

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
**TÚLIO SILVA SENE**

UM PROCESSO CHAMADO PROGRESSO: DESAFIOS E LIMITES DO INTERCÂMBIO  
GLOBAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA ECONOMIA-MUNDO

RIO DE JANEIRO  
2015

Túlio Silva Sene

UM PROCESSO CHAMADO PROGRESSO: DESAFIOS E LIMITES DO INTERCÂMBIO  
GLOBAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA ECONOMIA-MUNDO

Tese apresentada ao Corpo Docente do  
Instituto de Economia da Universidade Federal  
do Rio de Janeiro como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de DOUTOR  
em Economia Política Internacional.

Orientador: Franklin Trein

RIO DE JANEIRO

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

S475 Sene, Túlio Silva.

Um processo chamado progresso : desafios e limites do intercâmbio global de ciência e tecnologia na economia-mundo / Túlio Silva Sene. -- 2015.

141 f. ; 31 cm.

Orientador: Franklin Trein.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.

Referências: f. 135-141.

1. Cooperação científico-tecnológica. 2. TRIPs. 3. Economia-mundo. I. Trein, Franklin, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

Túlio Silva Sene

UM PROCESSO CHAMADO PROGRESSO: DESAFIOS E LIMITES DO INTERCÂMBIO  
GLOBAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA ECONOMIA-MUNDO

Tese apresentada ao Corpo Docente do  
Instituto de Economia da Universidade Federal  
do Rio de Janeiro como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de DOUTOR  
em Economia Política Internacional.

Aprovada em: 17/03/2015

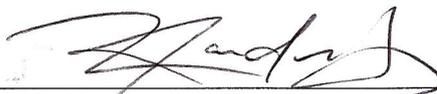


---

Prof. Dr. Franklin Trein, UFRJ



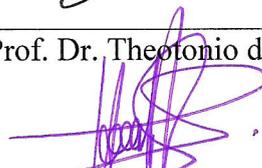
Prof. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti, UFRJ



Prof. Dr. Raphael Padula, UFRJ



Prof. Dr. Theotônio dos Santos, UERJ



Prof. Dr. Hugo Rogelio Suppo, UERJ



---

Emb. Samuel Pinheiro Guimarães Neto, MRE

RIO DE JANEIRO

2015

*À mais estimada Flor*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à natureza dos acontecimentos que, em sua forma e extensão, foram proporcionados através do desenvolvimento das atividades relacionadas à pesquisa que deu origem a esta tese. Sou grato à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela infraestrutura acadêmica oferecida e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelos recursos financeiros disponibilizados. Agradeço aos amigos e professores pela força, união e companheirismo. Em especial, destaco o professor Franklin Trein pelo cuidado com o qual leu, comentou e orientou a redação de todo o texto antes de sua conclusão<sup>1</sup>. Estou certo de que, no seu devido tempo, transmitirei seus exemplos de hombridade e altruísmo aos meus próprios alunos e orientandos. Agradeço também ao diplomata Pedro Aurelio Fiorencio Cabral de Andrade pelo acompanhamento ao longo do Programa de Capacitação Acadêmica realizado na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e ao professor Jose Antonio Ocampo e à Universidade de Columbia por me acolherem como pesquisador visitante durante o período do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE/Capes). *In memoriam*, agradeço à professora Bertha Becker pelos estímulos, inspiração e orientação na primeira metade do curso de doutorado. Sou grato também à minha esposa Paula Raquel Ferreira Sene, que acompanhou de perto os quatro anos de trabalho desta pesquisa, e a toda minha família pela presença, suporte e apoio incondicional.

---

<sup>1</sup> O Professor Franklin Trein assumiu a orientação do meu trabalho após o falecimento da Professora Bertha Becker, em julho de 2013.

*“He who receives an idea from me, receives instruction himself without lessening mine; as he who lights his taper at mine, receives light without darkening me. That ideas should freely spread from one to another over the globe, for the moral and mutual instruction of man, and improvement of his condition, seems to have been peculiarly and benevolently designed by nature, when she made them, like fire, expansible over all space, without lessening their density in any point, and like the air in which we breathe, move, and have our physical being, incapable of confinement or exclusive appropriation. Inventions then cannot, in nature, be a subject of property. Society may give an exclusive right to the profits arising from them, as an encouragement to men to pursue ideas which may produce utility, but this may or may not be done, according to the will and convenience of the society, without claim or complaint from anybody.”*

Thomas Jefferson, 1813.

## RESUMO

O tema central desta tese é o processo de produção e difusão internacional dos conhecimentos científico-tecnológicos e sua relação com os acordos multilaterais de cooperação política e econômica. Mais especificamente, procura-se compreender porque o esforço recente para se estabelecer uma Agenda de Desenvolvimento no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) tem se mostrado, a partir da perspectiva dos países menos desenvolvidos, ineficaz quanto ao seu propósito originário de reduzir o atraso tecnológico existente entre as distintas sociedades nacionais. A pesquisa realizada constatou que a ineficácia das recomendações adotadas no âmbito da OMPI decorrem de um processo de esvaziamento de suas atribuições quanto à regulação da proteção aos direitos de propriedade intelectual, iniciado com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a assinatura do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), que, a despeito de argumentar em contrário, tem acentuado as assimetrias derivadas da alta concentração do progresso técnico nos países desenvolvidos. Verifica-se que a assinatura do acordo se insere num contexto de ascensão ideológica da vertente neoliberal institucionalista, que, mesmo sem sustentação empírica razoável ou análises econômicas conclusivas, argumenta em favor de um regime cada vez mais rigoroso e abrangente de proteção aos direitos de propriedade intelectual como estratégia para uma mais justa e equilibrada difusão internacional do progresso técnico e científico. Considerando que as relações internacionais são fruto de complexas interações sociais intrínsecas à totalidade sistêmica que engloba a economia-mundo capitalista, este trabalho tece algumas considerações críticas ao atual modelo de cooperação política e econômica, defendendo a ideia de que o enorme distanciamento em relação às capacidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico somente será reduzido caso haja uma revisão substancial nos termos do Acordo sobre TRIPS e uma reforma profunda no sistema de governança global levado a cabo pelas Nações Unidas, pelas Instituições de Bretton Woods e, mais recentemente, pela OMC. Afirma-se que o principal objetivo de tais mudanças deve ser proporcionar um maior espaço político para atuação estratégica dos governos nacionais na condução dos processos de produção, absorção e disseminação de tecnologias, atividades que têm sido crescentemente dominadas pelo peso cada vez mais significativo das grandes empresas privadas transnacionais e dos Estados mais poderosos.

## **ABSTRACT**

This dissertation discusses the issue of technology production and diffusion processes in the context of multilateral cooperation agreements. Its main objective is to understand why the recent initiative to establish a Development Agenda under the auspices of the World Intellectual Property Organization (WIPO) has shown to be, at least from a developing countries perspective, unable to achieve its original purpose of reducing the so-called “knowledge gap” that continues to separate the wealthy nations from the poor. The research has found that the Agenda, formally established by WIPO's member states in 2007, is ineffective because of an ongoing process of impairment faced by the institution since the creation of the World Trade Organization (WTO), in 1994. The problem is particularly linked to WTO corresponding Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement (TRIPS), which has strengthened the asymmetries derived from the high concentration of technical progress in the developed countries through its excessive protection standards. It has been noted that the TRIPS agreement ideological basis is related to the rise of a neoliberal institutionalist approach, which affirms, even with no empiric support or any conclusive economic analysis, that a stronger and wider intellectual property protection regime would be the best strategy to achieve a fairer and better-balanced global distribution of technical progress and scientific knowledge. Setting forth the issue from a different perspective, which considers the capitalist world-economy as a historical structure that cuts across many political boundaries and is held together by the efficacy of its economic interdependencies, this dissertation critically analyses the current political and economic cooperation model and its instruments to regulate the global exchange of science and technology. It states that the huge technological gap among different societies will not be reduced without a substantial revision in the TRIPS agreement and a deep reform in the global governance structure, which means reforming the United Nations System, the Bretton Woods Institutions and even the newcomer WTO. Furthermore, it states that the main purpose behind all changes must be the provision of political space in order to allow national governments to plan strategic actions to conduct their own technological production, absorption and distribution processes, activities that have long been dominated by the transnational private corporations and the powerful states.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRPI – *Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle*

BW – Bretton Woods

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CUP – Convenção da União de Paris

DPI – Direito de Propriedade Intelectual

FED – *Federal Reserve*

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PROTEC – Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica

TRIPS - *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1 O problema de pesquisa.....	16
1.2 A perspectiva de análise .....	19
1.2.1 A contribuição de Braudel .....	24
1.2.2 A economia-mundo capitalista de Wallerstein.....	29
1.2.3 A dinâmica do sistema interestatal .....	35
<b>2 PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA .....</b>	<b>42</b>
2.1 Sobre o conceito de tecnologia e os modos de transferência tecnológica internacional .....	45
2.2 A análise do conhecimento enquanto um bem público global, o paradoxo do seu valor e o “problema dos caronas” .....	52
2.3 A cooperação política e o “problema dos ganhos relativos” .....	58
<b>3 PARADIGMAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO SISTEMA POLÍTICO E ECONÔMICO MUNDIAL .....</b>	<b>63</b>
3.1 Visão geral sobre a retórica do progresso, da modernização e do desenvolvimento na economia capitalista.....	65
3.2 A Carta de São Francisco e a busca por legitimidade na atividade política internacional .....	75
3.3 De Bretton Woods à diplomacia do dólar, a arquitetura da cooperação econômica global no pós-1945 .....	82
3.4 Nova divisão internacional do trabalho, globalização e outras hipóteses contemporâneas.....	91
<b>4 DESAFIOS E LIMITES DO INTERCÂMBIO TECNOLÓGICO GLOBAL.....</b>	<b>100</b>
4.1 O processo de internacionalização dos direitos de propriedade intelectual .....	101
4.2 O Acordo sobre TRIPS: padrões básicos, normas e poder coercitivo .....	108
4.3 A controvérsia sobre as políticas de difusão tecnológica internacional .....	118
4.3.1 A abordagem regulatória.....	121
4.3.2 A abordagem do desenvolvimento com base no mercado .....	125
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>130</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a clássica interpretação de Joseph Schumpeter, o capitalismo poderia ser satisfatoriamente compreendido se interpretado como um processo evolucionário marcado por uma contínua inovação e destruição criadora, essência constitutiva do sistema e condição básica de sobrevivência para toda empresa capitalista (Schumpeter, 1961). Com base nessa ideia central, Schumpeter concluía que o progresso técnico seria, portanto, a força motriz do crescimento econômico e a capacidade de inovar e ter acesso às inovações seria um fator determinante de poder. Estendendo o raciocínio, apreende-se que, em termos econômicos, quanto maior o acesso ao conhecimento científico e tecnológico maior também é o potencial de ganhos diretos em produtividade, o que geralmente implica na manutenção de um sistema mais dinâmico em relação ao desenvolvimento das forças produtivas, mais estável em relação ao crescimento do produto e mais lucrativo em relação à capacidade de apropriação do excedente. Isso significa que quanto maior o acesso de um determinado país à fronteira tecnológica e maior sua capacidade de assimilá-la internamente, maior será também a sua capacidade de competir no comércio internacional. Por outro lado, em termos essencialmente políticos, é razoável supor que o domínio sobre o conhecimento e suas principais fontes de produção significa poder, uma condição que pode ser sintetizada pela máxima filosófica “*Scientia potentia est*”.

Há pouco mais de uma década, a pesquisa *Knowledge for Development*, patrocinada pelo Banco Mundial, concluiu que os países pobres – e as pessoas pobres – diferem dos ricos não porque tem menor disponibilidade de capital, mas sim porque tem menor acesso ao conhecimento (World Bank, 1998, p. 1). Assim, partindo da identificação do acesso à ciência e tecnologia como um elemento central na determinação do nível de riqueza das nações, a publicação do Banco Mundial traçou um desenho das assimetrias internacionais na virada para o século XXI e chegou a algumas conclusões importantes, apesar de um pouco óbvias. Concluiu-se, por exemplo, que quanto mais pobre um território, mais depende ele é em relação aos conhecimentos produzidos no exterior e menores são as suas condições de arcar com os custos exigidos para se acessar tais conhecimentos. Ademais, constatou-se que um problema ainda maior do que o acesso é a dificuldade dos mais pobres em relação à capacidade de produzir localmente novos conhecimentos. Em suma, quanto mais pobres os países, maiores são as dificuldades encontradas para se produzir novos conhecimentos e maiores são as barreiras encontradas para se acessar os conhecimentos produzidos no exterior.

Tendo em vista o cenário preocupante de distanciamento tecnológico verificado entre as nações, o mesmo estudo do Banco Mundial (1998) sugere duas estratégias para lidar com o problema. Por um lado, é sugerida uma contínua abertura das fronteiras às tecnologias externas e, por outro, se sugere um progressivo estímulo à criação e desenvolvimento local de novos conhecimentos. De acordo com o estudo, para colocar em prática essas duas estratégias seria preciso seguir um controverso receituário básico, de aparente inspiração neoliberal, que prevê a adoção de um regime de abertura comercial com a promoção de estímulos aos investimentos externos e uma gradual aquisição de licenças sobre tecnologias já disponíveis no exterior (World Bank, 1998, p. 8). Ambas as estratégias, no entanto, desconsideram os efeitos assimétricos da crescente desigualdade internacional evidenciada pela própria composição das atividades produtivas, pelos atuais padrões de especialização associados ao comércio internacional e pelas distintas capacidades tecnológicas dos países. Como resultado, a difusão internacional do progresso técnico a partir dos seus principais locais de produção tende a permanecer relativamente lenta e desigual, tal como observado há mais de meio século por Raúl Prebisch (1949).

A expansão crescente da polarização entre países do ponto de vista do intercâmbio global de ciência e tecnologia pode ser observada, por exemplo, a partir dos números da balança comercial de países semiperiféricos como o Brasil. De acordo com dados publicados pela Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (PROTEC), o déficit tecnológico<sup>2</sup> brasileiro em 2012 foi de 109,3 bilhões de dólares. O mapeamento realizado pela Protec mostrou que 44,2% desses produtos exportados pelo Brasil tiveram como destino a América do Sul e 60% dos importados vieram dos Estados Unidos, China ou União Europeia (Protec, 2012). O déficit observado, que se mantinha abaixo dos US\$ 20 bilhões de dólares até o ano de 2006, saltou para mais de US\$ 100 bi em menos de uma década e escancarou esse grave problema nacional. Para se ter uma ideia dos prejuízos, basta observar que setores como o de produtos químicos, o de máquinas e equipamentos mecânicos e o de telecomunicações apresentaram, juntos, um déficit no saldo comercial brasileiro da ordem de quase 60 bilhões de dólares no ano de 2012.

---

<sup>2</sup> O indicador do Déficit Tecnológico, que é uma compilação de dados do saldo comercial de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica, foi criado pela Protec para avaliar a competitividade dos segmentos industriais brasileiros de maior intensidade tecnológica no comércio exterior de mercadorias. Para o cálculo a Protec utiliza metodologia que segue os mesmos parâmetros de classificação da OCDE e considera, além de serviços tecnológicos, apenas produtos de alta e média-alta tecnologia. De acordo com a classificação utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os setores considerados de alta tecnologia são o aeroespacial e aeronáutico, o farmacêutico, o de material de escritório e informática, o de equipamentos de rádio, TV e comunicação, e o de instrumentos médicos de ótica e precisão. Os de média-alta tecnologia são os de máquinas e equipamentos elétricos, o automobilístico, o químico, o de equipamentos para ferrovia e material de transporte, e o de máquinas e equipamentos mecânicos.

Dentre todos os dez setores considerados de alta e média-alta tecnologia, apenas o setor de aviação e aeroespacial se manteve, ainda que timidamente, superavitário. O superávit do setor foi de 764 milhões de dólares em 2012, sendo que o total das suas exportações (US\$ 5,6 bi) representou mais da metade de todo o montante exportado pelo Brasil no grupo de mercadorias de alta tecnologia neste mesmo ano.

O setor de aviação brasileiro e a truncada negociação que resultou, em 2013, na definição sobre a compra de um novo modelo de caças para modernizar a frota da Força Aérea Brasileira é um outro bom exemplo da complexa relação de forças e interesses que envolve os assuntos relativos ao intercâmbio global de ciência e tecnologia. Após um longo processo de negociação que se estendeu por quase duas décadas, o Brasil tomou a decisão de compra em favor do caça Gripen NG da fabricante sueca Saab. Pesaram na negociação um menor custo de manutenção e contrato e, principalmente, a possibilidade do seu desenvolvimento ser realizado de forma conjunta com a Embraer e outros fornecedores brasileiros. A opção feita pelo modelo sueco considerou o compromisso assumido com o setor aeroespacial brasileiro para a fabricação de peças e componentes, bem como para a montagem final da aeronave em território nacional. Além disso, o programa de transferência de tecnologia firmado entre os países prevê desenvolvimentos futuros, o estabelecimento de um centro de manutenção da aeronave no Brasil e a maximização da autonomia industrial brasileira por intermédio da transferência de competências avançadas e do acesso, sem precedentes, a todos os níveis de tecnologia envolvidos no projeto. As negociações com o modelo F-18 da Boeing, por exemplo, esbarraram por diversas vezes no Congresso dos Estados Unidos, que costuma resistir a quase todos os acordos e contratos internacionais que prevejam algum tipo de transferência de tecnologias.

Uma vez que o desenvolvimento tecnológico em países da periferia e semiperiferia do sistema internacional é diretamente dependente do acesso aos conhecimentos técnicos e científicos produzidos nos países desenvolvidos do centro, o enorme desequilíbrio na balança comercial tecnológica brasileira pode ser explicado, em parte, pelos complexos caminhos da cooperação política e econômica multilateral. Isso porque a experiência histórica tem demonstrado que quanto maior o acesso ao conhecimento, maior é o controle sobre o próprio processo de inovação tecnológica e maior é o poder de decisão sobre os acordos multilaterais que servem de instrumento para sua difusão em âmbito internacional. Na prática, isso significa que a produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, dois processos centrais do regime de acumulação capitalista, tende a permanecer extremamente concentrada e seletiva. Com efeito, enquanto uma parcela restrita de países desenvolvidos domina a parte mais

significativa da produção tecnológica mundial, o seu processo de difusão acaba sendo, na maior parte dos casos, operado por uma economia de mercado que se organiza fundamentalmente à base de negociações políticas submetidas às condições impostas pela hierarquia de poder internacional.

Em um esforço recente de reação aos desencorajadores desafios impostos aos países que trilham o caminho do desenvolvimento científico e tecnológico a partir da periferia e semiperiferia do sistema internacional, Brasil e Argentina tomaram a iniciativa de propor o estabelecimento de uma Agenda de Desenvolvimento para a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). A proposta apresentada pelos dois países em 2004 foi uma tentativa de resposta aos efeitos adversos gerados pelo atual regime internacional de proteção aos direitos de propriedade intelectual, que afetam, sobretudo, os países em desenvolvimento. Tais adversidades, acentuadas desde a criação da Organização Mundial do Comércio e a assinatura do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), limitam o ritmo e alcance da difusão tecnológica internacional, pois são resultado de um rigor sem precedentes no controle do intercâmbio global de ciência e tecnologia. A crítica, formalmente apresentada por Brasil e Argentina, se fundamentou na tese de que a proteção da propriedade intelectual não pode ser concebida como um fim em si mesma, da mesma forma como a harmonização internacional das leis de proteção à propriedade intelectual, cada vez mais rígidas, não pode ser imposta a todos os países indistintamente, ou seja, sem que sejam considerados os seus variados níveis de desenvolvimento (Argentina e Brazil, 2004).

No documento apresentado, atesta-se que, não obstante os significativos avanços científicos e tecnológicos de nosso tempo, há uma crescente defasagem de conhecimento e capacidade produtiva que separa países ricos e pobres no mundo, um problema que precisa, necessariamente, ser considerado ao longo dos trabalhos da instituição, pois tal condição restringe os principais benefícios do progresso tecnológico a um grupo muito reduzido de pessoas e países. Em síntese, o recado que Brasil, Argentina e os demais países em desenvolvimento que os apoiam<sup>3</sup> insistem, durante anos, em passar para os países desenvolvidos e grandes produtores de tecnologias é o de que a estratégia de *one size fits all*, do Acordo sobre TRIPS, principal instrumento de referência para o intercâmbio internacional

---

<sup>3</sup> A proposta de uma Agenda para o desenvolvimento na OMPI foi apresentada por Brasil e Argentina em 2004 e co-patrocinada por um grupo de países conhecidos como “Amigos do desenvolvimento”. Além dos proponentes, encontram-se no grupo África do Sul, Bolívia, Cuba, Egito, Equador, Irã, Peru, Quênia, República Dominicana, Serra Leoa, Tanzânia, Venezuela e Uruguai.

de ciência e tecnologia, não cumpre com os propósitos de desenvolvimento e redução das assimetrias que caracterizam o sistema internacional. Na contramão de um desenvolvimento humano mais justo e equilibrado, a estratégia do acordo acentua a desigualdade que já existe em relação à produção do conhecimento e ao desenvolvimento das forças produtivas nos diferentes países. Neste sentido, o principal objetivo da proposta conjunta apresentada por Brasil e Argentina foi criar um ambiente mais favorável ao desenvolvimento científico nos países menos desenvolvidos e proporcionar uma maior difusão do progresso técnico. Em termos concretos, foi apresentada uma proposta para a adoção de uma Agenda de desenvolvimento com o objetivo de fazer dela um elemento crucial em todas as negociações levadas a cabo no âmbito da instituição.

O estabelecimento de uma agenda voltada para o desenvolvimento com o propósito de equilibrar a pauta de trabalhos na OMPI é completamente justificável. Com efeito, um regime de propriedade intelectual mais equilibrado deve necessariamente considerar as demandas dos países em desenvolvimento que lutam pela diminuição do distanciamento que separa as distintas realidades nacionais. Assim como destacam Jaquaribe e Brandelli (2007), inexistindo evidências de que o fortalecimento da proteção aos direitos de propriedade intelectual contribua por si só, automática e necessariamente, para o desenvolvimento tecnológico, econômico, social, parece legítimo e lógico que uma das principais organizações internacionais que se ocupa da matéria também passasse a levar em conta a dimensão do desenvolvimento nos seus trabalhos. No entanto, muito embora seja louvável a iniciativa proposta, as recomendações adotadas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, como resultado desta iniciativa, possuem alcance muito limitado quanto aos propósitos de flexibilização dos direitos de propriedade intelectual e maior difusão do progresso tecnológico em esfera internacional, principalmente devido ao processo de esvaziamento de suas atribuições nesta área verificado após a assinatura do Acordo sobre TRIPS. Desde então, os esforços de cooperação no âmbito da OMPI acabaram se voltando para preservar e explorar os pequenos espaços que ainda existem para a elaboração de políticas de interesse público em matéria de propriedade intelectual. Neste sentido, compreender como e porque esses espaços se reduziram é parte fundamental deste trabalho de pesquisa.

## 1.1 O problema de pesquisa

No curso de uma ampla dominação ideológica neoliberal, em 1994 encerrou-se a Rodada Uruguai de negociações comerciais com a assinatura, em Marraqueche, do Acordo sobre TRIPS, que passaria a estabelecer uma intensiva e extensiva proteção aos direitos de propriedade intelectual. Desde então, esse acordo, objeto do Anexo 1C do documento de criação da Organização Mundial do Comércio, se tornou a mais importante referência de normatização internacional para tratar de assuntos relativos à questão do intercâmbio global de ciência e tecnologia. Através dele, os Estados reconhecem que os direitos de propriedade intelectual são direitos essencialmente privados e de abrangência global, o que implica em atribuir características essencialmente comerciais aos produtos do conhecimento e submetê-los à condição de mercadorias comuns. No entanto, como resultado da submissão do conhecimento às regras gerais de funcionamento dos mercados, observa-se pelo menos três problemas relacionados: um desproporcional volume de produção científica e tecnológica nos países desenvolvidos; uma tímida difusão de conhecimento entre os países membros da comunidade internacional; e uma alta concentração dos investimentos em qualificação e formação de mão de obra nos principais países indutores de conhecimento e geradores de tecnologias de ponta.

Durante as fases de discussão dos seus termos e condições, não obstante o agravamento das assimetrias internacionais, que seria resultado da assinatura do acordo, os principais negociadores americanos e europeus, que adotavam uma clara postura de defesa dos interesses de grandes indústrias como as farmacêuticas e as do entretenimento, se esforçaram para tentar convencer os representantes dos países menos desenvolvidos de que maiores níveis de proteção significariam maiores estímulos ao desenvolvimento tecnológico não apenas nos países industriais mais avançados, mas também em todo o mundo em desenvolvimento. Eles insistiam na defesa de uma intensificação da proteção sem uma base de cálculo precisa sobre os reais custos e benefícios dessa mudança no longo prazo. Um dos principais problemas decorrentes desse comportamento foi que, mediante a desproporção de forças nas relações de poder internacional, mesmo sem evidências concretas ou análises econômicas conclusivas, a harmonização dessa acentuada proteção aos direitos de propriedade intelectual passou a ser considerada, no âmbito das principais organizações internacionais, como um dos mais importantes instrumentos para a promoção da inovação tecnológica, bem como para a transferência e disseminação de tecnologias por todas as partes do mundo.

Como resultado, o acordo sobre TRIPS, que se tornou o principal instrumento multilateral de regulação internacional para o intercâmbio global de ciência e tecnologia, acabou sendo criado para operar com a prioridade de proteger o acesso ao conhecimento forçando os países em desenvolvimento a reconhecer os elevados padrões de proteção a patentes e direitos de autor estabelecidos em países industriais avançados. Com a proteção à propriedade intelectual assegurada por normas como as que regem o acordo e pelos seus mecanismos de consulta e solução de controvérsias, o acesso aos produtos da fronteira tecnológica tendia a permanecer uma realidade distante para grande parte dos países da periferia e semiperiferia do sistema internacional. Neste sentido, a assinatura do Acordo sobre TRIPS reflete o triunfo dos interesses das grandes corporações transnacionais sobre os interesses mais amplos da grande maioria de pessoas que habitam a periferia e semiperiferia do sistema internacional.

A maior abrangência dos direitos de monopólio sobre novas tecnologias, que há muito tempo vinha sendo buscada pelos Estados Unidos e outros países da OCDE, garante preços mais elevados aos produtos sob o argumento de, supostamente, estimular a inovação e a transferência de tecnologias. Contudo, dadas as assimétricas condições de produção e difusão científica e tecnológica, é bastante razoável supor que os países desenvolvidos levam uma significativa vantagem em relação aos países em desenvolvimento quando o assunto é o uso e a transferência internacional de tecnologias. Ademais, a vigência desse novo padrão de proteção aos direitos de propriedade intelectual significa que as recomendações que passaram a ser adotadas para compor uma agenda de desenvolvimento no âmbito da OMPI possuem limitações congêntas. Assim, no que depender desses dois principais dispositivos para a cooperação tecnológica internacional, a tendência de ampliação no déficit dos países periféricos e semiperiféricos no comércio de tecnologias é uma realidade que continua sendo cada vez mais evidente.

Em uma primeira aproximação a essa questão, considera-se que parte relevante do problema decorre de um proposital equívoco analítico, pois a temática da proteção internacional aos direitos de propriedade intelectual não deveria ser, pura e simplesmente, objeto de acordos comerciais e, por conseguinte, não deveria se submeter à esfera de jurisdição da Organização Mundial do Comércio. A suposição básica que sustenta tal constatação é a de que a correlação de forças entre os distintos Estados nacionais engendra os determinantes da geração e difusão de riqueza e tecnologias através de múltiplas formas de dominação que se manifestam não apenas no campo econômico, mas também nos campos político, militar e ideológico-cultural.

Trata-se, na realidade, de considerar que a história da disseminação do conhecimento científico e tecnológico sempre esteve atrelada a raízes profundamente políticas, o que implica em desacreditar nos mecanismos puramente econômicos para a explicação das políticas públicas relacionadas à transferência e disseminação do conhecimento e das novas tecnologias. Neste sentido, os direitos de propriedade intelectual não devem ser interpretados como um assunto isolado, mas sim devem ser vistos como um instrumento de capacitação que se insere no conjunto de estratégias políticas de cada país em particular.

Neste sentido, uma questão essencial que merece atenção deve tentar explicar porque, em meio a um contexto recente de ampla liberalização das atividades econômicas, fica a sensação de que as políticas de cooperação tecnológica multilateral têm fracassado em suas tentativas de promover taxas mais significativas de transferência de tecnologia do centro para a periferia do sistema internacional. Para alcançar resultados satisfatórios, essa investigação, no entanto, não deve se referir apenas ao Acordo sobre TRIPS e às novas recomendações da Agenda de desenvolvimento adotadas no âmbito da OMPI. A questão essencial deve buscar compreender também os determinantes de um problema ainda maior, qual seja, o da evolução histórica dos mecanismos político-econômicos utilizados para operacionalizar a difusão tecnológica internacional. Tais mecanismos, ao serem empregados para regular o intercâmbio global de ciência e tecnologia, acabam se mostrando ineficazes para cumprir com o propósito de diminuição do distanciamento tecnológico entre os países. Assim, de uma forma geral, a pergunta que orientou este trabalho de pesquisa foi: porque as políticas de cooperação tecnológica internacional, a exemplo do que ocorre com o TRIPS, aparentam estar cada vez mais distantes do objetivo de universalizar o acesso aos novos conhecimentos e democratizar a sua produção? E, por extensão, porque tais políticas públicas de âmbito global, apesar de afirmarem o contrário, se tornam incapazes de estimular as mudanças necessárias às estruturas produtivas dos países da semiperiferia e periferia do sistema mundial?

Em suma, trata-se de tentar compreender porque, em circunstâncias estruturais específicas, as mesmas políticas de cooperação internacional, criadas tanto para proteger produtores, quanto para estimular a disseminação de suas tecnologias globalmente, aparentam ser utilizadas, de forma tendenciosa, com a exclusiva finalidade de ordenar e regular a transferência de tecnologia em favor das regiões mais ricas e em detrimento das mais pobres do planeta. Para cumprir com este propósito, foi preciso recorrer a um contexto bem mais amplo de montagem da própria estrutura de cooperação internacional para o desenvolvimento no sistema interestatal capitalista. Por isso, valendo-se de uma abordagem sistêmica que considera

as complexas determinações históricas do capitalismo contemporâneo como pertencentes a uma única totalidade global regida e organizada pelo processo, em constante transformação, de divisão internacional do trabalho, o objetivo desta pesquisa se concentra em analisar criticamente o Acordo sobre TRIPS em meio a um complexo contexto de reorganização das forças produtivas e reordenamento das relações de poder internacional no imediato pós-guerra e na virada para o século XXI. Compreender os determinantes desse processo, que também é chamado de progresso, foi o desafio que mobilizou os esforços relativos à elaboração desta tese.

## **1.2 A perspectiva de análise**

Neste trabalho as relações internacionais foram compreendidas como complexas interações sociais, intrínsecas à totalidade sistêmica que engloba a economia-mundo capitalista. Adota-se uma perspectiva macrossociológica cuja referência principal é a análise do moderno sistema-mundo de Immanuel Wallerstein. A vertente analítica para a qual o autor contribui é fruto de um movimento de ideias elaborado a partir da década de 1970 em contraposição ao cientificismo positivista nas ciências sociais. Basicamente, a crítica incide sobre o legado deixado pelo processo de disciplinarização e profissionalização do conhecimento que marcou a história intelectual da era vitoriana. Na leitura de Wallerstein, essa história tem início a partir da virada para o século XVIII quando teria ocorrido uma segunda “Guerra dos Cem Anos” opondo ingleses e franceses pelo controle do já bastante articulado comércio mundial. Segundo ele, à medida que vai ficando clara a ascensão econômica, política e militar britânica, começa a se esboçar uma nova ofensiva com propósitos hegemônicos também sobre os domínios da cultura e da ideologia. É assim que em meados do século XIX percebe-se o triunfo daquilo que Wallerstein chamou de pensamento “universalizante-setorizante”, ou nomotético-idiográfico (Wallerstein, 1989).

Se por um lado o pensamento é caracterizado como universalizante por ele se pautar sobre a descrição da realidade empírica com o objetivo de chegar, via indução, à formulação de leis abstratas que se supunham verdades absolutas para todos os tempos e lugares, por outro lado, o pensamento é identificado como setorizante porque acreditava-se que o conhecimento seria resultado de um esforço de especialização fruto da fragmentação do saber em distintas disciplinas. Wallerstein destaca que a vantagem de doutrinas deste tipo para os beneficiários da hegemonia britânica é evidente, uma vez que dá margem para a interpretação de que o modelo britânico seria um modelo de fato universal e válido para todas as outras experiências de

desenvolvimento nacional. Além disso, a setorização do pensamento dificultaria a percepção das estruturas que formam o sistema mundial, obstruindo assim a avaliação das transformações subjacentes ao mundo histórico real (Wallerstein, 1989). Neste contexto, durante a segunda metade do século XIX multiplicam-se as disciplinas acadêmicas com o objetivo de cobrir as mais diversas áreas do conhecimento, desde as ciências naturais até as humanidades. No interior das ciências sociais essa diversidade intelectual se manifestava através da criação de múltiplas estruturas disciplinares que passavam a ocupar um espaço cada vez maior dentro das principais universidades europeias. Essa diversificação das disciplinas inseria-se num esforço empreendido no sentido de gerar e desenvolver um conhecimento supostamente objetivo sobre a realidade social.

De acordo com Wallerstein, a lógica que acompanhou a evolução do pensamento entre 1850 e 1945 refletia algumas clivagens intelectuais muito claras que limitavam a capacidade de análise social. O vasto conjunto de temas a ser coberto pelas mais variadas disciplinas passou a ser classificado dentro de cinco áreas fundamentais: a história, a economia, a sociologia, a ciência política e a antropologia. À época, o pensamento dominante apostava que a modernidade poderia ser compreendida a partir das diferenciações entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, estudados à parte pela economia, pela ciência política e pela sociologia. Assim, enquanto os historiadores se ocupavam de estudar o passado, economistas, cientistas políticos e sociólogos estudavam o presente, todos preocupados exclusivamente com o mundo ocidental (Wallerstein, 2004b). Enquanto isso, antropólogos e orientistas estudavam o restante do mundo não europeu que, malgrado possuísse suas próprias estruturas burocráticas e administrativas e seus próprios conhecimentos tradicionais, eram consideradas sociedades não modernas. Enquanto os antropólogos se ocupavam de pesquisar as populações consideradas “primitivas”, os orientistas estudavam as chamadas “altas civilizações”, representadas, por exemplo, por partes do mundo como a China, Índia, Pérsia e Arábias.

Na construção analítica do moderno sistema-mundo, parte-se, portanto, da constatação básica de que o legado da epistemologia nomotética-idiográfica<sup>4</sup> do século XIX teria criado blocos de disciplinas independentes que mais atrapalham do que auxiliam na compreensão do mundo moderno. Para Wallerstein, a emergência de um novo método de investigação pautado na valorização de fontes integradas de conhecimento funcionaria não apenas como uma crítica

---

<sup>4</sup> Wallerstein nota que o termo idiográfico é diferente de ideográfico, chamando atenção para a distinção fundamental entre os prefixos “Idio” e “Ideo”. Ele explica que o primeiro termo deriva do grego e significa específico, individual, próprio, enquanto o segundo é derivado do latim e significa imagem, forma, ideia (Wallerstein, 2004b).

ao pensamento dominante, mas também como um verdadeiro protesto contra as profundas desigualdades do sistema mundial. Ele acredita que a estrutura de governança política global erigida após a II Guerra Mundial não poderia ser caracterizada simplesmente como resultado de um embate entre o mundo livre ocidental e o mundo planificado soviético, pois antes de tudo tratava-se de uma luta entre as nações industrializadas e o mundo subdesenvolvido.

Na interpretação de Wallerstein um sistema-mundo pode ser definido como uma unidade espaço-temporal cuja extensão está diretamente relacionada com amplitude da divisão mundial do trabalho. Sua base econômica e material determina a abrangência e o ritmo de expansão da produção e reprodução da vida material das sociedades que a integram. Por isso, o sistema-mundo não pode ser analisado enquanto uma coletânea de unidades autônomas de poder que apenas ocasionalmente se relacionam de forma limitada. Ele deve ser analisado enquanto um sistema histórico dinâmico que integra múltiplos Estados e culturas através de uma divisão única do trabalho social (Wallerstein, 2004b). A principal referência deste pensamento se encontra em uma das mais ecoantes vozes da dissidência intelectual que marcou a primeira metade do século XX, Fernand Braudel. Ao contrário da maioria dos historiadores e cientistas sociais, Braudel rejeitava a ideia de considerar o Estado-nação enquanto unidade básica de análise do desenvolvimento capitalista. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Wallerstein afirma que seria um erro acreditar em economias capitalistas nacionais enquanto unidades básicas de análise quando o que existe é na realidade uma única totalidade sistêmica que consiste na organização e distribuição de todos os processos produtivos em escala mundial. Esta compreensão de Wallerstein é de grande utilidade para a reflexão sobre a forma como se dão as relações de transferência de conhecimento entre países avançados e os demais.

De acordo com Wallerstein, a identificação equivocada dos objetos de análise na pesquisa sobre o desenvolvimento do capitalismo mundial conduz não apenas a falsos conceitos como também acabava gerando perguntas mal formuladas e problemas que na verdade não existem. Neste sentido, suas teses propõem uma ruptura conceitual com o objetivo de estabelecer um novo paradigma teórico para investigar a emergência e o desenvolvimento do capitalismo, do industrialismo e dos Estados nacionais (Wallerstein, 1974c). De acordo com essa nova perspectiva de análise proposta por ele, o objeto mais apropriado para a pesquisa do capitalismo e das experiências nacionais de desenvolvimento deve ser, portanto, o sistema social em sua totalidade, e não as experiências nacionais vistas de forma isolada. O método de análise do moderno sistema-mundo assume assim que as relações sociais ocorrem em um

espaço muito mais amplo e capaz de agrupar muitas experiências nacionais distintas em uma totalidade que é sistêmica.

Wallerstein destaca que uma vez que os sistemas históricos<sup>5</sup> passam a ser considerados como unidade básica de a análise, o tempo se torna uma ferramenta analítica tão importante quanto o próprio espaço. Por isso a análise dos sistemas-mundo precisa perceber o tempo de uma forma também inovadora, assim como o faz Braudel em seu exercício de decomposição do tempo histórico. Neste sentido, o conceito braudeliano de tempo social se torna central porque sugere que um analista deve considerar a existência de múltiplas temporalidades que refletem as diferentes realidades sociais. De acordo com Braudel, a história deve ser analisada não apenas no tempo curto dos eventos cotidianos, mas também no tempo médio das conjunturas e no tempo longo das estruturas<sup>6</sup>, entendidas como organizações coerentes que, apesar de suas mudanças e sobressaltos, mantém determinados traços de continuidade que caracterizam as realidades e os sistemas sociais (Braudel, 2009). A combinação dos ciclos rítmicos conjunturais e das tendências seculares de mais longa duração constituem, portanto, o enquadramento dentro do qual podem ser recuperadas e compreendidas as operações históricas e o desenvolvimento dos sistemas sociais. Como resultado, a característica mais importante de um sistema histórico não seria derivada de acordos políticos ou determinados padrões de cultura, ambos em constante transformação. A característica definidora de um sistema histórico seria a sua divisão social do trabalho que cumpre com a função de integrar as diversas áreas e setores em um ambiente comum onde as trocas econômicas acontecem. Mesmo que não absoluta, essa característica é recorrente numa duração suficientemente longa para garantir diversos ciclos sucessivos de circulação e reprodução do capital.

Essas trocas podem existir mesmo em um ambiente culturalmente diverso ou em um ambiente que comporte distintas unidades de poder político ao mesmo tempo. Wallerstein considera que os únicos sistemas sociais que existem podem ser classificados em apenas três tipos: os mini-sistemas e dois tipos de sistemas-mundo, os impérios-mundo e as economias-mundo. Essas três categorias de sistemas históricos se baseiam nas formas de organização

---

<sup>5</sup> Na análise dos sistemas-mundo, a combinação dos termos sistemas e históricos na designação dos sistemas sociais pressupõe que todos possuem características sistêmicas próprias (isto é, possuem características que os identificam de forma específica) e que são históricos, ou seja, possuem uma existência em permanente transformação. É justamente esse paradoxo que torna esse tipo de análise social tão complexa, frutífera e realista (Wallerstein, 2004b).

