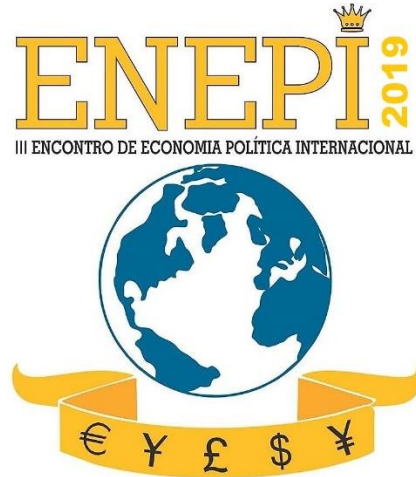


**Anais do III Encontro de Economia Política Internacional do
Programa de Pós Graduação em Economia Política
Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**



ISSN 2594-6641

Organizadores:

Mario Afonso Lima

Laura Emilse Brizuela

Os artigos aqui apresentados foram parte dos Grupos de Trabalho do III Encontro de Economia Política Internacional - ENEPI - ocorrido nos dias 29, 30 e 31 de maio na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 29, 30 e 31 de Maio de 2019.

Comissão Organizadora III ENEPI 2019

Comissão Financeira

Prof. Dr. Maurício Metri
Ticiano Alvares
Bernardo Salgado
Felipe García de Barros
Mario Afonso Lima
Matheus de Freitas Cecílio
Caio Jorge Prado

Comissão de Comunicação

Laura Emilse Brizuela
Simone Kawakami Gonçalves Costa
Nathana Garcez Portugal
Mishell Pavon
Juliana Lopes Santos
Joana Dresch Ribeiro de Almeida
Mehmet Arif Kosk

Comissão Científica

Prof. Dr. Raphael Padula
Prof^a. Dr^a. Cristina Pecequilo
Prof. Dr. Daniel Barreiros
João Miguel Villas-Boas
Daniel Kosinski
Ben Lian Deng
Thiago Ferreira Moreira D'Amato
Caroline Rocha Travassos Colbert
Vitor de Paula Motta Sanchez
Igor Candido de Oliveira
João Victor Guimarães Costa
Bruna Jaeger

APOIO:



CORECON-RJ
Conselho Regional de Economia
1ª Região - RJ



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

Sumário

Apresentação.....	11
Prefácio.....	13
Conferência do Professor Milton Reyes.....	16
FÓRUM DE GRADUAÇÃO.....	55
O Papel do Estado no Desenvolvimento da Internet Chinesa.....	56
Rodrigo Brites	
A ASEAN e a Busca pela Ascensão do Sudeste Asiático.....	57
Matheus Pereira	
O Banco de Desenvolvimento dos BRICS: implicações geopolíticas e o protagonismo da China.....	58
Felipe Rabelo	
O Novo "Heartland" e a Repaginação do "Grande Jogo" no Espaço Pós-Soviético: a política externa do Cazaquistão entre a Rússia e a China.....	59
Gabriel Ribeiro	
A Relação Entre os Estados Unidos Brasil Durante a Guerra Fria: o uso dos think tanks como ferramentas de propagação ideológicas.....	60
Nathália Rosa	
Economia Política Internacional da Militarização da Segurança Pública na América LATina do Pós-Guerra Fria.....	61
Tiago Rubo	
O Crescimento Econômico da Etiópia.....	62
Maria Sales	
GT1: Sistema Interestatal e Poder Global	63
A Política Externa Chinesa para o Oriente Médio sob o Governo Xi Jinping.....	64
Pedro Vinícius Pereira Brites	
Inserção Externa e Desenvolvimento Econômico da China Durante o Período Maoísta (1949-1978).....	88
Miguel Henriques de Carvalho	

Estado, Instituições E Desempenho Econômico.....	117
Carolina Miranda Cavalcante	
A Guerra Do Golfo e o Uso De Sistemas Espaciais Para Fins Estratégicos Pelos Estados Unidos	146
Caroline Rocha Travassos Colbert	
Novas guerras: dimensões analíticas e críticas à teoria.....	174
Flávio Alves Combat	
Imperialismo, igrejas neopentecostais e sionistas: fundamentos estratégicos de um projeto regressivo de poder	199
Simone Kawakami	
Sobre a Atualidade Do Imperialismo Nas Relações Interestatais.....	220
Marcelo Pereira Fernandes	
A Aproximação Estratégica Entre Rússia e Turquia: Segurança, Energia E Enfraquecimento Do Dólar.....	238
Letícia Figueiredo Ferreira	
Escola de Amsterdã: discussões sobre a atual conjuntura capitalista global.....	261
Ana Rachel Simões Fortes	
A Estratégica da Modernização Militar das Grandes Potências, Guerras Regionais e a Distribuição de Poder no Sistema Interestatal.....	275
Lucas Kerr de Oliveira & Ana Karolina Moraes da Silva	
Petróleo, Armas e Dinheiro: a Arábia Saudita e o poder global dos Estados Unidos (2001-2019).....	306
Fernanda Castro Gastaldi & Filipe Mendonça	
A Nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2017): rupturas e continuidades.....	323
Italo Barreto Poty	
Economia Política da Guerra.....	342
Guilherme Celestino	
GT2: Desenvolvimento Capitalista e Geopolítica.....	361
A China e a Geopolítica do Petróleo: uma análise da questão energética chinesa.....	362
Rafael Almeida Ferreira Abrão	
Imperialismo e Relações Internacionais: dos clássicos aos contemporâneos.....	382

Tatiana Berringer & Caio Bugiato A Geopolítica da Bacia do Rio da Prata (1852-1870): Possíveis lições para o século XXI.	399
Laura Emilse Brizuela	
Os Impactos do Sopro do Dragão na América Latina: a crescente presença chinesa e os desafios para a integração regional.....	419
Bernardo Salgado Rodrigues Alana Camoça Gonçalves de Oliveira	
Uma discussão sobre regionalismo e acordos preferenciais de comércio internacional como estratégia de inserção internacional dos países da América Latina em um “Mundo Multiplex”	445
Patrícia Nasser de Carvalho	
O Estado Chinês, a Nova Rota da Seda Marítima e os Reflexos para a Economia Política do Brasil: uma perspectiva dos sistemas-mundo.....	469
Patrick Wesley Mendes Castro	
A Armadilha de Renda Média: uma abordagem a partir da Economia Política Internacional.....	489
Matheus de Freitas Cecílio	
Raúl Prebisch e o Desenvolvimento da América Latina: entre o passado e o futuro.....	510
Jales Dantas da Costa; Vinícius Figueiredo Silva & Tiago Moraes Silva	
Las Asimetrías del Desempeño Económico en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparativo.....	534
Eduardo Alberto Crespo & Bruna Machado Targino	
Configuration of the Indian Nationalism: interwar years and Nehruvian State-building.....	555
Eduardo Crespo and Manuel Gonzalo	
As Maquiladoras no México: implicações para o desenvolvimento econômico do país.....	577
Fabiana Rita Dessotti	
Acordos Nucleares Brasil-Estados Unidos (1945-1955): a cooperação em via de mão única.....	593
Fabiano Farias de Souza	
Distribuição de renda, crescimento econômico e mudança estrutural na tradição do estruturalismo latino-americano: uma sistematização em quatro momentos.....	613
Rodrigo Vergnhanini & André Martins Biancarelli	

- A Política Externa de Bolsonaro para a América do Sul: uma análise dos
cem primeiros dias de governo.....636**
Bruna Coelho Jaeger
- Diálogos entre a Prática e a Teoria: as mudanças na política de
desenvolvimento europeia através das décadas.....658**
Mario Afonso Lima
- Vulnerabilidade Externa e Regulação Cambial: entraves do projeto
desenvolvimentista no segundo governo Vargas.....669**
Giuliano Manera Longhi & Adriano José Pereira
- Acumulação de capital, financeirização e industrialização na periferia:
forjando o “milagre” econômico brasileiro na ordem de Bretton
Woods.....692**
Pedro Romero Marques
- Geopolítica Oceânica: a representação espacial do poder marítimo como
legitimação para o poder político das nações.....725**
Etiene Villela Marroni; Eurico de Lima Figueiredo Alexandre Rocha Violante
& Pedro Henrique de Oliveira
- A Questão do Estado: Resgatando o pensamento econômico guevarista
para uma crítica ao neoliberalismo.....740**
Edson Mendes Nunes Júnior
- O petróleo na estratégia de segurança nacional dos EUA.....760**
João Montenegro da S. P. Reis
- Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no centro da economia-
mundo capitalista: perspectivas para o Brasil.....779**
Hermes Moreira Jr.
- Expansão econômica e estratégia geopolítica da China no Panamá: a
“reabertura” da passagem transoceânica da América Central.....798**
Igor Candido de Oliveira, Thomaz da Costa Farias
- Nova polarização internacional no fim da Guerra Fria: Tchecoslováquia,
sua integração na região e caminho para Oeste.....819**
Nikola Pařízková
- Cross-border flows of goods and services associated with intellectual
property: highlighting the asymmetries among countries and
regions.....840**
José Paulo Guedes Pinto and Kenneth C. Shadlen
- O Território na Economia Política Internacional: uma reflexão sobre os
simbolismos do conceito de território e seus usos políticos.....864**
Nathana Garcez Portugal