<sup>6</sup> Para Wallerstein, as estruturas que representam as relações humanas são como recifes de corais que possuem uma existência estável por longos períodos de tempo. As estruturas, embora sejam duradouras, também nascem, se desenvolvem e morrem ao longo da história (Wallerstein, 1974b).

econômica descritas por Karl Polanyi a partir das ideias de reciprocidade, redistribuição e trocas comerciais (Polanyi, 2001). Para que um sistema social seja classificado como mini-sistema ele precisaria possuir uma completa divisão do trabalho operando em um ambiente cultural único, uma particularidade que restringiria a existência deste tipo de sistema social a formações sociais muito remotas e já extintas na história da humanidade. À parte dos já extintos mini-sistemas, todos os sistemas históricos que já existiram seriam sistemas-mundo, ou seja, totalidades sistêmicas multiculturais que operam sob uma única divisão social do trabalho (Wallerstein, 1974b). Os impérios-mundo, embora tenham existido desde a revolução neolítica até períodos muito recentes na história da humanidade, assim como os mini-sistemas, se encontram atualmente extintos. Os impérios-mundo teriam perdido espaço na geoeconomia mundial à medida que o sistema capitalista se estabeleceu e evidenciou a incompatibilidade das estruturas imperiais com a prerrogativa de acumulação sem fim de capital.

A economia-mundo, único sistema social ainda existente, é definida por Wallerstein como um sistema completamente distinto cuja característica definidora seria a inexistência de uma estrutura política única. Em sistemas sociais deste tipo, como não há uma estrutura política comum capaz de redistribuir o excedente econômico, a tarefa de redistribuição desse excedente acaba sendo atribuída aos mercados, que são influenciados pelas unidades de poder que compõem esse sistema social. No caso do moderno sistema-mundo, uma particularidade essencial seria a coexistência de diversas culturas e grupos sob uma estrutura política que reúne de forma instável distintos Estados-nação em um sistema de poder interestatal (Wallerstein, 2004a). O conceito de economia-mundo, também recuperado de Braudel, se refere a um fragmento do mundo que seria economicamente autônomo e capaz de prover a maior parte de suas próprias necessidades, um fragmento com tendências expansivas cujos vínculos internos e trocas conferem uma determinada noção de organicidade (Braudel, 1984). Formalmente, a economia-mundo é definida por Wallerstein como uma única divisão do trabalho dentro da qual estão localizadas uma multiplicidade de culturas sem uma estrutura política comum que as sobreponha. Por isso, ela seria, antes de tudo, um conjunto de muitas unidades políticas que integram diversos grupos sociais e padrões de cultura distintos<sup>7</sup>.

A expressão economia-mundo significa, portanto, a existência de uma ampla zona geográfica unificada e organizada por um processo de divisão social do trabalho que implica em uma significativa troca de bens essenciais, assim como um fluxo constante de capital e

---

<sup>7</sup> Segundo Wallerstein, a coexistência de distintos grupos sociais e padrões de cultura não impede a criação de padrões culturais comuns, denominados por ele como geocultura.

trabalho. O conceito de divisão social do trabalho, dentro da perspectiva de análise da economia-mundo, permite entender as razões pelas quais não são transferidos os conhecimentos do centro para a periferia do sistema. Com efeito, não se transfere conhecimento porque um movimento deste tipo romperia com a estrutura que funciona justamente para permitir a acumulação do capital onde interessa à lógica do sistema capitalista, e não à lógica do desenvolvimento e emancipação de sociedades periféricas.

### 1.2.1 A contribuição de Braudel

A ruptura epistemológica proposta por Braudel em meados do século XX é uma referência fundamental para a construção analítica de Wallerstein na medida em que se insere num movimento de resistência intelectual<sup>8</sup> que defende uma interpretação analítica e dialética da história em contraposição às formas de pensamento segmentadas e objetivas. Para Braudel o antigo cientificismo nomotético-idiográfico havia se transformado subitamente a partir da erosão dos seus principais conceitos intelectuais e postulados teóricos, que teriam sucumbido frente a uma gama de novos questionamentos e um extraordinário volume de novos conhecimentos. Na sua visão, influenciada pelas pesquisas de Lucien Febvre e Marc Bloch e profundamente marcada pela fundação dos “Anais de História Econômica e Social” em 1929<sup>9</sup>, a ciência como um todo passara a ser dinâmica e instável. Braudel acreditava que a grande originalidade dos Anais estava em propor um trabalho coletivo entre as disciplinas, um trabalho em que cada disciplina praticando sua especialização legítima, além de “cultivar laboriosamente seu próprio jardim”, se esforçasse por prosseguir também aprendendo com a obra do vizinho (Braudel, 2009).

---

<sup>8</sup> Wallerstein também chama a atenção para mais dois importantes movimentos de resistência intelectual ao pensamento “universalizante-setorizante”, a *Staatswissenschaften*, que vai de Friedrich List a Gustav von Schmoller na Alemanha, e o marxismo que nasce e se desenvolve fora dos meios acadêmicos. O primeiro se desenvolve essencialmente em oposição à dominação britânica no século XIX à base de uma mensagem muito simples e objetiva que pode ser resumida através da percepção de que as ideias liberais e de livre-comércio britânicas não deveriam ser interpretadas como um modelo universalmente aplicável a todas as economias nacionais. Essa escola de pensamento defendia que a formação social de cada lugar seria produto de desenvolvimentos históricos muito particulares e por isso insistia no papel fundamental desempenhado pelas estruturas de Estado no mundo moderno para a defesa das regiões não hegemônicas contra a dominação econômica, política e cultural do centro do sistema mundial. O marxismo, por sua vez, é um movimento mais amplo de resistência intelectual que surge e se desenvolve no seio dos movimentos de oposição ao sistema capitalista que ganha bastante espaço no interior das classes operárias. Basicamente, o universalismo e a setorização do pensamento eram identificados como características típicas do movimento intelectual burguês e que portanto deveriam ser combatidas (Wallerstein, 1989).

<sup>9</sup> Wallerstein destaca que o nome *Annales d'histoire économique et sociale* era uma tradução quase literal do título da principal revista alemã na tradição de Schmoller: *Vierteljahrschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte* (Wallerstein, 1989).

Uma de suas principais contribuições para a análise do moderno sistema-mundo é fruto da alteração do tempo histórico tradicional que ele promove ao realizar uma nova forma narrativa conjuntural e de longa duração (Braudel, 2009). Na sua primeira classificação do tempo histórico está depositada grande parte da história tradicional, atenta ao tempo breve, que seria o tempo do indivíduo e do evento cotidiano. A segunda, já uma nova forma de enxergar a história, está atenta às subidas e descidas cíclicas dos preços e das flutuações econômicas, o que permite a formulação de um compêndio de conjuntura que questiona o passado por fatias de tempo um pouco mais longas, mas não superiores a algumas poucas décadas. Por fim, para além dessa análise cíclica, estaria situada uma história de fôlego ainda mais longo, a história da longa duração. De acordo com a perspectiva de análise do moderno sistema-mundo, quando o olhar do cientista está direcionado para a investigação dos sistemas históricos, percebe-se que eles só podem ser de fato compreendidos enquanto totalidades que nascem, se desenvolvem e morrem em um tempo histórico de longa ou até longuíssima duração.

Na percepção de Braudel, tudo poderia ser compreendido a partir da profundidade do tempo longo, pois tudo estaria gravitando em seu redor. No entanto, apesar de inovar com uma orientação histórica baseada no tempo longo, Braudel alerta que a ruptura com a história tradicional do século XIX não era uma ruptura total com o tempo curto. Para Braudel, a história seria, portanto, a soma de todas as histórias possíveis, uma coleção de saberes, de pontos de vista do passado, do presente e do futuro. Embora estivesse convencido da dificuldade de persuadir seus colegas de profissão, Braudel atestava o nascimento desta nova história, cuja tarefa mais importante seria justamente a de distinguir, a cada instante, os movimentos longos dos impulsos breves da realidade social. Os historiadores mais bem sucedidos nesta tarefa poderiam então lançar-se a escrever sobre uma história das estruturas, típica do tempo histórico de longa duração. Assim, a partir dessa multiplicidade de explicações da história e da dialética dos tempos históricos, Braudel constrói um esquema analítico tripartido cujas esferas principais se enquadram tanto nas objetividades cotidianas da vida material quanto nas nuances conjunturais da economia de mercado e nas lentas transformações da estrutura capitalista.

Partindo desse esforço mais amplo de análise da história, Braudel propõe o seu esquema tripartido da vida econômica para sintetizar as heterogeneidades do capitalismo histórico. Para ele, o sistema-mundo capitalista poderia ser analisado a partir de três camadas hierarquicamente distribuídas: uma camada mais rasa da vida material, em que as relações humanas são orientadas pelo valor de uso das coisas; uma segunda camada denominada economia de mercado, onde as relações entre pessoas e coisas se orientariam pelos seus valores de troca em

um ambiente de trocas transparentes e sem surpresas, movidas por uma suposta concorrência perfeita; e, por fim, uma camada superior dessa mesma economia de mercado onde se situariam as grandes engrenagens da economia capitalista. Neste sentido, outra grande contribuição de Braudel é a dupla denominação utilizada enquanto ferramenta analítica para designar “economia de mercado” e “capitalismo” como atividades comprovadamente distintas, mas que simultaneamente integram as experiências históricas de desenvolvimento dos complexos sistemas sociais. Braudel explica que em ambas atividades a produção é voltada exclusivamente para a troca e as decisões de investimento são determinadas pela expectativa de lucratividade no mercado. Por isso, os mercados acabam sendo, na maioria dos casos, considerados como a característica essencial do sistema capitalista, o que gera interpretações muitas vezes equivocadas.

Na perspectiva dominante do pensamento econômico e do discurso político e também na grande mídia os mercados e a economia de mercado acabam muitas vezes confundidos com o próprio capitalismo, de forma que o Estado acaba sendo considerado como oposto a ambos. No entanto, Braudel insiste na distinção dessas duas categorias de análise mesmo sabendo que sua separação é por vezes difícil de ser claramente explicitada. Segundo ele, para compreendê-la é necessário partir da constatação de que o mundo da mercadoria e das trocas é um mundo estritamente hierarquizado, desde as atividades mais simples até as atividades mais complexas do mundo dos negócios. Assim, muito embora a essência do sistema seja comum, os mecanismos de que dispõem os agentes econômicos não são os mesmos. De acordo com Braudel, o capitalismo deriva, por excelência, das atividades econômicas desenvolvidas na cúpula ou que tendem para a cúpula. Por isso, o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o próprio Estado (Braudel, 1987). Para ele, os mercados seriam fruto justamente de uma intervenção estatal caracterizada por uma vontade política centralizadora especialmente preocupada com a organização de unidades econômicas capazes de suplantar as fronteiras locais ou nacionais através de ligações comerciais.

Ao constatar que as grandes concentrações econômicas que se sucederam na história sempre exigiram concentrações de meios técnicos e o desenvolvimento da tecnologia para consolidar sua força, Braudel chega a questionar se a força do capitalismo que criou a supremacia da Europa no século XVI poderia ser atribuída ao fato de que os avanços tecnológicos da sociedade europeia eram protegidos pelo poder do Estado para não se difundirem para outros Estados concorrentes. Em “A dinâmica do capitalismo” ele levanta esse questionamento nos seguintes termos:

Desde sempre, todas as técnicas, todos os elementos da ciência, se permutam, viajam através do mundo, há uma difusão incessante. Mas o que se difunde mal são as associações, os agrupamentos de técnicas: o leme de cadaste, o casco construído em chapas parcialmente sobrepostas, mais a artilharia a bordo dos navios, mais a navegação de alto-mar – do mesmo modo o capitalismo, soma de artifícios, de hábitos, de performances. Foram a navegação de alto-mar e o capitalismo que criaram a supremacia da Europa, pelo simples fato de que não se difundiram por massas inteiras? (Braudel, 1987, p. 13-14).

Em acordo com o pensamento de Braudel, Wallerstein afirma que a ascensão e a expansão do capitalismo seriam absolutamente dependentes do poder do Estado, de forma que o sistema capitalista seria na verdade a antítese da economia de mercado. Sob a perspectiva da economia-mundo de Wallerstein, um mercado totalmente livre inviabilizaria o processo de acumulação capital. Ele argumenta que, à primeira vista, essa afirmação parece paradoxal não apenas porque o capitalismo depende do bom funcionamento dos mercados, mas também porque os capitalistas constantemente advogam em defesa da liberdade das operações no mercado. Todavia, em um ambiente sem restrições e com informações perfeitas as margens de lucro dos capitalistas ficariam vulneráveis e os produtores seriam desestimulados a continuar com seus processos produtivos. Portanto, a distinção entre essas duas esferas da vida econômica se mostra uma contribuição fundamental para a interpretação analítica do moderno sistema-mundo.

Além da perspectiva de Wallerstein incorporar a multiplicidade dos tempos sociais e o esquema tripartido de análise histórica no seu exercício de interpretação dos sistemas-mundo, ela também adota em sua essência a definição de economia-mundo de Braudel, que segundo o próprio autor é uma tradução do termo *Weltwirtschaft* utilizado pelo geógrafo alemão Fritz Rörig (Braudel, 1987). Braudel destaca que a tradução correta deste termo seria economia-mundo e não economia mundial, pois a primeira denotaria a ideia de uma economia que é um mundo, enquanto a última denotaria a ideia de uma economia do mundo. A primeira distinção é conceitual e significa que a economia-mundo não se refere a uma entidade reificada e dentro da qual uma economia é construída, ela se refere a relações econômicas que vão progressivamente definindo as fronteiras do mundo social. A segunda distinção é geográfica e significa que a ideia de “mundo”, em economia-mundo, se refere a um amplo espaço geográfico, mas que não necessariamente corresponde a todo o globo (Braudel, 1984; Wallerstein, 2002). De acordo com Braudel (1987), outras duas características complementam sua visão de economia-mundo. A primeira seria a constatação de que uma economia-mundo aceita sempre a existência de um centro dominante, outrora uma cidade e hoje a capital de um

Estado nacional, e a segunda seria, em decorrência da primeira, a sua repartição em zonas sucessivas de influência. A primeira zona de influência seria composta pelo núcleo dominante e suas regiões adjacentes, a segunda seria formada pelas chamadas zonas intermediárias que gravitam em torno desse núcleo central e, por fim, em terceiro lugar, viriam as zonas subordinadas ou periféricas que completam o sistema.

Neste sentido, a abordagem do moderno sistema mundial de Wallerstein também incorpora a ideia de Braudel de que o capitalismo se expandiria tanto horizontalmente por meio da conquista de novos territórios e mercados quanto verticalmente através da dominação de todas as camadas e atividades da vida econômica. Essa dinâmica expansiva do sistema evolui a partir de uma divisão de toda a economia-mundo em zonas distintas de influência que são cada vez menos favorecidas à medida que se distanciam do polo central. Geralmente as zonas periféricas alimentam as zonas intermediárias e, sobretudo, as centrais, de modo que o cenário que se constrói na história dos eventos cotidianos se traduz da seguinte forma nas palavras de Braudel:

O esplendor, a riqueza, a alegria de viver, reúnem-se no centro da economia-mundo, em seu núcleo. É aí que o sol da história faz brilhar as cores mais vivas, é aí que se manifestam os preços altos, os salários altos, os bancos, as mercadorias “reais”, as indústrias lucrativas, as agriculturas capitalistas; é aí que se situam o ponto de partida e o ponto de chegada dos extensos tráficos, o afluxo dos metais preciosos, das moedas fortes, dos títulos de crédito. Toda uma modernidade econômica em avanço aí se aloja: o viajante assinala-o quando vê Veneza no século XV, ou Amsterdam no século XVII, ou Londres no século XVIII, ou Nova Iorque hoje (Braudel, 1987, p. 59).

Braudel destaca que o sistema capitalista contemporâneo, embora tenha sofrido transformações bastante significativas em relação a períodos hegemônicos anteriores, manteve sua natureza essencial. Três constatações básicas o levam a essa percepção. Em primeiro lugar, ele considera que o capitalismo atual permanece fundamentado sobre a exploração de recursos e possibilidades internacionais. Em segundo lugar, os monopólios continuam sendo mecanismo central através do qual o sistema se organiza e faz funcionar o mercado. E, em terceiro lugar, o capitalismo continua não abrangendo toda a economia mundial, de forma que o seu esquema de tripartição da vida econômica – vida material, economia de mercado e economia capitalista – permanece válido. Considerando que a economia capitalista se sustenta de fato a partir da sobreposição regular das distintas zonas de influência em um plano estrutural repartido entre privilegiados e não-privilegiados, Braudel chega à conclusão de que o problema central passa a ser justamente o das hierarquias que alimentam o sistema. Para ele, o problema-chave, ou *le problème des problèmes*, como ele mesmo diz, está justamente em descobrir se é possível

quebrar essa hierarquia do sistema que gera, em todos os momentos, a dependência de um homem em face de outro homem.

### **1.2.2 A economia-mundo capitalista de Wallerstein**

Wallerstein afirma que para compreender os pormenores da economia-mundo em que vivemos é preciso buscar respostas para três distintas questões intelectuais que se complementam. A primeira delas, que é relativa à explicação de sua gênese, deve procurar compreender os fatores que fizeram com que a economia-mundo europeia do século XVI, diferentemente dos sistemas sociais anteriores, se expandisse de forma tão bem sucedida a ponto de originar a estrutura capitalista que sustenta o moderno sistema-mundo. A segunda questão, que é relativa ao funcionamento deste sistema, deve ser colocada para entender seus mecanismos de operação. E, por fim, a terceira grande questão, relativa à sua tendência secular, deve investigar quais fatores devem ser considerados para a compreensão do seu futuro declínio enquanto sistema de organização social. Para os propósitos deste trabalho ganha maior relevância neste momento a investigação relativa à operação do moderno sistema-mundo. Por isso, as questões relativas à gênese e ao futuro da economia-mundo capitalista darão lugar a explicações que auxiliem na compreensão do seu funcionamento atual.

De acordo com Wallerstein, a especificidade que caracteriza a economia-mundo capitalista é a produção para a venda no mercado com o objetivo de realizar a máxima lucratividade possível em um processo de acumulação sem fim de capital. Essa imperativa e permanente acumulação de capital gera uma necessidade constante de mudança tecnológica e expansão de suas fronteiras, o que leva a produção a se expandir continuamente à medida que novas possibilidades de lucro continuem aparecendo. Neste sentido, os homens permanecem em uma busca contínua por inovações que apresentem maneiras alternativas de expandir sua margem de lucro. Nascida da influência teórico metodológica de Marx e Braudel, o conceito de economia-mundo capitalista tal como apresentado por Wallerstein se define por um conjunto de distintas entidades políticas, culturalmente diversas, que operacionalizam o modo de produção capitalista em âmbito global. Para sua análise adota-se uma perspectiva sistêmica que compreende o mundo como uma ampla zona geográfica interligada por distintas relações de trabalho e produção que são organizadas prioritariamente para a busca constante do excedente econômico. Como resultado, surge uma determinada divisão internacional do trabalho, característica de cada período histórico em análise, que cumpre com a função de viabilizar uma

crecente troca de bens essenciais e uma progressiva circulação de capital e trabalho por todos os territórios.

Herda-se de Marx a ideia de que no curso de sua produção social os homens contraem determinadas relações sociais de produção, necessárias e independentes da sua vontade, que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, base real sobre a qual se levanta a sua superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas específicas de consciência social (Marx, 1977). Uma das grandes contribuições de Marx foi afirmar que essa dinâmica capitalista acontece de forma contínua e sistêmica em um movimento que respeita apenas uma regra fundamental, que é investir o excedente e expandir a produção. Nesta condição histórica específica, a acumulação de capital não se apresentaria como uma opção, mas sim como uma necessidade para a própria sobrevivência do capitalista. Todavia, essa dinâmica expansiva do sistema capitalista implica, ao mesmo tempo, em uma permanente dicotomia entre capital e trabalho, o que Marx denominou subsunção real do processo de produção ao capital. Segundo a sua lei geral da acumulação capitalista, quanto mais o capital cresce e se desenvolve, mais ele gera riqueza em um polo e miséria no polo oposto (Marx, 1982).

Em resumo, a economia-mundo capitalista seria portanto uma coletânea de várias instituições inter-relacionadas que, embora não sejam necessariamente novas, foram moldadas em acordo com a superestrutura capitalista e passaram a desempenhar papéis específicos dentro do moderno sistema-mundo. As instituições básicas que se inter-relacionam nessa dinâmica de acumulação sem fim de capital são os mercados, as empresas que competem dentro dos mercados, os múltiplos Estados que compõem o sistema interestatal, os domicílios, as classes e os estamentos sociais (Wallerstein, 2004a). O elemento unificador dessa economia-mundo é a divisão social do trabalho que se estabelece a partir da organização da produção capitalista de bens e mercadorias. Um ponto central, portanto, para a compreensão do funcionamento dessa economia-mundo passa justamente pela análise da divisão do trabalho, que na abordagem do moderno sistema-mundo ganha contornos específicos na medida em que Wallerstein propõe uma ampliação de sua análise para além do seu caráter funcional. Segundo ele, para captar a correta dimensão que envolve as relações sociais na economia-mundo capitalista seria necessário também preocupar-se com a dimensão espacial da divisão do trabalho, o que significa que a distribuição desigual do produto não deve ser observada apenas do ponto de vista das classes sociais, mas deve também ser analisada a partir da perspectiva das distintas

regiões que participam do processo produtivo em escala mundial. Apenas assim seria possível observar desigualdades também regionais que estão envolvidas na produção e distribuição do excedente econômico.

Seguindo essa linha de raciocínio, Wallerstein traça o desenho das relações assimétricas que caracterizam o moderno sistema-mundo a partir da incorporação de duas categorias analíticas básicas, os conceitos de centro e periferia. Ele observa que na economia-mundo capitalista essa dupla conceituação apenas faz sentido se utilizada de forma complementar para significar uma antinomia que se manifesta espacialmente e que é inerente às relações econômicas. Wallerstein explica que embora a utilização desses termos esteja em uso nas ciências sociais desde longa data, o pensamento econômico dominante no século XIX não os enxergava enquanto partes essenciais ao funcionamento do sistema econômico. Para estes teóricos novecentistas, a questão espacial era considerada uma variável exógena que apenas deveria ser levada em conta à medida que a localização de determinados fatores produtivos significasse alguma alteração mais substancial nos custos de produção. Desta forma, as formulações clássicas e neoclássicas tratavam esses conceitos como partes integrantes das teorias dos custos comparativos. Embora existissem questionamentos a essas teorias liberais, principalmente levantados por Friedrich List e os pensadores da escola alemã, essa situação não mudaria significativamente até meados do século XX, quando teóricos latino americanos, liderados por Raúl Prebisch e os pesquisadores da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 25 de fevereiro de 1948, começaram a questionar a ordem econômica internacional dando um novo sentido à expressão centro-periferia<sup>10</sup>.

Wallerstein então traz a dicotomia centro-periférica para sua análise a partir da incorporação de algumas ideias desse nascente movimento intelectual que ficara conhecido como estruturalismo latino-americano. A tese original de Prebisch, um dos seus principais expoentes, explorava o que ele chamava de fatores estruturais que desencadeavam o subdesenvolvimento. Ele argumentava que os países da periferia do sistema eram basicamente exportadores de produtos primários com baixo valor agregado para os países industrializados do centro, o que ocasionava um processo de deterioração dos meios de troca. Prebisch concluía que dessa relação desigual de troca emergiam dois efeitos básicos: a manutenção dos países periféricos em um ciclo vicioso de baixa produtividade e, como resultado, uma menor

---

<sup>10</sup> Para uma exposição sobre a utilização do termo periferia desde os clássicos até os períodos mais recentes, ver a definição do termo em Wallerstein, 1987.

capacidade de poupança na periferia. A partir dessa visão polarizada do sistema mundial capitalista, Prebisch construiu o núcleo de sua teoria acerca da dinâmica capitalista com uma atualização dos conceitos de centro e periferia. Para ele, devido às disparidades das estruturas produtivas nos polos, a economia internacional se caracterizava como um sistema em expansão cíclica sob o impulso de uma difusão assimétrica do progresso técnico. Por isso, a premissa de que a periferia alcançaria os níveis de desenvolvimento do centro seria falsa. Para ele, o capitalismo desenvolvido se expandiria ao aproveitar-se da periferia, não ao desenvolvê-la.

Nesta relação, considerada centro-periférica, os países especializados na produção e exportação de produtos com baixo valor agregado teriam um comportamento passivo porque no centro haveria uma estrutura produtiva homogênea – com altos índices de produtividade na maioria das atividades econômicas – e diversificada em um número maior produtos, ao mesmo tempo em que, na periferia a estrutura produtiva seria heterogênea – distintos níveis de produtividade – e especializada em uma variedade menor de produtos. Essa diferença nos processos produtivos do centro e da periferia causaria uma constante desigualdade nas relações de troca entre os polos em favor do centro. Para Prebisch, enquanto o centro retinha integralmente os benefícios de seu progresso técnico, a periferia repassava parte de seu próprio progresso técnico para o centro, uma conclusão que merece ser considerada, já que aponta, muito antes das análises atuais, para características intrínsecas do sistema capitalista. Sua explicação residia em duas constatações básicas: a primeira de que a elasticidade renda da demanda por produtos industriais era maior do que a da demanda por produtos primários, e a segunda de que a maior coesão da força de trabalho no centro fazia com que um aumento de produtividade na indústria significasse aumento nas taxas de remuneração do fator trabalho. Essa relação centro periférica na economia internacional levava a um desenvolvimento à base de trocas desiguais, com fraca propagação do progresso técnico e baixos índices de inovação tecnológica na periferia (Prebisch, 1949).

A explicação para essa dinâmica assimétrica de desenvolvimento era estrutural, ou seja, argumentava-se que existiam estruturas sócio-políticas de poder que interferiam na economia adequando o mercado em benefício dos países mais desenvolvidos ao mesmo tempo em que as próprias forças de mercado operavam no sentido de manter e aprofundar as desigualdades. Como as operações do mercado tendiam a perpetuar esse padrão de desenvolvimento, Prebisch defendia que a ação política dos Estados era essencial para transformar esse quadro de assimetrias. Em tempo, a tese de Prebisch deu origem a uma vertente analítica que ficou internacionalmente conhecida como “dependentista” devido à defesa da ideia de que as áreas

periféricas do sistema eram dependentes das áreas centrais mais autônomas. Seus principais argumentos foram absorvidos e desenvolvidos por um amplo grupo de economistas e cientistas sociais não apenas na América Latina e no Caribe, mas também na Europa e na América do Norte. Wallerstein explica que nos anos 70 essas novas ideias relativas à periferia ganharam espaço em meio ao grupo de pesquisadores que começavam a falar em análise dos sistemas-mundo. A relação centro-periferia passara então a ser definida por estes analistas para descrever o que eles chamavam de divisão axial do trabalho na economia-mundo capitalista. Nas palavras de Wallerstein:

A relação centro-periférica está sendo definida como a descrição de uma divisão axial do trabalho na economia-mundo capitalista. Centro e periferia se referem menos a localizações e mais a processos que tendem a se refletir em determinadas concentrações geográficas. Estes processos têm como consequência mais importante a formação de Estados dentro de um esquema sistêmico interestatal. Alguém poderia pensar no sistema interestatal como uma superestrutura política da economia-mundo capitalista. Esta economia-mundo é um sistema social histórico, um todo socialmente criado que se desenvolveu em formas específicas através de sua história (Wallerstein, 1987)<sup>11</sup>.

A utilização do termo axial para caracterizar a divisão internacional do trabalho tem por objetivo destacar a amplitude geográfica de uma economia mundo capitalista cujo fluxo de capitais tem como ponto de partida e destino um eixo central. A divisão do trabalho entre as distintas regiões é estabelecida em acordo com o interesse dos Estados mais fortes de garantir aos seus empreendedores capitalistas o controle sobre o sistema produtivo e comercial de modo a absorver uma parcela sempre maior do excedente econômico produzido em escala mundial. Em razão das trocas desiguais, o Estado nacional, que desempenha o papel de eixo central, não apenas concentra espacialmente o maior volume de capitais como também é capaz de absorver integralmente o excedente gerado pelos seus trabalhadores e ainda absorver parcialmente o excedente gerado pelos trabalhadores em outras regiões. Para Wallerstein, a relação centro-periferia se baseia, portanto, numa divisão axial do trabalho entre as distintas regiões do globo onde são desenvolvidas as etapas do sistema produtivo e mercantil.

---

<sup>11</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*The core periphery relationship was now being defined as the description of the axial division of labour of the capitalist world-economy. Core and periphery were now less linked locations than linked processes which tended to be reflected in geographical concentrations. These processes had as one major consequence the formation of states within the framework of an interstate system. One could think of the interstate system as the political superstructure of the capitalist world-economy. This world-economy was an historical social system, a socially created whole which developed in specific ways over its history.*”

Neste sentido, centro e periferia assumem a forma de um conceito que relaciona a capacidade produtiva dos países e o grau de lucratividade dos processos produtivos com a sua posição relativa na hierarquia de poder da estrutura capitalista internacional. Quanto mais lucrativo se mostra um processo produtivo, mais para o centro ele tende a ser classificado. Assim, enquanto o centro representa o local onde predominam atividades de controle do excedente das cadeias produtivas e de produção e difusão de novas tecnologias, a periferia se limita a uma posição subordinada em relação à apropriação do excedente econômico e dependente em relação produção e absorção tecnológica. Para Wallerstein, embora os conceitos de centro e periferia se apliquem de fato a uma relação que se estabelece entre processos produtivos, em sentido figurado eles podem ser utilizados na classificação dos países, de forma que pode se falar em Estados centrais e periféricos concorrendo na economia-mundo capitalista. O ponto central, contudo, permanece sendo a indivisibilidade do sistema mundial. Wallerstein faz questão sempre de reafirmar que falar em centro e periferia da economia-mundo não significa falar em duas economias separadas com leis de funcionamento próprias, mas sim significa falar em um sistema econômico capitalista com diferentes setores executando diferentes funções (Wallerstein, 1974a, p. 2).

No entanto, embora o sistema seja essencialmente caracterizado por essa polarização centro-periférica, na análise de Wallerstein ele não pode ser classificado como um sistema bimodal. Para ele, o sistema-mundo capitalista precisaria de um setor semi-periférico por ao menos duas razões, uma essencialmente política e outra político-econômica. Em termos políticos, seria elementar concluir que em um sistema baseado sobre recompensas desiguais haveria uma constante preocupação com potenciais rebeliões políticas desencadeadas no polo oprimido. Por isso, um dos principais meios políticos de se evitar crises ocasionadas pelo conflito de extremos seria o estímulo ao desenvolvimento de setores intermediários, pois eles tendem a se ver em melhores condições do que os setores mais pobres e criam assim outros níveis hierárquicos. Em termos político-econômicos, a existência de uma multiplicidade de Estados dentro de uma única economia gera duas vantagens para os capitalistas, por um lado, evita o surgimento de um poder imperial com a capacidade de ameaçar os princípios básicos do modo de produção capitalista e, por outro lado, permite que os capitalistas se organizem em acordo com as distintas unidades de poder para criar um ambiente propício para suas operações no mercado. De acordo com Wallerstein:

Em um sistema de trocas desiguais, os países semiperiféricos se colocam no meio em relação aos tipos de produtos que eles exportam e em relação aos parâmetros salariais

e às margens de lucro que eles percebem. Ademais, eles comercializam, ou procuram comercializar, em ambas as direções, de uma forma com a periferia e de outra forma oposta com o centro (Wallerstein, 1974a: 6)<sup>12</sup>.

Um dos principais problemas dessa dinâmica de desenvolvimento intrínseca à economia-mundo capitalista é a lenta transformação das economias nacionais mais periféricas, que se contrasta com o acelerado ritmo de transformações que tem lugar no centro. Parte importante desse problema decorre do fato de que para aumentar seu potencial de lucratividade e galgar posições mais privilegiadas no mercado os capitais necessitam recorrer a expedientes monopolistas junto aos Estados nacionais. Como resultado, os excedentes econômicos de um determinado sistema produtivo permanecem diretamente relacionados com as capacidades de intervenção dos Estados e com o grau de monopolização dos seus produtos e processos. Quanto maior a força de um Estado, maior o seu poder de monopolização em relação a um determinado produto no mercado e, portanto, maior o seu grau de lucratividade. Para os Estados mais fracos, além da extraordinária discrepância nas capacidades produtivas nacionais, pesa ainda a coação externa que os leva a abrir suas fronteiras ao mesmo tempo em que encontram todos os caminhos fechados à sua inserção no mercado internacional. Na formulação de Wallerstein, a economia-mundo capitalista seria, portanto, um sistema-mundo que organiza e distribui os processos produtivos em um ambiente de alcance global onde coexistem múltiplos Estados Nacionais com capacidades distintas de força relativa e que necessitam interferir no jogo de poder do sistema capitalista de mercados para sobreviver e aperfeiçoar os seus níveis de crescimento e desenvolvimento.

### **1.2.3 A dinâmica do sistema interestatal**

De acordo com Wallerstein, o sistema-mundo capitalista deve ser analisado enquanto um sistema histórico dinâmico integrador de Estados e culturas através do estabelecimento progressivo de uma crescente divisão única do trabalho (Wallerstein, 2004b). Em um sistema social como este os únicos limites para a valorização do capital e para a realização de lucros se encontram no próprio mercado e em sua relação com os mecanismos do poder. Neste sentido, para além do mundo concorrencial dos mercados e das empresas que operam na economia-

---

<sup>12</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*In a system of unequal exchange, the semi-peripheral country stands in between in terms of the kinds of products it exports and in terms of the wage levels and profit margins it knows. Furthermore it trades or seeks to trade in both directions, in one mode with the periphery and in the opposite with the core*”.

mundo capitalista, é preciso dedicar uma atenção especial à instituição crucial do Estado, que se define pela ideia de soberania. O conceito de soberania para Wallerstein é uma criação do moderno sistema-mundo para se referir a um poder totalmente autônomo exercido interna e externamente através de uma burocracia civil e militar.

Na economia-mundo capitalista, um Estado soberano surge na verdade por meio de uma reivindicação de autoridade sobre determinado território em meio a um amplo círculo de Estados que formam o sistema interestatal. Por isso, a soberania é, acima de tudo, uma questão de legitimidade, que no moderno sistema-mundo consiste num reconhecimento recíproco por parte das demais entidades estatais já existentes (Wallerstein, 2004a). Seguindo a clássica definição weberiana, Wallerstein afirma que, em teoria, os Estados são os únicos que detêm a prerrogativa do uso legítimo da violência física. Assim, o Estado soberano seria um aparato administrativo e político cujo monopólio do uso legítimo da força física é exercido através do instrumento policial e militar. A coesão interna que gera legitimidade para o exercício de sua autoridade é reforçada através da ideia de nação, que é um objetivo pelo qual todos os Estados aspiram. Historicamente, três formas alternativas têm sido constantemente utilizadas para criar e reforçar a ideia de nação dentro dos territórios: um sistema público de educação, um serviço militar obrigatório e a realização de cerimônias públicas.

Importantes consequências políticas, econômicas e sociais decorrem da existência dos Estados soberanos e do funcionamento do sistema interestatal na economia-mundo capitalista. Wallerstein pontua algumas áreas principais sobre as quais o Estado assegura sua autoridade afetando diretamente os interesses dos empreendedores no mercado. Em primeiro lugar ele destaca que são os Estados que estabelecem as regras e as condições para a circulação de bens, capital e trabalho que cruzam suas fronteiras. Quanto mais forte um Estado, mais complexa é a sua burocracia interna e, portanto, maior será sua capacidade de influenciar decisões de firmas e outros Estados que envolvam trocas transnacionais. Os Estados são também responsáveis por estabelecer as regras que protegem os direitos de propriedade dentro de seus limites territoriais. Esses direitos são a essência sem a qual o sistema capitalista não poderia operar, por isso os Estados podem influenciar todas as decisões de investimento apenas com base na extensão e profundidade das suas leis de proteção aos direitos de propriedade.

Outros direitos também regulados pelos Estados e que influenciam diretamente o processo produtivo dos empreendimentos capitalistas são aqueles que protegem os trabalhadores dentro de cada território nacional. Além de afetar os custos produtivos das empresas com a regulação do trabalho, os Estados são responsáveis por decidir o percentual

dos demais custos produtivos que serão internalizados pela máquina pública e definir quais – e em que medida – produtos e processos serão protegidos por meio de práticas monopolistas. Por fim, Wallerstein destaca que os Estados tributam e possuem uma especial capacidade de interferir externamente para persuadir a decisão de outros Estados que eventualmente afetem empresas em operação dentro de suas fronteiras (Wallerstein, 2004a). Assim, em paralelo à expansão da economia-mundo capitalista se desenvolve uma rede de relações políticas movida por um espírito de rivalidade entre Estados nacionais, cada qual objetivando apoiar seus capitais, ampliar a divisão do trabalho em seu benefício, garantir condições de monopólio para suas firmas e aumentar a sua arrecadação.

Juntamente com os Estados, as empresas e os ramos da atividade econômica assumem um papel fundamental na operação da economia-mundo capitalista de Wallerstein. As empresas são definidas como competidores que operam no mercado através de relações comerciais estabelecidas com outras empresas em um ambiente extremamente competitivo onde apenas os mais fortes sobrevivem. Wallerstein afirma que muito embora capitalistas advoguem regularmente em favor de mercados progressivamente mais livres, eles de fato não podem conviver com mercados totalmente livres, pois suas margens de lucro ficariam muito vulneráveis. Esta constatação se apoia também na visão braudeliana de que haveria uma relação direta entre os processos de produção e reprodução do capital e os processos de formação dos Estados e das economias nacionais. Na verdade, afirma Wallerstein, o que os vendedores preferem não é um livre mercado, mas sim uma situação de monopólio em que possam experimentar taxas mais altas e prolongadas de lucro.

De acordo com a análise do moderno sistema-mundo, muito embora monopólios perfeitos sejam situações muito difíceis de serem alcançadas, situações quase monopólicas são frequentemente observadas na economia-mundo capitalista. A condição exigida para se criar uma situação de quase monopólio é o apoio de uma máquina estatal relativamente forte para sustentar tal condição. Dentre as diversas formas de quase monopólio destaca-se o sistema de patentes que reserva direitos de propriedade para determinadas invenções por um período específico de tempo. Em grande parte são os direitos de patente que fazem com que os produtos mantenham-se caros para os consumidores e extremamente lucrativos para os produtores. Outras formas bastante conhecidas de quase-monopólios são as medidas tarifárias protecionistas de Estado, os subsídios fiscais a determinados produtores, o poder de barganha em grandes negociações comerciais envolvendo Estados e a capacidade de Estados mais fortes impedirem a adoção de medidas contra protecionistas por parte de Estados mais fracos.

De acordo com a análise do moderno sistema-mundo as firmas são afetadas pelas decisões políticas não apenas de seus próprios Estados, mas também são afetadas em grande parte pelas decisões de outros Estados à medida que necessitam de uma cada vez mais ampla circulação de seus produtos e fatores produtivos. Wallerstein afirma que existem duas maneiras para que as firmas negociem com outros Estados no cenário externo, uma direta e outra indireta. A primeira seria mais complicada porque demandaria um comportamento semelhante ao utilizado para lidar com o seu próprio Estado – pressão política, subornos, troca de favores. O problema é que, fora de sua arena local, existem inúmeras desvantagens para este tipo de comportamento. Por outro lado, a forma indireta seria uma atuação intermediada pelo seu próprio Estado que, dependendo de sua força e capacidade de persuasão perante os demais Estados, poderia gerar pressão suficiente para conseguir condições favoráveis para atuação de suas firmas nas relações internacionais.

Assim como é enfatizado por Wallerstein, os Estados existem e atuam em uma estrutura sistêmica de poder interestatal que pode ser interpretada a partir de distintos níveis de força relativa. O nível de força de cada Estado em particular não se relaciona apenas com a sua capacidade de organização e exercício de sua autoridade internamente, mas sim, e principalmente, se relaciona com a sua capacidade de manter-se com a cabeça erguida no ambiente extremamente competitivo do sistema-mundo. Neste contexto, muito embora todos os Estados sejam teoricamente soberanos, é fato reconhecido por todos que aqueles que detém níveis mais elevados de força relativa possuem maior facilidade para intervenção em questões internas de outros Estados mais fracos. Isso significa que os Estados mais fortes se relacionam com os mais fracos através de uma constante pressão em busca de favorecimento para as firmas localizadas em seus territórios.