Da OMC aos Acordos Preferenciais de Comércio: desafios e impasses do sistema de comércio internacional multilateral no início do século XXI.....	880
Larissa Rosevics & Patrícia Nasser de Carvalho	
O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018.....	914
Sofia Escobar Samurio; Pedro Silva Barros & Luciano Wexell Severo	
Economia Política (Internacional) do Mar: sea power e o desenvolvimento das nações.....	935
Thauan Santos	
A Diversificação das Relações Exteriores Russas como Respostas às Sanções Norte-Americanas e Europeias.	955
Rosiane Martins dos Santos	
Integração Comercial e Produtiva Entre Brasil E Argentina.....	975
Luciano Wexell Severo & Carla Paulino da Costa Feres	
What development? An essay on their perspectives and alternatives...1000	
João Paulo Alexandre de Sousa & Juliano Vargas	
A Crise do Novo Desenvolvimentismo e o Recrudescimento do Neoliberalismo no Brasil Diante das Transformações na Economia Mundial (2010-2018)	1022
Wilson Vieira	
GT3: Moeda, Finanças e Geoeconomia.....	1047
A Instabilidade do Sistema Monetário e Financeiro Internacional no Padrão dólar-flexível.....	1048
Mishell Geoconda Pavón Abalco	
O Sul Global e a Nova Arquitetura Financeira na Transição Multipolar.....	1072
Ticiane Alvares	
A Coerção Monetária em Kirshner e o Poder Estrutural Americano.....	1089
Fernando Silva Azevedo	
A Geoeconomia Como Instrumento da Geopolítica: uma análise do exemplo americano e chinês.	1108
João Miguel Villas-Bôas Barcellos	
Financial Governance in International Banking Regulation: Addressing incremental changes and emerging countries low mobilization.....	1119

Lucas de Almeida Carames

Entendimentos sobre a expropriação financeira no capitalismo contemporâneo: um ensaio teórico e analítico.....1150
Bruna Ferraz Raposo & Gabriel Souza Alves

Poder Monetário Chinês: o yuan/renminbi como alternativa ao dólar norte-americano.....1170
Vinícius Lerina Fialho

Understanding the Euro Crisis: How did the subprime crisis become a sovereign debt crisis in Europe?1185
Patrick Fontaine

Controle de Capitais na China: as recentes políticas chinesas para os fluxos de capitais frente a lógica financeirizada liderada pelo dólar americano.1220
Bruno Haeming

As Sanções Econômicas Norte Americanas Sobre a Rússia pós Crimeia e Seus Impactos Geopolíticos.....1229
Andrés Ernesto Ferrari Haines & Matheus Ibelli Bianco

O Contrato de Swap Sino-Brasileiro: um mecanismo de incentivo do renminbi no Brasil?1252
Ingrid Lucy Klein & Aline Regina Alves Martins

A estratégia da aliança militar Polônia-Estados Unidos em perspectiva histórica e geopolítica.....1278
Daniel Kosinski

Diplomacia do Etanol: o Franco CFA como obstáculo à “alternativa brasileira” para os países da UEMOA.....1303
Nathan Moraes & Tainah Pereira

GUERRA, DÍVIDA PÚBLICA E INVESTIMENTO As bases da construção de uma potência naval e financeira na Inglaterra do final do século XVII1320
Igor Candido de Oliveira

Criptomoedas Privadas e Moeda Estatal: reações de bancos centrais e de grandes bancos, regulação.....1339
Giuliano C. de Oliveira; Desiree Pires; Marcel Artioli & Carlos Eduardo Carvalho

Centro–Periferia no Regime Dólar Flexível e Suas Implicações.....1368
Julio Cesar Nascimento & William Eufrásio Nunes Pereira

A city londrina e o seu papel na reestruturação da posição internacional Britânica no pós segunda guerra.....	1391
Erica Magalhães Pinto Ravanetti	
Países emergentes e o sistema monetário internacional em uma perspectiva de economia política internacional	1406
Adriano Vilela Sampaio & Maurício Andrade Weiss	
A Construção do Dólar Como Pilar do Padrão Monetário Internacional: política e coerção econômica na segunda metade do século XX.....	1433
Vitor de Paula Motta Sanchez	
A Hierarquia Monetária Internacional: a ascensão do renminbi e a resiliência do dólar em um regime internacional financeirizado.....	1457
Tom C. dos Santos	
Olhares em Crise: os efeitos sistêmicos de 1929 e 2008.....	1485
Juliana Lopes Santos	
Uma Moeda, um Estado, um Sistema: o papel do Yuan para a definição do Poder Chinês pela Nova Rota da Seda.....	1507
Sandra Cristine Silva Soares	
Dívida, expropriação e a perda da liberdade: Uma análise histórica das continuidades pré-capitalistas da financeirização.....	1522
Daniel Ribera Vainfas	

APRESENTAÇÃO

O Encontro de Economia Política Internacional acontece no âmbito do Programa de Pós-graduação de Economia Política Internacional, no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-IE-UFRJ). O Programa talvez seja único, ou um dos poucos programas, de pós-graduação em Economia Política Internacional em todo o Brasil. Sua concepção acadêmica sustenta-se sobre um tripé indissociável formado pela História, a Política e a Economia, tendo como grandes linhas de pesquisa: 1. Poder Global e Geopolítica do Capitalismo; 2. História dos Sistemas Interestatais; 3. Estratégia e Desenvolvimento. Neste sentido, o programa tem como objetivo principal contribuir para a formação de acadêmicos capazes de compreender a conjuntura e a história mundial. A partir de uma metodologia que enfatiza a compreensão histórica do funcionamento do sistema interestatal contemporâneo, os esforços acadêmicos do PEPI se voltam para o estudo das relações entre os fluxos de capital, a indústria, a tecnologia, os recursos naturais, o território, a guerra e a diplomacia, articulando organicamente a História, a Ciência Econômica, a Geopolítica e os estudos de Relações Internacionais.

O PEPI-IE-UFRJ congrega professores doutores com formações em campos variados, articulados interdisciplinarmente em um esforço conjunto para a produção de análises e interpretações que contemplem múltiplas dimensões da Economia Política Internacional.

O Encontro de Economia Política Internacional é o evento do PEPI, que tem como objetivo congregar intelectuais: graduandos, pós-graduandos e professores/pesquisadores; que estudem temas atinentes às problemáticas do referido campo de pesquisa em um ambiente agradável e propício à troca de ideias e à criação de novas redes de sociabilidade e canais de comunicação entre diferentes instituições. Este projeto decorre da percepção de uma demanda reprimida por eventos no referido campo de pesquisa, tendo a ambição de tornar-se uma referência no país e elevando ainda mais o nível, ao receber acadêmicos de diversas nacionalidades.

Sendo assim e diante da crescente relevância dos estudos de Economia Política Internacional, os alunos de mestrado e doutorado, com o apoio dos professores e do Instituto de Economia, conformam a Comissão Organizadora do ENEPI, que mescla novos membros com veteranos. Tendo como base o sucesso das duas edições anteriores (2016 e 2017), esperamos nesse III ENEPI 2019 ter aprimorado ainda mais a estrutura, a organização e a abrangência do evento, com mais participação da comunidade, com a apresentação de mesas-redondas e palestras-magnas compostas por intelectuais reconhecidos do Brasil e do exterior.

A Comissão Organizadora do III ENEPI 2019 agradece a todos os participantes e esperamos revê-los na próxima edição.

Muito obrigado!

--

Comissão Organizadora 2019

PREFÁCIO

O bem sucedido Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI), organizado pela Pós-Graduação de Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), chega à sua terceira edição em 2019, mais uma vez promovendo um amplo encontro e intercâmbio de pesquisadores de âmbito nacional e internacional na área de EPI.

O ENEPI é uma contribuição expressiva para a consolidação da área de EPI como ramo do conhecimento das Relações Internacionais e de um espaço institucionalizado para aumentar o intercâmbio entre instituições, professores e pesquisadores da área. A diversidade institucional dos pesquisadores presentes pôde ser verificada tanto nas Mesas Redondas, quanto nos Grupos de Trabalho e nos Anais dos Encontros em suas diferentes edições.

O III ENEPI “Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações” realizado pelo PEPI entre 29 e 31 de maio de 2019 confirma isso. O título do encontro é uma homenagem e celebração de 20 anos de publicação do premiado livro (Prêmio Jabuti) que é uma das obras seminais para o programa de pesquisa que originou o PEPI; obra que conta com a organização de José Luís Fiori e participação de professores do Programa. Além disso, é uma celebração de 10 anos de existência do PEPI. Os Anais do Encontro ora apresentado revelam toda diversidade institucional e temática do evento, dentro da pesquisa e entre pesquisadores de EPI. Foram quase 300 submissões, das quais foram selecionados 74 trabalhos apresentados nos Grupos de trabalho, e, entre os trabalhos de graduação, 7 foram selecionados e apresentados. Nas mesas redondas tivemos, além de professores do PEPI, a presença de Andrés Rivarola Puntigliano (Diretor do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Estocolmo – Suécia), Milton Reyes (Instituto de Altos Estudos Nacionais, IAEN - Equador), Ana Garcia (UFRRJ), Pedro Silva Barros (IPEA), Lia Valls Pereira (PPGRI-UERJ e FGV-RJ) e Luís Manoel Fernandes (PUC-RJ). Entre os apresentadores de trabalhos, tivemos a presença das seguintes instituições: UFPel, UFFRJ, USP, Programa Santiago Dantas (PUC-SP, UNICAMP, UNESP), UNIFESP, UFU, UFF, EGN, UNILA, UFG, UnB, UNICAMP, UFABC, UFMG, PUC-RJ, UERJ, UFRGS. Entre o público participante, uma média de 150 pessoas por dia passou pelas apresentações de trabalhos e mesas

redondas. Do ponto de vista institucional interno, o III ENEPI consolida a parceria entre a coordenação do Programa e seus (imprescindíveis, aguerridos e entusiastas) estudantes na organização e realização do evento de grande dimensão, unindo-os em torno de uma grande contribuição e de um resultado tão prazeroso.