Um dos exemplos mais evidentes deste tipo de pressão pode ser observado nos debates travados em torno dos aspectos fundamentais que regem as negociações comerciais internacionais. Enquanto os Estados Unidos e a União Europeia demandam constantemente que o resto do mundo abra suas fronteiras para os seus produtos manufaturados e serviços provenientes de seus territórios, eles resistem fortemente à abertura de suas fronteiras para um mais livre fluxo de produtos agrícolas ou têxteis oriundos de países mais fracos. Segundo Wallerstein:

Estados fortes se relacionam com os Estados fracos pressionando-os a empossar e manter no poder pessoas que os Estados fortes julguem aceitáveis, e eles exigem que os Estados fracos se unam a eles pressionando outros Estados ainda mais fracos para

conseguir que eles se conformem com as necessidades políticas dos mais fortes. Estados fortes se relacionam com Estados fracos pressionando-os a aceitar práticas culturais, linguísticas e educacionais, inclusive influenciando as universidades onde os estudantes podem estudar e a distribuição midiática que reforça os seus vínculos de poder de longo prazo. Estados fortes se relacionam com Estados fracos pressionando-os a segui-los na arena internacional (tratados, organizações internacionais). E, ao mesmo tempo em que os Estados fortes podem subornar os líderes de Estados fracos, os Estados fracos acabam comprando a proteção dos Estados fortes por meio do acerto de arranjos nos fluxos de capital (Wallerstein, 2004a, p. 55)<sup>13</sup>.

Para além dessa relação assimétrica de forças, os Estados mais poderosos também se ocupam do relacionamento com outros Estados que possuem níveis similares de força, o que cria um ambiente de intensa rivalidade interestatal. De acordo com Wallerstein, assim como ocorre com grandes empresas privadas, a competição entre dois ou mais Estados com elevados níveis de força relativa acaba gerando um efeito contraditório. Ao mesmo tempo em que eles competem fervorosamente entre si em uma espécie de jogo de soma-zero, onde os ganhos de um significam perdas do outro, eles mantêm em comum o mesmo interesse de sustentar a existência do sistema interestatal. Com isso, o moderno sistema-mundo opera simultaneamente com estímulos que apontam tanto para um sistema interestatal anárquico quanto para um sistema interestatal ordenado (Wallerstein, 2004a).

Além dessa dinâmica contraditória envolvendo Estados poderosos e da relação assimétrica de forças envolvendo os Estados mais fracos, existe ainda espaço para o papel desempenhado pelos heterogêneos Estados semiperiféricos. Para Wallerstein, estes Estados possuem um nível intermediário de força que os impulsiona de forma diferenciada rumo a níveis sempre mais altos dentro da escala de desenvolvimento e modernização. Os países semiperiféricos são forçados a escolher suas alianças e oportunidades econômicas sempre tendo em vista outros países semiperiféricos que concorrem por espaço e oportunidades. Portanto, o sistema interestatal que configura a economia-mundo capitalista é composto por uma contínua competição entre Estados rivais, que normalmente é identificada pelo termo balanço de poder (Wallerstein, 2004a). Neste contexto, periodicamente se desenvolve um cenário de dominação, que para Wallerstein pode ser de dois tipos, imperial ou hegemônica. No entanto, assim como

---

<sup>13</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*Strong states relate to weak states by pressuring them to install and keep in power persons whom the strong states find acceptable, and to join the strong states in placing pressures on other weak states to get them to conform to the policy needs of the strong states. Strong states relate to weak states by pressuring them to accept cultural practices-linguistic policy; educational policy, including where university students may study; media distribution-that will reinforce the long-term linkage between them. Strong states relate to weak states by pressuring them to follow their lead in international arenas (treaties, international organizations). And while strong states may buy off the individual leaders of weak states, weak states as states buy the protection of strong states by arranging appropriate flows of capital*”.

já observado, na interpretação do moderno sistema-mundo apenas a dominação hegemônica seria compatível com os propósitos da economia-mundo capitalista.

Observa-se que as características da economia-mundo, em especial o fato de possuir uma única divisão do trabalho operacionalizada através de múltiplas estruturas políticas e culturais, permitem que a essência do sistema capitalista se mantenha. Sob a hegemonia de um Estado em particular, cria-se um ambiente propício de estabilidade para o desenvolvimento e expansão das firmas capitalistas, em especial àquelas quase monopolistas vinculadas ao poder hegemônico. No entanto, assim como afirma Wallerstein, tanto as empresas quase monopolistas quanto as hegemônias de poder quase absolutos são auto destrutivas. O ponto determinante seria a capacidade de se dedicar irrestritamente ao propósito de acumulação sem fim de capital. O poder hegemônico apenas pode ser mantido à medida que ele se diversifica para atender prioridades políticas e militares – típicas de impérios-mundo, o que, em tese, seria demasiadamente caro e abrasivo. Por isso, mais cedo ou mais tarde a condição de hegemonia entraria em declínio frente à expansão de outras entidades soberanas de poder concorrentes. Para Wallerstein:

A economia-mundo capitalista precisa dos Estados, precisa do sistema interestatal, e precisa da periódica aparição de poderes hegemônicos. Contudo, a prioridade dos capitalistas não é nunca a manutenção, muito menos a glorificação, de qualquer destas estruturas. A prioridade permanece sempre sendo a acumulação sem fim de capital, que é melhor alcançada em meio a um conjunto mutante de dominações políticas e culturais dentro do qual as firmas capitalistas atuam, com o apoio dos Estados, mas buscando sempre escapar ao seus domínios (Wallerstein, 2004a, p. 59)<sup>14</sup>.

Portanto, a única forma de dominação compatível com esse sistema é aquela atingida por meio do periódico aparecimento de poderes hegemônicos nacionais que se sucedem. À medida que o poder de um declina, outros estão sempre em busca de substituí-lo, mesmo que essa transição seja apenas observável no tempo mais longo das conjunturas. De uma forma geral, Wallerstein define em termos bastante concretos que teoricamente é impossível o desenvolvimento simultâneo de diversos Estados nacionais. Por isso, o distanciamento entre as realidades nacionais que caracteriza o sistema centro-periférico não seria uma anomalia, mas sim a essência básica de operação da economia-mundo capitalista. À medida que alguns países

---

<sup>14</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*The capitalist world-economy needs the states, needs the interstate system, and needs the periodic appearance of hegemonic powers. But the priority of capitalists is never the maintenance, much less the glorification, of any of these structures. The priority remains always the endless accumulation of capital, and this is best achieved by an ever-shifting set of political and cultural dominances within which capitalist firms maneuver, obtaining their support from the states but seeking to escape their dominance*”.

ascendem, outros devem necessariamente descender, de forma que “alguns países podem se desenvolver, mas aqueles que ascendem o fazem às custas dos outros que declinam” (Wallerstein, 1974a, p. 7)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*some countries can develop. But the some that rise are at the expense of others that decline*”.

## 2 PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Em uma perspectiva sistêmica de análise das relações internacionais percebe-se, tal como observado na parte introdutória, que a economia mundo é constituída por uma rede global de processos produtivos interligados que engendram determinados vínculos políticos, econômicos e sociais com o objetivo de organizar a divisão social do trabalho para operacionalizar a busca pelo princípio fundamental de maximização da acumulação de capital. Em termos analíticos, isso significa que o sistema interestatal capitalista deve ser considerado a partir de sua própria dinâmica estrutural, e não apenas a partir das especificidades que caracterizam os países e seus respectivos processos de desenvolvimento. A ideia central sobre a qual se baseia esse método de análise consiste na afirmação da existência de uma economia-mundo regida por uma totalidade sistêmica cujas características estruturais determinam o funcionamento das atividades econômicas de todas as sociedades nacionais que a integram. Por isso, o nível de desenvolvimento dos países é entendido como uma complexa determinação histórica influenciada muito mais pela posição que cada Estado ocupa dentro da estrutura hierárquica de poder evidenciada na divisão internacional do trabalho do que pelas iniciativas políticas internas dos seus governos em particular.

Em meados do século XX, sob o argumento de que o desenvolvimento das atividades comerciais internacionais e a maior interdependência das nações levariam a uma aproximação entre os distintos níveis de riqueza dos Estados, foram desenhados acordos de cooperação política e econômica com o objetivo de facilitar e estimular os fluxos comerciais entre os países. Embora muitos tenham sido aparentemente bem sucedidos, percebeu-se que, ao contrário do que previam os principais arquitetos do sistema internacional no imediato pós-guerra, houve, na realidade, um aumento progressivo das desigualdades em meio a uma constante e profunda transformação do próprio sistema nas décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial. Para os autores que interpretam a dinâmica de funcionamento do sistema como resultado de uma relação polarizada entre centro e periferia, as crescentes desigualdades entre os países poderiam ser explicadas pelas disparidades das estruturas produtivas nos polos, que determinavam o ritmo de expansão econômica à base de uma difusão assimétrica do progresso técnico.

Em um esforço recente de síntese publicado no seu livro “O Capital no século XXI”, Thomas Piketty apresenta como um dos seus principais resultados a constatação de que a

dinâmica de distribuição de riquezas, que jamais deixou de ser profundamente política, revela uma engrenagem poderosa que ora tende para a convergência, ora para a divergência. Ele afirma que não há qualquer processo natural ou espontâneo que possa evitar que prevaleçam as forças desestabilizadoras que promovem a desigualdade (Piketty, 2014, p. 27). A solução, portanto, para combater os efeitos nefastos de tão abrupta discrepância socioeconômica entre os países, e dentro deles, é eminentemente política e social. Para Piketty, o principal mecanismo que permite o desenvolvimento das forças que favorecem a convergência entre as distintas realidades nacionais é a difusão do conhecimento, tanto no âmbito internacional quanto no doméstico. Isso significa que as economias mais pobres diminuem o atraso em relação às mais ricas somente à medida em que conseguem alcançar o mesmo nível de conhecimento tecnológico, de qualificação da mão de obra e de educação (Piketty, 2014, p. 75).

Neste sentido, dada a centralidade da tecnologia e do acesso aos conhecimentos científicos para o desenvolvimento e sua extrema importância para alavancar as economias dos países da periferia e semiperiferia do sistema internacional, seria desejável que, tendo em vista um desenvolvimento humano mais justo e equilibrado, tais países obtivessem melhores condições de acesso à fronteira tecnológica. No entanto, a maioria dos produtos considerados de alta e média-alta tecnologia são gerados pelo setor privado no interior das grandes corporações transnacionais, que mantém seus principais polos de desenvolvimento científico-tecnológico nos países desenvolvidos, gerando uma crescente assimetria entre os proprietários de tais tecnologias e as partes do mundo onde elas são mais necessitadas. Consequentemente, há um enorme distanciamento entre as tecnologias desenvolvidas e apropriadas pelas firmas nos países desenvolvidos e aquelas acessíveis e, de fato, utilizadas pelos países em desenvolvimento (Unctad, 2001). O atraso tecnológico da grande maioria dos países do sistema internacional, resultante dessa relação paradoxal, é, desta forma, uma das características mais marcantes da economia-mundo contemporânea e motivação principal deste trabalho.

Antes, contudo, de avançar sobre o estudo do tema, vale ressaltar que, assim como afirma Theotonio dos Santos, para entender a problemática que envolve as questões relativas ao desenvolvimento científico e tecnológico e sua difusão em escala internacional é preciso, antes de tudo, observar que a revolução tecnológica que marcou a industrialização nos tempos mais recentes desencadeou um progressivo processo de automatização da produção capitalista que agravou a dependência do sistema produtivo em relação às atividades científicas. Isso significa que a atividade de produção do conhecimento científico se tornou cada vez mais valorizada e foi progressivamente sendo convertida em uma esfera do próprio capital, se

transformando em um instrumento fundamental de poder na competição interempresarial. Por isso, para investigar o tema é fundamental realizar um exercício de reflexão que reconheça o fato de que a evolução tecnológica só pode ser compreendida no conjunto do desenvolvimento das forças produtivas, que nos tempos mais recentes têm na atividade de pesquisa e desenvolvimento o seu eixo fundamental (Santos, 1994, p. 8). Assim, em um esforço de reflexão que se aproxime do que Santos chamou de uma Economia Política da Ciência e Tecnologia, esta pesquisa busca analisar o problema da desigualdade de riquezas entre os países a partir da perspectiva do atraso tecnológico e algumas de suas principais causas políticas.

Considerando, portanto, que o processo de difusão do conhecimento é um dos principais mecanismos de convergência entre as distintas realidades nacionais, a primeira tarefa desta pesquisa foi a de tentar compreender alguns conceitos e perspectivas que têm norteado o debate sobre o tema nos últimos anos. Em linhas gerais, trata-se de apresentar, neste capítulo inicial, algumas ideias sobre o conceito de tecnologia e os principais mecanismos contemporâneos utilizados para sua transferência internacional. Em seguida, serão apresentados alguns elementos centrais que compõem a perspectiva de análise do conhecimento enquanto um bem público global e a relação paradoxal do seu valor, que é fruto da própria evolução tecnológica. Por fim, os limites da cooperação internacional e o chamado “problema dos ganhos relativos” serão discutidos a partir de uma crítica ao modelo convencional, que simplesmente desconsidera as profundas assimetrias internacionais.

No capítulo seguinte, à luz de algumas considerações sobre a retórica do progresso, da modernização e do desenvolvimento na economia-mundo capitalista, serão resgatadas as experiências recentes de cooperação política por meio das Nações Unidas e de cooperação econômica por meio das Instituições de Bretton Woods. Esse esforço de análise histórica trata-se de uma reflexão acerca dos paradigmas da cooperação política e econômica internacional para tentar responder à questão sobre as causas que têm levado ao crescente distanciamento tecnológico entre os países. Para encerrar o capítulo, apresenta-se uma discussão sobre a nova divisão internacional do trabalho, sobre o conceito de globalização e outras hipóteses contemporâneas que auxiliam na compreensão da questão tal como ela se apresenta atualmente. Por fim, no último capítulo, um breve histórico sobre a evolução das instituições internacionais que se ocupam das questões relativas ao intercâmbio global de ciência e tecnologia e uma análise um pouco mais aprofundada dos termos do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio servem de base para a discussão sobre as controvérsias mais recentes que envolvem os acordos de cooperação tecnológica internacional.

## **2.1 Sobre o conceito de tecnologia e os modos de transferência tecnológica internacional**

Tecnologia e transferência tecnológica são conceitos complexos e de difícil precisão. O primeiro é rotineiramente utilizado por diversas pessoas com diferentes propósitos e nos mais distintos lugares, o que confere a ele uma importância capital nos exercícios de análise social. Porém, seu uso indiscriminado muitas vezes ofusca seu real significado. Assim como explica Álvaro Vieira Pinto, de acordo com o seu primeiro significado etimológico, a palavra “tecnologia” tem de ser a teoria, a ciência, o estudo, a discussão da técnica, abrangidas nesta última noção as artes, as habilidades do fazer, as profissões e, de uma forma geral, os modos de produzir. A tecnologia, neste sentido, aparece com o valor fundamental e exato de “logos da técnica” (Pinto, 2005, p. 219). No entanto, Vieira Pinto chama atenção para o fato de que há pelo menos outros três significados principais que devem ser levados em consideração na utilização do termo. Em primeiro lugar, tecnologia também significa, pura e simplesmente, técnica, indiscutivelmente sua acepção mais largamente utilizada. Em adição, o conceito de tecnologia também pode ser utilizado para se referir ao conjunto de todas as técnicas de uma sociedade particular em um determinado tempo histórico e pode ser entendido em sua conotação ideológica, que o submete aos efeitos do pensamento em um progressivo desligamento de suas bases materiais.

Basta uma rápida folheada em qualquer livro de história para perceber que, desde o alvorecer da humanidade, são os avanços técnicos que marcam as distintas etapas do desenvolvimento social nos trabalhos dos historiadores. Arechiga (1988) lembra que o paleolítico e o neolítico se diferenciam pela técnica empregada na produção de instrumentos e artefatos de pedra, que a idade do bronze e a do ferro são assim denominadas pelos conhecimentos adquiridos pelo homem sobre a extração e beneficiamento dos metais e que a descoberta da roda, do vinho, da pólvora e diversos outros produtos que são frutos do desenvolvimento técnico da humanidade representam marcos históricos consideráveis. Ao longo das últimas décadas, o debate sobre a tecnologia enquanto técnica tem atraído grande atenção na academia e nos setores produtivos industriais, principalmente em razão de diversas hipóteses sugerindo uma nova revolução tecnológica desencadeada, essencialmente, pelas novas técnicas desenvolvidas no tratamento da informação. Como resultado, o caminho da produção e reprodução do conhecimento, em suas diversas formas, tem sido crescentemente considerado como a mais importante fonte de vantagens competitivas para todos os tipos de

empreendimentos capitalistas. Por isso, a capacidade dos empreendedores de recorrer a fontes externas de conhecimento por meio de diferentes canais de transferência de tecnologias se mostra uma das principais estratégias de sobrevivência para as empresas em um ambiente internacional de extrema concorrência.

Resgatando as ideias de Schumpeter, Santos (1987) destaca que um estudo mais detalhado sobre o processo de produção do conhecimento e sua relação com a mudança tecnológica permite a sua separação em três etapas distintas: invenção, inovação e difusão. Para ele, a interligação destas etapas, promovida por uma crescente planificação do sistema produtivo, opera como fonte de crescimento econômico e funciona como eixo da acumulação de capital na economia-mundo, de modo que a sua análise permite atingir o âmago do problema que envolve os aspectos relacionados à comercialização da propriedade intelectual. Santos explica que a principal distinção entre as etapas de invenção e inovação se concentra no fato de que a simples existência da primeira não implica necessariamente na sua utilização comercial. Muito embora a invenção de um novo produto ou processo produtivo se realize de fato com a criação de um bem de consumo final diferenciado ou com a implementação de uma nova técnica produtiva mais eficiente, ela não é por si só garantia de resultados econômicos. Santos explica que diversos fatores, dentre os quais pode se destacar a existência ou não de um amplo sistema de proteção aos direitos de propriedade intelectual, influenciam a decisão dos empresários de pôr em prática um projeto que envolva alguma nova invenção. Ao passo que a etapa de inovação é de fato marcada pelo início da utilização comercial de uma nova invenção, a etapa seguinte de difusão das inovações em direção ao conjunto do sistema produtivo se concretiza com a adoção da inovação por novas empresas no ramo dentro ou fora do seu próprio país. Nessa etapa o grau de proteção conferido à nova tecnologia nos diferentes países se torna um fator essencial para a sua difusão internacional.

Neste sentido, a ideia de transferência tecnológica ganha destaque, pois está associada com a constatação de que o intercâmbio de tecnologia entre sociedades mais e menos avançadas sempre foi um tema recorrente nas ciências sociais. Tanto é que evidências históricas sugerem que, na economia-mundo capitalista, as sociedades mais atrasadas que se desenvolveram o fizeram sempre à base de uma efetiva exploração internacional do conjunto de tecnologias disponibilizadas pelos países líderes (Landes, 1969; Chang, 2001). Esse *catch up* tecnológico, entretanto, não se deu apenas pelos caminhos convencionais do comércio, mas sim, e fundamentalmente, pelo empenho de empreendedores locais, e dos Estados, direcionado para o domínio, em muitos casos não autorizado, dos diversos elementos que compõem as distintas

tecnologias. Em geral, os casos mais bem sucedidos de desenvolvimento nacional são vistos como provenientes de um esforço para adquirir conhecimentos técnicos nos setores considerados mais dinâmicos da economia.

Para além da estratégia de assimilar tecnologia externa nos setores considerados como propulsores do crescimento econômico, a ideia de transferência tecnológica também envolve uma preocupação com as transformações em infraestrutura, educação básica, formação superior e outras fontes indispensáveis à assimilação da mudança tecnológica. Neste sentido, a transferência de tecnologia se apresenta como um dos mais importantes processos que influenciam a performance econômica de Estados e firmas. Embora sua definição em termos conceituais seja uma tarefa complicada por depender do sentido que se aplica à ideia de tecnologia e do seu contexto, em linhas gerais, ela pode ser sintetizada como o processo em que se movimenta determinada tecnologia entre duas entidades, seja na forma de ativos físicos, *know-how* ou conhecimentos técnicos. Um movimento que pode ser considerado bem sucedido quando o receptor da tecnologia pode efetivamente utilizá-la e, eventualmente, assimilá-la (Ramanathan, 2011, p. 6).

Na literatura econômica é comum encontrar trabalhos que se preocupam em distinguir os termos transferência e difusão tecnológica. Enquanto o último é interpretado como um processo, muitas vezes, passivo de disseminação de determinados tipos de conhecimento tecnológico, o primeiro tende a se referir a um processo proativo, não gratuito, de disseminação ou aquisição de conhecimentos, experiências e outros elementos relacionados. Neste trabalho, entende-se que ações deliberadas de transferência tecnológica entre países integram um processo mais amplo de difusão tecnológica em âmbito global. O importante, no entanto, é compreender que a transferência de tecnologias não envolve apenas a movimentação de ativos físicos incorporados em produtos ou até mesmo patentes. Ela envolve também uma dimensão muito difícil de se quantificar, que é o conjunto de conhecimentos e habilidades que compõem toda a estrutura produtiva de cada país em particular.

De acordo com o Comitê sobre Desenvolvimento e Propriedade Intelectual da OMPI, em sentido amplo, a transferência de tecnologia se refere a uma série de processos que viabilizam e facilitam o fluxo de habilidades, conhecimento, ideias, *know-how* e tecnologia entre diferentes partes interessadas, tais como universidades e institutos de pesquisa, organizações internacionais, intergovernamentais e não governamentais, entidades do setor privado e pessoas, bem como países (Wipo, 2014). Desta maneira, tratar da tecnologia enquanto, pura e simplesmente, técnica significa considerá-la como produtos, processos e

métodos gerenciais que podem se manifestar nas mais variadas formas, o que significa que nenhuma técnica pode ser considerada apenas como um conjunto de elementos codificados ou materializados em um determinado processo ou produto. Na prática, assim como sugere a literatura especializada, a tecnologia deve ser analisada a partir de duas formas distintas de manifestação, uma explícita e outra tácita. Isso significa que, para além de sua forma mais comumente reconhecida, que é aquela mais aparente por estar concretizada em produtos, projetos ou códigos específicos facilmente transferíveis, existe uma outra forma de conhecimento técnico que é implícito, intangível, silencioso.

Neste sentido, além do conhecimento explícito, formalmente articulado, inclui-se a sua variante amplamente reconhecida pela expressão *know-how*, que se refere a formas dificilmente quantificáveis, como experiências pessoais, qualificação e rotinas organizacionais, por exemplo. Para Radosevic (1999), essa distinção necessária, que destaca a natureza tácita da mudança tecnológica, evidencia três aspectos fundamentais do processo de transferência tecnológica: um relacionado com investimentos, que devem se estender às atividades de aprendizagem no local que recebe a tecnologia; outro relacionado com a transferência de habilidades específicas necessárias para dominar a nova técnica adquirida; e um último relativo ao que ele chama de distanciamento tecnológico, que se refere às distintas condições físicas, econômicas e sociais dos lugares. Portanto, é preciso observar que transferir tecnologia não é um processo puramente mecânico em que direitos de propriedade intelectual são transacionados no mercado e, como consequência, movidos de uma firma a outra. Por isso, ele não deve ser analisado simplesmente como uma relação comercial, mas sim deve ser entendido como parte integrante de uma transformação mais ampla de toda a estrutura produtiva dos países.

Contudo, nem sempre essa dimensão mais ampla é considerada e problematizada, especialmente porque o mundo está dominado por grupos transnacionais que fundam grande parte do seu poder sobre o domínio da tecnologia, da informação e do conhecimento científico. De uma forma geral, as corporações transnacionais estão entre as principais fontes produtoras de novas tecnologias, o que significa que elas são responsáveis por grande parte do conteúdo tecnológico transferido entre países nas suas mais variadas formas. Apesar das grandes dificuldades de se quantificar os fluxos internacionais de tecnologia e determinar com precisão todos os seus canais de transmissão, é possível identificar algumas modalidades específicas de transferência tecnológica que se destacam, a grande maioria delas com participação ativa e fundamental das grandes corporações. Dentre as mais utilizadas, podem ser relacionadas as seguintes:

*a. Investimentos externos, empreendimentos comuns, fusões e aquisições;*

À medida que os países se inclinam para a abertura comercial e para a liberalização dos fluxos de capital, os investimentos externos operados pelas empresas transnacionais continuam se mostrando como uma das principais forças mobilizadoras da transferência internacional de tecnologias. Em linhas gerais, investimentos externos são aqueles feitos pelas empresas fora dos seus territórios de origem, mas dentro de suas próprias companhias. Além deles, os empreendimentos comuns, ou *joint ventures*, que significam a união de duas ou mais empresas com o objetivo de explorar de forma conjunta uma determinada atividade econômica, são estratégias que permitem às partes se beneficiarem dos conhecimentos compartilhados pelas suas associadas. Ademais, os processos, cada vez mais comuns, de fusão e aquisição de empresas envolvem a transferência de direitos de propriedade intelectual e são outro canal bastante evidente de transferência de tecnologia.

*b. Pagamento de Royalties e Licenças;*

Um direito de patente é uma das formas mais convencionais através da qual o proprietário de uma determinada tecnologia a disponibiliza para outros produtores, geralmente mediante o pagamento de royalties ou licenças de uso, que são as contrapartidas legais através das quais as tecnologias são reveladas pelos seus proprietários. A aquisição dos direitos de uso de uma determinada tecnologia é, a princípio, uma das formas mais evidentes e diretas de transferência tecnológica. De acordo com Hoekman e Javorcik (2006), com a exceção dos Estados Unidos, mais da metade de todo o crescimento da produtividade em países da OCDE é proveniente da importação de tecnologias por meio de patentes, uma proporção que é ainda maior à medida que é analisada a partir da perspectiva de economias menores. O conhecimento codificado na forma de patentes pode ser facilmente transacionado e, justamente por isso, tem sido alvo de intensa e extensa proteção.

*c. Importação de bens;*

A importação de bens é uma importante fonte de difusão internacional de tecnologia, pois permite que firmas tenham acesso a tecnologias embutidas em máquinas e

equipamentos, o que possibilita, dentre outras atividades, o desenvolvimento tecnológico por meio da chamada engenharia reversa que se aplica sobre mercadorias produzidas no exterior. Muito embora seja praticamente impossível mensurar com precisão o percentual tecnológico embutido nos diferentes tipos de bens, é amplamente reconhecido que os bens de capital são aqueles que carregam o maior percentual de conteúdo tecnológico embutido, o que confere a eles um papel estratégico nos processos de desenvolvimento econômico.

*d. Exportações;*

Embora não seja consensualmente reconhecido que as exportações também desempenham papel importante no processo de transferência de tecnologias, um número crescente de autores tem considerado que os mercados externos são, para além de uma fonte de demanda, uma fonte também de aprendizagem. Dependendo do tipo de comunicação que se estabeleça entre os vendedores e seus compradores, e da capacidade de absorção de novas informações por parte dos vendedores, uma quantidade maior ou menor de conhecimento pode ser transferida através deste tipo de relação comercial.

*e. Subcontratação*

Essa modalidade de transferência tecnológica é uma das que mais tem ganhado espaço à medida que, nas últimas décadas, tem se intensificado o processo de internacionalização do capital. A subcontratação, neste sentido, é uma expressão utilizada para definir uma relação entre empresas que se estabelece quando parte de um processo produtivo da empresa principal é fornecida por uma empresa independente, que passa a integrar sua cadeia de produção. Ao mesmo tempo em que esse tipo de contratação, também conhecido por fornecimento externo ou *outsourcing*, pode se tornar bastante lucrativo para a empresa contratante, ele também se mostra como uma importante fonte de transferência de conhecimentos, principalmente através de exigências e especificações técnicas transmitidas a partir da empresa contratante.

*f. Acordos de cooperação tecnológica*

Definir os acordos de cooperação enquanto canais de transferência tecnológica é uma tarefa complexa, pois há inúmeras controvérsias sobre a eficácia de tais acordos para

uma real transferência de tecnologias. Em todo caso, as alianças cooperativas são acordos através dos quais se estabelecem os parâmetros básicos de uma relação entre firmas, instituições e/ou países para que seja viabilizado o fluxo de conhecimentos e tecnologias entre as partes. O mais importante acordo multilateral de cooperação tecnológica em vigor é o Acordo sobre TRIPS, que serve de referência para a harmonização dos direitos de propriedade intelectual entre os países.

*g. Mobilidade de pessoas*

Apesar das dificuldades de se estabelecer com precisão a sua real contribuição para o intercâmbio de conhecimentos entre países, a mobilidade internacional de pessoas tem sido historicamente considerada um dos mais importantes mecanismos de transferência tecnológica. As migrações de pessoas qualificadas, que até pouco tempo eram interpretadas em sentido unilateral pela expressão “fuga de cérebros”, tem sido cada vez mais consideradas também em seu sentido inverso, ou seja, através dos benefícios trazidos pelo retorno de pesquisadores e especialistas aos seus territórios de origem (Kapur e Mchale, 2005). Muitos elementos do chamado conhecimento tácito podem ser absorvidos através desse mecanismo.

Uma breve análise dessas modalidades de transferência tecnológica, que são as mais evidentes na economia-mundo contemporânea, permite constatar o papel preponderante exercido pelas grandes corporações transnacionais neste processo. Ademais, percebe-se que o estabelecimento de laços de cooperação internacional se mostra como uma estratégia fundamental no contexto de expansão global levado a cabo por tais empresas, em especial os laços de compromisso estabelecidos pelo Acordo sobre TRIPS e o seu amplo movimento de harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual. Neste sentido, é válido observar algum espaço para uma breve exploração da questão que envolve a controvérsia atual sobre as perspectivas de uma maior universalização do acesso ao conhecimento a partir da perspectiva da contraposição entre os conceitos de bens públicos e privados no estudo da economia internacional. Considerando as especificidades que caracterizam o conhecimento enquanto um bem público global e os impedimentos e limites à sua mais ampla difusão impostos pela própria necessidade de acumulação que caracteriza, por sua vez, a economia-mundo capitalista, será possível começar a compreender os entraves inerentes aos mais recentes esforços de cooperação tecnológica internacional.

## **2.2 A análise do conhecimento enquanto um bem público global, o paradoxo do seu valor e o “problema dos caronas”**

Embora o conceito de bem público não seja uma novidade do século XX, é possível afirmar que ele começou a ser tratado de forma mais sistemática no campo da ciência econômica a partir do momento em que Paul Samuelson (1954) desenvolveu sua teoria dos bens públicos identificando-os como bens de consumo coletivo. Com a divisão estabelecida pelos conceitos de bens privados e coletivos o autor procurava encontrar o caminho que conduziria ao equilíbrio ideal entre a oferta de bens próprios da esfera pública e bens próprios à esfera privada. Para Samuelson, a diferença básica entre esses dois tipos de bens residia no fato de que os privados eram aqueles cujo consumo por um indivíduo reduzia sua disponibilidade para outros e os públicos, inversamente, eram aqueles cujo consumo não afetaria sua disponibilidade para outros indivíduos. Desde então, passou a ser usual nas análises dos economistas apresentar a definição de um bem público a partir dos conceitos macroeconômicos de rivalidade e exclusibilidade que classificam os diversos tipos de bens. Considera-se que um bem é público na medida em que ele apresenta características de não rivalidade no consumo e não exclusibilidade na oferta, ou seja, quando o seu consumo por parte de um indivíduo não reduz a quantidade disponível do bem para o consumo de outros e quando as características de sua oferta não excluem nenhuma pessoa da possibilidade de consumi-lo.

A ideia de bens públicos é utilizada, portanto, para definir bens que em situações limite possuam essas duas propriedades básicas de publicidade, geralmente consideradas dentro de um contexto nacional. Assim, a melhor maneira de compreender o conceito de bens públicos é contrastando-os com os bens privados. Enquanto os bens privados são usualmente associados com claros direitos de propriedade, que asseguram aos seus proprietários a prerrogativa de determinar como serão utilizados, os bens públicos estão disponíveis para o consumo de todos e têm o potencial de afetar todas as pessoas. Stiglitz (1999), apresenta o conceito moderno de bem público à luz de uma analogia feita por Thomas Jefferson sobre a ideia de conhecimento. Na visão do ex-presidente norte-americano, anunciada por Stiglitz, o conhecimento poderia ser considerado um bem público porque alguém que recebe uma ideia adquire instrução sem lesar o instrutor que a transmite, da mesma forma que uma vela que acende a outra transmite sua chama mantendo-se acesa. O conhecimento, neste sentido, poderia ser considerado um exemplo de bem público por excelência, já que apresenta características inegáveis de não rivalidade no consumo e não exclusibilidade.

Os bens públicos podem se referir a bens e serviços tão variados quanto produtos, coisas, condições ou até situações específicas, como um acordo multilateral ou uma crise política ou econômica, por exemplo. Para Kaul (Kaul *et al.*, 2003), a esfera do domínio público compreende uma coleção de coisas disponíveis para que todas as pessoas tenham acesso e consumam livremente, o que inclui tanto bens naturais, como os oceanos, a luz solar ou a atmosfera, quanto bens produzidos pelo homem, como as estradas, os sistemas de irrigação ou os exércitos. No entanto, apesar de, em um primeiro momento, parecerem de identificação relativamente simples, um dos principais questionamentos que incide sobre esse tipo de perspectiva busca compreender justamente se os critérios de não rivalidade e não exclusibilidade são suficientes para definir se um bem pode ser de fato considerado público ou privado. Como tais características não são intrínsecas aos objetos em análise e como os direitos de propriedade privada nem sempre existiram, sob muitos aspectos a condição natural dos bens sempre esteve associada ao domínio público e somente posteriormente foi sendo submetida a um processo de apropriação privada. Neste sentido, assim como afirma Kaul (Kaul *et al.*, 2003), a experiência histórica tem revelado que os bens, de uma forma geral, transitam entre as esferas do domínio público e privado, sendo que sua classificação respeita critérios puramente sociais.

Mais recentemente, para dar conta de questões que, cada vez mais, transcendem a esfera de domínio político dos países, ao conceito de bem público, que se remete essencialmente às populações nacionais, aos agentes transnacionais e aos próprios Estados, foi associada a ideia de “globalidade”. Assim, ao longo dos últimos anos, o conceito de bem público tem ganhado crescente projeção enquanto ferramenta analítica para a compreensão também dos fenômenos de alcance global. Kaul (1999), por exemplo, propõe repensar as características dos bens públicos a partir de uma perspectiva global, buscando identificar critérios que os singularizem neste sentido. Segundo ela, para além dos critérios básicos de não rivalidade e não exclusibilidade, é também fundamental que sejam definidos critérios de “globalidade”, que podem ser interpretados como uma nova dimensão de publicidade. Para tanto, ela propõe que a população mundial seja considerada a partir de três divisões principais: os países, os grupos socioeconômicos e as gerações. Desta forma, para que um bem público seja considerado global ele precisa beneficiar mais do que um grupo de países ou regiões do mundo e mais do que um ou alguns segmentos da população, além de observar sempre a necessidade de beneficiar as gerações presentes sem prejudicar as gerações futuras.

Na definição de Kaul (1999), os bens públicos globais são, portanto, aqueles bens que atendem a dois critérios principais. Por um lado, possuem consideráveis qualidades de

publicidade, ou seja, devem atender aos critérios macroeconômicos de não rivalidade no consumo e não exclusibilidade na oferta para que sejam classificados dentro de uma categoria geral de bens públicos e, por outro lado, eles devem ainda atender a um segundo critério de universalidade em relação à irradiação de seus benefícios, o que significa que a humanidade como um todo deve ser tomada como o seu público ou beneficiário principal para que sejam considerados globais. O conhecimento, por atender não apenas aos critérios gerais de bens públicos, mas também aos critérios relativos à noção de “globalidade”, pode ser considerado um bem público global. O conhecimento, no entanto, se enquadra naquela categoria de bens que transitam da esfera pública para a privada à medida que o próprio sistema internacional se transforma. Como o domínio de certas formas de conhecimento passou a representar novas possibilidades de acumulação e fonte de crescimento econômico, a elas têm sido adicionados elementos sempre maiores de exclusibilidade, transformando-as, portanto, no que convencionou-se denominar bens públicos globais impuros.

O conhecimento, considerado a princípio como um bem público global por excelência, passa, com o tempo, a ser tratado cada vez mais como um bem público global impuro, cujo valor é determinado, em grande parte, pelo seu potencial de difusão pelo sistema internacional e pelo grau de proteção a ele assegurado. Como uma nova ideia é um bem público, qualquer indivíduo que conseguir assimilá-la poderá o fazer sem reduzir a sua utilidade para o inventor original. Contudo, o uso não autorizado de uma nova ideia, com certeza, reduz a sua lucratividade. Por isso, a consideração mais importante feita pelas grandes empresas inovadoras se refere justamente ao risco de perder suas novas tecnologias para rivais e imitadores. Uma avaliação crítica desse tema contrapondo a proteção encampada pelas firmas com as perspectivas de maior universalização do acesso ao conhecimento revela que há uma relação paradoxal do valor que interfere diretamente na definição dos níveis de proteção atribuídos às suas diversas formas. Assim, os desafios relativos a uma mais equilibrada difusão tecnológica entre os países podem ser considerados como resultado de uma adequação complexa entre a particularidade dos interesses privados e a universalidade dos interesses públicos no que se refere ao intercâmbio global de bens e mercadorias.

Para Boisot (1998), a relação paradoxal do valor do conhecimento aparece porque as perspectivas de difusão de um determinado bem intelectual ou tecnologia são uma função de dois fatores fundamentais na determinação do valor de tais bens, quais sejam, os seus níveis de codificação e abstração. Na formulação do autor, os conceitos de codificação e abstração representam duas dimensões essenciais que qualificam os ativos do conhecimento (*knowledge*

*assets*). Enquanto a primeira se refere ao grau de materialidade que pode ser atingido por determinado bem intelectual, a segunda se relaciona com as suas possibilidades de aplicação em situações variadas. As ideias de codificação e abstração constituem dois conceitos fundamentais na análise proposta por Boisot acerca dos ativos do conhecimento, pois níveis mais elevados de codificação e abstração permitem uma redução direta nos custos de conversão de conhecimentos em potencial para ativos econômicos de fato. Geralmente, mercadorias de produção em massa possuem níveis mais elevados de codificação e formalização do conhecimento, pois seus processos produtivos exigem descrições muito precisas, tais como desenhos industriais, especificações técnicas e detalhamento de etapas produtivas.

Por outro lado, enquanto conhecimentos mais concretos geralmente tem utilidade mais restrita a aplicações específicas no tempo e no espaço, conhecimentos mais abstratos são gerais e menos limitados em termos de alcance. O problema é que quanto mais codificados e abstratos se mostram os ativos do conhecimento, mais vulneráveis eles ficam em relação à sua difusão internacional. Esse é, segundo o autor, o paradoxo do valor inerente aos ativos do conhecimento: quanto mais valiosos os conhecimentos, mais vulneráveis eles estão à sua disseminação internacional não autorizada. Nas palavras de Boisot, “quanto maior a utilidade alcançada com um bem de informação à medida que aumentamos o seu grau de codificação e abstração, mais difícil se torna assegurar sua escassez” (Boisot, 1998, p. 83)<sup>16</sup>. Como resultado, elevam-se progressivamente os níveis globais de proteção aos direitos de propriedade intelectual por meio de acordos de cooperação internacional que objetivam regular a transferência tecnológica internacional.