A trajetória do ENEPI começa em 2016, como uma iniciativa dos estudantes do PEPI, amplamente apoiada pela coordenação do Programa, já sob minha gestão. Os indicadores do I ENEPI são os seguintes: aproximadamente 100 resumos submetidos, 57 trabalhos selecionados e apresentados por pesquisadores, pós-graduandos e professores; 10 trabalhos de alunos de graduação selecionados e apresentados; 3 mesas-redondas com convidados nacionais - como Luís Manoel Fernandes (PUC-RJ), Javier Vadel (PUC-MG) e Ana Garcia (UFRRJ); estimativa de público de 150 pessoas circulando pelos grupos de trabalho e palestras a cada dia; diversidade institucional, regional e internacional nas participações: Sudeste com 51 participantes; Sul com 9; Nordeste com 3; Centro-Oeste com 2; e Norte 1. Entre estrangeiros: 1 trabalho da Suíça e 2 do Equador. Os pós-graduandos do PEPI participaram com 24 trabalhos. Entre as universidades e programas de pós-graduação que tiveram participantes realizando palestras em Mesas Redondas ou apresentações nos Grupos de Trabalho, estão: PUC-MG, PUC-RJ, UFSC (Pós-Graduação em RI; Grupo Economia Política do Sistema-Mundo), UnB, UFGD, UNIFESP, UFABC, UFS, UERJ (PPGRI e IESP), UFF (PPGEST), UFRRJ, UFRGS (PPGEEI), Programa San Tiago Dantas (UNICAMP, UNESP, PUC-SP), ESG, UNIFAP (Amapá), IAEN (Equador), FLACSO-Ecuador.

Em virtude do seu sucesso, o ENEPI adquiriu continuidade e ganhou sua segunda edição em maio de 2017. Um claro sinal de consolidação das atividades de grande escala do PEPI. O II ENEPI, também realizado no Campus Praia Vermelha da UFRJ e organizado pelo PEPI, contou com a conferência do professor Eric Helleiner, da Universidade de Waterloo (Canadá), além de participação em mesas de redonda de Marcos Costa Lima (UFPE), Leonardo Ramos (PUC-MG), Ana Garcia (UFRRJ), Cristina Pecequilo (UNIFESP), além de professores do PEPI-IE-UFRJ. De um total de 230 submissões de resumos, foram selecionados e realizados 118 apresentações de trabalhos de

pesquisadores, pós-graduandos e professores, além de 20 apresentações de alunos de graduação. As Universidades e instituições nacionais e internacionais que tiveram participantes foram: UFG, UFSC, UFRGS, UFB, UFRJ, UERJ, UFMG, PUC- Rio, PUC-Petrópolis, PUC-Minas, PUC- SP, PUC- Goiás, UFRN, UNB, ESG, UFPEL, UFF, UFABC, ECEME, UNIFACS, Unilasalle-RJ, UFU, UNILA, UNIFESP, UNM-Argentina, Universidad del Salvador –Argentina, UFRRJ, UNESP, UCAM, UENF, USP, UNIRIO, UFPB, EGN, UNIVERSIDADE DE KASSEL- Alemanha, King’s College London - Inglaterra, IPRI FUNAG (Ministério das Relações Exteriores), UFF, Universidade de Lisboa - Portugal, PUC do Equador, Universidade de Quilmes –Argentina, UNICAMP, Programa Santiago Dantas – PUC-SP, UNICAMP e UNESP.

Por fim, os Anais do III ENEPI representam a evolução do Encontro e da área de EPI no Brasil, mostrando uma ampla gama de temáticas, reflexões e perspectivas sobre EPI presentes nos pesquisadores e nas pós-graduações do nosso país. As preocupações com as relações de poder no âmbito interestatal e intraestatal, com o desenvolvimento econômico e autônomo em países do Sul (e especialmente em nosso país), e com os desafios e complexidades geopolíticos e econômicos do século XXI, estão presentes em diferentes graus nos trabalhos aqui publicados. Esperamos que os leitores possam aproveitar as contribuições aqui publicadas, e que sejam estimuladas ainda mais reflexões e participações nos futuros ENEPIs.

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2019.

Raphael Padula

Coordenador do PEPI-IE/UFRJ

La Geopolítica y Economía Política Internacional de la Iniciativa Franja y Ruta; y ¿ Sudamérica?

Milton Reyes Herrera
Instituto de Altos Estudios Nacionales / Pontificia Universidad Católica del Ecuador
II ENEPI, Río de Janeiro, mayo 2019

Esta conferencia aborda la Iniciativa Franja y Ruta (IFR), desde una perspectiva geopolítica y un análisis estructural de EPI, que tributen a comprender los movimientos estratégicos de China de largo plazo y aquellos provocados por el cambio de correlación de fuerzas en el orden regional y global, para complementariamente analizar las convergencias y divergencias con los intereses sudamericanos.

Así mismo, se advierte que aquí se observa a América del Sur, como unidad de análisis ya que comparte un continuo relativamente homogéneo y particular en relación a toda la región de América Latina (Centeno: 2002), esto a nivel histórico estructural (político-económico), y como espacio geopolítico, tomando en cuenta complementariamente la abundancia de recursos estratégicos existentes en la región.

IFR y Movimientos de largo plazo

La iniciativa, está enmarcada por 2 perspectivas de largo plazo, una visión filosófica con características de administración geopolítica, presente en el *Tiānxià* 天下 confuciano, y otro propiamente informado por una orientación geopolítica y de proyección política que puede ser interpretada desde la EPI: los Anillos de Interés Orientados a la Seguridad

***Tiānxià* (todo bajo el cielo)**

Según el pensamiento tradicional chino, existe la posibilidad de generar una cadena armoniosa que se extendería desde el individuo hasta los estados alrededor del mundo (lo internacional en el Orden Mundial actual), reconociendo que en el pensamiento de Confucio se presentaría el concepto de *Tiānxià*: “if all

under heaven have the way” for a particular state “has the way,” moral principles prevail” (DOUPE, 2003, p. 3).

Así, el 天下, no puede ser comprendido como un término aislado - o mejor aún, como un tipo de filosofía y/o ideal -, sino hasta cuando se lo relaciona a las prácticas del sistema tributario¹, y es que es a través del:

“Confucianism Tianxia worldview, by which the Tribute System was rationalized and explained. But this concept in the traditional Chinese mind was much more than the natural world and a geographically defined area. It was a combination of nature, super-nature, and morality. Thus, it was not a mere material thing out there. It was more a cultural concept containing the system of morality, or the way of the heaven” (QIN, 2007, p. 14).

El sistema tributario basado en la filosofía del *Tiānxià* sería un sistema de inequidad; la cual, sin embargo, podría ser considerada como “benigna” en tanto guarda relación con la idea de familia y piedad filial (*Filial Piety*) (QIN, 2007); y que si bien, en el centro estaba el imperio por alrededor de 2000 años (221 ADE hasta inicios del siglo XIX), no existía una dicotomía entre el centro y “los otros”, como en la perspectiva “Westfaliana”. Por lo tanto, existiría, un “falta de conciencia de internacionalidad”² (Ibíd.); ni habría una estructura donde el ego se enfrente a un alter ego como en la matriz del “pensamiento occidental”: *“The ontological status of the units of the system was at the same time the ontological status of the center. It was modeled on the Confucian notion of the ‘state’, which in turn was model on the Confucian concept of the ‘family’. Thus, the world was in essence an enlarged family or an enlarged state” (Ibíd., p. 10).*

En ese mismo sentido, las concepciones *familia*, y *piedad filial* siguiendo la tradición de la matriz confuciana, como principios y virtudes, todavía se practican y son bien valoradas en la China contemporánea; tal cual estaban presente en las relaciones y responsabilidades de la China tradicional:

¹ Y que en la actualidad podría traducirse como “sistema fiduciario” (QIN, 2013).

² Tanto así, que por ejemplo, *“When the first professorship was set up in University of Wales at Aberystwyth immediately after World War I, most Chinese still believed that ‘Half of The Analects is enough to govern the whole world’” (Ibíd.).*

“China, as the most powerful state and the most advanced civilization in the region, played an overwhelming role in maintaining stability and trade, providing public goods, and governing the system. The tribute trade system saw more benefits going from China to the tribute states rather than the other way round. China also played the role of a balancer, intervening wherever in this region invasion by one vassal state against another, usually weaker, occurred (Fairbank, 1968; Fairbank and Reischauer, 1989). ...Thus, the Tributary System, spatially and conceptually, was like concentric squares of the Forbidden City, with only difference in distance and without difference in ontology. The periphery was the radiation of the center and therefore the dualistic positioning between the ego and the alter did not exist at all” (Ibid.).

Relacionado a lo anterior podemos señalar la continuidad y reconstrucción del pensamiento tradicional en el discurso contemporáneo chino a nivel de administración espacio territorial.

Anillos de Interés Orientados a la Seguridad

Aquí, podemos entender a las perspectivas sobre los anillos de interés orientados a la seguridad en China (concepto multidimensional), no necesariamente entendida, en todos sus elementos, como directamente relacionada a la defensa; lo cual, también significa revisar aproximaciones sobre la región, como área de interés estratégico, para posteriormente en los siguientes puntos tratar de comprender el relacionamiento desplegado con Sudamérica

Así en primer lugar, señalemos que, reproduciendo la perspectiva del sistema *Tiānxià*, existe una perspectiva de anillos concéntricos en la perspectiva de anillos de seguridad y diplomacia, cuya centralidad se asemeja a los que rodean a la ciudad prohibida en Beijing (QIN 2007; BROWN, 2017); así, podemos revisar algunas caracterizaciones, sobre los anillos concéntricos en relación a los intereses. A continuación se presentan las dos primeras caracterizaciones que tendrían que ver con una perspectiva realista orientada por el paradigma de las RI norteamericanas:

“For Yuan (Peng), China’s contemporary diplomacy is best viewed as operating across three rings: an ‘inner ring’ related to Beijing’s relations with its 14 direct neighbors; a ‘middle ring’ that encompasses Beijing’s relations with nations within East Asia, Southeast Asia, South Asia, the Middle East and the Pacific; and an

'outer ring' encompassing Beijing's relations with nations far beyond its geopolitical neighborhood. In this context Central Asia straddles the inner and middle 'rings' and holds the potential to facilitate the expansion of Chinese power and influence into the 'outer ring' – i.e. to the truly global level" (Yuan 2013, 59-60 apud CLARKE, 2016, p. 20)

Así mismo, para autores norteamericanos como Nathan y Scobell (2012) y en un trabajo posterior del propio Nathan (2015), existirían 4 anillos de seguridad:

1.- El primero, relacionado directamente a la seguridad doméstica, incluyendo los problemas del Tíbet, Xinjiang, Hong Kong, la frontera con Corea del Norte; y el problema de Taiwán, tal vez el que más consume energía en la planificación de la defensa de China, entre otros asuntos domésticos (NATHAN, 2015); recordemos además que para 2012, todavía 23 países reconocían diplomáticamente al gobierno de Taiwán, y que su seguridad es garantizada por los Estados Unidos. En este nivel, también se debe mencionar que al otros retos se relacionan a la entrega de fondos y asistencia técnica por parte de fundaciones y gobiernos extranjeros para promover la "sociedad civil", entre otros (NATHAN Y SCOBELL, 2012).