Devido às suas características de não rivalidade no consumo e não exclusibilidade, os bens públicos acabam enfrentando também problemas de oferta que são geralmente considerados pelos economistas como falhas de mercado. Um dos principais problemas de oferta é identificado dentre os economistas como o “problema dos caronas”. Esse problema surge uma vez que os indivíduos não podem ser excluídos do consumo de bens públicos, o que cria uma condição especial em que as pessoas podem usufruir de determinados benefícios provenientes de um bem sem que necessariamente tenham que arcar com os seus custos de aquisição. Garrett Hardin (1968) abordou o problema em seu famoso ensaio “A tragédia dos comuns” ao defender a tese de que esse seria um problema social que se inseria na categoria dos “problemas técnicos sem solução”. Valendo-se da metáfora dos pastores e seus rebanhos,

---

<sup>16</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*the greater the utility we achieve with an information good as we increase its degree of codification and abstraction, the more difficult it becomes to secure its scarcity*”.

autor argumenta que a lógica inerente ao bem comum gera impiedosamente a tragédia. Para ele, cada pastor agindo como um ser racional procura sempre maximizar os seus ganhos ao adicionar novos animais às pastagens que são bens comuns. No entanto, cada novo animal adicionado significa um ganho individual para o pastor que o adicionou e uma perda coletiva para todos os pastores que utilizam o pasto. Em outras palavras, a soma de cada novo animal ao pasto representa um ganho equivalente a mais um e uma perda equivalente a apenas uma fração de um para o pastor que o adicionou, de forma que a tragédia se faria iminente. Como resultado, afirma Hardin, a ruína se apresenta como a única direção para a qual todos os homens caminham ao procurarem seus interesses particulares em uma sociedade que acredita na liberdade dos iguais.

O cenário descrito na tragédia dos comuns leva o pensamento econômico mais ortodoxo a considerar que a provisão do conhecimento enquanto um bem público global requer basicamente duas estratégias diferenciadas e complementares por parte dos governos nacionais. Em primeiro lugar considera-se a necessidade dos países contarem com níveis cada vez mais rígidos de proteção à atividade intelectual, de modo que os bens do conhecimento sejam tratados, cada vez mais, como propriedade privada com alto valor comercial e, cada vez menos, como bens de interesse público de acesso universal. E, em segundo lugar, considera-se que deve haver uma crescente mobilização dos Estados para cooperação em benefício de uma harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual. Essas estratégias se justificariam porque em se tratando especificamente dos bens relativos ao conhecimento argumenta-se que os investimentos privados existem somente à medida que as firmas possam absorver crescentes retornos do capital, pois a lógica que orienta a decisão de investir não é condicionada pelos benefícios gerados para a maioria da população, mas sim condicionada pelas expectativas de lucro das empresas no mercado. Em geral, afirma-se que níveis mais baixos de proteção geram menores investimentos privados na pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, reduzindo o ritmo de expansão da fronteira tecnológica.

Em um cenário ideológico amplamente dominado pelo pensamento ortodoxo neoliberal, o papel desempenhado pelos governos nacionais – em especial pelos governos dos países desenvolvidos – tem se caracterizado pela já verificada estratégia de intensificar e internacionalizar as regras de proteção aos direitos de propriedade intelectual por meio de acordos de cooperação política. Essa defesa de uma maior cooperação para a harmonização dos direitos de propriedade intelectual se vale do chamado dilema do prisioneiro para ilustrar a importância de se cooperar. O dilema dos prisioneiros é uma metáfora utilizada na teoria dos

jogos para ilustrar uma situação em que a falta de informações impede a colaboração entre as partes envolvidas impedindo um melhor resultado para ambas. A cena é descrita da seguinte forma: dois prisioneiros são mantidos pela polícia em celas separadas onde não podem se comunicar para definir um discurso comum como estratégia de defesa, o que leva cada um, de forma isolada, a escolher entre negar e confessar o crime. A combinação de suas escolhas, entretanto, implica em condenações distintas. Caso ambos neguem o crime, cada um é condenado a uma pena mínima devido à ausência de confissão; se um confessa e o outro nega o crime, o que confessou é recompensado com a liberdade enquanto o que negou pega a pena máxima pela mentira e pelo crime; por fim, se ambos confessam cada um é condenado a uma pena intermediária. O dilema do prisioneiro é geralmente apresentado pela seguinte matriz de resultados:

		<b><u>PRISIONEIRO 1</u></b>	
		<b>Negando o crime</b>	<b>Confessando o crime</b>
<b><u>PRISIONEIRO 2</u></b>	Negando o crime	1 e 2 pegam pena mínima	1 é solto e 2 pega pena máxima
	Confessando o crime	1 pega pena máxima e 2 é solto	1 e 2 pegam pena intermediária

Em resumo, o dilema descreve um cenário em que, devido à falta de informações, ilustrada pela impossibilidade de contato entre os dois indivíduos apreendidos pela polícia, ambos os prisioneiros acabam se vendo em uma situação melhor se confessarem, pois desta forma em qualquer combinação estariam livres da pena máxima. O dilema surge porque, de acordo com a teoria dos jogos, ambos estariam em melhores condições se pudessem combinar uma cooperação de modo que os dois lados negassem o crime, o que resultaria em uma pena mínima para ambos. O dilema seria, portanto, resultado da falta de comunicação entre as partes, o que impediria a combinação de um arranjo mais benéfico para os dois lados. A ideia que se pretende passar com o dilema do prisioneiro é a de que a cooperação entre as partes traz sempre resultados mais positivos para todos, uma suposição tipicamente institucionalista liberal.

### 2.3 A cooperação política e o “problema dos ganhos relativos”

Nas últimas duas ou três décadas, o neoliberalismo institucional se tornou a perspectiva de análise predominante no debate sobre a cooperação no sistema internacional. Seus argumentos básicos tentam sustentar a tese de que, a despeito dos obstáculos à cooperação impostos pela própria característica anárquica do sistema, seria possível haver disposição dos países para cooperar, especialmente por causa dos arranjos institucionais alcançados pela atividade política internacional. Os institucionalistas neoliberais observam que os Estados frequentemente enfrentam situações em que há conflito de interesses e costumam representá-las em suas análises com base na matriz de resultados do dilema do prisioneiro. Na representação, conclui-se que cada Estado prefere a cooperação mútua em detrimento da não cooperação, mas, ao mesmo tempo, prefere um rompimento unilateral que lhe traga maiores ganhos absolutos à mútua cooperação e prefere não cooperar caso suspeite de uma possível trapaça alheia. Em suma, cada Estado tem um comportamento puramente egoísta e racional, pois se comporta em linha com seus próprios interesses e possui apenas um objetivo em suas relações internacionais, qual seja, alcançar o maior ganho individual possível. Neste sentido, os Estados se tornam indiferentes aos resultados dos outros. Eles se preocupam apenas com seus ganhos absolutos. Assim, sua maior preocupação se concentra na possibilidade de suas contrapartes declinarem de seus compromissos e afetarem seus ganhos, o que faz com que a trapaça seja vista como o principal impedimento e ameaça ao estabelecimento de laços de cooperação.

Para as análises realistas, a anarquia do sistema internacional fomenta a competição e o conflito e inibe a propensão dos Estados a cooperar, mesmo quando há interesses comuns. Nestas condições, e na ausência de uma autoridade central ou alguma outra força capaz de garantir os compromissos assumidos pelas partes, cada Estado tenderia a rejeitar a cooperação independentemente das suas expectativas quanto ao comportamento dos outros. Entretanto, os neoliberais acreditam que as instituições internacionais são artifícios de coordenação política capazes de garantir o compromisso dos Estados e, portanto, solucionar o dilema do prisioneiro. Para eles, muito embora os Estados sejam os principais atores no cenário político mundial, instituições internacionais, tais como as agências especializadas das Nações Unidas, as organizações internacionais, os grupos de interesse, as alianças políticas entre governos e as grandes corporações transnacionais, por exemplo, desempenham um papel essencial para o bom funcionamento das relações de cooperação entre os países. Ademais, diferentemente das vertentes realistas, que enxergam os Estados como inimigos, os teóricos liberais tendem a

interpretar a postura inicial dos Estados como amigável e inclinada à formação de parcerias necessárias ao crescimento e ao bem estar social. Eles argumentam que os Estados tendem a perseguir uma estratégia de compensação (*tit-for-tat*) e cooperar em condições específicas, ou seja, cooperam à medida que sua contraparte também coopere. Conforme a interação entre os Estados se torna recorrente os laços de cooperação e confiança mútua tendem ainda a se fortalecer.

Keohane (2005), por exemplo, afirma que os regimes internacionais que emergiram no pós-guerra não devem ser interpretados como uma nova ordem internacional capaz de se sobrepor aos Estados nacionais, mas sim devem ser compreendidos como arranjos institucionais orquestrados pelos Estados soberanos em vista de seus próprios interesses. Para ele, a cooperação, que somente é possível devido à existência e bom funcionamento das instituições internacionais, é resultado de uma situação conflituosa, ou potencialmente conflituosa, que se resolve através de um processo de negociação que é frequentemente identificado pela ideia de coordenação política. Nas palavras de Keohane, “a cooperação intergovernamental acontece quando as políticas seguidas por um governo são percebidas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização dos seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (Keohane, 2005, p. 51-52)<sup>17</sup>. De acordo com este ponto de vista, a cooperação ocorre, portanto, quando os agentes em negociação, ao perceberem que há divergência de interesses, adequam seus comportamentos não apenas às suas necessidades, mas também às necessidades dos outros, de modo que todos os lados possam verificar ganhos em termos absolutos.

O pensamento institucionalista neoliberal, que é uma reformulação mais recente dos preceitos do liberalismo institucional, é combatido pela vertente teórica do realismo, que passou a ocupar um lugar de destaque na teoria das relações internacionais após o fim da Segunda Guerra Mundial. Com os eventos do pós-guerra, e especialmente com a crise geopolítica e econômica da década de 1970, o realismo político pareceu invalidar os preceitos liberais. Apesar de também entenderem que os Estados buscam ganhos absolutos e se preocupam com a confiança em seus parceiros internacionais, os teóricos realistas argumentam que as instituições são incapazes de mitigar os efeitos nocivos causados pela anarquia do sistema aos propósitos de cooperação. Segundo eles, isso ocorre porque os Estados não se preocupam

---

<sup>17</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*”.

apenas com a ameaça de ruptura unilateral dos acordos de cooperação, eles se preocupam também com a possibilidade de ganhos desiguais. De acordo com as análises realistas, a posição hierárquica dos países no sistema internacional engendra o chamado “problema dos ganhos relativos” para a cooperação, o que significa que um Estado deixará de cooperar ou limitará ao máximo seus compromissos em qualquer acordo de cooperação caso considere que seus pares estão obtendo, ou podem vir a obter, ganhos relativamente maiores do que os seus (Grieco, 1988).

Para os realistas, os Estados se preocupam tanto com os ganhos absolutos quanto com os ganhos relativos advindos dos acordos de cooperação, o que significa que, mesmo em situações em que haja plena confiança entre as partes, a cooperação pode não existir caso uma das partes verifique ganhos muito assimétricos em relação à outra. Os realistas, portanto, concluem que existem ao menos duas barreiras principais contra a cooperação internacional: a ameaça da trapaça e a preocupação com o problema dos ganhos relativos. O institucionalismo neoliberal, por sua vez, se preocupa apenas com a primeira, de modo que a última é simplesmente desconsiderada. A vertente realista explica que, movidos pelo instinto de sobrevivência, os Estados são profundamente sensíveis a qualquer diminuição nas suas capacidades relativas, pois são elas que, em última instância, garantem sua segurança e independência em um contexto de anarquia internacional. Por isso, conclui-se que o maior objetivo dos Estados ao firmarem acordos de cooperação não é obter o maior ganho individual possível, tal como afirma a tradição institucionalista. O objetivo fundamental dos Estados é, sobretudo, prevenir-se contra o estabelecimento de acordos que impliquem em ganhos muito assimétricos em seu desfavor. Como o desempenho dos Estados é sempre medido em termos relativos, as capacidades e o potencial de ganhos de cada um são pontos cruciais dos arranjos de cooperação internacional.

Tendo em vista ambos os problemas, o da desconfiança e o dos ganhos relativos, os Estados acabam buscando vínculos de cooperação que produzam resultados mais equilibrados em relação aos seus compromissos e aos resultados esperados. Equilíbrio, neste sentido, se refere a condições menos desiguais e menores problemas distributivos decorrentes. De acordo com Hans Morgenthau (1991), o conceito de equilíbrio significa estabilidade dentro de um sistema composto por numerosas forças autônomas. Segundo ele, para alcançar maior equilíbrio os Estados precisam oferecer concessões e, em contrapartida, esperam receber compensações proporcionais. Em outras palavras, isso significa que, em tese, nenhuma nação concordará em conceder vantagens políticas ou econômicas a outras sem que espere receber vantagens

proporcionais em retorno. Essa busca pelo equilíbrio de poder, que é uma prática fundamental da diplomacia da cooperação, leva à conclusão de que há mais disposição para cooperar à medida que os resultados da cooperação possam ser percebidos em condições de relativa igualdade entre as partes, o que não é uma opção em análises mais amplas do sistema internacional.

Um exemplo da influência do problema dos ganhos relativos sobre as perspectivas de cooperação entre os países pode ser encontrado no debate que levou à aceitação do termo “tratamento especial e diferenciado” no texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Na verdade, com a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, que teve Raúl Prebisch como seu Secretário-Geral nos seus cinco primeiros anos de existência, a necessidade de correções nas assimetrias que caracterizavam os acordos de cooperação internacional do pós-guerra passou a ser amplamente reconhecida. A ideia de dispensar tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento no tratamento de questões comerciais foi uma das conquistas que resultaram do esforço, mal sucedido ao final, de construção de uma nova ordem econômica internacional mais justa e equilibrada. O desenvolvimento e aplicação política deste termo, conhecido também como princípio da não-reciprocidade, era visto como um dos importantes instrumentos de negociação na tentativa de alcançar resultados que pudessem compensar o desequilíbrio estrutural que caracteriza o sistema de comércio internacional.

Com relação às assimetrias que se verificam quanto aos acordos de cooperação tecnológica internacional, sob o guarda-chuva da UNCTAD seria razoável considerar que houvesse um sistema de governança que facilitasse uma transferência mais significativa de tecnologias e atividades de pesquisa e desenvolvimento aos países mais atrasados. Deveriam, ao menos, ser evitados obstáculos como os subsídios e proteções exacerbadas que tornam proibitivos os custos de se transformar a estrutura produtiva de um país e diminuem seus espaços políticos de manobra. O próprio sistema internacional deveria, neste sentido, estimular o acesso dos países em desenvolvimento às mais variadas formas de conhecimento e assegurar uma crescente participação desses países na geração de novas tecnologias e na produção de bens e serviços com elevado conteúdo tecnológico. Isso implicaria, no entanto, em permitir um maior espaço político para os países menos desenvolvidos adotarem suas estratégias de desenvolvimento de acordo com suas próprias circunstâncias estruturais, o que não tem sido uma realidade nas últimas duas ou três décadas.

Infelizmente, toda essa discussão acabou perdendo espaço a partir dos anos 1980 e foi substituída por um novo paradigma que defende como objetivo básico da cooperação internacional o estabelecimento de um conjunto de regras para viabilizar e facilitar o funcionamento das forças de mercado, de modo que as condições de disputa entre os países sejam equiparadas. O problema é que, sob condições de igualdade, as relações internacionais travadas entre países com níveis muito desiguais de desenvolvimento das forças produtivas acaba agravando as assimetrias já existentes. Assim como afirma Ocampo (2010), a estratégia de “nivelar o campo de jogo” implica em oferecer restrições aos países em desenvolvimento que nem mesmo as economias industriais mais avançadas enfrentaram em fases pregressas de sua história de desenvolvimento. Neste sentido, assim como será observado no próximo capítulo, o estabelecimento de padrões internacionais de proteção aos direitos de propriedade intelectual tendo como referência os padrões de proteção vigentes nos principais países produtores de tecnologias é a manifestação de um fenômeno que, na verdade, não passa de uma grande negociação política mediada por Estados com níveis muito assimétricos de poder e que não consideram o problema dos ganhos relativos como uma questão prioritária.

### 3 PARADIGMAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO SISTEMA POLÍTICO E ECONÔMICO MUNDIAL

Assim como já observado, a perspectiva de análise do moderno sistema-mundo entende a formação da economia capitalista como um fenômeno materializado através de um processo de expansão dos Estados e povos europeus em direção a regiões cada vez mais distantes. Como essa dinâmica expansiva se dava à base de inúmeras conquistas militares, constante exploração econômica e massivas injustiças sociais na maior parte do mundo, ao mesmo tempo em que lucravam, os líderes desse processo de expansão necessitavam adquirir certo grau de legitimidade para justificar as vantagens e privilégios inerentes ao exercício do seu poder (Wallerstein, 2006). A análise desse processo permite revelar que até mesmo dentre os regimes mais repressivos sempre houve a necessidade de dosar coerção e consentimento, constatação que já se fazia uma questão importante, por exemplo, na obra de Rousseau, para quem o mais forte nunca seria forte o suficiente para manter-se no poder, a não ser que transformasse sua força em direito e a obediência de seus súditos em dever (Rousseau, 1978). De acordo com Wallerstein, os instrumentos mais utilizados para legitimação das políticas de dominação dos líderes do mundo pan-europeu apelavam para uma retórica de caráter universalista que apresentava a expansão do sistema como provedora de múltiplos benefícios para todas as populações do mundo e não apenas para os Estados e classes dominantes.

A ideia de universalismo tal como apresentada por Wallerstein significa basicamente a disseminação de regras pretensamente universais sobre o funcionamento da sociedade cuja aplicação deveria se realizar de forma equânime sobre todos os povos e nações. Wallerstein explica que, em geral, essas regras universalistas tendem a ser favoráveis à manutenção do *status quo* e, uma vez que geram a percepção de que os mais fortes merecem a posição que ocupam, transmitem segurança para aqueles que se beneficiam do funcionamento do sistema. Nas palavras do próprio autor:

Universalismo é um tema proeminentemente associado com o moderno sistema-mundo. Ele é, de muitas formas, uma de suas vantagens. De uma forma ampla, universalismo significa a prioridade dada a determinadas regras gerais de aplicação equânime a todas as pessoas e, portanto, significa a rejeição de preferências particularistas na maioria das esferas. (...) Universalismo é uma norma positiva, que

significa que a maioria das pessoas deposita credibilidade nela, e quase todos a consideram como sendo uma virtude (Wallerstein, 2004a, p. 38-39)<sup>18</sup>.

Wallerstein identifica que três variações principais marcam essa retórica do poder no contexto da economia-mundo capitalista: i) a defesa dos direitos humanos e da democracia como dois valores universais básicos disseminados com maior intensidade a partir da revolução francesa e que passaram a dominar a geocultura do sistema-mundo nos séculos posteriores; ii) o jargão do choque de civilizações entre o ocidente e o restante do mundo, o qual se baseia num falso sentimento de superioridade das civilizações ocidentais por terem supostamente se desenvolvido à base de tais crenças e valores tidos como universais; e iii) a afirmação de verdades científicas que, especialmente quando relativas ao funcionamento do mercado, acabou levando à falsa conclusão de que a única alternativa viável para os governos nacionais seria a aceitação dos postulados econômicos liberais (Wallerstein, 2006). Juntos, os conceitos de direitos humanos e democracia, a pretensa superioridade da civilização ocidental e a suposta inevitabilidade da submissão do sistema social às regras do mercado acabaram constituindo a base de legitimação da expansão capitalista nos últimos séculos.

O desenvolvimento deste tipo de legitimação associado à construção de uma ideologia dominante tem, portanto, suas raízes históricas ligadas à emergência do sistema interestatal capitalista cuja ancestralidade é usualmente atribuída ao desenvolvimento da diplomacia renascentista na península italiana e cuja institucionalização é comumente considerada como resultado da Paz de Westfália, que em 1648 pôs fim à Guerra dos Trinta Anos na Europa. Em sentido amplo, toda a construção ideológica que caracteriza essa fase inicial de formação do sistema interestatal capitalista pode ser identificada com um longo período que se estende desde os primeiros processos europeus de centralização política e delimitação territorial, que se iniciam no século XV, até o início do século XVIII, quando o conjunto das obras de grandes pensadores como Newton, Descartes e Leibniz passou a dar uma nova forma à produção intelectual europeia. O período ficaria especialmente marcado porque a cada nova descoberta novos problemas eram formulados e novos métodos de pesquisa eram elaborados abrindo novas áreas de investigação para o conhecimento humano. Como resultado, a ciência passou a ocupar,

---

<sup>18</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: "*Universalism is a theme prominently associated with the modern world-system. It is in many ways one of its boasts. Universalism means in general the priority to general rules applying equally to all persons, and therefore the rejection of particularistic preferences in most spheres. (...) Universalism is a positive norm, which means that most people assert their belief in it, and almost everyone claims that it is a virtue*".

em ritmo cada vez mais acelerado, os espaços até então ocupados pela ideologia religiosa no continente europeu.

Neste sentido, um dos acontecimentos mais marcantes do período foi a ressignificação dada à ideia de progresso no imaginário coletivo dos povos europeus. Na definição de John Bagnell Bury (2010), de uma forma geral a ideia de progresso, assim como as ideias de destino e providência divina, carrega consigo um certo ar de mistério que sempre desempenhou um papel determinante na orientação da conduta dos homens. Para ele, todas as teorias em torno da expectativa do progresso envolvem um exercício de síntese do passado e uma profecia em relação ao futuro. Em outras palavras, a ideia do progresso humano se baseia sobre uma interpretação histórica que considera a humanidade em um lento avanço – *pedetentim progredientes* – rumo a uma direção certa e desejável, e infere que este progresso continuará indefinidamente (Bury, 2010, p. 4). Na análise de Robert Nisbet (1980), a premissa da continuidade histórica é fundamental para a compreensão da ideia de progresso que tem acompanhado a humanidade desde os tempos de Hesíodo e Homero. Sem o reconhecimento e a aceitação do passado, que são absolutamente vitais para as teorias do progresso, não seria possível estabelecer princípios para o desenvolvimento no presente nem discutir e projetar possíveis caminhos para o futuro. Assim como afirma Nisbet, ao longo dos últimos três mil anos nenhuma ideia tem se mostrado tão importante no mundo ocidental quanto a ideia de progresso. Portanto, antes de observar as características principais que marcaram a cooperação política e econômica internacional na segunda metade do século XX, cabe uma breve reflexão sobre os processos que constituem a formação e consolidação da ideia de progresso, desenvolvimento e cooperação no sistema interestatal capitalista.

### **3.1 Visão geral sobre a retórica do progresso, da modernização e do desenvolvimento na economia capitalista**

Muito embora a análise da ideia de progresso possa nos remeter a períodos tão remotos quanto à antiguidade clássica, para os propósitos deste trabalho é correto afirmar que a ideia de desenvolvimento amplamente disseminada a partir de meados do século XX tem de fato suas influências mais diretas no pensamento europeu que surgiu nos últimos quatro ou cinco séculos, especialmente a partir dos autores renascentistas e da revolução puritana que teve lugar na Europa a partir do século XVI. Neste sentido, é válido destacar três grandes fases que caracterizam a evolução da ideia de progresso nos séculos que se estendem desde a formação e

consolidação do moderno sistema mundial até as etapas mais recentes de desenvolvimento da economia-mundo capitalista. Lançar luz sobre a evolução deste processo permite uma análise mais apurada acerca dos principais elementos que contribuíram para a construção do pensamento social que norteou a redação dos acordos de cooperação internacional em vigor desde o pós-1945. Em linhas gerais, trata-se de tomar por referência principal três longos períodos históricos que se sucedem e podem ser, grosso modo, subdivididos pela chamada dupla revolução do século XVIII (Hobsbawm, 1977) – a Revolução Francesa e a Revolução Industrial – e pelas duas guerras mundiais do século XX.

O primeiro período, de surgimento e evolução da ideia de progresso no moderno sistema mundial, caracteriza-se essencialmente por uma forte influência do milenarismo cristão combinada com o desenvolvimento de um saber cada vez mais sistemático em uma época de profundas transformações na visão de mundo do homem ocidental. Com o esfacelamento da unidade cristã e a conseqüente implosão da autoridade supranacional da igreja católica na Europa dos séculos XVI e XVII houve uma verdadeira revolução intelectual desencadeada a partir do movimento reformista. Na interpretação de Nisbet (1980), o marasmo sobre o qual pairava a ideia de progresso durante o renascimento começou a se dissipar à medida que os ventos da revolução puritana começaram a ser sentidos em todas as partes ao mesmo tempo em que as artes e as ciências começaram a florescer na Inglaterra setecentista. Embora o pensamento deste período sofresse ainda uma importante influência da fé religiosa, ele serviu como referência essencial para a secularização da ideia de progresso que passaria a dominar a produção intelectual no século seguinte.

À medida que o clima de ceticismo de autores como o francês Michel de Montaigne ia se disseminando, novos horizontes e visões de mundo eurocêntricas eram construídas e legitimadas pelo discurso da afirmação de um método supostamente correto e universal para o exercício da atividade científica. Consideradas um marco histórico fundamental deste período, as teses seminais de Jean Bodin, quase que imediatamente traduzidas para o inglês, proveram seus contemporâneos com um pragmatismo que ia muito além de suas célebres ideias acerca da noção de soberania, Estado e territorialidade. Por isso, Bodin é muitas vezes destacado como um dos pioneiros na história do pensamento filosófico moderno e na crença em torno da ideia de progresso humano que ganha forma nos séculos dezessete e dezoito (Nisbet, 1980, p. 117).

Neste sentido, duas orientações metodológicas se destacam à época como grandes expoentes do pensamento. Por um lado o empirismo inglês de Francis Bacon, para quem a observação e experimentação conduziriam às generalizações universais que deveriam governar

a sociedade e, por outro, o racionalismo moderno com a busca do francês Rene Descartes pelo valor objetivo dos conhecimentos científicos. Segundo Descartes, a única verdade que interessava era aquela que qualquer indivíduo, educado ou não, poderia por conta própria alcançar caso se valesse do seu discurso do método para bem conduzir a razão e procurar a verdade. De acordo com Nisbet, o que fez a filosofia cartesiana tão revolucionária foi a insistência do próprio autor em garantir que o seu método estava disponível para todos os homens, de forma que a ciência não mais necessitaria ficar restrita a acadêmicos e cientistas. O pretoso correto método científico cartesiano assumia que o pensamento deveria passar pelas etapas de negação às afirmações não axiomáticas, de análise detalhada do problema, de dedução lógica e de classificação rigorosamente racional do conhecimento.

Poucas décadas mais tarde, caberia a Isaac Newton o papel na história como responsável por realizar a síntese destas duas correntes metodológicas, unindo e superando o empirismo de Bacon e o racionalismo de Descartes. A física e a mecânica celeste de Newton representam um esforço de mostrar como o rigor metodológico aplicado para determinados casos particulares, como o movimento dos corpos em queda livre e a órbita dos planetas, por exemplo, permitiria o enunciado de leis naturais aplicáveis a todo o universo. De acordo com Wallerstein (1996), a visão clássica dominante na ciência foi erigida sobre as premissas básicas do modelo newtoniano, que afirmava uma simetria entre passado e futuro observável a partir da existência das leis naturais, e do racionalismo cartesiano, que propunha a existência de um dualismo entre o mundo físico e o mundo social ou espiritual. Toda a ideia de progresso neste período inicial, embora ainda intimamente associada à religiosidade da época, estaria, portanto, relacionada à sede por novos conhecimentos e métodos científicos que contribuíssem para a explicação dos fenômenos naturais.

O segundo período na análise sobre a evolução da ideia de progresso, que se estende de meados do século XVIII a meados do século XX, marca o desenvolvimento cada vez mais acentuado de um cientificismo secular que se caracterizará por um movimento crescente de disciplinarização do pensamento social e pelo surgimento do embate ideológico entre as teorias marxistas e neoclássicas. Embora a ideia de progresso não fosse necessariamente nova, ela atinge o seu ápice na mentalidade popular e nos círculos acadêmicos do mundo ocidental durante o período compreendido entre 1750 e 1900. Segundo Nisbet (1980), ao longo deste período, até mesmo ideias como liberdade, igualdade e justiça postas em evidência pela Revolução Francesa teriam assumido um papel secundário frente à necessidade de avançar para uma etapa superior dentro da escala evolutiva do progresso. A ideia de progresso foi, portanto,

se tornando dominante a partir do século XVIII ao mesmo tempo em que um número cada vez mais significativo de autores se esforçava para separá-la de seu longo relacionamento com a providência divina. Esse movimento de secularização da ideia de progresso conduziu a interpretações que a identificavam como um processo histórico desencadeado e mantido essencialmente por causas naturais. A naturalização dos processos sociais foi, portanto, uma característica marcante deste período.

Para grande parte dos pensadores clássicos, o poder de um Estado e suas perspectivas de progresso estaria vinculado diretamente à sua capacidade de gerar, distribuir e aumentar o seu excedente econômico. Por isso, investigar o excedente se mostrava como o caminho mais evidente para entender e desvendar as leis de funcionamento da produção capitalista. À medida que as preocupações econômicas foram ganhando destaque enquanto objeto de interesse científico, a ideia de progresso começou a se confundir com as ideias de crescimento econômico e liberdade. Adam Smith, assim como o seu contemporâneo Turgot e outros clássicos do pensamento econômico, defendia a urgência de um sistema baseado no crescimento e nas liberdades individuais. Um dos pontos que merece destaque na sua obra é a afirmação de que os trabalhadores também seriam beneficiados pela competição econômica e pelo progresso. Smith escreve que:

Talvez mereça ser observado que a condição dos trabalhadores pobres parece ser a mais feliz e a mais tranquila no estado de progresso, em que a sociedade avança para maior riqueza, e não no estado em que já conseguiu sua plena riqueza. A condição dos trabalhadores é dura na situação estacionária e miserável quando há declínio econômico da nação. O estado de progresso é, na realidade, o estado desejável e favorável para todas as classes sociais, ao passo que a situação estacionária é a inércia, e o estado de declínio é a melancolia (Smith, 1996, p. 131).

Apesar das divergências teóricas, de uma forma geral a escola clássica do pensamento econômico concluía que o progresso poderia ser alcançado através da adoção dos postulados da nascente ideologia liberal. Além das liberdades individuais, defendiam-se ferrenhamente os direitos de propriedade, a igualdade de todos perante a lei, as limitações governamentais e, sobretudo, o livre mercado.

Um dos pontos mais conhecidos da crítica de Karl Marx à economia política de seu tempo é, no entanto, justamente o seu questionamento sobre a suposição de universalismo e inevitabilidade das formulações teóricas clássicas. Para Marx, não bastava identificar que a acumulação de capital ocorreria a partir da extração da mais valia, seria preciso ir além para que fosse possível desmistificar o conteúdo de toda a formulação do valor-trabalho. Marx

identificara que a relação capitalista de subordinação do trabalho ao capital é um fenômeno social que surge a partir de complexas determinações históricas desencadeadas por um processo de acumulação primitiva de capital. Por isso, sob a condição histórica específica do capitalismo, apenas os capitalistas acumulavam, pois eram os únicos com capacidade de associar bens de produção com força de trabalho em um processo produtivo que gerava uma nova categoria de mercadorias, os bens de consumo. O processo de acumulação, neste sentido, ao mesmo tempo em que se desenvolvia criava também as condições de sua própria superação. Marx apresenta como sua contribuição à crítica da economia política a identificação dessa dinâmica contraditória do sistema capitalista que conduziria, segundo ele, à acentuação da luta de classes e à erosão do sistema. A sua lei geral da acumulação capitalista previa que quanto mais o capital crescesse e se desenvolvesse, mais ele geraria riqueza em um polo e miséria no polo oposto. Para ele, a valorização do capital implicava em uma desvalorização do trabalhador.

No século XIX, em meio a um crescente cientificismo marcado pela naturalização dos fenômenos sociais, o embate ideológico de Marx e dos marxistas com as teorias liberais clássicas e neoclássicas deu origem a duas poderosas perspectivas socioeconômicas que competiram pela proeminência ideológica em praticamente todas as regiões da economia-mundo capitalista. Por um lado, geralmente associado à direita, se posicionavam os defensores de um sistema liberal que deveria ser essencialmente operado pela iniciativa privada livre de interferências governamentais e aberto ao pleno e livre funcionamento do mercado internacional. Por outro lado, geralmente associado à esquerda, estavam os defensores de um sistema orientado pela ação do Estado para que pudesse, pelo menos em parte, reverter a exploração e a desigualdade desencadeadas pelo contínuo processo de acumulação de capital. No entanto, os Estados Unidos e a Europa Ocidental, pioneiros no processo de desenvolvimento industrial e berço das principais teorias liberais, acabaram liderando não apenas a dinâmica de evolução do capitalismo com o constante desenvolvimento de suas forças produtivas como também passaram a dominar os seus aspectos ideológicos principais com a institucionalização e disciplinarização do conhecimento em suas universidades.

Como resultado, estabeleceu-se a hegemonia ideológica do liberalismo econômico no mundo ocidental, que afastou marxistas e suas teorias do imperialismo dos principais centros de pesquisa e produção acadêmica. De acordo com Dervis (2005), o triunfo ideológico da democracia liberal como modelo de organização política significa que onde quer que o poder seja exercido ele necessita de fato do consentimento dos seus governados, algo que já era amplamente reconhecido em relação ao poder exercido dentro das fronteiras nacionais, mas que

a partir deste período passou a adquirir crescente importância também em relação às questões internacionais. Novamente, o argumento comumente utilizado pelas principais potências mundiais para legitimar o exercício do seu poder passou a relacionar a expansão do sistema capitalista com a irradiação de benefícios econômicos e sociais geralmente associados às ideias de progresso, civilização e crescimento econômico, que juntas passaram a ser interpretadas como expressões de valor universal. Neste sentido, os principais elementos teóricos que embasavam a ideia de progresso e que contribuiriam para a construção ideológica de meados do século XX se concentravam em autores de tradição liberal.

Com base no princípio da substituição de fatores produtivos em função de seus preços e no princípio da produtividade marginal decrescente, os autores neoclássicos chegavam à conclusão de que haveria plena utilização dos fatores produtivos num sistema econômico operado pelos mecanismos de mercado. Uma das proposições centrais dessa abordagem também conhecida como marginalista é a de que, em economias livremente competitivas, há uma tendência de longo prazo ao equilíbrio dos mercados. Isso ocorreria porque a demanda por fatores de produção se adaptaria à dotação (oferta) de recursos produtivos. O mecanismo básico que supõe gerar equilíbrio de mercado nos mercados de fatores seria o assim chamado princípio da substituição, que sugere que um aumento na dotação de qualquer fator fará com que a demanda por ele também aumente devido a um barateamento de seu preço em relação aos demais fatores de produção. Essa queda no preço do fator levaria a um barateamento na produção e no consumo, gerando substituição nestas duas esferas. Desta forma, o livre funcionamento do mercado resultaria em uma mais eficiente alocação dos recursos e, por conseguinte, conduziria todas as economias nacionais ao crescimento econômico e ao “progresso da opulência”.

Após o colapso do liberalismo causado pela crise de 1929, a crítica aos marginalistas se apresentou essencialmente por meio da ideia de demanda efetiva desenvolvida separadamente, mas em simultâneo, por John Maynard Keynes e Michal Kalecki. Embora eles compartilhassem de algumas das premissas neoclássicas, discordavam do postulado de que os mecanismos de mercado eram capazes de garantir a tendência ao pleno emprego numa economia em que as trocas ocorressem contra moeda. Para eles, a determinação do nível de renda e de emprego da economia não poderia ser estabelecida através dos mecanismos de mercado operando pelo princípio neoclássico da substituição, pois a renda e o emprego seriam determinados pela decisão de investimento do empresário capitalista que seria influenciado pela sua expectativa de demanda. Assim, com base na ideia de que nem toda oferta gera, por si só, a sua demanda,

Keynes e Kalecki estabeleceram o princípio da demanda efetiva, afirmando que a oferta agregada seria determinada pela demanda monetária daqueles que podem arcar com os preços de oferta. O cerne da questão por trás do princípio da demanda efetiva é a constatação de que uma economia capitalista não produz tudo quanto seria possível, mas apenas aquilo que realmente poderá ser comportado no mercado, uma premissa que desmontava o ideal de funcionamento autorregulado dos mercados. Segundo Keynes, as duas variáveis centrais que afetariam a dinâmica da demanda efetiva eram a eficiência marginal do capital (relação entre a expectativa de renda e os custos de produção) e a taxa de juros da economia.

Apesar de considerarem a contribuição analítica contida na Teoria Geral de Keynes, os autores da síntese neoclássica se caracterizam por permanecerem acreditando na possibilidade de equilíbrio com pleno emprego dos fatores produtivos em uma economia de mercado. Sua síntese consiste em uma tentativa de absorção da contribuição de Keynes pelos fundamentos básicos da teoria neoclássica. A ideia central, portanto, permanecia sendo a de que a taxa de remuneração de cada fator produtivo seria determinada pelos mecanismos de mercado, de modo que, com os preços flexíveis, o próprio mercado de fatores se ajustaria em torno do equilíbrio. As rendas de cada fator estariam assim determinadas pelo mercado e influenciariam sua própria substituição em busca do equilíbrio e da plena utilização de todos os fatores ofertados. De acordo com a síntese neoclássica, não haveria uma contradição imanente entre a teoria keynesiana e a teoria neoclássica porque ambas possuiriam uma estrutura analítica comum. Assim, a resposta liberal ao pensamento keynesiano parte da ideia de que o princípio da demanda efetiva não inviabilizaria a tendência de equilíbrio no mercado de fatores. Keynes era considerado pelos teóricos da síntese neoclássica como um grande teórico da recessão que teria contribuído para o aperfeiçoamento da teoria liberal. Neste caso, a grande contribuição de Keynes teria sido demonstrar que o ajuste de preços no mercado pode ser demasiadamente lento em determinadas circunstâncias.

Neste momento, chegamos ao terceiro período em destaque, que, embora ainda não acabado, pode ser caracterizado pelo surgimento do conceito de desenvolvimento para assumir o lugar da ideia de progresso e modernização no pensamento social de meados do século XX. O termo desenvolvimento começou a ganhar expressão conceitual a partir da década de 1940 com as teorias explicativas da modernização que evoluíram na forma de um campo de estudo particular conhecido dentro da ciência econômica como Economia do Desenvolvimento. O problema fundamental que movia os trabalhos dos chamados pioneiros do desenvolvimento (Meier, 1984) era o acentuado quadro de assimetrias internacionais e o objetivo central proposto

era descobrir as causas e possíveis remédios para reverter o enorme distanciamento que separava as distintas realidades econômicas nacionais. De uma forma geral, esses economistas e cientistas sociais apoiavam-se numa perspectiva de longo prazo que apontava para o progresso de todos os países por meio de trajetórias particulares que convergiriam para níveis similares de renda no futuro. De acordo com esses teóricos, os Estados capitalistas mais desenvolvidos poderiam servir de modelo para os menos desenvolvidos, de forma que seria perfeitamente possível definir um receituário de caráter universal que conduzisse todos os países ao caminho da prosperidade econômica.

De acordo com esta perspectiva, as economias nacionais se desenvolveriam em trajetórias fundamentalmente semelhantes, mas em ritmos variados, o que explicava a coexistência de distintas etapas do desenvolvimento nas diferentes regiões do globo. Essas teorias da modernização, orientadas por uma percepção linear e convergente do progresso social e econômico, assumiam, de forma equivocada, que a unidade básica de análise a ser investigada era de fato o Estado nacional e suas particularidades, lócus principal de aplicação dos receituários liberais que pregavam o desenvolvimento. Os pioneiros afirmavam que com paciência mesmo as economias mais atrasadas, geralmente caracterizadas por baixa renda e baixos níveis de investimento, poderiam dar continuidade a um processo de acumulação que levasse à elevação dos seus níveis de renda até patamares compatíveis aos observados nas economias consideradas desenvolvidas. Especialização produtiva, promoção das exportações, abertura aos investimentos externos e aceitação do sistema de preços de mercado eram algumas estratégias econômicas de validade supostamente universal defendidas como caminhos certos para a replicação do modelo de desenvolvimento das economias mais avançadas no restante do mundo.

A disseminação dessa ideia pelo *mainstream* do pensamento econômico foi favorecida pelo empenho dos americanos em torno da afirmação de sua hegemonia no contexto geopolítico do imediato pós-guerra, o que fez com que rapidamente o conceito de desenvolvimento se tornasse objetivo principal da maioria das políticas nacionais. Como resultado, em meados do século XX desencadeou-se um processo de homogeneização de culturas e tradições em favor de um modelo de crescimento econômico e estilo de vida, típicos das economias industriais avançadas. Ao mesmo tempo, foi arquitetada uma estrutura básica de governança política global com o propósito principal de estabelecer uma cooperação internacional para o desenvolvimento de todas as nações. Cooperar neste sentido significava concordar e respeitar os princípios básicos do regime de acumulação capitalista acreditando que a distribuição benefícios

econômicos e sociais, embora assimétrica em um primeiro momento, se faria sentir globalmente no médio e longo prazo.