2.- El segundo, se refiere a los países adyacentes³; con los cuales 5 países han tenido guerras en los pasados 70 años (India, Japón, Rusia, Corea del Sur, y Vietnam) y un número de estados gobernados por regímenes inestables (Ibíd., p. 34).

3.- El tercer anillo de seguridad, consistiría de la política de 6 regiones geopolíticas alrededor de china: Noreste Asiático, Oceanía, Sudeste Asiático Continental, Sudeste Asiático Marítimo, Sud Asia, y Asia Central. Cada de estas áreas presentaría problemas diplomáticos y de seguridad (Ibíd., p. 34); a los cuales además también se deben sumar en esos sistemas regionales que involucran a los Estados Unidos, Australia, los otros países del Sudeste Asiático que no limitan con China y otros. (NATHAN, 2015, p. 8).

4.- El cuarto, incluiría el resto del mundo como ALC, África, El medio Oriente, y Europa, y en donde según Nathan (2015), China no tendría la capacidad de asegurar sus intereses. Así mismo, este anillo representaría

³ 14 países según Nathan y Scobell en 2012 (terrestres), y 19 países según Nathan en 2015 (entre terrestres y con adyacencia marítima).

“The world far beyond China’s immediate neighborhood. China has truly entered this farthest circle only since the late 1990s and so far for limited purposes: to secure sources of commodities, such as petroleum; to gain access to markets and investments; to get diplomatic support for isolating Taiwan and Tibet’s Dalai Lama; and to recruit allies for China’s positions on international norms and legal regimes” (p. 34).

Una tercera caracterización, revisando las concepciones de Brown (2017), permite reconocer el planteamiento de 4 anillos diplomáticos de China, tomando en cuenta que la diplomacia tiene en alta consideración al tema de seguridad:

1.- El primero tiene que ver con la relación estratégica y compleja con los EEUU

“In terms of trade, links, and ability to help or hinder, there is no more crucial partner for China. And yet, since the era of Deng Xiaoping, it has been a link afflicted by ambiguity and frustration. China has always known the folly of trying to directly confront and challenge the US. But it also wants more strategic space.... This is why, since 2013, Xi Jinping ... has described the first circle as ‘a new model of major power relations’” (BROWN, 2017).

2.- El segundo anillo se refiere a los países más cercanos a China, los 14 vecinos terrestres y sus muchos vecinos marítimos, con los cuales se encuentra en disputa por territorios marinos e insulares: *This region is beset with issues left over from history, some reaching back thousands of years. Japan, Vietnam, India, Russia, North Korea – a tough neighbourhood. And until Xi, China lacked a story to capture this region* (Ibíd.). Sin embargo, a través de la atracción, con iniciativas como *One Belt and Road* es donde el enfoque se concentra en los beneficios económicos mutuos⁴.

3.- En el tercer anillo, según el mismo Brown, está la Unión Europea, y las potencias europeas. Observando los más de 450 mil millones de Euros en comercio bilateral en 2016 se clarifica el interés; pero además, la UE es importante para China, más que otras potencias por la enorme cantidad de transferencia de tecnología y propiedad intelectual⁵ (Ibíd.).

⁴ Así, la invitación a más de 60 socios se basa en la idea: “to think of ways of engaging more with opportunities for involvement in China, and attracting Chinese investment” (BROWN, 2017).

⁵ Y es que, según Brown, la reforma y apertura no hubiera sido exitosa sin las tecnologías automotrices, manufactureras computacionales y de trenes – en este último caso,

4.- El cuarto anillo de interés diplomático está compuesto por África, el Medio oriente, ALC, al igual que el Ártico y los Círculos Antárticos. *“For these, the core interests are resources, investment opportunities, exploring new markets, and building alliances that are useful for helping China in the United Nations when it risks being criticized over human rights or other issues it is sensitive about”* (Ibíd.).

Como se observa, y coincidiendo con Shi (2017⁶), lo que operaría con ALC y ADS, es la concepción de *soft power* entendido como estrategia económica, de lo cual se puede deducir atracción; justamente porque la Proyección Política China (PPC) en la región no está basado en intereses estratégicos (entendidos como intereses directos de defensa y/o preocupación militar); es decir, según el propio Shi (en 2010), para China, la región ALC no genera intereses orientados a contestar y resolver las amenazas que atañen a la soberanía, y a la seguridad y defensa en el área de influencia directa de China⁷; y es que, la región, para la perspectiva china, representa retos estratégicos de distinto alcance, que otras áreas contiguas o lo que le que significan otras regiones y grandes potencias.

Sin embargo de lo anterior, y más allá de la concepción estratégica sobre anillos de seguridad, la región tendría para la PPC potencialidades de interés estratégico, tanto a nivel de asociación política para responder a los retos que impone el orden mundial, como por ejemplo: las amenazas a la soberanía e integridad territorial; así como, abundantes recursos, que más allá del apoyo al campo de producción y consumo chino, son necesarios para el desarrollo y/o apoyo a las capacidades materiales orientadas al sector seguridad y defensa, incluidas las relacionadas al campo militar, así como para otros temas como la seguridad alimentaria, que son relevantes para las necesidades materiales de la población china, en un contexto además de competencia global por los recursos.

específicamente en el desarrollo de la impresionante red de trenes de alta velocidad no hubiera sucedido sin la tecnología alemana (Ibíd.).

⁶ MRH, notas de campo, entrevista abril de 2017.

⁷ Y es que según Shi Yinhong, China no tiene intereses estratégicos militares ofensivos o defensivos en Latinoamérica. El país sí tiene intereses estratégicos en Asia, por cuestiones geográficas (REYES; PÉREZ, 2010).

China IFR y movimientos tácticos en América del Sur antes del declive de los Proyectos Progresistas

Para comprender, los movimientos tácticos, desde una orientación estratégica, y tomando en cuenta que la región no está concebida como área directamente relacionada a la defensa nacional china; es necesario realizar un acercamiento histórico a la relación; a través de 5 actividades principales en la relación China-América del Sur, en un primer momento hasta 2015:

Comercio: Que ha seguido el patrón de inmenso crecimiento que se desarrolló desde un bajo intercambio con toda América Latina hasta 1974, mientras que para 1975, a alcanzaba apenas 457,7 millones de USD (REGALADO, 2009), para 1980 llega a 1.331 millones de dólares, a \$ 2.294 millones de dólares en 1990; y se alcanza a 14.938 millones de dólares en el año 2001 (Ibíd.).

A partir del 2002, en coincidencia con el ascenso pleno de China⁸ en el orden económico mundial (OEM), el periodo de Gobierno de Hu Jintao en 2002 y con él la incorporación de la concepción de *soft power* chino, se da un mayor acercamiento a Sudamérica en términos económicos, y de intercambio político, académico y cultural (ya presentes desde los años 60s) , y es cuando se consolida un despegue impresionante de intercambio comercial que va desde los 17.826 millones de USD en 2002; (Ibíd.); para finalmente alcanzar en 2015, los 236.545 millones de USD (RÍOS, 2016).

La matriz de comercio informa que existe un peso enorme de la región Sudamérica en lo que se refiere a la relación comercial China- Latinoamérica y el Caribe, LAC (por ejemplo: en exportaciones a China, Sudamérica representó el 92%, a 2014; sus importaciones fueron de 56% frente al total de LAC; y el déficit de Sudamérica es de 11.4% en relación al total del déficit de LAC⁹.

Pese a tales desbalances, podemos encontrar tres temas a considerar en el caso sudamericano:

⁸ Para 2002 China ya se posiciona como la octava economía más grande del mundo, pasa a ser la sexta en 2004, la cuarta en 2006, la tercera para 2009, y finalmente la segunda a partir de 2010.

⁹ De acuerdo a CEAP-EAFIT (2016), a partir de datos estadísticos Comtrade.

- Existen grandes ganadores en la región como Brasil o Chile
- La existencia de tratados de libre comercio desarrollados con Chile y Perú, y que se han venido ajustando a través del diálogo y la negociación.

- Que en el caso de aquellos países que mantienen desbalance, como en el caso ecuatoriano y venezolano; dado su estructura básicamente primario exportadora (centrado fiscalmente en el petróleo), éstos se pudieron beneficiarse de la producción china en términos de calidad y costos - hasta un 20% más baratos en relación a los socios tradicionales como el caso Ecuador- (DIAZ, 2019) , lo que ha significado ahorros considerables frente a los mismos productos de otros socios comerciales como Europa y Estados Unidos (EU); lo cual permite el ahorro de divisas, que es más interesante cuando las adquisiciones se pueden orientar a la producción nacional que reduzca importaciones, por lo menos básicas, de bienes manufacturados.