Respectivamente em 1944 e 1945 ocorreram as conferências de Bretton Woods e São Francisco e foram concebidas as instituições que passariam a ser os alicerces do novo sistema internacional: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) e o Sistema das Nações Unidas. O objetivo principal era garantir a existência de um mundo mais seguro, integrado e aberto para o pleno progresso das forças econômicas e sociais. No entanto, como essa expansão implicava em ganhos desiguais e ritmos distintos de crescimento econômico, a retórica do desenvolvimento se fez fundamental. Assim, baseada sobre o discurso da cooperação entre os Estados para o desenvolvimento, a ordem política e econômica internacional do pós-1945 criou instituições para facilitar a integração do mercado internacional sem alterar as condições gerais que promovem a continuidade das antigas relações de poder. Essa foi a essência do regime internacional que John Ruggie (1982) identificou como *embedded liberalism*<sup>19</sup>. Sob um contexto histórico marcado por enormes assimetrias de riqueza e poder, o debate ideológico que evoluiu até o início deste século XXI passou a tratar essencialmente do conflito entre as perspectivas de desenvolvimento dos Estados buscando respostas para o clássico dilema entre intervencionismo e liberalismo.

Os defensores do liberalismo acreditavam que as economias mais bem sucedidas eram aquelas que tendiam à maior abertura financeira e comercial com o menor grau de interferência possível do Estado. Desta forma, a partir dos anos 1980, o conceito de globalização passou a ser difundido por todo o mundo como um caminho comum que conduziria ao sucesso todas as nações que estivessem unidas em prol da queda de barreiras nacionais. O fim da Guerra Fria e a vitória do capitalismo americano soariam como a confirmação desses preceitos. Todavia, a globalização se mostrou um movimento contraditório por natureza, pois quanto mais ele se desenvolvia mais ele necessitava da intervenção do Estado para amenizar os efeitos destrutivos do capital sobre os menos favorecidos, ou “perdedores” do sistema capitalista. Um dos grandes dilemas enfrentado pela globalização foi justamente a ausência de instituições com poderes

---

<sup>19</sup> A definição de Ruggie se apoia sobre a distinção feita por Karl Polanyi (Polanyi, 2001) entre “*embedded*” e “*disembedded economic orders*”. Na interpretação histórica de Polanyi, as ordens econômicas sempre refletiram os valores e princípios das sociedades em que se situam. Contudo, no século XIX disseminou-se uma ideia de que a economia tinha o seu desenvolvimento de alguma forma separado da sociedade, com princípios e lógicas próprias de funcionamento. Polanyi propôs que o movimento de “*re-embedding of markets*”, típico de meados do século XX, exigiria atenção dos arquitetos da nova ordem internacional do pós-guerra.

efetivos em nível global, o que gerou uma verdadeira tensão entre a natureza internacional da maioria dos mercados e a natureza nacional das instituições que os sustentam.

Hoje em dia, a principal divisão que existe no pensamento econômico pode ser ilustrada através de um ponto específico que trata da origem das transformações estruturais. Sob esta perspectiva, considerando o papel e as implicações da estrutura produtiva para o crescimento, podemos afirmar que existem, grosso modo, duas orientações teóricas principais sob as quais se dividem as principais teorias econômicas. Como já mencionado no capítulo anterior, a visão mais convencional (ortodoxa) tende a acreditar que a mudança estrutural nos padrões de produção é apenas um efeito paralelo do crescimento, ou seja, mais liberdade para os mercados geraria maior evolução para as estruturas econômicas. Em geral essas teorias, pautadas sobre o princípio das vantagens comparativas, não acreditam que um setor específico da economia precise ser mais estimulado do que outro em países em desenvolvimento. A visão alternativa (heterodoxa) acredita que estes padrões de mudança estrutural não são simples produtos do crescimento, mas sim seus motores iniciais, especialmente nas economias em desenvolvimento. Esse pensamento acredita na necessidade de intervenção política sobre a estrutura econômica, pois a escolha consciente das políticas que conduzem à transformação do sistema é essencial para uma expansão da economia no longo prazo.

Os economistas da tradição estruturalista, largamente difundida na América Latina, compartilham dessa visão mais heterodoxa, que em geral é ignorada por grande parte das teorias econômicas contemporâneas. Sob esta perspectiva, a atuação do estado seria essencial. Hoje, muito embora poucos analistas das principais universidades localizadas nos países da OCDE defendam o retorno a antigas práticas de intervencionismo do Estado, mesmo admitindo sua parcela de sucesso no passado, um número crescente deles tem deixado de acreditar que liberalização, desregulação e privatização por si só sejam as chaves para o crescimento. Após o fracasso das políticas neoliberais na tentativa de induzir o rápido crescimento nos países em desenvolvimento, uma nova espécie de consenso tem se desenvolvido em torno de se reconhecer cada vez mais a importância do papel do Estado. Assim como considera Ocampo (2009), os efeitos adversos das políticas macroeconômicas pró-cíclicas têm sido reconhecidos ao mesmo tempo em que o termo “contra-cíclico” tem ganhado força, apesar de ser praticamente ignorado na literatura dominante. O problema é que a obsessão pelos direitos de propriedade tem feito a análise dominante se tornar unidimensional e incapaz de entender o vínculo positivo entre intervenção estatal e sucesso de mercado.

### **3.2 A Carta de São Francisco e a busca por legitimidade na atividade política internacional**

As primeiras formas de cooperação internacional surgiram em sua maioria para lidar com problemas relativos à interdependência das nações. Embora elas não se caracterizassem a princípio como organizações internacionais de fato, elas cumpriam com objetivo de facilitar as relações entre os países através de acordos firmados entre poderes imperiais e nações independentes que tinham interesses comuns, tais como a navegação por águas internacionais, conexões ferroviárias e telegráficas, tráfego de informações de variados tipos e também proteção a patentes e direitos de autor. À medida que crescia a interdependência entre os Estados foram surgindo as primeiras organizações internacionais como a União Telegráfica Internacional (1865), a União Postal Universal (1874) e o Instituto Internacional de Agricultura (1908). O grande salto em relação à cooperação global ocorreria, no entanto, com o Tratado de Versalhes ao final da Primeira Guerra Mundial, que criou a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Apesar de ambas as organizações representarem um significativo avanço institucional, o cenário político internacional no entre guerras estava longe de permitir que tais estruturas organizacionais prosperassem.

Por isso, o arranjo institucional que caracteriza a arquitetura do atual sistema político e econômico internacional pode ser considerado como resultado dos acordos que se desenharam nas fases finais da chamada “Guerra dos 31 anos (1914-1945)” (Hobsbawm, 1995). Assim como a Paz de Westfália (1648) e o Congresso de Viena (1815) estabelecem os parâmetros básicos para um estudo histórico-analítico dos seus tempos, em termos essencialmente políticos, pode-se considerar que a Carta de fundação das Nações Unidas, assinada no ano de 1945 em São Francisco, representa um marco histórico de fundamental importância para as análises sócio-políticas contemporâneas. Antes mesmo de se encerrar a Segunda Guerra Mundial a ideia de criar uma organização internacional de âmbito global para vigorar no período pós-guerra já estava entre os planos dos principais líderes das forças aliadas. A Carta do Atlântico, assinada por Roosevelt e Churchill em 14 de agosto de 1941, já estabelecia alguns princípios básicos que deveriam ser observados após o fim do conflito. Dentre eles incluíam-se o direito à autodeterminação dos povos, a negação da busca por ganhos territoriais e a intenção de derrubar barreiras comerciais entre as nações. Indicativos de uma nova ordem internacional que era planejada e que pontualmente avançava.

A assinatura da Declaração das Nações Unidas por 26 governos aliados, em 1942, e a Conferência de Teerã, que reuniu Churchill, Roosevelt e Stalin em 1943, prepararam o terreno para, em 1944, o Departamento de Estado Americano apresentar pela primeira vez em Washington os rascunhos com os princípios básicos de governança que comporiam a nova organização. Às conversas de Washington se seguiram os últimos acordos em Yalta já em fevereiro de 1945, e em apenas dois meses ocorreria a Conferência de fundação da Organização das Nações Unidas com a assinatura da sua Carta Magna<sup>20</sup>. Na Conferência diplomática de São Francisco foram revisados e reescritos os últimos rascunhos que deram origem à Carta das Nações Unidas. Reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, praticar a tolerância para um convívio em paz e promover o progresso econômico e social de todos os povos foram os três objetivos básicos de caráter universal estabelecidos no preâmbulo da carta fundadora das Nações Unidas, única organização internacional que desde então se ocupa dessas três dimensões do desenvolvimento.

Para muitos que viveram nesse período o término da Guerra em 1945 representava o fim de um pesadelo e a esperança de uma nova era de paz, cooperação e prosperidade. Assim, sob uma atmosfera ideológica que encorajava o discurso da cooperação pela paz e pelo desenvolvimento, a Carta dispunha sobre as regras para a organização dos Estados e para a imposição de determinados limites à ação de seus governos. Desde a sua criação, a maior ênfase dos trabalhos das Nações Unidas foi direcionada para a questão do desenvolvimento econômico e social. De acordo com Jolly (2010), atualmente quatro em cada cinco membros do secretariado da instituição trabalham sobre temas relacionados ao desenvolvimento e cerca de oitenta por cento do seu orçamento é revertido para tais atividades. Dentro da estrutura formal criada para o seu funcionamento, a Assembleia Geral foi o ambiente destinado a abrigar as discussões de acordo com o princípio básico da igualdade entre os membros. Ela se tornou o mais representativo dos órgãos da organização ao cumprir uma agenda que se incumbiu de tratar de quase todos os assuntos trazidos pelos Estados, pelo secretariado e pelas organizações associadas.

No entanto, muito embora estivesse firmemente pautada pelos princípios de cooperação entre as partes e igualdade de todos os membros, a ideia de governança global que orientara os pais fundadores das Nações Unidas mantinha por referência básica a soberania política e territorial westfaliana, o que significava que os Estados nacionais continuariam sendo os únicos

---

<sup>20</sup> A conferência em São Francisco ocorreu a despeito do falecimento repentino do Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt a poucas semanas do encontro.

atores com legitimidade para arbitrar em escala internacional, promover a cooperação política, assinar tratados e concordar com a obediência a determinados padrões de comportamento internacional. Ademais, simultaneamente ao estabelecimento da Assembleia Geral, foi criado o Conselho de Segurança com plenos poderes para decidir sobre quaisquer assuntos tratados pelas Nações Unidas. A forma de funcionamento do Conselho de Segurança, constituído por cinco membros permanentes com poder de veto<sup>21</sup> e mais dez membros não permanentes, levou à montagem de uma estrutura caracterizada por um hibridismo entre ideal e realidade. Ao mesmo tempo em que a Assembleia Geral fora constituída para ser uma espécie de corpo consultivo do mundo, o Conselho de Segurança o fora para ser uma espécie de diretório responsável pelo gerenciamento e governo dos assuntos de interesse global (Dervis e Özer, 2005).

Com base na tríade paz, direitos humanos e progresso econômico, a ideia de desenvolvimento passou a assumir dois significados complementares dentro das Nações Unidas, um relacionado com o desenvolvimento dos países e outro relacionado com o desenvolvimento das sociedades, que, somados à crescente interdependência das nações, leva à diferenciação de três objetivos básicos que compõem o discurso global da cooperação para o desenvolvimento: i) gerenciar a interdependência entre nações; ii) estimular o desenvolvimento das sociedades; e iii) eliminar gradualmente as assimetrias que caracterizam o sistema econômico mundial (Ocampo, 2010). Contudo, apesar do discurso global da cooperação para o progresso econômico e social de todos os países, os acordos internacionais acabaram priorizando apenas a interdependência das nações sob um regime liberal com níveis crescentes de regulação. Na prática, o próprio fato do distanciamento entre as distintas realidades econômicas nacionais ter aumentado ao invés de diminuir nas décadas que se seguiram à criação das Nações Unidas é, em certa medida, uma comprovação de que houve pouca disposição de fazer da cooperação internacional um instrumento de efetiva aproximação do grau de desenvolvimento das sociedades nacionais.

Em outras palavras, embora de forma não revelada, a cooperação internacional para o desenvolvimento acabou se mostrando muito mais eficaz para nivelar o campo de jogo e criar condições de igualdade para uma livre operacionalização das forças assimétricas de mercado em âmbito global do que para fomentar o desenvolvimento das sociedades e eliminar as

---

<sup>21</sup> O poder de veto a qualquer decisão dos Estados-membros ficou garantido pelo artigo 27º da Carta, que estabelece que a cada membro do Conselho será dado direito a um voto e que as suas decisões serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros, dentre os quais devem necessariamente aparecer os votos afirmativos de todos os membros permanentes.

assimetrias econômicas entre os países. O problema é que, assim como afirma Ocampo (2010), as crescentes desigualdades históricas nos níveis de desenvolvimento entre as nações indicam que, apesar das iniciativas domésticas de cada país em particular serem obviamente importantes na busca pelo desenvolvimento, as oportunidades econômicas são determinadas fundamentalmente pela posição que os países ocupam na hierarquia de poder global. Neste sentido, embora as principais instituições de governança global reforcem a ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento de todos os povos e nações, na prática o que impera são acordos que definem condições sociais e econômicas que tendem a favorecer desproporcionalmente a prosperidade de uma parcela privilegiada do sistema internacional.

Assim, o nobre propósito de conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico e social contrasta com os conflituosos interesses nacionais e a competição por mercados e áreas de influência entre as principais potências mundiais. Essa relação paradoxal, que se estabelece entre os objetivos definidos para a cooperação internacional e os imperativos de acumulação da livre iniciativa privada, pode ser atribuída ao já clássico dilema que passou a dominar a dinâmica de funcionamento do sistema internacional, qual seja, o contraste entre a crescente tendência expansiva e integradora da economia-mundo capitalista e a constante reafirmação das esferas nacionais de dominação política dos Estados. Desta forma, há indícios de que parece ser mais sensato entender a ideia de cooperação para o desenvolvimento como uma estratégia de projeção de poder arquitetada ou adequada pelos países mais desenvolvidos do centro do sistema capitalista, o que geralmente implica em sérias restrições às perspectivas de ascensão dos países em desenvolvimento.

Barnett e Finnemore (2007) identificam cinco leituras distintas sobre o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas ao longo de sua história. Em primeiro lugar, eles destacam a visão das Nações Unidas como uma criação dos Estados mais fortes para servir como instrumento de poder na defesa de seus interesses. De uma perspectiva realista, o esforço das Nações Unidas na busca pelo desenvolvimento acaba muitas vezes sendo visto como irrelevante, pois os Estados mais fortes seriam os verdadeiros determinantes das decisões políticas no mundo. Além disso, a dependência financeira da organização faria com que sua autonomia permanecesse severamente circunscrita pela vontade política das grandes potências. O realismo deposita assim muita atenção às enormes disparidades de poder mundial que sustentam a estrutura formal das Nações Unidas e descartam quaisquer idealismos que projetem um mundo sem fronteiras.

De acordo com esta visão, a influência da Organização das Nações Unidas no mundo estaria, portanto, profundamente dependente dos desígnios dos Estados mais fortes. Sem o suporte deles a capacidade da instituição de mediar disputas e organizar operações de paz seria mínima. Da mesma forma, sem a sua contribuição financeira seria inviável realizar a maior parte das ações de assistência ao desenvolvimento, trabalhos humanitários e ajudas técnicas previstas na sua Carta de fundação. Desta forma, os Estados mais fortes, através do seu poder de veto e da capacidade de suspender o seu apoio financeiro, seriam capazes de impedir a Organização de executar quaisquer atividades que eles eventualmente não concordem.

A segunda leitura ressaltada pelos autores identifica a ONU como uma facilitadora da cooperação internacional devido à sua habilidade em viabilizar a convergência de interesses dos seus membros. Em um mundo competitivo e com frequentes interesses em conflito, a Organização contribuiria para superar a desconfiança entre as partes e promover benefícios comuns estabelecendo padrões de comportamento, criando mecanismos de transparência e monitorando acordos em busca de consentimentos. De acordo com esta perspectiva, embora alguns Estados mais poderosos possam obter vantagens desproporcionais com a ação da instituição, o enfoque recai sobre os interesses comuns e sobre a habilidade em alcançar a cooperação para a solução de problemas. Esse ponto de vista se baseia em uma linha de pensamento muito influenciada por acadêmicos neoliberais institucionalistas ou racionalistas norte-americanos. Implicitamente, e muitas vezes também explicitamente, o sistema internacional é tratado por estes analistas como um mercado onde os Estados, assim como empresas, competem por vantagens. Neste sentido, organizações internacionais como a ONU são vistas como criações dos Estados para lidar com custos de transação, informações incompletas e outras falhas de mercado. De acordo com essa visão, o apoio de instituições internacionais seria muito útil para reforçar acordos criados pelos Estados em benefício de seus próprios interesses.

O terceiro conjunto de análises que interpretam a existência e a dinâmica de funcionamento das Nações Unidas tem origem na academia inglesa e, embora também enfatize o papel das Nações Unidas como facilitadora na cooperação entre Estados, parte de um ponto de vista diferente da escola racionalista norte-americana. Os acadêmicos da Escola Inglesa não vêem o mundo apenas como um mercado onde os Estados competiriam entre si, mas sim o vêem como uma sociedade internacional reunida por normas e valores que são refletidos e projetados pela instituição através dos princípios incorporados em sua Carta, debatida e acordada entre todos. Assim, o papel da instituição não seria o de servir como instrumento das grandes

potências, mas sim o de auxiliar no governo da ordem internacional com base nos princípios previamente acordados. De acordo com esta visão, o papel da ONU não se limitaria apenas ao de regulador da sociedade de Estados, mas também se estenderia ao de promotor de seus valores. Assim, diferentemente dos neoliberais americanos que consideram o papel das organizações internacionais como de facilitadoras de uma cooperação em benefício de interesses específicos dos Estados, aqueles que interpretam essas instituições como governadoras de uma sociedade de Estados acreditam que o que conduz à cooperação seriam princípios comuns estabelecidos em acordo com todas as partes.

Assim como a Escola Inglesa, a quarta linha de pensamento em destaque entende as Nações Unidas como construtora de um mundo social e também vê o papel da instituição como difusora das normas internacionais. Sua diferença, no entanto, recai sobre a percepção de que a ONU seria profundamente marcada por uma cultura mundial emergente que acredita na queda das fronteiras nacionais e no poder das ações em nível transnacional. De acordo com este ponto de vista, as leis e normas que governam a sociedade internacional não seriam criações apenas de Estados autônomos, mas sim fruto de uma cultura global que transcende a ação dos Estados e abrange atores não estatais e até indivíduos que, juntos, criariam as leis e normas que moldam a vida em sociedade. Esta análise está baseada na vertente teórica do construtivismo, pois dedica especial atenção sobre o mundo enquanto uma construção social coletiva.

Outro traço distintivo dessa perspectiva está na ênfase conferida ao poder das Nações Unidas para ir além do seu papel de reguladora ou governadora internacional. Acredita-se muito na sua real capacidade de gerar novos atores na política mundial, criar novos interesses e definir novas agendas internacionais. Diferentemente das perspectivas anteriores, esta linha de pensamento não acredita que o mundo esteja centrado nos Estados nacionais. Ela percebe as organizações internacionais, e a ONU em particular, com autonomia e potencial para gerar significativos efeitos no mundo independentemente das vontades específicas de seus Estados-membros, podendo assim desempenhar um papel muito mais amplo do que apenas servir aos interesses dos Estados.

O quinto e último papel citado por Barnett e Finnemore é aquele em que as Nações Unidas atuariam como uma estrutura de legitimação. De acordo com essa visão, uma das funções primordiais da instituição seria a de legitimar decisões, valores e princípios de governança da ordem internacional que podem tanto refletir os interesses dos mais poderosos quanto alguns dos interesses das sociedades nacionais como um todo. Ao sustentar uma série de normas e princípios, a organização serviria como legitimadora da ordem internacional

existente. Três distintas tradições teóricas se valem desta visão, mas com interpretações distintas. A primeira é o realismo, que entende que as tensões internacionais provenientes do conflito e da competição nas relações de poder entre os Estados podem ser minimizadas ou de alguma forma controladas se os Estados acreditarem em algum grau de legitimação da ordem internacional e a aceitarem como necessária.

Uma perspectiva distinta vem das vertentes construtivistas, que identificam a legitimidade como um componente essencial da ordem política, uma vez que justificam a obediência dos Estados a determinadas regras e padrões de comportamento. Diferentemente dos realistas, os construtivistas argumentam que a obediência às regras é motivada não apenas pelo interesse próprio, mas também por uma crença na correção moral e adequação social que acompanham a aquiescência das normas internacionais. E, por fim, a terceira visão é a dos gramscianos, que defendem a estruturação da relação entre os Estados como fruto do desenvolvimento da própria ordem capitalista global. Para eles, antes de serem guiadas pelo princípio da anarquia internacional, as relações entre os países seriam moldadas pelo sistema de produção capitalista, que molda as capacidades e recursos dos atores e a ideologia que influencia seus interesses e desejos. De acordo com esta perspectiva, como a ideologia capitalista é hegemônica, ela acaba servindo aos interesses das classes produtivas dominantes e as organizações internacionais acabam desempenhando um papel crucial na geração de consenso para a ordem mundial capitalista que se ergue contra os mais pobres e desfavorecidos.

Seja qual for a perspectiva e análise, são inegáveis as contribuições das Nações Unidas para o bem estar da humanidade em regiões menos favorecidas, contudo, quando analisada em um contexto de mais longa duração, observa-se também que ela tem desempenhado um outro importante papel em paralelo aos objetivos manutenção da ordem internacional e das relações de poder já constituídas. O ambiente aberto e democrático da Assembleia Geral somado aos esforços pontuais por melhores condições de vida no planeta fazem com que os Estados-membros depositem mais credibilidade na organização, o que acaba favorecendo a manutenção da atual ordem internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos. Assim, mesmo que a realidade seja outra, o ambiente criado em torno das Nações Unidas leva a uma sensação, mesmo que equivocada, de unidade política em um mundo idealmente sem fronteiras. Na prática, contudo, a realidade é diferente. O dia a dia da instituição oferece algumas claras vantagens para a negociação política em favor dos objetivos de política externa dos países desenvolvidos, a começar pelo próprio mecanismo formal de funcionamento do Conselho de Segurança. Pelo lado dos países em desenvolvimento, grande maioria dentro da organização, a

evolução do debate em torno das questões mais sensíveis às suas demandas mais urgentes segue em ritmo mais lento. Portanto, com base no histórico de criação e manutenção da Organização das Nações Unidas, e levando em consideração o atual contexto de hegemonia no sistema mundial, conclui-se que, sob uma perspectiva de mais longa duração, o papel que tem sido desempenhado pela ONU é mais propício ao prolongamento das desigualdades do que à aproximação entre as distintas realidades econômicas e sociais de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

### **3.3 De Bretton Woods à diplomacia do dólar, a arquitetura da cooperação econômica global no pós-1945**

Em termos econômicos, os mais importantes acordos internacionais do pós-guerra foram aprovados na conferência realizada em 1944 no Mount Washington Hotel em Bretton Woods nos Estados Unidos. O arranjo a que conseguiram chegar os principais líderes dos países aliados formou a base da cooperação econômica que vigorou durante a era de ouro do capitalismo no pós-guerra e, por isso, elucidar o mecanismo de funcionamento dessa cooperação e sua ruptura é um passo fundamental para a compreensão dos elementos que compõem a nova ordem política e econômica internacional a partir da transição neoliberal dos anos 1980. Com o fim da guerra em 1945, o Acordo assinado em julho de 1944, sob forte influência norte-americana, foi crucial para assegurar o policiamento do comércio e das práticas monetárias entre os países. As negociações em busca de um ambiente monetário estável para a retomada do comércio internacional aconteceram com o objetivo de superar os fracassos de gerenciamento econômico internacional das décadas de 1920/30 e, ao menos por parte dos americanos, com a ideia de afirmar o papel dos Estados Unidos como nova potência hegemônica mundial. Para tentar manter a estabilidade da ordem monetária nas negociações internacionais a partir de 1945 os acordos de Bretton Woods previam um retorno ao padrão-ouro com a utilização simultânea de um novo padrão de papel moeda, o dólar.

A utilização do ouro como lastro e ativo de reserva internacional garantia maior confiabilidade ao sistema econômico porque ao atrelar os gastos de um país às suas reservas em ouro conseguia-se evitar que um país mantivesse déficits comerciais por longos períodos. Ao mesmo tempo, com o objetivo de fomentar a credibilidade do dólar no exterior e indiretamente impor o reconhecimento da proeminência norte-americana no cenário internacional, o Tesouro americano determinou a conversibilidade dos saldos em dólares de

estrangeiros ao preço fixo de 35 dólares a onça, garantindo assim a equivalência entre a moeda americana e o ouro enquanto reservas de valor. Como dois terços das reservas mundiais de ouro estavam em poder dos Estados Unidos, o dólar era a única moeda capaz de garantir sua livre conversibilidade ao metal em quantidades significativas. Na prática, com a conversibilidade a preço fixo a moeda americana efetivava-se como principal unidade de conta, meio de pagamento e reserva internacional. Ademais, com o objetivo de garantir a estabilidade monetária e evitar guerras cambiais ficou também acordado que as taxas de câmbio entre as distintas moedas seriam mantidas fixas e somente poderiam ser alteradas mediante autorização prévia.

Para operacionalizar o sistema foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), ambos planejados para serem, sob os auspícios dos Estados Unidos, as instituições centrais de um mundo sem guerras e livre de nacionalismos econômicos. Por um lado, o FMI, que possuía um complicado esquema de votação baseado sobre o poder econômico de cada país membro<sup>22</sup>, disciplinaria as práticas monetárias dos países e auxiliaria no gerenciamento do comércio internacional e, por outro lado, o Banco Mundial facilitaria o financiamento da reconstrução dos territórios devastados pela guerra. Em sua concepção original, o FMI se baseava sobre o reconhecimento de que os mercados nem sempre funcionavam muito bem e sobre a crença de que era preciso uma ação coletiva em nível global para garantir a estabilidade econômica. Assim, enquanto o Banco Mundial emprestava os recursos necessários para reerguer a infraestrutura dos países destruídos, o FMI buscava assegurar que os devedores honrariam suas dívidas.

Contudo, dadas as condições gerais de incapacidade produtiva nos países destruídos pela guerra, já nos seus primeiros anos de existência ambas as instituições se mostraram insuficientes para prover o grande volume de recursos necessários ao financiamento da reconstrução europeia. Enquanto a economia americana havia emergido da Segunda Guerra Mundial muito bem estruturada e pronta para a expansão, os principais países europeus encontravam-se solapados pela destruição dos combates e suas economias sofriam com sérios problemas resultantes da severa escassez de divisas. As assimetrias verificadas entre os altíssimos excedentes comerciais americanos e o cenário de escassez sofrido pelos demais

---

<sup>22</sup> Embora tenha havido alguns ajustes menores desde a criação do FMI, o sistema de votação continua organizado de tal forma que os países mais desenvolvidos comandam as decisões, sendo que apenas um país, os Estados Unidos, possui o poder de veto a qualquer decisão do Fundo.

países levariam a um estrangulamento da economia internacional caso nada fosse feito. A solução para este problema seria apresentada com o Programa de Recuperação da Europa anunciado pelo Secretário de Estado americano George Marshall em 1947.

Como resultado do Plano Marshall, entre os anos de 1948 e 1952 foram injetados nada menos do que 13 bilhões de dólares nos países da Europa ocidental, sendo que mais de 90% dessa ajuda financeira se deu na forma de doações dos Estados Unidos aos países europeus (Wood, 1986). O Plano não apenas viabilizou a expansão da oferta de moeda na economia internacional e fez o sistema monetário de Bretton Woods começar a operar de forma razoavelmente bem sucedida como também deu início a uma nova fase de desenvolvimento sob a hegemonia dos Estados Unidos na economia-mundo capitalista.

A prevalência econômica dos americanos combinada com o contexto de acirrada competição em relação ao mundo soviético levou à condução de uma estratégia de desenvolvimento dos países derrotados que ficou conhecida como desenvolvimento a convite. No caso específico do pós-guerra essa expressão é utilizada para se referir a uma série de circunstâncias especiais<sup>23</sup> promovidas pelo governo americano com a finalidade de estimular a recuperação econômica de um seleto grupo de países europeus e do Japão. Essa estratégia de parceria entre americanos e alguns “convidados ao desenvolvimento” funcionou como uma “zona de co-prosperidade” que se transformou na pedra angular da engenharia econômico-financeira do pós-guerra (Fiori, 2004). A estratégia funcionou tão bem que em apenas uma década as reservas em dólares dos “escolhidos” se acumularam a uma média anual superior a um bilhão de dólares, o que levou os Estados Unidos a assumirem um importante papel não especificado nos Acordos de Bretton Woods, o de Banco Central do mundo e emissor da moeda de curso internacional (Moffitt, 1984).

Além do Plano Marshall, que foi formalmente concluído no ano de 1952, dois outros fatores contribuíram significativamente para o fim da escassez de divisas na economia mundial: o financiamento de bases militares norte americanas no exterior, principalmente na Europa através da OTAN, e a expansão das multinacionais americanas que se espalharam pelo globo em ritmo cada vez mais acelerado a partir dos anos 50. A confluência desses fatores caracteriza a fase de expansão mundial do capitalismo sob a hegemonia americana e passa a determinar

---

<sup>23</sup> Dentre estas circunstâncias especiais pode-se destacar a abertura unilateral do mercado americano, a manutenção de taxas de câmbio desvalorizadas favoráveis à competitividade dos aliados dentro do sistema de Bretton Woods, tolerância com políticas de proteção tarifária e não-tarifária, missões de ajuda técnica e o forte estímulo à expansão das multinacionais americanas (Medeiros e Serrano, 1999).

uma nova divisão internacional do trabalho a partir da expansão das filiais do grande capital financeiro e produtivo em uma economia internacional progressivamente dominada pelo dólar. Essas empresas multinacionais organizadas em oligopólios passam a ser as principais proprietárias e vendedoras de tecnologia em um mercado em que grande parte dos compradores possuem pouquíssima força negociadora. Com a intensificação da expansão internacional da grande empresa americana, parte cada vez mais significativa dos fluxos comerciais entre países passa a ser na verdade fluxos comerciais entre matrizes e filiais de firmas dos Estados Unidos e de alguns poucos países centrais.

No entanto, embora os americanos tenham dominado a economia mundial no período que se estendeu do pós-guerra até a década de 1970, suas taxas de crescimento não foram tão revolucionárias quanto as verificadas no restante do mundo, em especial na Europa. Em primeiro lugar, porque sua economia já vinha experimentando taxas positivas de crescimento que se acumulavam ao longo dos anos de guerra e, em segundo lugar, porque as demais economias partiam de bases muito mais modestas. Portanto, o período de auge do capitalismo no pós-guerra, embora conduzido a partir dos objetivos estratégicos dos norte-americanos, registrou taxas de crescimento econômico muito mais significativas nos demais países do centro e da semiperiferia do sistema do que nos Estados Unidos. Ademais, com a nova divisão internacional do trabalho operada através da periferização do setor industrial<sup>24</sup>, a economia nacional americana acaba forçada a ampliar sua abertura comercial e a gerar déficits comerciais crescentes para acomodar os efeitos da expansão global do capital privado norte-americano. Ano após ano, a abundância de investimentos diretos no exterior combinada com a oferta de mão-de-obra barata nos países asiáticos vai, portanto, definindo os traços característicos de uma nova divisão internacional do trabalho cujo elemento mais marcante foi o deslocamento de partes menos complexas das atividades manufatureiras do centro para a periferia e semiperiferia do sistema.

Se por um lado o problema da escassez de divisas na economia mundial tinha sido solucionado com o Plano Marshall, com o acesso facilitado ao crédito e com a expansão econômica e militar dos Estados Unidos que o alçou à posição de maior destaque na arena

---

<sup>24</sup> Assim como afirma Pochmann, o deslocamento das atividades industriais do centro para a periferia e semiperiferia do sistema não se refere aos processos produtivos mais sofisticados, mas sim àquelas atividades de menor valor agregado e de mais baixo coeficiente tecnológico, que em geral requer a utilização de mão-de-obra mais barata, uso extensivo de matéria-prima e energia e cujo processo produtivo se sustenta à base de atividades insalubres e poluidoras. As atividades produtivas vinculadas à concepção do produto, definição do design, marketing, comercialização, administração, pesquisa e tecnologia que demandam mão-de-obra mais qualificada e bem remunerada permanecem sendo realizadas no centro do sistema (Pochmann, 2000).

internacional, por outro lado, desde o início do programa de reconstrução da Europa os déficits no balanço de pagamentos americano se tornaram frequentes e em menos de uma década começaram a dar os primeiros sinais de instabilidade. Em 1959 o professor Robert Triffin, da Universidade de Yale, alertou o comitê econômico do Congresso americano prevendo a aproximação de problemas. Em um trecho do seu relatório ele destaca:

Eu já mencionei o fato de que a maior parcela de nosso persistente déficit no balanço de pagamentos tem sido financiada, ano após ano, por aproximadamente uma década, pela crescente deterioração de nossas reservas de liquidez. No final de 1949 nosso estoque de ouro excedeu a liquidez de dólares exigida pelos países estrangeiros em mais de US\$ 18 bilhões. No último mês de junho, esse confortável colchão excedente já estava em menos de US\$ 3 bilhões. Seguindo a média de perdas experimentadas em 1958 e no início de 1959, esses 3 bilhões se esgotarão em menos de um ano e nossa dívida de curto-prazo no exterior ultrapassará nosso estoque total de ouro (Triffin, 1959, p. 2908)<sup>25</sup>.

Em seu depoimento Triffin afirmava que os déficits dos Estados Unidos que haviam permitido o sucesso do sistema de Bretton Woods e a solução do problema de escassez de divisas na economia mundial não poderiam servir como fonte de moeda internacional por muito tempo devido à conversibilidade do dólar em ouro mantida pelo governo americano. Segundo ele, se por um lado estancar o fluxo de dólares estrangulava o sistema monetário internacional e limitaria o crescimento do comércio mundial, por outro, mantê-lo pressionaria a demanda de outros países por ouro diminuindo os estoques do metal no país e reduzindo a confiança dos estrangeiros na capacidade do governo americano de honrar com a conversibilidade do dólar. Esse problema era em essência aquilo que se tornou conhecido como o dilema de Triffin. Na visão do economista americano, o crescimento do comércio mundial requeria um aumento constante das reservas internacionais, o que seria inviável caso os demais países acumulassem suas riquezas em ouro ao invés de dólar.

Como resultado, a partir dos anos 60 tiveram início as primeiras tentativas de restringir os empréstimos originados nos Estados Unidos rumo ao exterior. Os responsáveis pela política econômica americana pretendiam lidar com os crônicos problemas do balanço de pagamentos e manter a posição do dólar enquanto principal moeda do mundo. Contudo, as novas normas

---

<sup>25</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*I have already mentioned the fact that the largest portion of our persistent balance of payments deficits on overall account has been financed, year after year, for nearly a decade, by a growing deterioration in our net reserve position. At the end of 1949, our gold stock exceeded the liquid dollar claims of foreign countries by more than \$18 billion. This exceedingly comfortable cushion was already down last June to less than \$3 billion. At the rate of loss experienced in 1958 and early 1959, these \$3 billions would be wiped out within a year, and our short-term indebtedness abroad would begin to outstrip our total gold stock*”

do governo americano para estancar a evasão de capitais e controlar o balanço de pagamentos acabaram gerando um enorme êxodo bancário e estimulando uma outra tendência já em curso na economia internacional, a troca comercial de moedas fora de seus países de origem, ou o chamado euromercado de moedas. O euromercado havia surgido nos primeiros anos do pós-guerra como resultado justamente do grande volume de dólares em circulação fora dos Estados Unidos, em especial na Europa. Essa transação de moedas teve início quando os operadores financeiros perceberam a possibilidade de aumentar os lucros através da utilização de um mercado de moedas que se mostrava vantajoso justamente porque não se submetia às taxas de juros de nenhum país específico e não tinha sua atividade limitada pelo estabelecimento de reservas compulsórias, como ocorre com os bancos que operam sob a tutela de um banco central (Moffitt, 1984). Com o crescimento desse circuito *off-shore* de eurodólares os bancos internacionais começaram também a funcionar como alternativa para injetar dólares na economia internacional, o que acabou aumentando ainda mais a quantidade de dólares em circulação no mundo e reduzindo progressivamente o lastro em ouro da moeda americana.

No entanto, como o dólar era a moeda chave do sistema e muitas obrigações eram quitadas em dólar e não em ouro, a inundação de dólares na economia mundial não viria a se tornar necessariamente um problema sem solução. Assim como explica Serrano (2004), como os americanos ainda não eram deficitários em sua conta corrente seu passivo externo líquido não aumentava, pois as saídas de capital de longo prazo eram compensadas pela entrada de capital de curto prazo, provenientes de pagamentos efetuados em dólares e aplicações de curto prazo em títulos da dívida americana. Assim, apesar dos seus recorrentes déficits na balança de pagamentos, os americanos conseguiam estancar o vazamento de suas reservas de ouro. Neste sentido, à medida que os demais países aceitavam realizar suas operações em dólar e mantinham suas reservas internacionais na moeda americana, os Estados Unidos conseguiam financiar um déficit global cada vez maior no seu balanço de pagamentos<sup>26</sup>.

As duas condições básicas para que isso ocorresse eram: i) evitar déficits crônicos em conta corrente, pois sistema de Bretton Woods previa que passivos externos líquidos, mesmo que denominados em dólar, eram plenamente conversíveis em ouro pelos bancos centrais dos países signatários do Acordo, e ii) manter a paridade nominal do dólar em relação ao ouro, pois assim evitava-se movimentos especulativos e a perda de confiança na moeda americana enquanto meio de pagamento e reserva internacional. Sem déficits persistentes em conta

---

<sup>26</sup> Para uma análise sobre como o país que emite a moeda-chave num padrão referido ao ouro pode operar sem restrição a sua balança de pagamentos, ver Serrano (2002).

corrente afastava-se o risco de diminuição nos estoques de ouro e com a manutenção do preço oficial do metal os saldos positivos na balança de pagamentos dos demais países não se acumulariam em ouro, mas sim acabariam aplicados em ativos de alta liquidez nos Estados Unidos (Serrano, 2002; 2004). Desta forma, mantidas essas duas condições básicas o grande privilégio da economia americana em relação às demais economias nacionais era a capacidade de operar sem restrições à sua balança de pagamentos e com a possibilidade de determinar unilateralmente a sua taxa de juros.

Com efeito, ao longo da década de 1960 o volume de reservas internacionais em ativos denominados em dólar passou progressivamente a se descolar da quantidade de ouro mantida pelo governo americano em seu país. Embora o governo americano tentasse conter a hemorragia de dólares provenientes de seu país para o resto do mundo, a situação do seu balanço de pagamentos continuou a se deteriorar principalmente por causa dos gastos na Guerra do Vietnã, que adicionaram bilhões ao déficit americano após a escalada dos combates a partir de 1965, e pela recuperação econômica da Europa e Japão, que ressurgiram como importantes competidores econômicos no mercado internacional. Desta forma, à grande saída de capitais resultante de ajuda externa, investimentos diretos, gastos militares no exterior e empréstimos soma-se uma crescente diminuição nos superávits comerciais ocasionados, sobretudo, pelo sucesso das políticas americanas destinadas à recuperação das economias capitalistas “convidadas ao desenvolvimento” na Europa e Ásia. O declínio da superioridade industrial americana, somado aos excessivos gastos militares no Vietnã, criaram assim uma situação de grave tensão interna, pois ao mesmo tempo em que subia a inflação nos Estados Unidos reduzia-se, ano após ano, o seu superávit comercial.

Assim como afirma Moffitt (1984), a guerra e o declínio da supremacia industrial americana alimentavam-se um do outro. A crescente inflação interna decorrente da emissão de moeda para financiar a manutenção da guerra encarecia os produtos manufaturados americanos e minava sua competitividade no mercado externo. Ao mesmo tempo, o avanço dos produtos importados sobre o mercado interno americano anunciava a chegada de uma grave crise sobre a principal economia do mundo. Assim, ao longo de toda a década de 1960 vai ficando claro para o governo americano a necessidade de contornar esse crescente desequilíbrio nas contas nacionais através de uma desvalorização do dólar, uma medida que implicava na quebra dos acordos de cooperação econômica em vigor desde o fim da Segunda Guerra. Ademais, a desvalorização cambial geraria um risco de fuga para o ouro que reintroduziria a restrição ao balanço de pagamentos para a economia americana. Essa situação, por fim, chega ao seu limite

em 1971 quando pela primeira vez em décadas o balanço comercial americano também fecharia no vermelho. Em resumo, o problema que se apresentava para a administração do presidente Richard Nixon (1969-1974) era, portanto, descobrir como desvalorizar o dólar sem comprometer o seu papel enquanto principal moeda de curso internacional.

Prevedo uma possível desvalorização, empresas e bancos começam a vender dólares nos mercados europeus de moedas e intensificam os ataques especulativos que levariam o Sistema de Bretton Woods ao colapso. Na noite de 15 de agosto de 1971, assessorado pelo então secretário do Tesouro americano John Connally e sob o argumento de proteger o dólar de ataques especulativos internacionais, o Presidente Nixon anunciou aos seus cidadãos o que viria a ser a ruptura unilateral do acordo de cooperação selado em Bretton Woods. Em seu pronunciamento ele afirmava que:

Nós devemos proteger a posição do dólar americano como um pilar da estabilidade monetária no mundo. (...) Eu determinei que o Secretário Connally suspendesse temporariamente a conversibilidade do dólar em ouro ou outras reservas de valor, exceto em quantidades e condições determinadas como sendo de interesse da estabilidade monetária e de interesse dos Estados Unidos. (...) Agora, essa atitude não nos trará amigos dentre os comerciantes internacionais de moedas. Mas, nosso compromisso principal é com os trabalhadores americanos, e com a justa competição ao redor do mundo. (...) Em total cooperação com o Fundo Monetário Internacional e com aqueles que negociam conosco, nós pressionaremos para que aconteçam as reformas urgentemente necessárias para um novo sistema monetário internacional (Nixon, 1971)<sup>27</sup>.

Deste momento em diante, a política econômica americana de defesa da posição internacional do dólar lança as bases do que viria a se tornar, uma década e meia mais tarde, a retomada do poder americano em uma nova ordem econômica internacional pautada única e exclusivamente sobre a sua moeda. Além de decretar o bloqueio das transações americanas com ouro, Nixon impôs uma sobretaxa de 10 por cento sobre as importações com o objetivo também de equilibrar o balanço de pagamentos e criar novos empregos. Na prática, a revogação dos princípios de cooperação econômica definidos em Bretton Woods significou a eliminação do ouro e o estabelecimento de um novo padrão monetário internacional, mas manteve a existência

---

<sup>27</sup> Tradução nossa. Do original em inglês: “*We must protect the position of the American dollar as a pillar of monetary stability around the world. (...) I have directed Secretary Connally to suspend temporarily the convertibility of the dollar into gold or other reserve assets, except in amounts and conditions determined to be in the interest of monetary stability and in the best interests of the United States. (...) Now, this action will not win us any friends among the international money traders. But our primary concern is with the American workers, and with fair competition around the world. (...) In full cooperation with the International Monetary Fund and those who trade with us, we will press for the necessary reforms to set up an urgently needed new international monetary system*”.

e o funcionamento de suas duas instituições principais, o FMI e o Banco Mundial. Com efeito, em um curto período a economia mundial passaria a estar completamente dependente do dólar americano, algo em que poucos apostariam à época.

A decisão americana de romper unilateralmente com os princípios econômicos acordados no imediato pós-guerra lançou o sistema internacional em um período de grande instabilidade. A transição de um sistema monetário rígido, arquitetado sob forte influência dos Estados, para um sistema mais flexível e orientado pelos mecanismos de mercado seria realizada em meio a uma série de crises monetárias e bruscas intervenções políticas que caracterizariam uma dura disputa entre governos e bancos privados pelo controle sobre o sistema monetário internacional. A década de 1970 foi, portanto, marcante para a economia internacional, pois em um período de apenas dez anos o mundo se viu forçado a se adaptar ao rompimento unilateral do Acordo de Bretton Woods por parte dos Estados Unidos, à multiplicação do preço das commodities, com destaque para o petróleo, e à estagflação que assolou a economia mundial como um todo. Em adição, o acirramento da competição interestatal e o complexo contexto geopolítico da época contribuíram para o acúmulo de incertezas. Ao final da década, o sistema monetário baseado no dólar estava em vias de entrar em colapso. Embora a moeda americana continuasse sendo a principal unidade de conta e meio de pagamento do mercado internacional, muitos bancos, empresas e investidores privados já não a utilizavam como reserva internacional e era cada vez mais comum a oferta de dólares para a aquisição de outros bens e moedas. Para o governo americano, que não estava disposto a ter que encarar a remonetização do ouro, a estratégia que se apresentava era a elevação das taxas de juros com o objetivo de atrair fundos para ativos denominados em dólar.

Sob esse contexto, no fim de 1979, o economista Paul Volcker assume a presidência do Federal Reserve (FED) e com uma elevação sem precedentes na taxa de juros americana consegue acalmar os ânimos do caótico mercado internacional de moedas, conter a inflação e atrair parte dos recursos de volta para os Estados Unidos. O choque de juros de Volcker foi uma clara sinalização para o mundo de que os Estados Unidos eram contrários às propostas de desvalorização do dólar e que fariam o que fosse necessário para defender a posição dominante de sua moeda no circuito internacional. Assim, apesar da profunda recessão econômica e forte impacto negativo sobre a opinião pública norte-americana, a opção por essa dura política monetária fez com que o FED forçasse a valorização do dólar e retomasse o controle sobre o sistema bancário internacional. O novo padrão monetário que Nixon tentara implantar já no início dos anos 70 viria a se tornar uma realidade a partir do início da década seguinte com os

desdobramentos da política econômica interna e externa dos Estados Unidos voltada para a retomada do controle financeiro internacional através da chamada diplomacia do dólar forte (Tavares, 1985).

Na prática, os Estados Unidos põem em funcionamento um novo padrão monetário internacional em que o dólar continua sendo a moeda-chave internacional, mas agora sem as limitações impostas pelo padrão ouro. Enfim, a partir do início dos anos 1980, o dólar se torna o único meio de pagamento internacional, unidade de conta nos contratos e nos preços dos mercados internacionais e também a principal reserva de valor (Medeiros e Serrano, 1999). Embora haja uma perda relativa de competitividade internacional dos Estados Unidos com a valorização do dólar, a ausência de restrição externa permite o crescimento dos seus déficits em conta corrente sem ameaças a sua supremacia econômica. O ponto central que não pode ser esquecido é que, com o dólar se tornando a única moeda de curso internacional, houve uma ampliação do poder americano no globo, uma vez que, como faz questão de destacar Serrano (Serrano, 2002; 2004), os Estados Unidos passam a ser o único Estado nacional com a capacidade de operar no sistema financeiro internacional sem restrição externa de seu balanço de pagamentos. Desta forma, nos anos 80 os americanos passariam a se valer dessa retomada do seu poder hegemônico para realizar pesados investimentos em novas indústrias de tecnologia de ponta e reconstruir sua posição enquanto centro tecnológico principal.

### **3.4 Nova divisão internacional do trabalho, globalização e outras hipóteses contemporâneas**

A noção de sistema mundial adotada para cumprir com os propósitos deste trabalho contempla a participação cada vez mais ativa e preponderante das corporações e grandes conglomerados empresariais, bem como a funcionalidade sincrônica e articulada que caracteriza a disseminação dos mais recentes avanços científicos e tecnológicos em um ambiente internacional de escolhas racionais. Neste sentido, sob muitos aspectos as décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial foram analisadas como representativas de uma fase de desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo por todo o mundo. Ao mesmo tempo em que a humanidade vivenciou um grande surto de inovações tecnológicas, motivadas pela chamada revolução informacional, no sentido de uma revolução tecnológica de conjunto caracterizada pelo papel primordial do tratamento da informação (Lojkine, 2002), o próprio capitalismo se reorganizou à base de sua própria expansão por novas áreas de influência

e atuação. Nessa nova fase, se sobressaíram muitas empresas multinacionais, com destaque para as norte-americanas, que se expandiram com o apoio financeiro dos grandes bancos e com o apoio político da OCDE. Como resultado dessa nova forma de organização dos sistemas produtivos combinada com uma enxurrada de novos investimentos, foram estabelecidos amplos complexos empresariais pertencentes a distintos conglomerados que deram origem a grupos econômicos que passaram a se articular como verdadeiros blocos de poder.

Essa nova forma de organização da produção mundial passou também a definir, em larga medida, não apenas a localização das atividades econômicas e a distribuição dos seus custos e benefícios, mas também o ritmo de desenvolvimento das forças produtivas nos diferentes lugares e a extensão dos monopólios relativos aos mais novos conhecimentos e tecnologias produzidos. Como os determinantes da transformação tecnológica na economia mundo capitalista são ditados pelo princípio básico da acumulação de capital, evidenciou-se uma crescente contradição entre o fenômeno de internacionalização dos processos produtivos e a necessidade premente por parte das empresas de assegurar para si o domínio e a propriedade sobre a produção dos novos conhecimentos produzidos. Por isso, para compreender parte importante das condições em que são criadas as políticas de cooperação tecnológica internacional e os novos desafios e limites referentes à transferência de conhecimentos e tecnologias nos anos mais recentes, se faz necessário, também, resgatar os elementos que compõem a dinâmica de circulação de capitais em âmbito global e, por extensão, analisar os determinantes dos investimentos externos e da nova divisão internacional do trabalho que se gesta a partir dos anos 1980.

Em primeiro lugar, é preciso observar que, com a retomada da expansão capitalista no período pós-guerra, houve uma nítida reorganização de um amplo, intenso e generalizado processo de internacionalização do capital. A expansão, sem precedentes em termos de amplitude e intensidade, de um número crescente de grandes empresas e corporações para além de suas fronteiras nacionais, associada com um conjunto de novas tecnologias e conhecimentos, desencadeou um processo de flexibilização da esfera produtiva em escala global e de acelerada internacionalização do capital, duas características que passaram a definir as bases de uma nova divisão internacional do trabalho. A rigor, o processo de internacionalização do capital ocorre à medida que se intensifica e se generaliza o processo de internacionalização do sistema produtivo. Nas palavras de Octavio Ianni, na base da internacionalização do capital estão a formação, o desenvolvimento e a diversificação do que se pode denominar “fábrica global”. Para ele, na segunda metade do século XX, o mundo transformou-se na prática em uma imensa

e complexa fábrica, que passou a se desenvolver de forma conjunta com o que também pode ser denominado como um grande “*shopping center* global”. Intensificou-se e generalizou-se o processo de dispersão geográfica da produção, ou das forças produtivas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o planejamento e o mercado (Ianni, 1995, p. 47).

Os complexos produtivos, característicos de um novo conjunto de firmas reconfiguradas, passaram a abarcar distintos ramos de produção em diversas economias nacionais que passaram a se articular globalmente. Surgem, portanto, novos processos produtivos que formam cadeias cada vez mais complexas de mercadorias interdependentes que dão origem a um fenômeno característico dessa nova divisão do trabalho que se gesta, o fornecimento externo, ou *outsourcing*. Essa expressão, em língua inglesa, tem sido largamente utilizada para descrever um fenômeno típico da nova divisão internacional do trabalho, qual seja, a busca por componentes de um determinado produto fora da empresa montadora, o que muitas vezes ocorre de forma global em um processo que envolve diversos países. Sua análise, mesmo que breve, permite ilustrar muito claramente o sentido do funcionamento de uma grande fábrica global, com unidades geograficamente dispersas, que produz mercadorias interdependentes e de circulação mundial. Dreifuss (2004), por exemplo, exemplifica esse fenômeno ao descrever o processo de produção da seção traseira da cabine de um avião modelo 777. Em resumo, o processo começa na Guiné, onde é extraída a bauxita, segue para o Texas, onde o minério é transformado em lingotes, e vai para Los Angeles, onde a mercadoria é embarca rumo a Nagoya. No Japão, os lingotes são transformados em chapas, revestimentos e outros componentes, que seguem de Nagoya para Hiroshima, onde as peças são montadas e encaminhadas para o porto de Kobe, de onde embarcam rumo a Seattle, nos Estados Unidos. Já em solo americano, seguem por trem até o edifício industrial da Boeing na cidade de Everett (Dreifuss e Bohadana, 2004, p. 122).

Apesar da dispersão geográfica que configura a expansão global dos novos complexos produtivos, originada pela revolução científico-tecnológica que tem marcado a história do desenvolvimento capitalista nos últimos decênios, verifica-se uma tendência à concentração das atividades de pesquisa e desenvolvimento nos centros dominantes da economia mundial, bem como da formação de recursos humanos de ponta, do planejamento estratégico e da gestão, do design e da produção de artigos e processos de ponta (Santos, 1994). Assiste-se, desta forma, a uma reformulação dos processos globais de acumulação de capital, levada a cabo pelas grandes corporações transnacionais ávidas por oportunidades cada vez mais lucrativas de investimentos,

sem que seja ao mesmo tempo verificada quaisquer mudanças mais significativas em relação aos locais onde se concentram o poder de comando sobre as atividades de controle do excedente das cadeias produtivas e de produção e difusão das novas tecnologias. Nas palavras de Pochmann (2000), o deslocamento das atividades industriais do centro para a periferia e semiperiferia do sistema não se refere aos processos produtivos mais sofisticados, mas sim àquelas atividades de menor valor agregado e de mais baixo coeficiente tecnológico, que em geral requer a utilização de mão-de-obra mais barata, uso extensivo de matéria-prima e energia e cujo processo produtivo se sustenta à base de atividades insalubres e poluidoras.

A internacionalização dos processos produtivos, que se confunde com a própria internacionalização do capital, se constitui, portanto, em uma grande reestruturação produtiva à base de uma extensa variedade de novos conhecimentos e tecnologias inovadoras em diversos setores, sem que se realize, no entanto, qualquer tipo de ruptura com a lógica pró-sistêmica de funcionamento das economias de mercado e com os seus resultados. Verifica-se a permanência de uma polarização no interior da economia mundial, que se define por uma constante disputa entre Estados e firmas pela apropriação dos benefícios engendrados pela divisão internacional do trabalho. Essa disputa por custos e benefícios alimenta o movimento de transmutação das capacidades produtivas das empresas para localidades em que se apresentem maiores oportunidades de lucro, em geral associadas a menores custos relacionados ao fator trabalho. Países periféricos e semiperiféricos acabam, desta maneira, concorrendo pela atração de empresas transnacionais sem considerar, em muitos casos, contrapartidas negativas, como a desregulamentação dos mercados de trabalho, a excessiva desoneração fiscal e a degradação do meio ambiente, por exemplo. Ademais, assim como afirma Pochmann (2000), como as partes mais complexas do processo produtivo terminam em grande parte das vezes não sendo externalizadas pela grande empresa, a simples atração de empresas estimuladas pelos baixos custos impede que a diferença de renda que separa o centro capitalista da periferia e da semiperiferia seja reduzida. Segundo ele,

a nova Divisão Internacional do Trabalho parece referir-se mais à polarização entre a produção de manufatura, em parte nos países periféricos, e a produção de bens industriais de informação e comunicação sofisticados e de serviços de apoio à produção no centro do capitalismo. Nas economias semi-periféricas, a especialização em torno das atividades da indústria de transformação resulta, cada vez mais, proveniente da migração da produção de menor valor agregado e baixo coeficiente tecnológico do centro capitalista, que requer a utilização de mão-de-obra mais barata possível e qualificação não elevada, além do uso extensivo de matéria-prima e de energia, que em grande parte sustenta atividades insalubres e poluidoras do ambiente, não mais aceitas nos países ricos (Pochmann, 2000, p. 15).

Rene Armand Dreyfuss identifica essas mudanças no âmbito da economia mundial com o que ele chama de *introdução-em-desenvolvimento* de um complexo sistema capacitador, configurado pelo entrelaçamento e pela mutante convergência-em-uso, em diversas funções, de recursos tecnológicos continuamente renovados, inovados. Para ele, essa convergência-em-uso contribui para a criação de novos produtos, meios e instrumentos que transformam os quadros corporativos de tal forma que modificam sua estrutura e induzem colossais mudanças no comportamento das sociedades (Dreyfuss e Bohadana, 2004). O complexo sistema capacitador a que Dreyfuss se refere é definido por ele como um grande sistema que integra os diversos mecanismos de busca por conhecimento com processos produtivos e os próprios produtos das grandes corporações e conglomerados empresariais. Uma integração viabilizada por meio de fusões, alianças, *joint ventures* e absorções entre setores que se projetam internacionalmente e se afirmam como novas realizações transnacionais. Da percepção de que as diversas capacitações avançadas, que se desenvolveram a partir da década de 1980, passaram a formar verdadeiras montanhas tecnológicas, Dreyfuss lança mão do acrônimo *tecnobergs* para se referir ao novo conjunto de conhecimentos e tecnologias integradas que passa a caracterizar essa nova fase de desenvolvimento das forças produtivas.

O acrônimo reúne as iniciais de dez capacitações enumeradas pelo autor tal como se segue: *Teleinfocomputrônica satelital*, que representa intensas concentrações de conhecimento direcionado para a pesquisa e com ampla capacidade de aplicação tecnológica; *Engenharia* de novas concepções para a produção; *Cognição*, que se ocupa da ciência do pensar e da vida; *Nanotecnologia*; *Optoeletrônica*; *Biotecnologia*; *Energias alternativas e novas*; *Robótica*; *Genômica* e *Serviços “inteligentes”* (Dreyfuss e Bohadana, 2004, p. 37-41). Esse conjunto de novas capacidades intelectuais é estimulado e posto em movimento pela ação dos grandes empreendimentos privados em associação com o apoio dos governos. Esse mundo de habilidades específicas e novas capacitações induz o comércio intracorporativo e interempresarial de mercadorias de tal modo que cria um circuito privilegiado para a circulação do capital e o desenvolvimento das forças produtivas. Esses complexos capacitadores incentivam a pesquisa em rede e em tempo real, dentro das melhores e maiores universidades e empresas laboratoriais, bem como incentivam também a sua integração com as corporações, viabilizando a produção e gestão de milhões de empreendimentos independentes mas interconectados (Dreyfuss e Bohadana, 2004, p. 47).

Na interpretação de Dreyfuss, a introdução-em-desenvolvimento desse complexo sistema capacitador permite que as economias nacionais sejam reclassificadas a partir de suas

funções, possibilidades e capacidades perante os processos de produção material e de conhecimento. No topo da hierarquia aparecem algumas nações hiperdesenvolvidas, que agem e se apresentam como focos indutores tecnocientíficos e geradores de tecnologias de ponta, locais onde se investe alta percentagem do PIB na produção de novos conhecimentos. Os seus agentes principais, que impulsionam e pautam a reorganização produtiva e societária, são as grandes corporações com seus centros de pesquisa interconectados, as novas empresas inovadoras baseadas em capital intelectual e as universidades e centros de pesquisa por excelência, que, com o apoio fundamental de seus Estados nacionais e governos regionais e locais, se apresentam como verdadeiros catalisadores de profundas transformações desencadeadas por massivos investimentos em alta tecnologia e produção de conhecimento científico. Essas nações se articulam transnacionalmente com uma segunda ordem de países que desempenham o papel de pólos motores tecnoprodutivos avançados e com duas outras plataformas de produção, montagem e comercialização. Configura-se, assim, o que o autor chama de “globalização da economia de tecnobergs dos países centrais”, um processo articulado entre economias nacionais referenciadas por conhecimentos e saberes tecnológicos e diversos outros países submetidos à condição de plataformas de produção que realizam operações produtivas de terceirização (produção e comercialização) e quarteirização (montagem e comercialização). Fato é que estes *tecnobergs*, para continuar usando o acrônimo de Dreifuss, são expressão de uma nova realidade sistêmica que se estrutura à base de novas referências civilizatórias, novos temas e novas práticas, mas cuja essência continua a se encontrar no mesmo movimento de produção e reprodução do capital que vem sendo chamado, historicamente, de progresso.

A ideia de uma nova divisão internacional do trabalho associada a um processo que convencionou-se chamar de globalização começou a ganhar um espaço cada vez maior nos principais centros de pesquisa e produção acadêmica a partir do início dos anos 1980. O termo globalização, que quase não era usado na literatura acadêmica ou na linguagem cotidiana até esse momento, passou a estar em quase toda a parte significando um conjunto complexo de processos políticos, tecnológicos, econômicos e culturais que operam de maneira contraditória ou antagônica (Giddens, 2000). Em um cenário de profunda crise e instabilidade internacional, falava-se em uma nova economia mundial caracterizada por uma crescente dominação do sistema financeiro, que se articulava através de diversificados investimentos globais em um contexto de flexibilização dos processos produtivos, revolução nas ciências e tecnologias e desregulação das principais economias nacionais. Frente a um aparente

esgotamento do modelo keynesiano de regulação econômica internacional, as empresas e grandes corporações transnacionais, organizadas em redes e alianças estratégicas, se apresentavam, de forma cada vez mais destacada, como os mais importantes agentes de transformação em um mundo com níveis crescentes de unificação e interdependência.

Para Boaventura de Sousa Santos, esse processo, que passa a ser identificado pelo conceito de globalização, nada mais é do que um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro. Um processo que, mesmo estando longe de ser consensual, é influenciado, e em larga medida confundido, pela difusão de um consenso compartilhado pelos líderes mais influentes, o consenso neoliberal (De Sousa Santos, 2002, p. 27). Esse consenso não só enunciava as principais características do fenômeno a que se chamava de globalização a partir de uma perspectiva tendenciosamente econômica, como também legitimava seus princípios fundamentais de funcionamento atestando-os como única alternativa possível ou adequada para cumprir com os objetivos de progresso e desenvolvimento. Desta forma, o conceito de globalização passou a ser disseminado por todo o mundo como um destino comum que conduziria ao sucesso todas as nações que estivessem unidas em prol dos novos princípios liberais. Assim como os conceitos precedentes de modernização e desenvolvimento, o conceito de globalização se mostrou, portanto, fruto de uma ideia, de valor supostamente universal, que apresenta duas componentes essenciais, uma descritiva e outra prescritiva.

Em termos descritivos, a ideia que permeia o conceito de globalização pode ser traduzida por dois movimentos fundamentais defendidos pela matriz neoliberal do pensamento econômico, quais sejam, a despolitização da economia e a desregulação dos mercados. Neste sentido, maiores restrições às intervenções dos Estados em suas economias nacionais, novos e maiores direitos de propriedade em âmbito internacional para investidores estrangeiros e maior subordinação dos Estados às organizações multilaterais de governança global eram as três principais tendências que, em termos descritivos, contribuíam para definir o conceito de globalização. Em termos prescritivos, tais parâmetros da vertente ideológica neoliberal se traduziam em orientações e exigências que visavam abertura das economias nacionais ao mercado externo, com adequação dos preços domésticos ao sistema internacional e controle da inflação e da dívida pública. De forma bastante objetiva, o consenso neoliberal, também amplamente conhecido como Consenso de Washington<sup>28</sup>, pode ser entendido como um

---

<sup>28</sup> “Consenso de Washington” trata-se de uma expressão cunhada pelo economista John Williamson, no ano de 1989, em um *background paper* apresentado à conferência organizada pelo *Institute for International Economics*,

verdadeiro pacote de medidas prescrito com o objetivo de estabelecer novos paradigmas de desenvolvimento para a economia mundial. Disciplina fiscal, contenção de gastos públicos, maior controle sobre a emissão monetária, maiores juros, liberalização financeira, privatizações, desregulação de legislações trabalhistas e maiores garantias à propriedade intelectual eram algumas das medidas sugeridas.

Como resultado do processo de globalização, a condução das atividades econômicas passou a ser crescentemente dominada pelo peso cada vez mais significativo das grandes empresas privadas transnacionais. Nas últimas duas ou três décadas, muitas dessas empresas se tornaram mais ricas e poderosas do que grande parte dos países em desenvolvimento<sup>29</sup>. Movidas e estimuladas pela ideia de globalização e pela prevalência da ideologia do livre mercado, grandes empresas como essas se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, mesmo dos mais poderosos. Se um governo decide tributá-las ou regulamentar suas atividades de forma contraditória aos seus propósitos de acumulação e lucratividade, elas simplesmente ameaçam migrar para outros lugares, pois há sempre um outro país disposto a receber seus investimentos. Por isso, de um modo geral, vivemos uma época em que a política é profundamente condicionada pelo mercado e suas decisões se realizam sob forte influência das empresas globais. Sob estas condições, assiste-se ao que Milton Santos chamou de não-política, ou seja, à política feita pelas empresas, sobretudo as maiores. E, mediante o discurso oficial, tais empresas são ainda apresentadas como salvadoras dos lugares e apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade (Santos, 2001, p. 67).

Desta forma, as principais características da globalização e as tensões geradas por seus problemas distributivos refletem a dinâmica de operacionalização da economia-mundo contemporânea, profundamente influenciada pelos Estados mais fortes e pelas grandes firmas multinacionais. Neste sentido, as perspectivas de produção e difusão tecnológica internacional ficam limitadas pelos planos estratégicos de expansão das grandes empresas e seus vínculos políticos com os principais Estados nacionais. Ganham espaço, portanto, as vertentes políticas do desenvolvimento com base no mercado, que se valem do Acordo sobre TRIPS para regular o intercâmbio global de ciência e tecnologia em favor dos principais países produtores e

---

que funciona em Washington, com o objetivo de relacionar um conjunto de reformas necessárias para tirar a América Latina da crise econômica que a assolava nos anos 1980.

<sup>29</sup> Segundo Stiglitz, em 2004 as receitas de General Motors, por exemplo, foram de 191,4 bilhões de dólares, quantia maior do que o PIB de quase 150 países, e, no ano fiscal de 2005, o Wal-Mart faturou 285,2 bilhões de dólares, mais do que o PIB total da África subsaariana (Stiglitz, 2007, p. 303).

indutores do conhecimento. Percebe-se, em adição, que os esforços de coordenação política dos países menos desenvolvidos ficam restritos à aprovação de cláusulas de importância marginal que não possuem efetividade prática alguma. Na realidade, a governança institucional estabelecida entre os países se limita a proporcionar condições de igualdade para a concorrência internacional em uma sociedade global marcada por profundas assimetrias econômicas, sociais e tecnológicas. Essa é a tônica que, desde as fases progressas de revolução do capital, dita o ritmo de um processo chamado progresso.

#### 4 DESAFIOS E LIMITES DO INTERCÂMBIO TECNOLÓGICO GLOBAL

De acordo com Evans (2003), a institucionalização do sistema internacional pode ser entendida como um *trade-off* em que os Estados aceitam se submeter a determinadas restrições para que possam garantir um ambiente internacional estável. O desafio, no entanto, está em encontrar níveis adequados de restrição que possam garantir um funcionamento estável dos mercados internacionais ao mesmo tempo em que promovem uma aproximação entre as distintas realidades nacionais. Neste sentido, um dos temas mais sensíveis e complexos da agenda internacional é o que discute regras de alcance global que se apliquem sobre a geração e transferência de novos conhecimentos e tecnologias, fator essencial para a transformação estrutural das economias mais atrasadas. Na prática, embora sejam alcançados níveis razoáveis de estabilidade nos mercados, o desafio de balancear a produção e difusão do conhecimento não se realiza, pois as atividades políticas internacionais tendem a proteger os interesses dos países produtores de tecnologias por intermédio das mais importantes instituições de governança global. Como resultado, a cooperação tecnológica entre os países acaba operando com a prioridade de restringir o acesso ao conhecimento e não com a prioridade de equilibrar a distribuição de riquezas e diminuir o atraso tecnológico das distintas localidades.

A criação da Organização Mundial do Comércio e, por extensão, a assinatura do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, são os dois exemplos mais recentes de como essa proteção aos países produtores de tecnologias se realiza em âmbito internacional. A existência de tais acordos pode ser explicada se for considerado que as lideranças políticas e corporativas dos principais países desenvolvidos, a despeito de argumentarem rotineiramente em favor da liberalização das atividades econômicas, sabem que um funcionamento sem surpresas do mercado internacional requer a existência de um complexo conjunto de instituições para regulá-lo. Assim como afirmam as teorias realistas, as características anárquicas de funcionamento do sistema interestatal inviabilizam um funcionamento estável das relações de mercado e acabam desestimulando parte significativa do volume de comércio exterior. Por isso, as instituições de governança global são criações dos próprios Estados nacionais, em acordos de cooperação internacional, para reduzir os níveis de incerteza e instabilidade que prejudicam as operações da economia global.

Com o objetivo de fornecer elementos e contextualizar as origens do debate atual sobre a cooperação internacional para a ciência e tecnologia, neste capítulo será apresentado um breve histórico do processo de institucionalização da proteção internacional aos direitos de

propriedade intelectual. Em seguida, será realizada uma análise detalhada das partes que compõem o conteúdo do Acordo sobre TRIPS, objeto de análise e foco principal de inúmeras controvérsias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ciente de suas origens e dos seus termos atuais, na parte final do capítulo serão tratados alguns dos principais elementos que caracterizam o debate sobre os acordos de cooperação tecnológica internacional. Em especial serão resgatadas duas abordagens políticas que caracterizaram o período imediatamente anterior ao acordo e a fase de negociação de seus termos. O contraste entre a abordagem regulatória, predominante nos anos 1960/70, e a abordagem do desenvolvimento com base no mercado, que passou a dominar o discurso global a partir dos anos 1980, servirão de referência para ilustrar a manifestação em termos essencialmente políticos do embate ideológico que permeia toda a problemática relativa à difusão tecnológica internacional. Desta forma, pretende-se lançar luz sobre os principais desafios e limites que envolvem o intercâmbio global de ciência e tecnologia na economia-mundo contemporânea.

#### **4.1 O processo de internacionalização dos direitos de propriedade intelectual**

Embora as regulamentações de patentes nos remetam à própria formação dos primeiros Estados nacionais europeus, foram os reflexos da segunda revolução industrial no século XIX que estimularam a criação do primeiro sistema internacional de propriedade intelectual. Com o significativo aumento do comércio de produtos industrializados para além das fronteiras dos países, começou a surgir um reconhecimento crescente da importância de ampliar o alcance dos direitos de patente e de autor que até então se restringiam aos limites geográficos dos distintos territórios nacionais. Assim, já na segunda metade do século XIX, os governos das principais nações industrializadas, persuadidos pela racionalidade da eficiência econômica, criaram o primeiro regime internacional de direitos de propriedade intelectual ao assinar, em 1883, a Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (CUP) e, em 1886, a Convenção de Berna relativa à proteção das obras literárias e artísticas. A Convenção de Paris foi pensada com o objetivo de proteger inventores através da afirmação de direitos extranacionais de monopólio sobre suas invenções e a Convenção de Berna com o objetivo de proteger todas as produções do domínio literário, científico e artístico, qualquer que fosse o seu modo ou forma de expressão.

As duas convenções fundiram seus secretariados em 1893 com a criação do Escritório Unificado Internacional para a Proteção da Propriedade Intelectual (BIRPI) sediado na Suíça.

Desde então, ambas as convenções se mantiveram como fundamento do regime internacional de direitos de propriedade intelectual. Duas características marcantes da Convenção de Paris são o acordo sobre a obrigação dos Estados signatários de estender o tratamento conferido aos seus nacionais aos nacionais de outros Estados (princípio do tratamento nacional) e o reconhecimento de prioridade aos residentes estrangeiros para o depósito de suas patentes, marcas e desenhos industriais nos demais Estados-membro da União<sup>30</sup>. A Convenção de Berna, por sua vez, estende o princípio do tratamento nacional aos autores estrangeiros, estabelece a duração dos direitos autorais e dispõe sobre a proteção a artistas, literários e seus trabalhos. Os dois tratados foram firmados em suas respectivas convenções no final do século XIX e passaram desde então por diversas revisões em seu conteúdo, sempre com o objetivo de se adequar às novas realidades e intensificar a proteção aos bens imateriais<sup>31</sup>.

Os direitos de propriedade intelectual são, na verdade, um monopólio criado pelo Estado com o objetivo de conferir o direito de uso exclusivo de tais propriedades aos seus criadores. Essa proteção garante aos inventores, escritores e outros indivíduos que investem tempo e dinheiro em atividades criativas o direito de explorar comercialmente seus produtos. Algo notável, no entanto, é o fato de que apesar das convenções terem se esforçado para ampliar o alcance dessa proteção aos direitos de propriedade industrial, assim como demonstra Chang (2001), muitos países que hoje ocupam posições de destaque na hierarquia de poder internacional violavam rotineiramente os direitos de propriedade industrial de cidadãos de outros países até boa parte do século XX. A prática de copiar extensivamente conhecimentos, técnicas e invenções de estrangeiros fazia parte da estratégia política de capacitação tecnológica e industrial desses Estados. Em outras palavras, somente à medida em que se desenvolviam suas forças produtivas, os países se tornavam mais propensos a aceitar a ideia de um regime internacional de direitos de propriedade intelectual. Neste sentido, assim como observam Jaguaribe e Brandelli (2007), a principal mudança em mais de um século de existência de instrumentos multilaterais de proteção aos direitos de propriedade intelectual refere-se a um movimento gradual e constante de perda de espaço dos Estados para assegurar estímulos aos

---

<sup>30</sup> No artigo 1º da Convenção de Paris fica estabelecido que os países signatários constituem-se em União para a proteção da propriedade industrial, por isso, muitas vezes é designada pela sigla CUP, Convenção da União de Paris.

<sup>31</sup> A Convenção de Paris, que é de 1883, foi revista nos anos de 1900 (Bruxelas), 1911 (Washington), 1925 (Haia), 1934 (Londres), 1958 (Lisboa) e 1967 (Estocolmo) e a Convenção de Berna, que é de 1886, e foi revista em 1896 (Paris), 1908 (Berlim), 1914 (Bern), 1928 (Roma), 1948 (Bruxelas), 1967 (Estocolmo) e 1971 (Paris).

seus sistemas produtivos nacionais via absorção, não necessariamente autorizada, de tecnologias e conhecimentos externos.

Não obstante os esforços empenhados no âmbito dessas duas convenções em busca de uma progressiva intensificação da proteção aos direitos de propriedade intelectual, ambas se tornaram alvo de pesadas críticas por parte das principais nações industrializadas, especialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial e o reaquecimento do comércio internacional de mercadorias. O acentuado ritmo de internacionalização do capital, o crescente volume de transações comerciais entre os países e a destacada relevância do conhecimento científico e tecnológico como instrumento de poder na competição interempresarial fez despertar um crescente interesse e inúmeras controvérsias em torno da discussão sobre a ampliação dos direitos de propriedade intelectual para além das fronteiras nacionais. Neste contexto, criticava-se o texto Convenção de Paris especialmente pelo fato dele não tratar adequadamente a questão das novas tecnologias, não estabelecer um termo mínimo de patentes, ser muito permissivo em relação às licenças compulsórias e não prever mecanismos mais eficientes para a aplicação das normas e solução de disputas. Em relação à Convenção de Berna, além de críticas também direcionadas à ausência de mecanismos para solução de controvérsias, criticava-se a falta de atenção especial a determinadas áreas, como a proteção a segredos comerciais e industriais.

No ano de 1967 o secretariado do BIRPI se transformou em entidade específica que, no ano seguinte, seria incorporada ao Sistema das Nações Unidas como agência especializada. Surgiu então a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)<sup>32</sup>, uma agência das Nações Unidas cujo objetivo era ampliar, homogeneizar e universalizar o uso e a aplicação das leis de proteção à propriedade intelectual. Entretanto, a nova instituição herdou duas das principais fraquezas das convenções de Paris e Berna. Por um lado, continuava prevalecendo o caráter individual e voluntário da adesão aos seus instrumentos de regulação, o que permitia uma participação seletiva de seus Estados-membros, e, por outro lado, permanecia a ausência de mecanismos impositivos (*enforcement mechanisms*) que poderiam auxiliar no controle do cumprimento dos instrumentos que por ventura os Estados-membros fizessem parte. Essas fraquezas contrastavam, de forma cada vez mais perceptível, com a tendência expansiva das grandes empresas e corporações multinacionais com sede nos principais países desenvolvidos

---

<sup>32</sup> A OMPI foi criada no ano de 1967 a partir da assinatura da Convenção para o Estabelecimento da Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Ela é uma entidade autônoma com sede em Genebra que integra o Sistema das Nações Unidas.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como era de se esperar, a cada ano aumentava a pressão das economias mais industrializadas por uma profunda reforma nos instrumentos de regulação internacional dos direitos de propriedade intelectual.

Como resultado, o debate em relação à proteção internacional dos direitos de propriedade intelectual acaba sendo inserido na pauta das negociações comerciais multilaterais do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)<sup>33</sup>. O principal objetivo dessa manobra, que consistia em colar o debate relativo à propriedade intelectual nos assuntos relacionados ao comércio, era criar mecanismos de coerção na forma de sanções comerciais a países que eventualmente violassem os direitos de propriedade intelectual. Conforme assinala Batista (1992), desde a primeira rodada de negociações comerciais em 1948 até a Rodada Kennedy, que durou de 1963 a 1967, o assunto mais debatido sempre foi a liberalização do comércio de manufaturas por meio de reduções tarifárias acordadas caso a caso, à base do princípio da reciprocidade entre fornecedores e compradores. O curioso, assim como aponta Stiglitz (2007), é que o GATT foi um instrumento cuja finalidade principal era facilitar a liberação dos movimentos de bens e serviços entre fronteiras, ao passo que, no que se refere aos direitos de propriedade intelectual, o objetivo das principais nações industrializadas era justamente restringir ao máximo sua circulação internacional.

A partir da Rodada Tóquio de negociações comerciais, lançada em 1973 e concluída em 1979, novos temas passaram a adquirir crescente importância, principalmente por insistência dos norte-americanos. Uma das principais transformações verificadas foi a crescente tendência à normatização resultante da negociação de numerosos Códigos de conduta. Diversos fatores tais como o aumento da competitividade internacional de países de industrialização recente, a nova divisão internacional do trabalho e as grandes transformações tecnológicas do período pós-guerra levaram a uma insistente pressão por parte dos Estados Unidos para ampliar a ideia de comércio pela qual o Acordo Geral deveria se basear. Propunha-se, em linhas gerais, que não apenas o comércio de bens deveria ser considerado nas negociações, mas também o comércio de serviços, investimentos e propriedade intelectual. A inclusão destes temas na pauta de negociações comerciais da Rodada Uruguai, na década seguinte, foi pleiteada pelos Estados

---

<sup>33</sup> O GATT havia sido estabelecido em 1947 com a finalidade de garantir a efetividade de concessões tarifárias negociadas entre países, mas ganhou destaque após a tentativa frustrada de se criar uma organização multilateral específica para lidar com assuntos relativos ao comércio internacional. Na verdade, assim como destaca Batista (1992), essa foi a alternativa que os Estados Unidos encontraram para contornar a pouca disposição do seu Congresso de concordar com algo bem mais amplo, como era a instituição de uma Organização Internacional de Comércio, tal como prevista na Carta de Havana de 1948. Como ficara evidente que os propósitos da Carta de Havana não seriam alcançados, foi negociado um Protocolo de Aplicação Provisória do Acordo Geral.

Unidos com apoio da OCDE a partir de uma forte pressão imposta pelas grandes indústrias norte-americanas, em especial as farmacêuticas, de computadores e de entretenimento, que exigiam um mais amplo e harmônico sistema internacional de defesa da propriedade intelectual. Desta forma, a Rodada Uruguai de negociações comerciais que se iniciou em *Punta del Este* no ano de 1986 ganhou dimensões e significados completamente novos.

Assim como observa Batista (1992), essa Rodada se caracteriza por duas grandes vertentes: uma no sentido Norte-Norte, relacionada com o contencioso entre Estados Unidos e Comunidade Econômica Europeia (CEE) a respeito dos subsídios agrícolas, e outra no sentido Norte-Sul, que se evidencia com o propósito de integrar os países em desenvolvimento numa economia mundial reorganizada de forma a preservar as vantagens competitivas do mundo desenvolvido em termos de capital e, sobretudo, de tecnologia (Batista, 1992, p. 110). Para o governo dos Estados Unidos, principal promotor da Rodada, tratava-se de alcançar, portanto, dois objetivos: se livrar do contencioso agrícola com a CEE e impedir, pela via multilateral, o avanço de novas economias industrializadas e a transferência não autorizada de conhecimentos e tecnologias. Considerando esse segundo objetivo, no *Mid-term Review* de 1988/89 os países desenvolvidos conseguem impor a redefinição dos mandatos acordados em *Punta del Este* para incluir, dentre outros temas, o estabelecimento dos novos padrões de proteção à propriedade intelectual. A consagração desse objetivo, contudo, só ocorreria alguns anos mais tarde com a harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual alcançada em 1994 com a criação da Organização Mundial do Comércio e a assinatura do Acordo sobre TRIPS.