Sobre los desbalances también podemos señalar que China efectivamente ha planteado posibilidades de diálogos políticos directos para resolverlos—aunque los trámites burocráticos en China que administran las respectivas autorizaciones para nuevas partidas de importación desde países latino y sudamericanos, es percibida como demasiada compleja y con tiempos de respuesta demasiado largos-; sin embargo, de lo cual, déficit de comprensión de la región, no ha permitido procesar las señales enviadas, como, por ejemplo, los presentes en los Libro Blancos de 2008 y de 2016 (ejemplo de aquello es que sólo Chile y Brasil, dieron alguna respuesta al primer documento).

Sin embargo, la falta de comprensión profunda en la región y que no ha permitido haber aprovechado todas las oportunidades, no ha significado que no se ha avanzado en el establecimiento y profundización del **diálogo político**.

Este se inicia nivel estado-estado, con el reconocimiento diplomático en la década de los 70s´ por parte de todos los países sudamericanos a excepción de Paraguay.

A nivel Bi-regional China participa de distintos foros

En la década del 90, se dan las siguientes relaciones con los foros regionales:

China en las instituciones latinoamericanas y foros bilaterales con la región: 1990-2000

Año	Foros bilaterales con la región
1990	Observador del Grupo de Río
1991	Observador en el Banco de Desarrollo Interamericano.(BID)
1993	Observador en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
1997	Fundación del diálogo China–Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
1998	Entrada del Banco Popular de China como miembro oficial del Banco de Desarrollo del Caribe.
2000	Fundación del Mecanismo de Consulta Política y Cooperación China Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Fuente: Rodríguez, 2008
Elaboración propia

A partir de ahí hasta 2015, encontramos el siguiente escenario

**China en las instituciones con presencia Sudamericana
y en foros bilaterales con la región: 2002-2015**

Año	Foros Bilaterales con la región
2004	Observador de la Organización de Estados Americanos.
2004	Observador del Parlamento Latinoamericano.
2005	Foro de Cooperación Económica y Comercial Sino-Caribeño
2008	<i>Miembros no prestatario del BID</i>
NO	ALBA (no)
No se detalla fecha de incorporación	Observador Anual en Comisión Económica para América Latina, CEPAL
NO	UNASUR (no observadores fuera de la región Latinoamérica)
2013	Estado observador de la Alianza del Pacífico
NO	CELAC, no observadores extra regionales
Enero de 2015	Establecimiento del foro China-CELAC

Fuentes: Rodríguez (2008); Xu (2006); Ríos, (2016) y páginas de organismos.
Elaboración: propia.

Paralelamente China ha incrementado su nivel de relaciones bilaterales, y el tipo como se detalla a continuación

1er Tipo de Asociación de China con Países Sudamericanos

Países	Tipo de relación	Año de establecimiento
Venezuela	Socio estratégico	2001
Chile	Asociación cooperativa general *o bajo el concepto de "relación asociativa económica general"	2004
Argentina ¹⁰	Establecimiento y desarrollo de relación estratégica	2004
Perú	Asociación cooperativa general.	2005

Fuente: Oviedo, 2006; Echavarría 2010

Elaboración: Propia

2do Tipo Asociaciones Estratégicas de la RPC con Países Sudamericanos a 2016

Países	Tipo de relación estratégica	Año de establecimiento
Brasil	Relación asociativa estratégica integral	2012
Chile	Relación asociativa estratégica	2012
Perú	Relación asociativa estratégica integral	2013
Venezuela	Relación asociativa estratégica integral	2014
Argentina	Relación asociativa estratégica integral	2014
Ecuador	Relación asociativa estratégica	2015
Ecuador ¹¹	Asociación estratégica integral	17 noviembre de 2016
Chile ¹²	Asociación estratégica integral	22 noviembre de 2016

Fuente: Oviedo (2014) en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC

Elaboración: Propia

A esto se suma que en octubre de 2016 se firmó la asociación estratégica chino-uruguaya, y en junio de 2018 el de la asociación estratégica *China-Bolivia*.

A nivel Bi-regional China participa de distintos foros.

Sector IED: Es la segunda actividad económica que se despliega en la región, especialmente a partir de 2003-2005, nuevamente se concentra alrededor del 90% bajo el contexto de la estrategia del *Going Out* chino. Aquí, China presenta un pragmatismo basado en sus intereses económicos, pero donde existe también un equilibrio frente al interés por generar articulación a las

¹⁰ Sin embargo, para Oviedo (2014) ya se podría hablar de facto de una Asociación Estratégica con Argentina en 2004.

¹¹ Durante la primera visita de Xi Jinping, primer jefe de estado que realiza visita oficial a Ecuador.

¹² Durante la primera visita de Xi Jinping, primer jefe de estado que realiza visita oficial a Chile.

necesidades de los países sudamericanos (China desarrolla sus relaciones como las contrapartes se lo propongan).

Más allá de las ganancias desde una lógica de mercado, aseguramiento de recursos estratégicos para la propia proyección china global (estimaciones llegan hasta un 71% en recursos naturales a 2016), las IED también se realizaron en sectores que aportan a la construcción de capacidades propias dentro de los países de la región, con énfasis en aquellos donde la centralidad de su proyecto político económico planteaban el fortalecimiento del rol de intermediación del Estado, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico

Sector Manufactura

País	N. de Proyectos	Subsectores / Actividades	Comentarios
Argentina	6	Teléfonos, Electrodomésticos, Transporte (camiones), Fertilizantes	1 en año 2003, 1 en año 2011, 4 NSRF
Bolivia	1	Apoyo a Producción Industrial	Parque Industrial, año 2012
Brasil	23	Electrodomésticos, Equipo Pesado, Transporte (autos, motos, buses, camiones, trenes), Tecnología informática	1 en 2000, 1 en 2005, 7 entre años 2011 y 2013, 14 NSRF
Colombia	5	Transporte (autos, motos), Insumos (guantes médicos), Apoyo a Producción Industrial	1 en año 1997, 1 en año 1998, 1 en año 2007, 1 año 2012, 1 año 2014 (Apoyo a Producción Industrial: Parque Industrial)
Ecuador	1	Apoyo desarrollo Industrial	Planta de Acero, año 2014
Uruguay	2	Transporte (autos)	Entre 2009 y 2012
Venezuela	5	Transporte (autos, componentes de ferrocarril, eletrodomésticos, Teléfonos móviles	3 entre años 2011 a 2013)1 por año), 2 NSRF

Fuente: Análisis de proyectos identificados por Ellis (2014a) / actualizado a octubre del 2015. CEAP-EAFIT (2016)

Relaboración para Sudamérica: Propia.

Financiamiento: El despliegue financiero tuvo un peso mayor a orientarse políticamente en la construcción de asociaciones, a través de un apoyo económico que resulta en apoyo político a los países con una intermediación fuerte del estado. Tanto es así que, por ejemplo, más del 90% promedio de los créditos otorgados a la región ALC, han sido destinados a Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador, mientras que en 2015, Bolivia también recibe créditos significativos por más de 1200 millones de USD; y desde ahí se ha

convertido en receptor de crédito importante, por ejemplo: “*Bolivia received considerable attention from Chinese policy banks in both 2015 and 2016. China announced a \$7 billion credit line to Bolivia in 2015, which was extended to \$10 billion in 2016*” (MYERS; GALLAGHER, 2017).

Así, mismo, al observar que de los 4 países que más recibieron financiamiento hasta 2015 (Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador, justamente aquellos que mantenían una lógica de crecimiento endógeno); encontramos que el único país con una capacidad industrial y tecnológica que pudiese ser impactada por la creciente presencia china, es Brasil, (Argentina en menor medida); sin embargo de lo anterior, como se observa en el tema comercio, dicho impacto no puede ser plenamente comprobado, debido a las propias dinámicas del modelo económico que ha venido siendo desplegado por Brasil, por ejemplo, desde el gobierno Fernando Henrique Cardoso, que favorecieron una centralidad del campo financiero por sobre el industrial, y que estructuralmente no se desmontaron en los gobiernos posteriores.

Complementariamente, cabe señalar que en el caso brasilero (sin restricción como en el caso de Ecuador, Venezuela y Argentina en el periodo aquí analizado), el despliegue financiero chino, le ha permitido optar con mayores opciones de financiamiento; pero además desde la caída de los *commodities*, le significó el acceso a fondos para complementar sus requerimientos de financiamiento

China además genero otros mecanismos en esta área, como los *loans for oil*, swaps y negociaciones para establecer una plataforma financiera en Chile en 2015, temas que por un lado permitían evitar la restricción externa de los países desarrollistas sudamericanos, y que en los dos últimos dos casos se orientarían también a desplegar experimentación sobre la internacionalización del Yuan.

Cooperación: Además de los sectores mencionados, podemos señalar que el tema de diálogo político y la cooperación están orientados a fortalecer la consecución de los objetivos estratégicos chinos, pero también abren ventanas de oportunidad, de acuerdo a las necesidades de la propia China, pero también de acuerdo a cómo se lo propongan sus contrapartes.

Si bien se puede deducir que China, en parte hace frente a sus relaciones económicas “montada” en las estructuras preexistentes del Orden Económico Mundial, incluidas las generadas por la “globalización liberal”; en el tema de asistencia para el desarrollo y cooperación, la respuesta encontradas es absolutamente diferente; y es que por la forma concreta de relacionamiento chino exclusivamente: estado-estado, se basan además en el principio de soberanía e integridad territorial, todo lo cual contradice la lógica de la cooperación norte-sur y sus agencias, que son vistas por China, y por algunos gobiernos de la región, como mecanismos de supervisión orientados a intereses de los propios oferentes.

- En ese mismo sentido, China reconoce la necesidad de acumular poder frente a los retos que le impone el marco concreto que informa a la construcción del Sistema Internacional, pero así mismo reconoce la presencia de su matriz de largo aliento basado en un tipo liderazgo jerárquico pero cooperativo, por lo que intenta armonizar (o más precisamente *Hé 和*) sus intereses con la cooperación, no desde una perspectiva altruista o filantrópica, sino desde las articulaciones a las necesidades propias de China que presenta un tipo de liderazgo basado en la fuerza moral, lo cual fortalezca su legitimidad. Encontramos aquí un carácter mete- relacional del pensamiento chino.