Após quase uma década de difíceis negociações da Rodada Uruguai (1986/94), que se somaram aos inconclusos debates sobre antipirataria já em curso desde a Rodada de Tokyo (1973/79) do GATT, o Acordo sobre TRIPS foi arquitetado com o principal objetivo de abrir uma nova era de governança sobre a propriedade intelectual em esfera global. Os assuntos relativos à proteção da propriedade intelectual deixariam, portanto, de ser controlados pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e passariam a se submeter aos auspícios da nova Organização Mundial do Comércio, criada justamente para dar início a uma nova fase de responsabilidades compartilhadas em um mundo que adentrava em sua década mais marcante de globalização neoliberal. Tal como já observado, a mudança atendia principalmente a uma demanda dos interesses industriais dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que consideravam insuficientes os mecanismos de controle e execução das normas estabelecidas no âmbito da OMPI. Duas importantes deficiências identificadas pelos países desenvolvidos em relação à OMPI eram, por

um lado, o fato de que os tratados eram aprovados com base no princípio do consenso entre todas as partes e, por outro lado, o fato de que a inexistência de poderes coercitivos no âmbito da organização significava que na prática sua Assembleia Geral apenas recomendava medidas corretivas quando eram identificadas irregularidades no tratamento das questões relativas aos direitos de propriedade intelectual.

Por isso, a nova organização, criada exclusivamente para regular e monitorar as práticas comerciais entre os países, passaria também a promulgar e governar as mais importantes regras relativas à proteção dos direitos de propriedade intelectual. A grande novidade era a prerrogativa de aplicação de sanções comerciais aos países considerados com níveis inadequados ou inapropriados de proteção à propriedade intelectual em seus territórios. O esforço da OCDE em busca do Acordo sobre TRIPS se justifica pela especificidade da estrutura produtiva nos países que integram a organização. Como parte significativa dos seus produtos e serviços baseiam-se sobre atividades inovadoras e bens intangíveis, que são fruto de uma etapa mais avançada de industrialização, o valor de seus ativos cresce à medida que se ampliam os direitos de propriedade intelectual nos seus mercados consumidores. Em sentido contrário, com uma estrutura produtiva heterogênea e níveis bem mais modestos de industrialização, o que implica em um volume significativamente menor de produção científica e inovações tecnológicas, os países em desenvolvimento percebem apenas tangencialmente os benefícios de um mais amplo e rigoroso sistema de proteção à propriedade intelectual.

Dentre as características do Acordo chama a atenção o fato de que as regras sobre os direitos de propriedade intelectual, aprovadas, foram ainda mais rígidas do que as até então existentes nos próprios países desenvolvidos. Além disso, ganha destaque a aceitação do não reconhecimento da liberdade de cada país membro de adotar legislações específicas com o objetivo de favorecer o seu próprio desenvolvimento tecnológico (Chaves *et al.*, 2007). Portanto, o acordo representou ao mesmo tempo uma vitória para os países mais desenvolvidos e um retrocesso para os países em desenvolvimento como o Brasil, que viram diminuir consideravelmente o seu acesso a novos investimentos estrangeiros e a novas tecnologias e a novos conhecimentos. Desde então, o principal objetivo dos países em desenvolvimento tem sido o de reconquistar espaço político para iniciativas concretas que permitam tirá-los da condição de dependência e subordinação ao sistema internacional, de forma a se tornarem independentes e capazes de integrar a comunidade internacional na condição também de grandes produtores de conhecimento e tecnologia.

Para os países em desenvolvimento a aceitação das condições impostas pelo TRIPS acabou ocorrendo por se apresentar como uma alternativa às sanções comerciais que já vinham sendo impostas bilateralmente há mais tempo, em especial pelos Estados Unidos<sup>34</sup>. Por isso, para a maioria desses países o acordo foi aceito devido à pressão colocada por parte dos países mais poderosos, que agem coletivamente para se defender através da criação e imposição de sistemas cada vez mais amplos de proteção aos direitos de propriedade intelectual. Essa tendência ganhou espaço ainda no século XIX à medida que o processo de industrialização se intensificou também fora da Inglaterra e evoluiu ao longo do século XX com as grandes convenções internacionais sobre o tema. Por ocasião das negociações da Rodada Uruguai o sistema de proteção aos direitos de propriedade intelectual em vigor se organizava a partir de uma variedade de tratados administrados pelas organizações internacionais, primordialmente a Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Os dois tratados mais importantes eram resultado, como visto, da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Intelectual e da Convenção de Berna relativa à proteção das obras literárias e artísticas.

De uma forma geral, é amplamente reconhecido que o TRIPS representou um êxito muito maior para os países desenvolvidos do que para os países em desenvolvimento. No entanto, muito embora isso fosse reconhecido desde muito cedo, o desequilíbrio de poder em escala internacional impediu soluções alternativas àquelas aprovadas ao final da Rodada Uruguai de negociações comerciais do GATT. Uma das principais críticas que incidem sobre a resolução final que deu corpo ao TRIPS ataca seu princípio básico de nivelamento do campo de jogo para oferecer condições iguais de disputa para competidores com níveis muito desiguais de desenvolvimento, o que significa desconsiderar as enormes assimetrias entre os distintos níveis de desenvolvimento das forças produtivas nas diversas regiões do planeta. A imposição dessa estratégia de harmonização internacional dos direitos da propriedade intelectual, sintetizada no termo *one size fits all*, revela uma clara disputa de poder que aparentemente tende a favorecer uma parcela privilegiada do mundo produtor de tecnologias.

Muito embora as iniciativas para regular os direitos sobre a propriedade intelectual em âmbito internacional não sejam novas, dadas as características do Acordo sobre TRIPS, muitos analistas consideram que, desde 1995, passou a existir, pela primeira vez na história, um

---

<sup>34</sup> No caso dos Estados Unidos, antes mesmo da existência do acordo, a Seção 301 do seu Ato de Comércio já era utilizada para ameaçar e aplicar sanções comerciais contra nações consideradas com níveis insuficientes de proteção aos direitos de propriedade intelectual. Essas sanções eram usadas para forçar os países menos desenvolvidos a adotarem um mais rigoroso sistema de defesa dos direitos de propriedade intelectual e portanto aumentar a proteção às companhias multinacionais americanas.

rigoroso e sem precedentes sistema internacional de proteção aos produtos que são fruto da criatividade humana. Invenções, projetos, desenhos, artes, conhecimentos técnicos, circuitos integrados, softwares e segredos comerciais, bem como logomarcas e outros bens e serviços que se consistem basicamente em produtos intelectuais intangíveis ganharam, com o início da implementação do Acordo sobre TRIPS, o seu mais completo sistema de proteção internacional. Com esse acordo, o sistema global de proteção aos direitos de propriedade intelectual entrou em uma nova era marcada, sobretudo, pela globalização neoliberal e pela retórica de um mundo livre e sem fronteiras. Depois da Convenção de Paris e da Convenção de Berna, o TRIPS veio à tona apresentando como uma de suas características principais o fato de nascer integrado à então recém criada Organização Mundial do Comércio (OMC), que impunha aos seus Estados-membros a obrigação de estabelecer e cobrar altos níveis de proteção aos direitos de propriedade intelectual em seus territórios nacionais.

#### **4.2 O Acordo sobre TRIPS: padrões básicos, normas e poder coercitivo**

Assim como observado na seção anterior, o longo período de negociações do Acordo sobre TRIPS foi uma verdadeira queda de braços entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. Em meio a um clima de desconfiança e rivalidade, as negociações relativas ao acordo se tornaram um dos pontos mais importantes da Rodada Uruguai do GATT que se iniciou no ano de 1986. Por fim, juntamente com outros acordos, o texto final do TRIPS foi então aprovado na reunião ministerial ocorrida na cidade de Marrakeche em 1994 e entrou oficialmente em vigor, como parte integrante da Organização Mundial do Comércio, no dia primeiro de janeiro de 1995. O Acordo firmado no Marrocos passou a cobrir uma quantidade tão significativa de questões relacionadas ao comércio da propriedade intelectual que foi internacionalmente reconhecido como o mais completo e detalhado modelo para a padronização dos direitos de propriedade intelectual já existente. O acordo se materializou como um documento composto por 73 artigos distribuídos em sete partes.

Os princípios básicos e as disposições gerais do Acordo sobre TRIPS se distribuem entre os oito artigos que integram a parte inicial do texto. Em primeiro lugar, fica estabelecido que todos os Estados-membros da OMC são obrigados a colocar em vigor o conteúdo disposto no Acordo, bem como acatar as resoluções previamente acordadas nas Convenções de Paris e Berna e em suas revisões. Isso significa que o conteúdo de tais convenções deve ser incorporado por todos os signatários do novo Acordo sobre TRIPS, mesmo por aqueles Estados que por

ventura não tenham integrado essas convenções. Como resultado, todos os países membros da OMC não apenas passam a ser obrigados a seguir as resoluções de Paris e Berna como também ficam sujeitos às novas formas de penalizações previstas no âmbito do novo Acordo. Em adição, são reafirmados os princípios do *Tratamento Nacional*, em que cada Membro deve conceder aos nacionais dos demais Membros tratamento não menos favorável que o outorgado a seus próprios nacionais com relação à proteção da propriedade intelectual, e do *Tratamento de Nação Mais Favorecida*, que prevê a outorga imediata e incondicional a todos os Membros de toda vantagem, favorecimento, privilégio ou imunidade concedida aos nacionais de qualquer um dos Estados-membros.

Ainda na Parte I do Acordo destaca-se no artigo 7º que o objetivo da proteção aos direitos de propriedade intelectual é justamente “contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e difusão de tecnologia em benefício mútuo de produtores e usuários de conhecimento tecnológico e de uma forma conducente ao bem-estar social e econômico e a um equilíbrio entre direitos e obrigações” (Trips, 1994). Contudo, fica estabelecido como princípio básico no artigo 8º que os Estados-membros somente podem adotar medidas para promover seu próprio desenvolvimento socioeconômico e tecnológico caso estas medidas sejam compatíveis com o conteúdo do Acordo. Em outras palavras, os países são livres para promover seus próprios projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, mas desde que dentro dos limites estabelecidos pelo TRIPS, o que gera no mínimo uma controvérsia em relação à ideia de liberdade. Além disso, essa prerrogativa também gera muita discussão em relação aos níveis mais adequados de proteção tendo em vista o objetivo de gerar benefícios mútuos entre produtores e usuários de novas tecnologias, pois o fiel da balança dificilmente tende ao equilíbrio.

De acordo com o artigo 2º da Convenção que estabelece a OMPI, a propriedade intelectual é definida como um conjunto de direitos relacionados a literatura, trabalhos científicos e artísticos, performances de artistas, fonogramas, programas (de TV e Rádio), invenções em todos os campos de empreendimento humano, descobertas científicas, desenhos industriais, marcas, marcas de serviços, nomes comerciais e designações, competição desleal e todos os outros direitos que resultem da atividade intelectual nos campos da indústria, ciência, literatura e artes (Wipo, 1967, *article 2º*). À base dessas definições e dos avanços alcançados em termos de cooperação e entendimento por parte dos Estados-membros da OMPI, na parte II do Acordo sobre TRIPS estão estabelecidos os padrões mínimos relativos à disponibilidade,

abrangência e uso dos direitos de propriedade intelectual, que são classificados em oito seções, tal como se segue:

*Seção 1 – Direito do autor (copyright) e direitos conexos;*

Os direitos autorais representam uma das faces mais conhecidas dentre todas as categorias utilizadas na classificação da propriedade intelectual. A proteção dos direitos dos autores sobre as suas obras literárias e artísticas estão contidas no tratado internacional a que chegaram os países que fizeram parte da Convenção de Berna. Basicamente, ficou estabelecido que o termo “obras literárias e artísticas” abrangeria todas as produções do domínio literário, científico e artístico, quaisquer que fossem seus modos ou formas de expressão. O tratado garante, além do direito de propriedade conferido ao autor, o direito sobre suas traduções, reproduções, transmissões, adaptações, distribuições, dentre outros. O Acordo sobre TRIPS exige o reconhecimento dos níveis de proteção firmados em Berna determinando que o membros devem cumprir o disposto nos artigos 1º a 21<sup>o35</sup> e no Apêndice dessa Convenção relativa à proteção das obras literárias e artísticas. Ademais, o TRIPS estende a proteção dos direitos de autor aos programas de computador e às compilações de dados ou outros materiais, sejam eles legíveis por máquinas ou em outras formas. Embora já houvesse a intenção por parte dos países desenvolvidos de avançar em relação a esse tipo de proteção na Convenção de Berna, foi somente com o TRIPS que provisões de fato expressas e objetivas nesse sentido foram adotadas. Entraram em vigor também provisões relativas a direitos de aluguel, duração da proteção, limitações e exceções e proteções a intérpretes, produtores e organizações de radiodifusão (Berne, 1971, *articles* 11<sup>o</sup>, 12<sup>o</sup>, 13<sup>o</sup> e 14<sup>o</sup>).

*Seção 2 – Marcas;*

De acordo com o artigo 15º do TRIPS, “qualquer sinal, ou combinação de sinais, capaz de distinguir bens e serviços de um empreendimento daqueles de outro empreendimento, poderá constituir uma marca” e, por conseguinte, poderá ser registrado como tal. As principais determinações relativas a essa categoria específica de propriedade intelectual estão contidas na Convenção da União de Paris que, dentre outras provisões, garante proteção a marcas internacionalmente reconhecidas, a emblemas de Estados, a marcas registradas em outros

---

<sup>35</sup> Os demais artigos (22º a 38º) se referem especificamente às atividades administrativas e ao funcionamento geral da União de países membros.

países, marcas coletivas e nomes comerciais. Essas e outras garantias foram fixadas sob o argumento de que um rigoroso sistema de marcas protege não apenas os seus proprietários, mas também os consumidores que compram ou utilizam produtos que carregam marcas específicas. Por isso, ficou estabelecido que não poderia ser recusada ou invalidada nenhuma marca requerida em qualquer um dos países da União por um nacional de qualquer país integrante desta pelo simples fato de não ter sido depositada, registrada ou renovada no seu país de origem (Paris, 1967, *article 6<sup>o</sup>* (2)). No âmbito do TRIPS, as marcas são tratadas de forma integrada aos bens e serviços à qual correspondem e passa a haver obrigatoriedade de um sistema de registro para marcas em cada um dos países-membros. Neste sentido, o titular de marca registrada goza do “direito exclusivo de impedir que terceiros, sem seu consentimento, utilizem em operações comerciais sinais idênticos ou similares para bens ou serviços que sejam idênticos ou similares àqueles para os quais a marca está registrada, quando esse uso possa resultar em confusão” (Trips, 1994, *article 16<sup>o</sup>* (1)).

### *Seção 3 – Indicações geográficas;*

As indicações geográficas são referências que identificam um produto com o seu lugar de origem em situações em que a qualidade, reputação ou qualquer outra característica particular do produto seja essencialmente vinculada à sua origem geográfica. A proteção das indicações geográficas tem por objetivo impedir através de meios legais a utilização de determinadas referências que possam gerar equívocos e conduzir o público a confusões em relação à verdadeira origem dos produtos. Além disso, as partes interessadas objetivam também impedir usos de indicações geográficas que constituam atos de concorrência desleal no sentido empregado no artigo 10<sup>o</sup> da Convenção de Paris. Neste artigo define-se concorrência desleal como “qualquer ato de concorrência contrário aos usos honestos em matéria industrial ou comercial” (Paris, 1967, *article 10<sup>o</sup> bis* (2)). Este artigo prevê um cuidado especial em relação à proibição de: i) atos suscetíveis a estabelecer confusão com o estabelecimento, os produtos ou a atividade industrial ou comercial de um concorrente; ii) falsas alegações que gerem descrédito da concorrência, e iii) indicações ou alegações que induzam o público a erros em relação à natureza, modo de fabricação, características, possibilidades de utilização ou quantidade das mercadorias. O TRIPS prevê ainda proteção adicional às indicações geográficas relacionadas a vinhos e destilados e estabelece diretrizes para negociações internacionais com o objetivo de aumentar a proteção a estes produtos específicos. O Acordo prevê a realização no Conselho para TRIPS de negociações relativas ao estabelecimento de um sistema multilateral

de notificação e registro de indicações geográficas para vinhos. Além disso, os Estados concordam em dar cabo a negociações bilaterais e multilaterais com o objetivo de intensificar a proteção às indicações geográficas, bem como concordam também em manter sob periódica revisão a aplicação das disposições relativas a esse tema.

#### *Seção 4 – Desenhos industriais;*

Embora não haja uma definição explícita no texto da Convenção de Paris sobre o que representa essa categoria de propriedade intelectual, nele está determinado que os desenhos e modelos industriais devem ser protegidos em todos os países que integram a União (Paris, 1967, *article 5<sup>o</sup> quinquies*). Em geral os desenhos industriais se referem aos traços que caracterizam um determinado produto industrial, desde o seu formato e cor até um tipo específico de acabamento que confira alguma estética ou funcionalidade particular. Apesar do tema não ser necessariamente inédito no debate em relação aos DPIs, pode-se considerar que o Acordo TRIPS é de fato o primeiro tratado internacional a incluir de forma mais substantiva disposições acerca da proteção a desenhos industriais. No seu artigo 25<sup>o</sup> fica assegurado que os países signatários estabelecerão proteção para desenhos industriais novos ou originais criados de forma independente. Ademais, fica fixado que cada Estado deve assegurar que os requisitos para garantir proteção a padrões de tecidos não dificultem injustificavelmente a possibilidade de buscar e de obter essa proteção. Por fim, estipula-se que as proteções outorgadas não devem ser menores do que dez anos e garante-se aos titulares de desenhos industriais protegidos o direito de impedir que terceiros sem autorização façam, vendam ou importem artigos que ostentem ou incorporem um desenho que constitua uma cópia, ou que seja substancialmente uma cópia, do desenho protegido, quando esses atos sejam realizados com fins comerciais (Trips, 1994, *article 26<sup>o</sup>*).

#### *Seção 5 – Patentes;*

As patentes são concessões públicas conferidas a particulares para garantir exclusividade na exploração comercial de suas criações. Sob a tutela da Convenção de Paris, a proteção aos direitos de patente inclui, dentre outras determinações, a garantia do direito de prioridade para apresentação de um mesmo pedido de patente também em outros territórios, o princípio da independência das patentes nos diferentes países e o direito conferido ao inventor de ser mencionado como tal na patente. No TRIPS, qualquer invenção de produto ou processo

em todos os setores tecnológicos, desde que seja nova, não óbvia e passível de aplicação industrial, é elegível a uma requisição de patente. Não são patenteáveis métodos diagnósticos, terapêuticos e cirúrgicos para o tratamento de seres humanos ou de animais. Da mesma forma, excluem-se da prerrogativa das patentes as plantas e animais, com exceção aos microrganismos e processos essencialmente biológicos utilizados na produção de plantas ou animais, excetuando-se os processos não-biológicos e microbiológicos. Uma patente de invenção é, portanto, um documento legal que assegura um conjunto de direitos ao inventor. Em se tratando de um produto, é direito exclusivo do titular impedir a sua produção, uso e comercialização sem seu expresso consentimento. Quando o objeto da patente for um processo, o acordo prevê que é direito do seu titular impedir que terceiros sem o seu consentimento usem, coloquem a venda, vendam, ou importem com esses propósitos pelo menos o produto obtido diretamente por aquele processo. Além disso, é também direito do titular ceder ou transferir sua patente por meio de sucessão e efetuar contratos de licença. O artigo 33º do Acordo sobre TRIPS estabelece que a vigência de uma patente não será inferior a um prazo de 20 anos contados a partir da data de depósito. Em contrapartida, o requerente deve se comprometer a divulgar sua invenção de forma clara e completa para que um técnico habilitado possa realizá-la.

#### *Seção 6 – Topografias de circuitos integrados;*

*Chips* de computador utilizados nas máquinas como memórias ou microprocessadores são topografias de circuitos integrados. Em termos um pouco mais técnicos pode-se definir tal topografia como um conjunto organizado de interconexões, transistores e resistências, dispostos em camadas de configuração tridimensional sobre uma peça de material semicondutor (Jungmann, 2010, p. 73)<sup>36</sup>. No TRIPS, às topografias de circuitos integrados é outorgada proteção em conformidade com o Tratado sobre Propriedade Intelectual em Matéria de Circuitos Integrados, adotado em conferência diplomática realizada Washington, EUA, no ano de 1989. O Acordo sobre TRIPS segue as normas estabelecidas nos artigos 2º a 7º, com exceção do parágrafo 3º do artigo 6º, que define medidas para o uso das topografias sem o consentimento do detentor do direito de propriedade. Ademais, segue-se também o artigo 12º, que estabelece salvaguardas para evitar que as obrigações assumidas nas Convenções de Paris

---

<sup>36</sup> De acordo com o Art. 26º, inciso segundo, da lei brasileira de número 11.484/07, topografia de circuitos integrados significa uma série de imagens relacionadas, construídas ou codificadas sob qualquer meio ou forma, que represente a configuração tridimensional das camadas que compõem um circuito integrado, e na qual cada imagem represente, no todo ou em parte, a disposição geométrica ou arranjos da superfície do circuito integrado em qualquer estágio de sua concepção ou manufatura.

e Berna sejam afetadas, e o parágrafo 3º do artigo 16º, que exime as partes contratantes de aplicar as normas do tratado a topografias já existentes no momento da assinatura. Por fim, as disposições acerca de licenças compulsórias são as mesmas utilizadas para os direitos de patente (Trips, 1994, *article 37º*) e o prazo de proteção sobe de um mínimo de oito anos para dez.

#### *Seção 7 – Proteção de informação confidencial;*

A proteção de informação confidencial é uma outra novidade do Acordo sobre TRIPS, pois foi a primeira vez na história que um tratado internacional apresentou disposições expressas no sentido de proteger informações secretas. Em geral, essas informações se referem a segredos comerciais que possuem valor no mercado, tais como conhecimentos acerca de processos produtivos, dados experimentais e outros conhecimentos técnicos, bem como listas de contatos, estratégias de venda, etc. A proteção sobre este tipo de propriedade intelectual, contudo, não é feita da mesma forma como ocorre com patentes e direitos de autor, pois ela se dá em forma de reação à competição desleal nos termos do disposto no artigo 10º *bis* da Convenção de Paris. No artigo 39º do TRIPS fica expressamente disposto que pessoas físicas e jurídicas terão a possibilidade de evitar que informação legalmente sob seu controle seja divulgada, adquirida ou usada por terceiros, sem seu consentimento, de maneira contrária a práticas comerciais honestas. A proteção se estende a informações submetidas a Governos ou Agências Governamentais que eventualmente exijam a apresentação de resultados de testes ou outros dados não divulgados para fins de controle.

#### *Seção 8 – Controle de práticas de concorrência desleal em Contratos de licenças*

Muito embora esta última seção da Parte II não seja exatamente uma categoria de propriedade intelectual, ela se coloca entre elas com a finalidade de esclarecer que nenhuma disposição do Acordo impedirá os seus signatários de adotar medidas que previnam abusos dos direitos de propriedade intelectual por parte dos detentores de tais direitos. Para lidar com tais situações, o TRIPS determina que cláusulas que restrinjam a competição internacional podem ter efeitos adversos sobre a concorrência e podem impedir a disseminação de tecnologia, por isso os países podem estabelecer medidas específicas de controle contra práticas anticompetitivas.

Após as duas partes iniciais do texto que apresentam os princípios básicos, disposições gerais e determinam os padrões mínimos de proteção aos DPIs, as Partes III, IV e V são dedicadas às disposições sobre a aplicação das normas de proteção estabelecidas e a prevenção e solução de eventuais controvérsias entre países. Essa parte tem uma importância fundamental pois representa uma das grandes novidades que o Acordo pretendia implementar: os mecanismos de aplicação, controle e coerção que forçariam a execução do seu conteúdo. Diferentemente das convenções e tratados sobre propriedade intelectual até então firmados entre os Estados, o TRIPS agora finalmente alcançaria o tão almejado objetivo dos países desenvolvidos produtores de tecnologia, que é justamente dispor de mecanismos multilaterais coercitivos que obriguem os Estados a manterem níveis mais altos de proteção aos bens intangíveis. Assim, toda a Parte III (do artigo 41º ao 61º) do texto aprovado em Marraqueche se ocupa de fixar os termos em que se dá a aplicação de normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual.

O primeiro parágrafo do artigo 41º, que dispõe sobre as obrigações gerais, determina que os Estados-membros devem assegurar que suas legislações nacionais possuam procedimentos para a aplicação das normas de proteção, de forma a permitir uma ação eficaz contra qualquer infração dos direitos de propriedade intelectual previstos no Acordo. Ademais, os países se comprometem a assegurar-se da existência de remédios destinados a prevenir infrações, bem como remédios que constituam um meio de dissuasão contra infrações ulteriores. O TRIPS não determina que os Membros sejam obrigados a criar qualquer sistema jurídico especial distinto do já existente em seus territórios, de forma que os países podem utilizar seus próprios sistemas judiciais para dirimir casos em que se verifique eventuais descumprimentos das disposições. A única ressalva é que os procedimentos sejam justos e equitativos sem excessivas complicações, ônus desnecessários e atrasos indevidos. Para assegurar esse padrão de procedimentos os membros devem, portanto, fazer com que os titulares de direito possam dispor de procedimentos cíveis e administrativos relativos à aplicação de normas de proteção de qualquer direito de propriedade intelectual coberto pelo Acordo. Fica também estabelecido que as autoridades judiciais terão o poder de determinar que uma parte cesse uma violação, *inter alia* para impedir a entrada nos canais de comércio sob sua jurisdição de bens importados que envolvam violação de um direito de propriedade intelectual (Trips, 1994, *article 44*<sup>o</sup> (1)).

O Acordo sobre TRIPS também dispõe de forma minuciosa sobre exigências especiais relativas a medidas de fronteira com o objetivo de permitir que um titular de direito, desde que

tenha base válida para suspeitar da importação de determinados bens, possa requerer junto às autoridades competentes a suspensão da liberação desses bens na alfândega. São alvo de tais requerimentos: (a) quaisquer bens, inclusive embalagens, que ostentem sem autorização uma marca que seja idêntica à marca registrada relativa a tais bens, ou que não possa ser distinguida em seus aspectos essenciais, e que, por conseguinte, viole os direitos do titular da marca registrada em questão na legislação do país de importação; e (b) quaisquer bens que constituam cópias efetuadas sem a permissão do titular do direito ou de pessoa por ele devidamente autorizada no país onde foi produzido e que são elaborados direta ou indiretamente a partir de um artigo no qual a elaboração daquela cópia teria constituído uma violação de um direito autoral ou conexo na legislação do país de importação (artigo 51º). Os requerentes são obrigados a fornecer provas adequadas às autoridades competentes que evidenciem uma violação do direito de propriedade intelectual, assim como uma descrição suficientemente detalhada que permita o reconhecimento de tais bens pelas autoridades alfandegárias.

O Acordo prevê ainda que os Membros devem prover procedimentos penais e penalidades a serem aplicados em casos de violação em escala comercial de marcas e direitos de autor. Os procedimentos coercitivos disponíveis devem incluir prisão e/ou multas monetárias suficientes para constituir um fator de dissuasão e, em casos especiais, poderão incluir até apreensão, perda e destruição dos bens que tenham violado direitos de propriedade intelectual (artigo 61º). Com o objetivo de prevenir ao máximo o surgimento de disputas entre os países e para assegurar a transparência de todo o processo, o artigo 63º do TRIPS determina que os Estados-membros devem tornar públicas suas leis e regulamentos e suas decisões judiciais e administrativas finais que sejam relativas ao conteúdo do Acordo. Essas leis devem ser notificadas ao Conselho para TRIPS de modo a assisti-lo em sua revisão da operação do Acordo. No caso de disputas e controvérsias, fica disposto que os países não devem tomar medidas unilaterais, mas sim devem procurar soluções através dos novos procedimentos de resolução de disputas implementados pela recém criada Organização Mundial do Comércio.

Conforme estabelecido no artigo 64º, consultas e soluções de controvérsias relativas ao Acordo são realizadas conforme disposto nos artigos 22º e 23º do GATT. O artigo 1º prevê que cada Parte Contratante deve se comprometer a examinar com compreensão as representações que lhe sejam encaminhadas e se prestar a consultas a respeito delas, a fim de se chegar a um entendimento. Caso a controvérsia não seja solucionada por meio de consultas entre as partes

interessadas, o artigo 23<sup>37</sup> determina que a questão pode ser submetida às demais Partes Contratantes para investigação e posteriores recomendações especiais ou novas normas a respeito da questão levantada. No entanto, como ambos dispositivos foram considerados insuficientes, adotou-se também o disposto no Anexo 2 do documento de criação da OMC, que firma um Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias. De acordo com este Entendimento, os membros reafirmam sua adesão aos princípios de solução de controvérsias aplicados com base nos artigos 22º e 23º do GATT 1947, bem como a adoção dos novos procedimentos elaborados e modificados pelo instrumento em questão (artigo 3º (1)). Desta forma, o sistema de solução de controvérsias da OMC se torna o elemento central para garantir segurança e previsibilidade aos compromissos estabelecidos no Acordo sobre TRIPS.

Pelo Entendimento ficara estabelecida a criação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) para aplicar as normas, procedimentos e as disposições em matéria de consultas e solução de controvérsias relativas aos acordos estabelecidos pela OMC. O OSC é um órgão jurisdicional com prazos específicos e procedimentos bem definidos para cada etapa processual. Em suma, nele um contencioso pode se desenrolar em até quatro fases distintas: consultas, painel, apelação e implementação. Na primeira fase é manifestado o descontentamento por alguma das partes em relação a práticas que sejam por ela consideradas irregulares em relação aos tratados que compõem o sistema da OMC. As negociações entre as partes em litígio devem se iniciar em até 30 dias após a reclamação e os membros devem se esforçar para chegar a uma solução amigável para o contencioso. Caso não o façam, após um período de 60 dias um membro pode solicitar a instauração de um painel a ser composto por três árbitros escolhidos pelo Presidente do OSC dentre uma lista de nomes indicados pelo conjunto de Estados. Em seguida, os árbitros têm até seis meses para conhecer os fatos, analisar os documentos e proferir uma decisão, sobre a qual cabe recurso ao Órgão de Apelação, composto por sete juízes. O julgamento da apelação ocorre em até 90 dias. Caso seja confirmada uma ou mais violações, o Estado derrotado tem outros 30 dias para se manifestar em relação a eventuais mudanças em suas normas ou políticas internas e pedir um prazo de até 18 meses para se ajustar. Findo esse prazo, em caso de continuidade da violação o Estado vitorioso pode solicitar a imposição de sanções comerciais.

---

<sup>37</sup> Este artigo, que é o principal dispositivo para solução de controvérsias do GATT, resulta de um processo baseado na prática e em constante aprimoramento. Segundo Celso Lafer, ele se constitui à base de décadas de entendimentos, experiências, declarações ministeriais, decisões sobre disputas e procedimentos e outras formas inerentes à manutenção do Acordo (Lafer, 1996).

Após a Parte V do Acordo sobre TRIPS que dispõe sobre a prevenção e solução de controvérsias, seguem-se os nove últimos artigos distribuídos dentre as duas últimas partes contendo as disposições transitórias e finais. Embora o Acordo tenha sido implementado em janeiro de 1995, alguns arranjos foram definidos com o objetivo de estabelecer uma agenda de transição para os países de menor desenvolvimento relativo. Dentre as disposições finais, destacam-se a função de supervisão do Conselho para TRIPS (artigo 68º), o compromisso dos membros em cooperar entre si com o objetivo de eliminar o comércio internacional de bens que violem direitos de propriedade intelectual (artigo 69º), a proteção da matéria existente (artigo 70º), a previsão de revisão periódica do Acordo (artigo 71º), a proibição de reservas com relação a qualquer disposição apresentada no texto sem o consentimento dos demais membros (artigo 72º) e as exceções de segurança (artigo 73º).

#### **4.3 A controvérsia sobre as políticas de difusão tecnológica internacional**

Duas abordagens distintas rivalizam no embate sobre os problemas ligados ao fluxo global de ciência e tecnologia em direção às economias mais atrasadas, discordando em relação aos efeitos do modelo de cooperação tecnológica estabelecido pelo TRIPS. A primeira, e mais convencional, acredita que o intercâmbio global de ciência e tecnologia rumo à periferia e semiperiferia do sistema internacional pode ser cada vez mais intensamente estimulado a partir da intensificação do volume de comércio entre os países, o que seria um dos importantes efeitos do Acordo sobre TRIPS. Acredita-se que com a adoção de níveis mais altos e homogêneos de proteção aos direitos de propriedade intelectual seriam intensificados os fluxos tecnológicos entre as distintas regiões, desencadeando transformações nas estruturas produtivas de todos os países. A visão alternativa, tida como heterodoxa, acredita que estes padrões de mudança estrutural não são simples produtos do crescimento no volume de transações comerciais. De acordo com esta visão, o livre mercado de produtos tecnológicos promoveria um distanciamento ainda maior entre as distintas realidades econômicas dos países. A transformação estrutural das economias mais atrasadas seria resultado, portanto, dos vínculos estabelecidos a partir do conjunto de políticas negociadas entre os Estados nacionais.

Malgrado as complexas determinações históricas que dão forma à hierarquia de poder internacional e às assimetrias que caracterizam a distribuição global de riquezas, os governos dos principais países desenvolvidos agem coletivamente para forçar a adoção de um regime internacional comum de proteção aos direitos de propriedade intelectual sob o argumento de

que essa seria a única forma de garantir os estímulos para a inovação tecnológica e para o progresso econômico em todas as regiões do mundo. Isso porque uma maior proteção do conhecimento científico em âmbito internacional estimularia um contínuo e crescente processo de inovação tecnológica e intensificaria a competição e a especialização nos diferentes países de forma que cada um acabaria comercializando produtos cujo processo produtivo lhe ofereça determinadas vantagens competitivas. Não raro, defensores da abertura e do livre comércio combinado com níveis cada vez mais altos de proteção aos direitos de propriedade intelectual, como o norte-americano Robert Atkinson<sup>38</sup>, acusam os países menos desenvolvidos de impaciência e oportunismo ao criticarem as atuais regras e mecanismos de proteção. Atkinson despeja incoerências como, por exemplo, afirmar que os países em desenvolvimento são contrários aos direitos de propriedade intelectual porque não querem esperar os 20 ou 50 anos que são necessários para que um país suba naturalmente para níveis mais altos da cadeia de valor dos produtos. Para ele, ações endógenas, como as voltadas para o aperfeiçoamento do sistema educacional e para avanços nas capacidades de pesquisa e infraestrutura, dariam conta, por si só, de promover o tão almejado *catch up* tecnológico (Atkinson, 2012, p. 9). Bastaria, portanto, trabalho, disciplina e paciência.

No entanto, observando esse fenômeno a partir de uma ótica distinta, percebe-se que os argumentos em favor do livre comércio não consideram que o conhecimento científico é apenas parcialmente resultado de iniciativas endógenas voltadas para o crescimento. Com efeito, quanto mais um país se encontra atrasado em relação à fronteira tecnológica mais ele depende dos conhecimentos estrangeiros e da aquisição de tecnologias importadas ou da sua produção por meio da chamada engenharia reversa. Por isso, assim como afirma Radosevic (1999), a aquisição de tecnologia estrangeira e os esforços internos orientados para a inovação tecnológica não podem ser considerados estratégias alternativas, mas sim complementares na busca pelo dinamismo tecnológico que forma a base do crescimento econômico. Como hoje em dia o preço da tecnologia importada acaba inviabilizando a sua transferência para muitos países em desenvolvimento, os países são obrigados a buscar caminhos alternativos para o intercâmbio de ciência e tecnologia, o que acaba realimentando um processo de acumulação desproporcional de poder e riquezas no centro do sistema internacional. Portanto, é fundamental considerar que os resultados econômicos e a tão esperada transformação das estruturas produtivas dos países menos desenvolvidos não dependem apenas de esforços locais, mas também de uma

---

<sup>38</sup> Robert Atkinson é um economista norte-americano presidente e fundador da Fundação para a Informação Tecnológica e Inovação, um *think tank* de políticas públicas sediado em Washington, D.C.

significativa capacidade de aquisição estratégica de tecnologia por meio também de caminhos não convencionais.

Theotonio dos Santos (1994), por exemplo, argumenta que em um cenário de abertura internacional e livres transações comerciais a capacidade de iniciativa tecnológica das economias mais atrasadas se limita à criação de estímulos para atrair empresas multinacionais e as tecnologias que elas possuem incorporadas em seus produtos e processos. Para ele, à medida que o processo de difusão tecnológica se desenrola de forma associada à expansão das grandes corporações no exterior, acaba se criando um fenômeno particular como resultado do monopólio formal e real do conhecimento científico e tecnológico. Santos afirma que:

O preço da tecnologia importada não se limita ao pagamento de bens que incorporam a tecnologia (máquinas e matérias-primas), nem aos serviços a ela associados (manutenção engenharia de funcionamento, sistemas de operação, etc.), nem tampouco aos pagamentos pelo direito de uso da tecnologia (regalias por patentes e marcas), mas também ao pagamento pelo direito de exploração direta da mão-de-obra local através do investimento direto e a transferência de capitais (que se reflete nas posteriores remessas de lucro) (Santos, 1987, p. 26).

A complexa transferência de capitais que envolve o intercâmbio de tecnologia entre países é um elemento abstrato. Santos a define como uma relação econômica que, acima de tudo, gera a transferência de “um direito de capital internacional de acompanhar um movimento real de bens e serviços com uma relação de propriedade que permite explorar a força de trabalho local no país que recebe o investimento direto” (Santos, 1987, p. 26). Para superar essa condição de dependência tecnológica do exterior, Santos afirma que os países menos desenvolvidos devem buscar de todo modo uma participação ativa no processo de desenvolvimento da ciência e do conhecimento. Isso porque a tecnologia é uma das fontes principais da massiva exclusão social que caracteriza o sistema mundial.

À luz desse embate ideológico, evoluíram, no pós-guerra, duas amplas abordagens políticas para tratar as questões relativas à difusão do progresso técnico em âmbito global. A primeira, apesar de atestar em favor das características essenciais de um regime internacional de proteção aos direitos de propriedade intelectual, defende que deve haver intervenção política no mercado de tecnologias para que sejam reparadas as desigualdades existentes entre produtores e receptores de tecnologias. De acordo com esse ponto de vista, que deu corpo à chamada abordagem regulatória, as assimetrias que agem em desfavor dos países receptores de tecnologia podem ser parcialmente remediadas através de medidas de regulação, que podem ser complementadas com um controle rígido sobre todos os acordos e contratos relacionados à

importação de tecnologias. Para os defensores dessa abordagem, acordos e contratos envolvendo conteúdo tecnológico devem ser cuidadosamente examinados e submetidos à aprovação das autoridades nacionais competentes, que têm a atribuição de analisar as contribuições efetivas das tecnologias importadas, seus custos e benefícios a longo prazo e quaisquer outras externalidades que eventualmente elas possam desencadear. Por outro lado, a abordagem contrastante, conhecida como abordagem do desenvolvimento com base no mercado, enfatiza a criação de condições específicas que favoreçam a existência de um ambiente internacional pautado sobre os princípios do livre mercado. As principais características dessa abordagem podem ser sintetizadas em três preceitos básicos, quais sejam, uma intensa proteção às tecnologias com base em legislações que garantam direitos sempre mais amplos de propriedade intelectual, a não intervenção política em transações comerciais que envolvam transferência de conteúdo tecnológico e a proibição da exigência de requisitos de desempenho como contrapartida da transferência de tecnologias (Unctad, 2001). Vejamos, de forma um pouco mais cuidadosa, as especificidades de cada uma dessas vertentes políticas.