Así, para China, la cooperación contiene elementos de comercio, IED y de financiamiento; los cuales, juntos a otros mecanismos, están señalados dentro del Libro Blanco del 2008, el documento Acuerdo de Beijing de 2013, El del Foro China- CELAC de 2015, el emitido por Xi Jinping, en noviembre de 2016, los documentos de asociación bilateral estratégica, etc.; todos los cuales se vienen desplegando en varios sectores, y generando oportunidades, no siempre aprovechadas, debido a la propia falta de iniciativa de los países de la región, tanto por el desconocimiento de las señales emitidas por la dinámica de la política china, o por el ejercicio planificador quinquenal de la RPC, por ejemplo.

La falta de conocimiento, por parte de los *policy makers* de la región, en cuanto a que los documentos efectivamente son guías a considerar, no permite que las oportunidades se procesen de manera más eficiente, y peor desde los intereses estratégicos.

Interludio y nuevos escenarios en el PPC frente al cambio de correlación de fuerzas entre matrices económico-políticas

A partir de 2014 se dan dos escenarios que marcan un momento diferente del movimiento anterior:

- Por un lado la disminución de los precios de los commodities que tiene impacto en las economías nacionales sudamericanas, y especialmente genera mayor impacto a nivel de per opciones políticas en los países con matriz desarrollista o percibidos como “progresistas”, o bajo el sello del socialismo del siglo XXI”

- El cambio de correlación de fuerzas políticas

Desde el punto de vista de este análisis podemos señalar que el cambio de correlación de fuerzas, se comienza a percibir con las fuertes protestas en Venezuela a partir de febrero de 2014; se fortalece con la victoria de Macri en Argentina y su asunción en diciembre de 2015, y se consolida especialmente con el gobierno Temer en mayo de 2016 y ascenso de Bolsonaro en enero de 2019

La construcción de la respuesta estratégica china en Sudamérica dentro de la competencia global

A pesar de que el I Foro China CELAC en enero de 2015, represento el punto más alto en las relaciones hasta 2015, se inicia la percepción en China de posible cambio de escenario, y la necesidad de ampliar su atracción hacia países con matriz aperturista, así también como de redireccionar la inclinación a basar su proyección en las relaciones birregionales hacia las de carácter bilateral.

Las respuestas de manera cronológica general se darían de la siguiente manera:

A finales de mayo de 2015, durante una visita a Santiago del primer ministro chino Li Keqiang - dentro de una gira a Brasil, y a los miembros sudamericanos de la Alianza del Pacífico -, Chile además de firmar con China un *swap* cambiario de hasta 22.000 millones de yuanes (3.600 millones

de USD), también firmó un convenio para facilitar el uso del yuan en transacciones bilaterales, como parte de los esfuerzos del gigante asiático por internacionalizar su divisa.

Así, además el Banco Central de China, designó al Banco de Construcción de China como ente de liquidación en Chile (24HORAS.CL, mayo de 2015). De esta manera, según el primer ministro chino "La facilidad de efectuar pagos en RMB (yuanes), directamente en Chile, permitirá reducir los costos de transacción de las operaciones de financiamiento y pagos de comercio exterior, y servicios financieros en general, denominados en dicha moneda" (Ibíd.).

En la misma visita de Li Keqiang, en Perú 2015, se firman varios acuerdos "importantes en cuanto a las inversiones en minería, que en estos momentos representan un tercio de los proyectos en ese país". Además, cerró acuerdos en telecomunicaciones y energía" (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2018)

Mientras que en Colombia visita 2015, se declarado posibilidades sobre inversión en infraestructura, y la posibilidad de un tratado de libre comercio (aún no materializado).

Estas tres visitas de mayo de 2015, países todos orientads por una matriz aperturista, nos informan de un direccionamiento por atraer a los países sudamericanos de la Alianza del Pacífico y que en ese momento se orientaban a articularse al Trans Pacific Partnership (TPP), iniciativa norteamericana, percibida por China, como un intento de contener al creciente despliegue económico chino en la región.

Por otro lado, en pleno interludio de la transción hacia el fortalecimiento de las fuerxas político-económico aperturistas en la región, como ya se ha planteado, se incorpora paulatina pero pronunciadamente a Bolivia (proyecto con matriz desarrollista) como sujeto activo de crédito desde 2015

Paralelamente en este año, y más pronunciadamente en el año 2016, se intensifican los intercambios académicos y diálogos políticos donde las

contrapartes chinas enfatizan que si bien es de interés la relación birregional, también lo es especialmente la de carácter bilateral.

Para mayo de 2016, tras el ascenso de Temer, se da un novísimo escenario desconocido para China, dentro del mismo propio nuevo escenario que significa la proyección hacia América Latina desde 2002; ya que hasta el 2015-2016 la centralidad de las relaciones políticas basados en la relación estado-estado, se facilitaban justamente frente a los países que compartían una perspectiva de fortalecimiento del rol del estado (aquellos conducidos entonces por los proyectos con matriz desarrollista).

Este escenario marcó en un primer momento, un compás de espera a nivel de respuesta en la PPC se trataba al fin y el cabo de un escenario novísimo dentro del a su vez nuevo reposicionamiento global de China.

Dicho compás de espera se daba en medio de proyectivas que asumían que tanto Brasil como Argentina se decantarían por reducir la intensidad de la relación estratégica bilateral con China; en el primer caso, por ejemplo, con el desplazamiento o minimización del gigante Asiático en la exploración y explotación de *Pré-sal*¹³, y un alineamiento no sólo político y en términos de seguridad a los intereses de Washington y sus aliados Nor-Atlánticos, sino también en términos económicos (especialmente en recepción de IED y de financiamiento a través del SFI); lo mismo que se preveía con el caso de la Argentina de Macri, más claramente alineada discursivamente al carácter aperturista, a los intereses norteamericanos y a los organismos financieros internacionales.

¹³ Ésta o también conocida como la capa Pre-sal, como potencial de petróleo al país, según el senado brasileiro (12.SENADO.LEG.BR, S/F) se encuentra en las cuencas del Sur y Sureste de Brasil y tiene cerca de 800 kilómetros de longitud y 200 kilómetros de anchura. Es la tercera capa bajo el nivel del mar, bajo las capas de pos-sal y sal, y llega a más de siete mil metros debajo de la superficie del mar. Además del potencial de petróleo, los descubrimientos en la región del pre-sal de difieren en la calidad del aceite. Sus gigantescas reservas descubiertas por la petrolera brasileña en aguas muy profundas del Atlántico frente a las costas de los estados de Río de Janeiro, Sao Paulo y Espírito Santos, y por debajo de una capa de sal de dos kilómetros de espesor (ELPERIODICODELAENERGIA.COM), alcanzaron según reportes de agosto de 2015, reservas en 176.000 millones de barriles de petróleo, cuatro veces lo descubierto hasta ese entonces (IBÍD).

A continuación, como ejemplo del escenario, se contrasta las percepciones mencionadas frente a datos relacionados a los sectores: Comercio, IED China y Financiamiento.

Comercio 2016- 2017: Si Brasil para 2015 mantuvo un superávit compuesto por una exportación a China un total de 35.600 millones de USD e importando a su vez 30.700 millones de dólares, con un superávit de 4.900 millones de USD (SPUTNIKNEWS.COM, 2017); Para 2017, se produce un nuevo salto en la exportación brasilera hacia China, quien compró productos por 48 mil millones de USDS (SILVA DE SOUSA, 2018), aunque cabe reconocer que cerca de la mitad obedeció a soja triturada, según datos del Ministerio de Industria y Comercio Exterior brasileño (IBÍD.).

Por otro lado, en el caso Argentina, y pese a las declaraciones de funcionarios de Macri sobre que su gobierno revisaría –y eventualmente cancelaría– acuerdos multimillonarios que China había firmado con Cristina Kirchner¹⁴ que fueron suscriptos por un gobierno en retirada y que, en algunos casos, incluyeron cláusulas “secretas”. (PERFIL.COM, 2016), China con su lenguaje y equilibrado lenguaje diplomático, aseguró a través de su embajador en Buenos Aires

Que “no existen acuerdos secretos” entre China y Argentina y dijo que espera que la construcción de las represas se termine “según los planes previstos”, ya que tendrá un “efecto orientador y ejemplificador” para la cooperación bilateral. También (el embajador chino) celebró la apertura comercial impulsada por Macri: dijo que creará “condiciones propicias” para que aumente la inversión extranjera y afirmó que las empresas chinas “ven con buenos ojos” las perspectivas económicas argentinas.

Encontramos así, la tradicional disposición de la estrategia china, de evitar el conflicto, a la vez que reorientar el debate hacia las posibilidades y oportunidades que se presentaren en el nuevo tipo de relacionamiento, y justamente hacia uno de los intereses del gigante Asiático en el escenario de la competencia global: generar mayor comercio, que en el caso argentino permite

¹⁴ entre los que figuraba la construcción con financiamiento chino de dos represas hidroeléctricas en Santa Cruz (PERFIL.COM, 2016)

acceso a recursos y a la generación de ganancias, y por lo tanto acumulación en el plano de la riqueza y por lo tanto de poder.

Al mismo tiempo, el gobierno chino a través de su representante Yang Wanming, el embajador de China en la Argentina, expuso los intereses chinos acerca de la relación (tal y como China expone sus intereses en documentos y foros), los cuales pueden ser resumidos en los 4 sectores analizados en este punto (la cooperación incluyendo a los otros 3), y en el plano de intereses estratégicos que pudieran ser compartidos en el Orden Mundial, a través de la siguiente declaración:

La parte china tiene la mejor disposición para trabajar junto con el nuevo gobierno argentino para elevar la Asociación Estratégica Integral China-Argentina a un nuevo peldaño. Hacia esta meta, primero hay que promover el intercambio de alto nivel, consolidar la confianza mutua en materia política y mantener el apoyo recíproco en los temas tocantes a los intereses y preocupaciones esenciales del otro; segundo, es necesario impulsar los importantes proyectos de cooperación en las áreas de energía, transporte, telecomunicaciones e infraestructura, a la vez que profundizar la cooperación comercial, financiera y de inversiones; tercero, no es menos importante ampliar los intercambios en lo relativo a la cultura, educación, ciencia y tecnología, turismo y deporte, en aras de la amistad y el conocimiento mutuo de nuestras sociedades; y cuarto, se debe intensificar nuestra comunicación y coordinación en los foros multilaterales como la ONU y el G20, para salvaguardar los intereses comunes de los países en vías de desarrollo y economías emergentes (IBÍD.).

Retomando el tema puramente comercial, Argentina-China, podemos señalar estimativamente que las exportaciones de la primera a China en 2016 alcanzaron los 4.661 millones de USD; mientras que las importaciones fueron de 10.500 millones de USD, lo que represento un 19% del total nacional (CRONISTA.COM, 2017); el déficit comercial para Argentina fue de 5.822 millones de USD, menor a los 6.839 millones de USD del año 2015; siendo que la exportación argentina se basaba en productos alimenticios, mientras que las importaciones, a pesar de su diversificación se concentraban en componentes electrónicos y tecnológicos (IBID).

En 2017, las exportaciones argentinas a China habrán sido de alrededor de 4.326 millones de USD, las importaciones habrían alcanzado los cerca de

12.314 millones de USD, mientras que el déficit habría alcanzado el récord histórico de alrededor de 7.987 millones de USD (CONSULTORA DNI, 2018).

Nos encontramos así con un escenario, donde China, pese a los primeros desencuentros del Gobierno Macri, a nivel comercio parece estar aprovechando plenamente las oportunidades que le presenta el modelo aperturista argentino, de manera pragmática, es decir orientada a la generación de ganancia económica; que siendo al parecer diferente al caso brasilero (por el superávit con China de este último), termina también apuntalando las necesidades de alimentación, como una prioridad estratégica del gobierno y población china.

Inversiones Directas Chinas incluidas adquisiciones 2016-2017: En este nivel podemos señalar que a nivel general los principales sectores en los que China están actualmente presentes en Brasil son energía, minería, siderurgia y el sector agropecuario, aunque en los últimos años crece la presencia del país asiático en segmentos como las telecomunicaciones, los automóviles, maquinaria, servicios bancarios e infraestructura. (SPUTNIKNEWS.COM, 2017). Por otro lado, Brasil se destaca en China por su inversión en el sector aeronáutico, el de la minería, alimentación, motores, siderurgia, papel y celulosa y servicios bancarios (IBÍD.).

Sin embargo, al comparar las inversiones y adquisiciones del periodo anterior (anexo 2) con el periodo 2015-2017, nos encontramos con un crecimiento considerable en la tendencia orientada al sector energético

China: principales adquisiciones en América Latina y el Caribe, 2016-2017

	Empresa	Activos adquiridos	País de los activos	Sector	Monto (millones de dólares)
2016	China Molybdenum Co. Ltd	Angloamerica-niobio y fosfatos	Brasil	Minería	1 500 China
	Three Gorges Corporation	Duke Energy International, Brasil Ltda.	Brasil	Energía	1 200
	Hainan Airlines Co Ltd	Azul S.A. (23,7%)	Brasil	Transporte	450
Enero a noviembre de 2017	GIC Pte Ltd (Singapur), Brookfield Infrastructure Partners LP (Canadá),	Nova Transportadora Do Sudeste S.A. (90%)	Brasil	Energía	5 200

	China Investment Corporation (China)				
	State Grid Corporation of China	CPFL Energia SA (100%)	Brasil	Energía	10 290
	State Power Investment Corporation	Sao Simao Hydroelectric Power Plant Brazil	Brasil	Energía	2 250
	CITIC Agricultural Industry Fund Management Co Ltd	Dow Agro Sciences Sementes & Biotecnologia Brasil Ltda	Brasil	Químicos	1 100
	Shandong Gold Mining Co. Ltd	Barrick Gold Corporation mina de oro en Veladero (50%)	Argentina	Minería	960

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg.

Por otro lado, podemos observar en el mismo cuadro, que la única otra principal adquisición permiten observar que en el caso Argentina, se orienta al sector Minería; lo que permite deducir una caída en los otros sectores; al parecer nuevamente se presenta la premisa China, de que en términos de inversiones (tal como en el financiamiento) el relacionamiento político cuenta, y que éstos se despliegan de acuerdo a la PPC que se sentiría más cómoda frente a los gobiernos que proponen una intermediación estatal más fuerte en la esfera económica política.

Financiamiento 2016-2018: Aquí podemos observar que en el caso brasilero, el financiamiento es más concentrado en el nivel de propósito (sólo 3), menor a la variedad presentada en el año 2015, pero con montos superiores, especialmente en 2016 (probablemente ya comprometidos en el gobierno Rousseff). Así, 15 mil millones de USD se destinan a financiamiento de deuda, seguidos por 5000 millones para el sector estratégico petróleo, y un monto de 300 millones en términos de financiamiento de comercio. Aquí, parece reproducirse el patrón mencionado anteriormente sobre lo interesante que resulta Brasil para China, en cualquier escenario, dada su condición de potencia regional, abundantes recursos, tamaño e influencia internacional.

CHINESE POLICY BANK LOANS TO BRAZIL IN 2016-2017

Year	TYPE	LENDER	AMOUNT (\$M)	PURPOSE
2016	Energy	CDB	5000	Debt financing

2016	Energy	CDB		10000	Debt financing
2017	Other	China Eximbank		300	China-Brazil trade financing
2017	Energy	China Bank	Development	5000	Oil production

Fuente: Mayers; Gallagher (2016) en Mayers; Gallagher (2017)
Elaboración: Propia

Por otro lado en el caso Argentino, se observa que recién en el año 2017, Argentina como estado central recibe créditos chinos, ´pero que sumados representan un monto menor al otorgado en 2015 (ver anexo 3) – sin contar con otros mecanismo financieros como los *loans for oil*, venta anticipada de petróleo, o los swaps cambiarios.

Los créditos, se orientan principalmente al tema energía solar e infraestructura, justamente en sectores donde China promueve su salida al exterior como forma de aprovechar sus capacidades en desarrollo (como en el primer caso) o abundantemente instaladas (como en el segundo).

CHINESE POLICY BANK LOANS TO ARGENTINA IN 2016- 2017

YEAR	TYPE	LENDER		AMOUNT (\$M)	PURPOSE
2016	--	--		--	--
2017	Other	China Bank	Development	150	SME development
	Energy	China Eximbank		331	Cauchari Solar Parks
	Infraestructure	Eximbank		2400	Modernize San Martin Railway

Fuente: Mayers; Gallagher (2017) en Mayers; Gallagher (2018)
Elaboración: Propia

Como se puede ver en el caso argentino, la PPC, en este caso (despliegue financiero), ya no puede ser caracterizada como orientado a cooperar para superar la restricción externa. La caída del crédito chino, aquí se podría explicar por el reingreso de Argentina como sujeto de crédito frente a los organismos del SFI, pero también por la caída del interés de China en cooperar con un país orientado por una matriz con un proyecto de intermediación estatal menor a la del gobierno argentino anterior; y por lo tanto menos interesante en la posibilidad de generar articulaciones en el orden internacional en temas como las de soberanía; lo cual no significa que la PPC intente a reducir las relaciones,

sino que estaría evaluando (al mismo tiempo que aprovechando) el nuevo escenario después de varios años de conducción política y económica desarrollista en Argentina.

Cooperación y diálogo político 2016-2017: Aquí cabe señalar, en primer lugar que tras el interludio y el cambio de escenario en la región, como ya se ha anotado: la relación China con Ecuador se elevó al nivel de asociación estratégica integral el 17 noviembre de 2016, y Chile se eleva al mismo nivel el 22 noviembre de 2016; y, durante la visita de Xi Jinping, que represento la primera visita oficial de un jefe de estado chino para cada respectivo país. Por otro lado, en el caso uruguayo se genera una asociación estratégica a partir del 18 de octubre de 2016, durante la visita de estado del presidente uruguayo Tabaré Vázquez a China por invitación del presidente Xi, (uy.china-embassy.org, 2016); mientras que en el caso boliviano, existe un trámite para alcanzar una asociación estratégica, en 2018.

Este primer punto, nos permite comprender que tras casi un año de inicio de cambio de correlación de fuerzas en 2015, las visitas de alto nivel por parte de China, se producen al más alto nivel, pero además acompañado por el Libro blanco de noviembre de 2016.

Sobre el tema de cooperación, cabe señalar un caso que permite observar como una iniciativa se reconfigura de acuerdo a como el escenario se reconfigura según la PPC:

Si bien es cierto que es en mayo de 2015, que el primer ministro Li Keqiang introdujo complementariamente a las iniciativas al foro una nueva política en el modelo de cooperación birregional: el “3×3”, que esta política propuso la cooperación entre empresas, sociedades y gobiernos (3) de China y de LAC en logística, generación, energética y tecnología de información (3); y que simultáneamente Li propuso fondos especiales para apoyar el desarrollo de capacidades productivas en esas y otras industrias ([Myers](#), 2015); también se puede tomar como cierta que en ese contexto y según reporte de varias fuentes, ahí se encuentra el germen del Fondo para la Cooperación para la Capacidad Productiva Sino-América Latina para promover a capacidad productiva, bi-regional, en áreas de innovación tecnológica, construcción y operación de

carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, logística de almacenamiento, tuberías de gas natural, etc.