#### **4.3.1 A abordagem regulatória**

Essa abordagem adquiriu significativa importância no contexto de criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que foi uma resposta às reivindicações dos países periféricos e semiperiféricos por maior representação em negociações comerciais realizadas no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O principal objetivo dessa abordagem era fortalecer a participação dos Estados nacionais mais fracos na defesa de seus interesses estratégicos em negociações que envolvessem o acesso à fronteira tecnológica e às principais inovações administrativas e gerenciais. Como resultado, ao longo dos anos 1970 a transferência de tecnologia se tornou um dos temas mais importantes no debate travado dentro das principais organizações multilaterais e suas agências especializadas. Ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento reclamavam pagar preços abusivos por tecnologias ultrapassadas, as principais corporações multinacionais, responsáveis pela produção da maior parte das novas tecnologias disponíveis, justificavam seus preços pelas necessidades de adequação entre seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento e o retorno esperado do capital.

O conflito de interesses entre as perspectivas de lucro das multinacionais e os objetivos de desenvolvimento dos países mais atrasados começou a se mostrar um tema bastante

complexo já no imediato pós-guerra, quando um grande número de nações menos desenvolvidas encaravam a questão tecnológica como um verdadeiro problema de transferência de recursos e clamavam por mais tecnologia a custos menores. Dado o reconhecido caráter originário de bem público dos bens do conhecimento e o avanço das pesquisas e trabalhos realizados a partir de uma abordagem estruturalista, que se tronava o mais importante paradigma do pensamento econômico em muitos países latino-americanos, ganhava cada vez mais espaço o clamor por um ambiente internacional mais favorável à regulação do processo de transferência de tecnologias. Desta forma, as demandas dos países menos desenvolvidos começaram a ser parcialmente atendidas por meio de entendimentos políticos bilaterais e multilaterais concretizados em programas direcionados para aumentar o acesso desses países à fronteira tecnológica.

No entanto, apesar da existência de tais entendimentos, a ação das empresas multinacionais, orientadas essencialmente pelos seus interesses de lucro, continuaram sendo o principal canal para a transferência de tecnologias industriais (McCulloch, 1981). Portanto, enquanto o volume de transferências era, em alguma medida, influenciado por decisões políticas multilaterais, os termos que regiam a maior parte das transações continuavam sendo determinados pelas condições prevalecentes de mercado e, conseqüentemente, pelo peso das relações de poder econômico entre as partes. Ao mesmo tempo, além de apontar para os excessivos custos diretos e indiretos relacionados a essas negociações, muitos críticos identificavam outra série de abusos que emergiam dessas transações de livre mercado. Dentre as medidas consideradas abusivas, pode-se destacar restrições contratuais que reduziam o valor das tecnologias importadas e interferiam na soberania nacional dos países receptores, importação de tecnologias incompatíveis com as estratégias de desenvolvimento econômico e social desses países, centralização das atividades de pesquisa e desenvolvimento nos países industrializados e o estabelecimento de monopólios através de excessivos sistemas de patentes.

Os principais argumentos em favor de um ambiente regulado para o intercâmbio tecnológico entre corporações multinacionais e países menos desenvolvidos podem ser apresentados através de algumas hipóteses básicas que permeavam o debate à época. Em primeiro lugar, defendia-se a ideia de que o fluxo irrestrito de conhecimentos conduziria a altos e crescentes custos em relação à transferência tecnológica, o que gerava uma tendência a preços abusivos. Ademais, supunha-se que a importação irrestrita de tecnologia desestimularia o desenvolvimento de capacidades tecnológicas locais e inibiria os processos de aprendizagem correlacionados. Além disso, acreditava-se que o desenvolvimento tecnológico poderia ocorrer

suficientemente bem em um ambiente regulado; afirmava-se a importância de mecanismos que garantissem maior equidade no controle e propriedade dos empreendimentos instalados; atestava-se que o negócio de precificar as tecnologias era um determinante fundamental do processo distributivo dos ganhos provenientes do avanço tecnológico; e, também, sustentava-se que o principal problema em relação à transferência de tecnologias não residia na disponibilidade ou acesso à tecnologia em si, mas sim no seu preço e outros termos relacionados (Radosevic, 1999, p. 32-33).

À medida que se intensificava a expansão das multinacionais e a internacionalização do capital, parte dos países menos desenvolvidos começaram a adotar posturas mais ativas em relação ao seu papel perante o processo de transferência de tecnologias. Individualmente ou em grupos, desencadeou-se um movimento de regulação nacional sobre o conteúdo tecnológico importado com o objetivo de revisar contratos e reprimir situações consideradas abusivas. Tal disposição, que, no caso brasileiro e de muitos países latino-americanos se inseria no contexto de suas políticas internas de substituição de importações, conduziu a um grande impasse que precisou ser mediado em uma série de encontros diplomáticos coordenados sob os auspícios das principais organizações internacionais. Basicamente, eram discutidos problemas relacionados com o papel dos investimentos externos e da transferência de tecnologia provenientes das corporações localizadas nos países desenvolvidos e suas implicações na periferia e semiperiferia da economia mundial. O clima de instabilidade política e econômica internacional dos anos 1960/70 contribuiu para o acirramento deste debate e gerou uma pressão adicional em favor de demandas pelo estabelecimento de um código internacional de conduta específico para governar a transferência de tecnologia entre as multinacionais em expansão e os países menos desenvolvidos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) eram os principais palcos dos debates e referências mais importantes na contraposição ao pensamento dominante refletido nas resoluções e acordos criados e aprovados com a participação ativa dos principais países desenvolvidos. O ponto alto das discussões foi atingido durante os anos de 1976 e 1985 com a negociação, sob os auspícios da UNCTAD, de um Código Internacional de Conduta sobre a Transferência de Tecnologia (*TOT Code - International Code of Conduct on the Transfer of Technology*). A última versão do seu rascunho, de 1985, que posteriormente acabou não sendo implementada, estabelecia como sendo suas prioridades os seguintes objetivos:

- (i) estabelecer padrões básicos e equitativos de referência para a transferência de tecnologia entre as partes, considerando seus legítimos interesses e reconhecendo as necessidades especiais dos países em desenvolvimento para alcançar seus objetivos de desenvolvimento econômico e social;
- (ii) promover laços de confiança mútuos entre partes e governos;
- (iii) encorajar a transferência de tecnologia, particularmente aquelas envolvendo países em desenvolvimento, sob condições em que o poder de barganha entre as partes seja balanceado de tal forma a evitar abusos por parte dos mais fortes e, assim, permitir acordos mutuamente satisfatórios;
- (iv) facilitar e intensificar o fluxo de tecnologias da informação, especialmente no caso de haver disponibilidade de tecnologias alternativas, como pré-requisito para a avaliação, seleção, adaptação, desenvolvimento e uso de tecnologias em todos os países, em particular nos países em desenvolvimento;
- (v) facilitar e intensificar o fluxo de tecnologias protegidas e não protegidas para fortalecer o crescimento das capacidades científicas e tecnológicas de todos os países, em particular nos países em desenvolvimento, de forma a aumentar sua participação internacional no sistema produtivo e comercial;
- (vi) aumentar as contribuições da tecnologia para a identificação e solução de problemas sociais e econômicos de todos os países, particularmente dos países em desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento dos setores básicos de suas economias nacionais;
- (vii) facilitar a formulação, adoção e implementação de políticas nacionais, leis e regulamentações relacionadas à transferência de tecnologia por meio do estabelecimento de normas internacionais;
- (viii) promover acordos adequados no que diz respeito ao descondicionamento em termos das informações relativas a vários elementos da tecnologia a ser transferida, tais como as informações exigidas para a avaliação técnica, institucional e financeira da transação, evitando assim o acondicionamento indevido ou desnecessário;
- (ix) especificar práticas comerciais restritivas que as partes envolvidas em transações de transferência de tecnologia deveriam abster-se;
- (x) estipular um conjunto de responsabilidades e obrigações das partes envolvidas em transações de transferência de tecnologia, levando em consideração seus interesses legítimos bem como suas diferenças em suas posições de negociação.

(Unctad, 1985)

Contudo, a profunda transformação verificada no cenário geopolítico e econômico internacional durante a década de 1970 acabou afetando significativamente as perspectivas de um maior equilíbrio entre o nível de desenvolvimento tecnológico dos países. A nova fase de liberalização e desregulamentação que passou a caracterizar a economia mundial a partir dos anos 1980 modificou drasticamente a maneira pela qual os países em desenvolvimento passariam a utilizar os mecanismos de transferência tecnológica como instrumento de aceleração do crescimento. Em comparação com o período imediatamente anterior, os países menos desenvolvidos se encontravam em uma posição muito menos favorável para tentar

interferir no ritmo e orientação dos fluxos internacionais de tecnologia, especialmente devido a sua posição muito mais vulnerável frente a uma nova realidade de instabilidade política e econômica internacional. Esses dois períodos, que podem ser identificados com o capitalismo regulado do imediato pós-guerra e com a liberalização que se inicia após a ruptura do Acordo econômico de Bretton Woods, impactaram de formas distintas os processos e os debates sobre a transferência tecnológica internacional.

Radosevic (1999) contrasta estes dois contextos históricos através de um esforço de caracterização do que ele considera como sendo duas agendas políticas muito específicas, identificadas em seu trabalho pelas expressões *contract bargaining* e *sourcing*. O primeiro, típico da fase de substituição de importações tratada até aqui, se caracterizava, portanto, pela ênfase em aspectos legais, negociações políticas e muita pressão por parte dos países menos desenvolvidos para acordos orientados por uma mais justa distribuição de riquezas. Defendia-se que as relações contratuais envolvendo assuntos relativos à transferência internacional de tecnologias não poderiam ser determinadas apenas como por uma questão de custos, mas sim, e fundamentalmente, deveriam considerar as oportunidades de aprendizado em longo prazo e as perspectivas de transformação estrutural dos países menos desenvolvidos.

Já no segundo contexto histórico, o significado do debate político é drasticamente interrompido, pois algumas das principais economias nacionais da periferia e semiperiferia do sistema internacional perdem força ao serem completamente avassaladas pela crise econômica e pela explosão inflacionária que se disseminam por todo o mundo. Neste momento, ganha novamente espaço o discurso da liberalização, flexibilização e da proteção ainda mais aguda às inovações tecnológicas. A expressão *sourcing* a que Radosevic se refere está relacionada com as características da nova divisão internacional do trabalho, que passa a determinar os fluxos do sistema produtivo global, tema que será tratado no capítulo seguinte. Por ora, é importante observar que todo o debate levantado pela abordagem regulatória perde espaço e dá lugar a uma nova abordagem pautada sobre os princípios da economia de mercado.

#### **4.3.2 A abordagem do desenvolvimento com base no mercado**

Para a abordagem política do desenvolvimento com base no mercado, que começa a ganhar espaço emblematicamente à época dos governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, o problema mais importante a ser discutido era a operacionalização da distribuição dos processos produtivos em escala global, de forma a garantir a continuidade do avanço

tecnológico e a proteção aos direitos de propriedade intelectual. Por isso, essa abordagem é melhor exemplificada no contexto dos esforços, liderados pelos principais países desenvolvidos, para ampliar a ideia de comércio pela qual as negociações comerciais até então se baseavam. Como visto na primeira parte deste capítulo, propunha-se, em linhas gerais, que não apenas o comércio de bens deveria ser considerado nas negociações, mas também o comércio de serviços, investimentos e propriedade intelectual. Neste sentido, a preparação e implementação do Acordo sobre TRIPS representa o próprio *modus operandi* que, de acordo com os defensores dessa abordagem, conduz à promoção e à difusão do progresso tecnológico.

Assim como definido no texto do Acordo sobre TRIPS, a proteção e a aplicação de normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e difusão de tecnologia, em benefício mútuo de produtores e usuários de conhecimento tecnológico e de uma forma conducente ao bem-estar social e econômico e a um equilíbrio entre direitos e obrigações (Trips, 1994, *article 7<sup>o</sup>*). De acordo com esta perspectiva, a melhor estratégia para a transferência de tecnologias seria, portanto, a criação de um ambiente internacional em que os direitos de propriedade intelectual sejam amplamente protegidos como propriedades privadas comerciais. Nestas condições, a ênfase, que até então recaía sobre a regulação voltada para remediar as distorções nos fluxos internacionais de tecnologia, passou a ser redirecionada para a busca de um modelo de livre mercado em que as tecnologias fossem transacionadas e transferidas para os países em desenvolvimento por intermédio dos próprios mecanismos de mercado.

Os defensores das estratégias de abertura à economia mundial argumentam que as próprias relações comerciais seriam capazes de promover a justa difusão do progresso técnico e conduziram, mesmo que não simultaneamente, todos os países à prosperidade econômica. A ideia básica por detrás deste argumento é a de que a mudança estrutural nos padrões de produção, expressa numericamente em termos das variações nas contribuições dos setores para o PIB, seria apenas um efeito colateral do próprio crescimento. De acordo com este ponto de vista, à medida que a economia se expande e os mercados se ampliam novas demandas passam a exigir novos processos produtivos que acabam atraindo mais capital e trabalho. Assim, a própria tendência expansiva do sistema faria com que as diversas regiões do globo se ajustassem às demandas do mercado e evoluíssem em seus processos de desenvolvimento. À luz deste pensamento, defensores dos interesses dos países industrializados argumentam, mesmo sem sustentação empírica razoável, que níveis mais altos de proteção aos direitos de propriedade

intelectual intensificariam o volume do comércio internacional e, como resultado, produziriam uma sorte de benefícios de curto e longo prazo também para os países em desenvolvimento.

Dentre esses benefícios poderiam ser destacados os estímulos criados para a transferência de tecnologia e para investimentos das economias industrializadas nas economias em desenvolvimento. Argumenta-se ainda que a existência de um ambiente com menores riscos de difusão não autorizada de conhecimentos e tecnologias traria outros benefícios para as economias mais atrasadas, tais como estímulos à inovação local e novas infraestruturas; encorajamento de investimentos domésticos em indústrias locais de base tecnológica e aumento nas exportações com uma maior abertura de mercados outrora fechados em razão de processos produtivos não autorizados. Ademais, argumenta-se também que na área de marcas e direitos de autor esses benefícios seriam absorvidos através do fluxo de novas descobertas, informações, ideias e conhecimentos técnicos vindos do exterior. Por isso, embora os defensores dessa ideia reconheçam a existência de menores benefícios no curto prazo para os países em desenvolvimento, eles afirmam que tal cenário seria muito bem compensado pelos benefícios que supostamente seriam adquiridos no longo prazo. À base desses argumentos as principais empresas multinacionais pressionam o governo de seus países pela imposição de determinados tipos de monopólio tecnológico que lhes assegurem preços comerciais mais elevados para os seus produtos e maior proteção contra o vazamento não autorizado de seus conhecimentos e tecnologias.

Como resultado, em um contexto de retomada da hegemonia americana, profunda crise econômica nos principais países latino-americanos e ascensão do pensamento neoliberal, o principal objetivo político dos países menos desenvolvidos deixou de ser o preço ou a propriedade da tecnologia e passou a ser a sua localização. Assim como afirma Rodosevic (1999), a competição para determinar qual companhia global vai instalar-se em seu território se tornou mais importante do que os próprios termos contratuais da negociação, pois, em linha com a abordagem do desenvolvimento com base no mercado, o acesso aos novos conhecimentos e tecnologias resulta da capacidade dos países de atrair boas companhias em setores de ponta. À medida que a tecnologia se tornou sistêmica, incorporando-se nos mais distintos produtos e processos, a participação mais intensa nos mercados, de fato, se tornou uma condição imprescindível para acessá-la. Desta forma, o principal desafio político dos países em desenvolvimento passou a ser descobrir uma maneira de assegurar o acesso aos mercados externos, cumprindo todas as cláusulas de reciprocidade quanto à abertura comercial, sem prescindir do seu próprio desenvolvimento tecnológico, algo extremamente complexo sob as

condições impostas pela nova divisão internacional do trabalho que passa a reorganizar a distribuição dos sistemas produtivos nas últimas décadas do século XX.

A profunda internacionalização dos processos produtivos criou também dificuldades adicionais para o poder público na medida em que as grandes corporações privadas multinacionais assumiram boa parte do controle sobre os principais modos de transferência de tecnologias. Com o crescimento de suas atividades e a crescente valorização dos seus ativos, essas empresas passam a desempenhar um papel cada vez mais destacado na economia política do sistema internacional ao serem protagonistas de uma dinâmica expansiva que rompia drasticamente com antigos limites geográficos e regimes socioculturais. Na realidade, elas próprias se transformaram em novas categorias de firmas, com novos sistemas de gestão e novas estratégias globais de comercialização de seus produtos. Contudo, a despeito da participação dos Estados nacionais no controle dos fluxos de tecnologia ter diminuído significativamente, essa preocupação permaneceu sendo uma das mais importantes atribuições da esfera pública em países menos desenvolvidos. Neles, a crítica à abordagem do desenvolvimento com base no mercado continua sendo objeto de muitas pesquisas e produções acadêmicas.

De uma forma geral, houve uma significativa mudança de paradigma em relação aos melhores caminhos e estratégias para a difusão tecnológica internacional entre os períodos compreendidos pelas décadas de 1960/70 e 1980/90. A princípio, os debates se concentravam nas exigências de um processo mais equilibrado de transferência tecnológica entre economias industriais avançadas e países em desenvolvimento. Embora a importância do desenvolvimento das capacidades tecnológicas locais fosse amplamente reconhecida, a ênfase nos debates era a transferência externa de tecnologias, processo que era entendido como a chave para o *catch up* tecnológico dos países periféricos e semiperiféricos. Por conseguinte, assim como destacam Roffe e Tesfachew (2002), grande parte das análises recaía sobre as imperfeições do processo de transferência tecnológica e sobre o papel desempenhado pelas corporações transnacionais, ao passo que menor atenção era direcionada para a capacidade de absorção e adaptação doméstica nos países receptores dessas tecnologias.

A partir da década de 1980, à medida que a preocupação com a construção de capacidades tecnológicas locais aumentava, o cenário geopolítico e econômico internacional forçava uma mudança de paradigmas à base de uma reviravolta nas relações de poder entre os países. Portanto, à luz do acirrado embate teórico ideológico entre regulação e livre mercado, constata-se que para uma mais plena compreensão do significado da cooperação estabelecida pelo Acordo sobre TRIPS se faz necessário analisar não apenas os termos do Acordo e as

mudanças que ele propõe no regime de proteção aos direitos de propriedade intelectual, mas também se faz necessário compreender a evolução histórica do sistema internacional desde o pós-guerra, o que não pode ser feito sem que seja considerado o papel preponderante dos Estados Unidos no exercício, declínio e retomada do seu poder hegemônico.

## 5 CONCLUSÃO

Do ponto de vista adotado neste trabalho, é inquestionável o fato de que houve mudanças e avanços tecnológicos por toda a parte desde a assim chamada revolução do capital, período histórico que identifica-se como economia-mundo capitalista. Contudo, não obstante os grandes avanços alcançados, pouquíssimas mudanças puderam ser verificadas em relação aos fluxos de acumulação de capital, o que pode ser, em parte, atribuído à percepção de continuidade quanto às relações de poder que se estabelecem entre as instituições do sistema internacional. As considerações feitas ao longo desta tese dão conta de que os fluxos de acumulação estão voltados essencialmente para os mesmos locais onde historicamente tem se encontrado a maior parte da infraestrutura disponível e do conhecimento produzido, locais onde predominam atividades de controle do excedente e de produção e difusão de novos conhecimentos e tecnologias. Conclui-se, portanto, que, de uma forma geral, o moderno sistema-mundo apresenta traços de continuidade essenciais que se sobrepõem em muitos aspectos à descontinuidade evidente não apenas no desenvolvimento das forças produtivas, mas também no constante aparecimento de novos agentes de transformação social, novas estruturas de poder e novas formas de estratificação e divisão do trabalho social.

A partir de uma perspectiva sistêmica de análise, constata-se que a defesa do Acordo sobre TRIPS faz parte de um discurso que reforça relações sociais que interessam muito mais à parte do mundo produtora do que à receptora de novos conhecimentos e tecnologias. O TRIPS se mostra, portanto, como o reforço de um discurso que tem sido historicamente construído desde as fases iniciais de formação do sistema interestatal europeu. Ele é um discurso hegemônico de convencimento – e não de diálogo – para que permanentemente se reestabeçam as regras do jogo que são, no fundo, uma formalização jurídica que se materializa no plano do concreto em favor dos mais poderosos. Por isso, muito embora os países desenvolvidos tenham concordado em conceder incentivos a empresas e instituições de seus territórios com o objetivo de promover e estimular a transferência de tecnologia aos países de menor desenvolvimento relativo (Trips, 1994, *article 66<sup>o</sup>*), de uma forma geral o Acordo sobre TRIPS pouco contribui para a universalização do acesso ao conhecimento.

O instrumento mais utilizado para legitimar a tendenciosa cooperação tecnológica internacional posta em prática por meio desse acordo vale-se de uma retórica de caráter universalista que apresenta a expansão do livre mercado capitalista e o progresso tecnológico das principais economias desenvolvidas como provedores de múltiplos benefícios para todas as

regiões do globo. Em geral, argumenta-se que níveis mais altos de proteção aos direitos de propriedade intelectual produzem uma sorte de benefícios de curto e longo prazo para os países em desenvolvimento. Assim, quanto mais alta a proteção, maiores seriam os estímulos criados para a transferência de tecnologia e maiores seriam os investimentos das economias industrializadas nas economias em desenvolvimento. Todavia, em termos relativos o distanciamento em relação ao acesso ao conhecimento e às distintas realidades nacionais como um todo apenas aumenta ao invés de diminuir.

Com o objetivo de defender os interesses de suas firmas os países desenvolvidos forçam a adoção de um regime internacional comum de proteção aos direitos de propriedade intelectual sob o argumento de que essa seria a única forma de garantir os estímulos para a inovação tecnológica e para o progresso econômico em todas as regiões. Fazem isso mesmo sem haver qualquer tipo de confirmação que comprove alguma correlação neste sentido. Assim, mesmo sem sustentação empírica ou teórica razoável, tais argumentos acabam legitimando o trabalho das principais instituições internacionais na formalização de relações que na verdade não são de mudança, mas sim de permanência, pois a despeito de falarem em mudança, na prática tudo acaba sendo deixado como está. A amplitude sem precedentes da proteção estabelecida pelo acordo evidencia que ele está fundamentado sobre uma lógica de excessiva defesa da propriedade intelectual que ocasiona um descompasso entre os seus efeitos práticos e a retórica da cooperação para o desenvolvimento e para a superação das assimetrias que caracterizam o sistema internacional.

Operando desta forma, o Acordo sobre TRIPS mais atrapalha do que favorece a difusão do progresso tecnológico e a participação dos países menos desenvolvidos em atividades de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e tecnologias, pois à medida que aumentam os padrões de existência, abrangência e exercício dos direitos de propriedade intelectual, diminuem-se os espaços políticos dos governos nacionais para planejar suas estratégias nacionais e intervir no seu processo de desenvolvimento. E, deixados à livre sorte da concorrência capitalista, os produtos do conhecimento humano tendem a continuar se concentrando nos principais países produtores de tecnologias, especialmente porque há não só uma esmagadora desproporção em relação às capacidades produtivas desses países como também há uma estrutura cada vez mais rígida de proteção internacional aos produtos do intelecto e da criatividade humana. Por isso, os esforços levados a cabo por Brasil, Argentina e todas as nações “amigas do desenvolvimento” no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual com o objetivo de adotar uma cada vez mais ampla agenda de

desenvolvimento nos trabalhos da instituição possui pouco poder de transformação em relação à necessidade premente de superação do enorme atraso tecnológico que diferencia as histórias de desenvolvimento nacional.

De uma forma geral, percebe-se que a cooperação arquitetada por intermédio das instituições internacionais acaba servindo primordialmente para mediação de relações comerciais e contratuais cujo objetivo é assegurar que as relações entre os Estados se mantenham muito mais como instrumentos de subordinação do que de apoio ao desenvolvimento das economias mais atrasadas. Em relação à questão científica e tecnológica, percebe-se que os centros mais avançados nunca transferem a última forma do conhecimento, nem em situações limites de filantropia. A regra é transferir conhecimentos já ultrapassados nos seus lugares de origem para tirar deles um último retorno de investimentos, o que somente é possível naquelas sociedades onde eles são novidade. Conclui-se, portanto, que a lógica das relações internacionais no campo técnico-científico não é ditada pelos interesses ou pelas necessidades mais prementes dos países receptores de tecnologia, mas sim pelos interesses do capital que financia o desenvolvimento tecnológico e busca a qualquer custo usufruir dele até o seu derradeiro limite. Por isso, uma das tarefas deste trabalho foi identificar e desconstruir o discurso falacioso de que haveria disposição de fazer da cooperação em ciência e tecnologia entre países desenvolvidos e países emergentes um instrumento de aproximação do grau de desenvolvimento das sociedades nacionais. A reflexão sobre os paradigmas da cooperação internacional no sistema político e econômico mundial auxiliou no entendimento dos motivos que afastam as políticas de cooperação tecnológica, a exemplo do que ocorre com o TRIPS, do objetivo de universalizar o acesso ao conhecimento.

Verificou-se que, ao mesmo tempo em que é defendida e executada uma política cada vez mais rígida e desestabilizadora de proteção aos direitos de propriedade intelectual para além das fronteiras dos países, poucos avanços têm sido realizados em relação às políticas supranacionais destinadas a compensar os desequilíbrios provenientes dos diferentes níveis de desenvolvimento das forças produtivas. Como vimos, em termos essencialmente políticos e econômicos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial o mundo tem sido governado pelo que John Toye e Richard Toye (2004) identificaram como sendo um *twin-track system*. Neste sistema, ao mesmo tempo em que as Nações Unidas e suas agências especializadas servem como um fórum onde ideias, propostas e políticas são debatidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que possuem sistemas de votação com pesos distintos, e a Organização Mundial do Comércio, que embora tenha um sistema de voto paritário opta pelas

decisões consensuais, ocupam lugar de destaque ao abrigar as reuniões em que as decisões mais importantes relativas ao desenvolvimento e à alocação de recursos são tomadas e implementadas. Assim, apesar do espírito aberto e democrático das principais instituições internacionais e do discurso global da busca pelo progresso social e econômico de todos os povos, acaba fazendo mais sentido pensar que o atual modelo de governança institucional tem servido mais à manutenção e legitimação de uma ordem internacional que corrobora a crescente desigualdade e o distanciamento entre as realidades econômicas e sociais dos países. No seu funcionamento conjunto, o sistema cumpre, portanto, com a finalidade de manter a produção e reprodução do capital nos mesmos moldes em que ele próprio se constituiu.

Por fim, é importante observar que houve uma substancial mudança em relação às características do sistema de governança institucional que vigorou internacionalmente do pós-guerra até o fim dos anos 1970 e a partir da década de 1980. Basicamente, na primeira fase percebia-se que, apesar do rígido controle estabelecido pelos acordos de cooperação tecnológica, reformulados em 1967 com a criação da OMPI, havia níveis suficientes de liberdade para que as autoridades nacionais planejassem suas estratégias de desenvolvimento na área de ciência e tecnologia. No período mais recente, percebe-se que a agenda de trabalhos da OMPI, que é uma agência especializada das Nações Unidas, perdeu rapidamente seu espaço de atuação à medida que avançavam as negociações da Rodada Uruguai do GATT. Sua posição de destaque nos debates relativos à propriedade intelectual e à difusão do progresso tecnológico deixou de existir completamente com a criação da Organização Mundial do Comércio e a assinatura do Acordo sobre TRIPS, em 1994. De lá pra cá, tem vigorado um paradigma de cooperação tecnológica cujo objetivo principal é nivelar as condições de negociação entre os países através da harmonização dos direitos de propriedade intelectual. Oferecer condições iguais de competição para países e firmas muito desiguais em suas condições físicas, econômicas e sociais tem sido o lema da cooperação política na fase recente de globalização.

O próprio surto de globalização dos últimos anos ampliou a atuação internacional das grandes empresas e promoveu uma nova divisão internacional do trabalho, o que gerou uma demanda crescente por regras padronizadas de proteção à propriedade intelectual. O problema é que o sistema atual de proteção aos direitos de propriedade intelectual, ao contrário do que tem sido dito pelo discurso oficial das principais instituições de governança global, não tem se mostrado um instrumento de grande utilidade para o desenvolvimento das economias mais atrasadas, pois está, na grande maioria dos casos, em desacordo com os seus sistemas nacionais de inovação e, por isso, se torna incompatível com os demais instrumentos políticos que

poderiam servir de plataforma para um desenvolvimento mais efetivo das forças produtivas nesses países. Por isso, mesmo que não seja possível, ou desejável, retomar níveis mais altos de autonomia política em relação a estratégias nacionais de desenvolvimento tecnológico, é preciso cuidar para que não haja uma expansão inercial do sistema com base, sobretudo, em interesses econômicos das grandes corporações transnacionais.

Por isso, é fundamental considerar uma reforma das estruturas globais de governança institucional, tendo em vista uma participação mais ativa dos países em desenvolvimento nos processos decisórios para que seja possível alcançar resultados mais equilibrados e efetivos nas relações internacionais de poder. Neste sentido, conclui-se que o enorme distanciamento em relação às capacidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico dos países somente será reduzido caso haja uma revisão substancial nos termos do Acordo sobre TRIPS e uma reforma profunda no sistema de governança global levado a cabo pelas Nações Unidas, pelas Instituições de Bretton Woods e, mais recentemente, pela OMC. O principal objetivo de tais mudanças deve ser proporcionar um maior espaço político para atuação estratégica dos governos nacionais na condução dos processos de produção e disseminação de tecnologias, atividades que têm sido crescentemente dominadas pelo peso cada vez mais significativo das grandes empresas privadas transnacionais e dos Estados mais poderosos.

## 6 REFERÊNCIAS

ARECHIGA, J. U. **La transferencia de tecnologia y el atraso tecnologico**. México, D.F.: Direccion de Difusion Cultural, 1988.

ARGENTINA; BRAZIL. **Proposal by Argentina and Brazil for the establishment of a development agenda for WIPO**. WIPO General Assembly, Thirty-First (15th Extraordinary) Session. Geneva: World Intellectual Property Organization. 2004.

ATKINSON, R. D. **The Impact of International Technology Transfer on American Research and Development**. House Science Committee. Washington: U.S. House of Representatives 2012.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. Political approaches. **The Oxford handbook on the United Nations**, p. 41-57, 2007.

BATISTA, P. N. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 16, p. 103-116, 1992. ISSN 0103-4014.

BERNE. **Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works**. Paris, 1971.

BOISOT, M. **Knowledge assets: securing competitive advantage in the information economy**. New York: Oxford University Press, 1998. ISBN 0-19-829086-1.

BRAUDEL, F. The world-economy and divisions of time. In: (Ed.). **Civilization and Capitalism, 15th-18th Century: The perspective of the world**. New York: Williams Collins Sons & Co Ltd London and Harper & Row, v.3, 1984. p.71-88.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987. ISBN 2-08-081192-4.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre a História**. Perspectiva, 2009.

BURY, J. B. **The Idea of Progress: an inquiry into its origin and growth**: The Project Gutenberg EBook 2010.

CHANG, H.-J. Technology transfer, intellectual property rights and industrial development in developing countries. **Cambridge, background paper prepared for UNIDO**, 2001.

CHAVES, G. C. et al. A evolução do sistema internacional de propriedade intelectual: proteção patentária para o setor farmacêutico e acesso a medicamentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, p. 257-267, 2007.

DE SOUSA SANTOS, B. Os processos da globalização. In: (Ed.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p.25-102. ISBN 8524908351.

DERVIS, K.; ÖZER, C. **A better globalization: legitimacy, governance, and reform**. Center for Global Development Washington, DC, 2005. ISBN 0815717636.

DREIFUSS, R. A.; BOHADANA, E. **Transformações: matrizes do século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004. ISBN 8532629423.

EVANS, P. Economic governance institutions in a global political economy: implications for developing countries. In: (Ed.). **Trade and development: directions for the 21st century**. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2003. p.288-307. ISBN 1843767473.

FIORI, J. L. O poder global dos Estados Unidos: formação expansão e limites. In: FIORI, J. L. (Ed.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004. p.67-110.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GRIECO, J. M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International organization**, v. 42, n. 03, p. 485-507, 1988. ISSN 1531-5088.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. ISSN 0036-8075.

HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSBAWM, E. J. **A Era das revoluções: Europa 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JAGUARIBE, R.; BRANDELLI, O. Propriedade Intelectual: espaços para os países em desenvolvimento. **Propriedade Intelectual: tensões entre o capital ea sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, p. 270-305, 2007.

JEFFERSON, T. Letter to Isaac McPherson, 13 August 1813. In: LIPSCOMB, A. e BERGH, A. (Ed.). **The Writings of Thomas Jefferson**. Washington: Thomas Jefferson Memorial Association, v.3, 1905. p.333-335.

JOLLY, R. The UN and Development Policies. **UN Intellectual History Project Briefing Note**, v. 7, 2010.

JUNGMANN, D. D. M. **A caminho da inovação: proteção e negócios com bens de propriedade intelectual: guia para o empresário.** Brasília: IEL, 2010.

KAPUR, D.; MCHALE, J. **Give us your best and brightest: The global hunt for talent and its impact on the developing world.** Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005.

KAUL, I. et al. Why do global public goods matter today. **Providing Global Public Goods: Managing Globalization, United Nations Development Programme,** 2003.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. A. Defining global public goods. In: KAUL, I.; GRUNBERG, I., *et al* (Ed.). **Global public goods: international cooperation in the 21st century,** 1999. p.2-19.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy.** Princeton University Press, 2005. ISBN 140082026X.

LAFER, C. O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,** v. 91, p. 461-488, 1996. ISSN 0303-9838.

LANDES, D. S. **The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present.** London,: Cambridge U.P., 1969. ix, 566 p. ISBN 052107200X.

LOJKINE, J. **A revolução informacional.** São Paulo: Cortez 2002. ISBN 8524905549.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política.** 5.ed. Lisboa: Estampa, 1977.

\_\_\_\_\_. A lei geral da acumulação capitalista. In: (Ed.). **O Capital: Crítica da Economia Política.** São Paulo: Difel, v.I, 1982. cap. XXIII,

MCCULLOCH, R. Technology transfer to developing countries: implications of international regulation. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science,** v. 458, n. 1, p. 110-122, 1981. ISSN 0002-7162.

MEDEIROS, C.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (Ed.). **Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações.** Petrópolis: Vozes, 1999.

MEIER, G. M. The formative period. **Pioneers in Development,** p. 3-22, 1984.

MOFFITT, M. **O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations: The struggle for power and peace**. New Delhi: Kalyani Publishers, 1991.

NISBET, R. A. **History of the Idea of Progress**. Transaction publishers, 1980. ISBN 1412825482.

NIXON, R. Address to the Nation Outlining a New Economic Policy: The Challenge of Peace. *The American Presidency Project* by Gerhard Peters and John T. Woolley, 1971. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3115> >. Acesso em: 24/07/2014.

OCAMPO, J. A. Rethinking global economic and social governance. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 1, 2010. ISSN 1948-1837.

OCAMPO, J. A.; RADA, C.; TAYLOR, L. **Growth and policy in developing countries : a structuralist approach**. New York: Columbia University Press, 2009. xviii, 178 p.

PARIS. **Paris Convention for the Protection of Industrial Property**. Stockholm, 1967.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014. ISBN 8580575826.

PINTO, Á. V. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. ISBN 85-85910-67-4.

POCHMANN, M. Economia global e a nova Divisão Internacional do Trabalho. **IE/Unicamp, Campinas**, 2000.

POLANYI, K. **The great transformation : the political and economic origins of our time**. 2nd Beacon Paperback. Boston, MA: Beacon Press, 2001. xli, 317 p. ISBN 080705643X (pa alk. paper).

PREBISCH, R. **O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. ano 3, n. 3, 1949.

PROTEC. **Monitor do Déficit Tecnológico: análise conjuntural das relações de troca de bens e serviços intensivos em tecnologia no comércio exterior brasileiro**. Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica. Rio de Janeiro. 2012

RADOSEVIC, S. **International technology transfer and catch-up in economic development**. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 1999. x, 284 p. ISBN 1858987172.

RAMANATHAN, K. An Overview of Technology Transfer and Technology Transfer Models. In: (Ed.). **Technology Transfer and Small & Medium Enterprises in Developing Countries**. New Delhi: Daya Publishing House, 2011. p.3-36.

ROFFE, P.; TESFACHEW, T. Revisiting the technology transfer debate: lessons for the new WTO Working Group. **Bridges: Between Trade and Sustainable Development**, v. 6, n. 2, p. 7-8, 2002.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International organization**, v. 36, n. 02, p. 379-415, 1982. ISSN 1531-5088.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **The review of economics and statistics**, p. 387-389, 1954. ISSN 0034-6535.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, T. D. **Revolução Científico-Técnica e Acumulação de Capital**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Revolução Científico-Técnica, Nova Divisão Internacional do Trabalho e Sistema Mundial**. Vitória, ES: Cadenos da ANGE, 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura (edição online), 1961.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, p. 19, 2002.

\_\_\_\_\_. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. In: FIORI, J. L. (Ed.). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004. p.179-222.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

STIGLITZ, J. Knowledge as a global public good. In: KAUL, I.;GRUNBERG, I., *et al* (Ed.). **Global public goods: international cooperation in the 21st century**, 1999. p.308-326.

STIGLITZ, J. E. **Globalização: como dar certo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007. ISBN 8535910638.

TAVARES, M. D. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, p. 5-15, 1985.

TOYE, J.; TOYE, R. **The un and global political economy: trade, finance, and development**. Indiana University Press, 2004. ISBN 0253004640.

TRIFFIN, R. **Statement in employment, growth and price levels, hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States. 86th Congress, First Session, Part A**. Washington, D.C.: U.S. Government. 9: 2905-2954 p. 1959.

TRIPS. **Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights**. Marrakesh, 1994.

UNCTAD. **Draft International Code of Conduct on the Transfer of Technology, as at the close of the sixth session of Conference on 5 June 1985**. Geneva: United Nations document No.TD/CODE TOT/47, 20 June 1985.

\_\_\_\_\_. **Transfer of Technology**. New York and Geneva: United Nations, 2001. ISBN 92-1-112545-6.

WALLERSTEIN, I. Dependence in an interdependent world: the limited possibilities of transformation within the capitalist world economy. **African Studies Review**, v. 17, n. 01, p. 1-26, 1974a. ISSN 1555-2462.

\_\_\_\_\_. **The modern world-system**. New York: Academic Press, 1974b. v. ISBN 0127859195 (v. 1 pbk.).

\_\_\_\_\_. The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis. **Comparative studies in society and history**, v. 16, n. 04, p. 387-415, 1974c. ISSN 1475-2999.

\_\_\_\_\_. **periphery**. The New Palgrave: A Dictionary of Economics. EATWELL, J.;MILGATE, M., *et al*: Palgrave Macmillan 1987.

\_\_\_\_\_. O homem da conjuntura. In: LACOSTE, Y. (Ed.). **Ler Braudel**. Campinas, SP: Papirus, 1989. p.13-29.

\_\_\_\_\_. The itinerary of world-systems analysis; Or, how to resist becoming a theory. In: J. BERGER & M. ZELDITCH, J. (Ed.). **New directions in contemporary sociological theory**. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002. p.358-76.

\_\_\_\_\_. **World-System Analysis: an introduction**. Durham and London: Duke University Press, 2004a.

\_\_\_\_\_. **World-Systems Analysis, in World System History**. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS). MODELSKI, G. Oxford, UK: Eolss Publishers 2004b.

WALLERSTEIN, I. et al. **Para Abrir as Ciências Sociais: Relatório da Comissão Gulbenkian sobre Reestruturação das Ciências Sociais.** São Paulo, SP: Cortez Editora, 1996.

WALLERSTEIN, I. M. **European Universalism: The Rhetoric of Power.** New Press, 2006. ISBN 9781595580610.

WIPO. **Convention Establishing the World Intellectual Property Organization.** Stockholm, 1967.

\_\_\_\_\_. **Concept paper for the project on intellectual property and technology transfer: common challenges - building solutions (recommendations 19, 25, 26 and 28).** Geneva: Fourteenth Session - Committee on Development and Intellectual Property (CDIP), November 10 to 14, 2014.

WOOD, R. E. **From Marshall plan to debt crisis: Foreign aid and development choices in the world economy.** University of California Press, 1986. ISBN 0520058682.

WORLD BANK. **Knowledge for Development.** Washington D.C.: Oxford University Press, 1998.