Así, sobre este fondo se da una evolución acelerada que lleva a que en septiembre de 2015 ya se lo establezca por 10.000 millones de USD para ALC (por el Banco Popular de China, el Banco Central, la Administración Estatal de Divisas y el Banco de Desarrollo de China); mientras que ya en diciembre de 2015, se materializa la Primer inversión por un valor de 600 millones; y el Grupo de las Tres Gargantas de China pagó 3.700 millones de USD por los derechos para operar dos centrales hidroeléctricas en Brasil durante 30 años, entre ellos 1.900 millones de USD de financiación de la deuda.

Finalmente, en este caso, se puede señalar que, para junio de 2016 y ya bajo otro contexto político en la región, lo lógica del fondo planteaba la sostenibilidad, es decir, “que se deben lograr considerables beneficios derivados de la inversión y asegurar el control de riesgos de los proyectos”, según Han Deping (gerente general de la compañía del Fondo). En ese sentido, el mismo funcionario señaló que: “este fondo, constituye un tipo de fondo comercial sin ningún interés deducido estatal, y no funciona concediendo préstamos favorables ni tampoco es un fondo de asistencia. Por lo tanto, los proyectos del fondo deben dar ganancias económicas y la proporción de beneficios internos tiene que alcanzar el nivel exigido para que sea duradero”. Proponiéndose así una lógica pragmática de mercado, pero que apuesta a la generación de oportunidades en ambas partes (dinámica observada, en el tema del despliegue financiero 2002-2015).

Es así que además, bajo ese argumento, se deduce la idea de que la cooperación china toma en cuenta el financiamiento como componente fundamental; lo cual sumado a los objetivos del fondo, permite comprenderlo tanto en su proyección y como un continuo; y donde la infraestructura es un factor de alta relevancia.

Nos encontramos así con un escenario donde la cooperación efectivamente sigue planteando posibilidades de mutuo beneficio, bajo el principio de que ésta se despliega de acuerdo a cómo sea propuesta por las contrapartes.

Es en escenario, en que China plantea un afinamiento a su despliegue y el relacionamiento sigue profundizándose, y dentro de ese marco la IFR, sería el despliegue hacia un sexto movimiento que, conteniendo una centralidad basada en la cooperación, incluye a los demás movimientos (comercio, IED, financiamiento, cooperación y dialogo político).

La extensión de la Iniciativa de Franja y Ruta¹⁵

Como primer punto, podemos señalar un escenario general, en el cual se toma cuenta que esta iniciativa se viene desplegando inicialmente en su zona de interés natural, se amplía en su trayecto hacia la región de Euro-Asia (recurriendo por carril Sur y otro por el Centro) hasta llegar al extremo occidental de la misma; para finalmente por otro lado incluir a África. El proyecto así se desplegaría en lo que el geopolítico inglés Halford John Mackinder (1904) denominaría “Isla-Mundial” (REYES: 2018).

China ha planteado que ALC es la extensión natural, pero es necesario admitir que este planteamiento como concepto todavía no se presenta claro para muchos de los especialistas latinoamericanos ni sudamericanos; aunque se reconozca la importancia de las relaciones históricas del trayecto oceánico del denominado Galeón de Manila (o Galeón de Acapulco o Nao de la China). Sumado a lo anterior nos encontramos con un límite que tiene que ver que varios países de la región viven una escasa articulación doméstica entre las distintas visiones de proyectos políticos (Chile sería una de las excepciones relevantes), por lo que subsiste una competencia entre proyectos de matriz aperturista y desarrollista, atravesada por un accionar poco flexible a nivel táctico frente al orden mundial.

A pesar de lo anterior, tanto en la proyección china hasta ahora desplegada, como en las posibilidades que puede presentar la IFR, nos encontramos con resultados y nuevas oportunidades que empatan de diferente manera con los matrices de los proyectos en competencia en la región.

¹⁵ Los puntos referidos a la IFR y posibles puntos de conectividad aquí presentados, son un resumen y actualización del capítulo “La Economía Política Internacional y la Geopolítica de la Iniciativa Franja y Ruta: escenario general y posibles implicaciones para Sudamérica” (REYES, 2018)

Sobre las nuevas oportunidades que el IFR podría presentar para la región, cabe señalar que la iniciativa aún se encuentra en estado de proyecto. Así, si bien podemos recordar que para el 2017 “El AIIB contaba con 57 países, incluyendo Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela de América Latina” (ZOTELLE; WEI, 2017, p. 43), todos en Sudamérica; es solo a partir enero de 2018, para cuando China invitó a Latinoamérica a sumarse a su iniciativa, que 5 países de América Latina, incluido uno sólo de Sudamérica, hasta agosto de 2018, habían firmado acuerdos de cooperación con ese proyecto (telesurtv.net); dichos países son Panamá, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, y Guyana, en la zona del Caribe, y hasta entonces sólo Bolivia¹⁶ en Sudamérica; lo cual presentaba un escenario en el cual parecía que esta región no estaba respondiendo proactivamente a las posibilidades que se puedan presentar a través de la IFR.

Sin embargo, a partir de septiembre, Caracas firmo un acuerdo de Participación en la Franja y La Ruta, seguido por Chile en noviembre del mismo año; Ecuador en diciembre de 2018, mientras que Argentina en declaración conjunta entre los presidentes Macri y Xi Jinping, el 2 de diciembre “Destacaron que la Asociación Estratégica Integral entre ambos países es extensible a la relación con la Iniciativa de la Franja y la Ruta” (CANCILLERÍA ARGENTINA, 2018); para posteriormente Perú, a finales de abril de 2019¹⁷. Todo lo cual nos informa del vigor y velocidad del interés sudamericano en la iniciativa

El despliegue del proyecto hasta ahora realizado en la región en avances materiales ha sido mínimo, sin embargo es en el plano proyectivo y discursivo chino, éste ha sido más vigoroso; por lo cual también es necesario esbozar una revisión de escenarios en el despliegue de la IFR, especialmente sobre la que podría originarse a partir de potenciar la proyección política sudamericana.

¹⁶ Lo cual puede estar asociado, por la rápida y creciente articulación de Bolivia a las posibilidades financieras que le ha ofertado China, especialmente desde 2015, pero también a la posición geopolítica privilegiada dentro de Sudamérica, que llegó a ser considerada, en el siglo pasado, por el geopolítico brasileño Mario Travassos, como el *Hearthland* Sudamericano (MELLO, 1999).

¹⁷ Y esto se dio apenas de dos semanas después de una visita del Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, a cuatro naciones de Sudamérica, donde advirtió repetidamente sobre los riesgos de lo que describió como “préstamos corrosivos de China” (BBC.COM, 2019)

Posibilidades de convergencias y divergencias de la IFR

Sobre Convergencias Inmediatas, podemos señalar que: debido a que es de interés para la región el incremento de oportunidades para los sectores de comercio, inversión extranjera directa, y financiamiento (con diferentes énfasis y orientaciones en las dos matrices de proyectos político-económicos en competencia), cabe señalar que uno de los ámbitos que permite potenciar esos tres sectores, es el del desarrollo de infraestructura relacionado a la conectividad, lo cual empata con la proyección regional expresada por la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IRSSA), fundada en Brasil en 2000, en tanto “mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones” (IIRSA.ORG, s/f).

Si bien en su fundación, la visión que primaba era la del nuevo regionalismo abierto, ya bajo el mandato de Lula, se plantearon nuevas posibilidades de la IRSSA, tanto para la proyección política del Brasil en la región, como para la posibilidad de integración más compleja, que incluía la posibilidad de la administración de los espacios territoriales nacionales, y la ocupación para el desarrollo nacional de la Amazonía frente a las amenazas de potencias extranjeras occidentales que promovían la administración internacional de ésta.

En ese contexto, de los 10 Ejes de Integración y Desarrollo, EID, planteados en el IRSSA, 3 se orientaban a generar conexión bioceánica: Eje Amazonas, Eje Interoceánico Central, Eje MERCOSUR-Chile, siendo los dos primeros los que articularían el Océano Pacífico y Atlántico, a través de la zona amazónica, y atravesarían la barrera natural de los Andes.

EJES DE INTEGRACIÓN IRSSA



Fuente: IRSSA

A dichas 3 posibilidades de conexión interoceánica, se sumó la propuesta realizada por China, que acordó junto con Brasil y Perú en mayo de 2015, la construcción de una infraestructura ferroviaria que “contemplaba ir desde la frontera brasileña a Pucallpa y Tingo María, siguiendo un trazado paralelo a la línea del Ecuador; luego se dirigía hacia el norte por el trazo de la Carretera Marginal de la Selva, para cruzar los Andes por el abra de Porcuya a 2,137 msnm, y enrumbar a la costa hacia Bayovar, (en Piura, Perú) donde están los yacimientos de fosfatos” (LAMPADIA.COM, 2017); sin embargo, este proyecto fue suspendido en un primer momento por el propio gobierno peruano en la administración Kuczynski (el sucesor del presidente firmante Ollanta Humala), y ha estado en compás de espera desde entonces; pese al interés chino por generar un corredor alternativo al de Panamá¹⁸.

¹⁸ Tal y como demuestran las declaraciones de la Embajada de China en Brasilia del jueves 15 de febrero de 2018, recogidos por el diario chino en inglés *Global Times*; “China, Brasil y Perú han llegado a un acuerdo de cooperación que implica una nueva red ferroviaria de 5,000 kilómetros entre Brasil y Perú, que abrirá una nueva ruta de comercio entre China y Sudamérica sin tener que pasar por el Canal de Panamá” (LAROUCHEPAC.COM, 2018)

Es en ese escenario, que es pertinente plantear la necesidad de retomar lo trazado en IRSSA y articularlo al despliegue de la Franja y ruta, lo cual

1. permitiría la consecución de los intereses compartidos de China y Sudamérica, y que puede generar nuevas oportunidades para ambas partes (comercio, inversión, financiamiento, e incluso seguridad compleja y defensa)
2. La posibilidad de generación de un anillo central del Sur, que a través de la conexión hacia Mombasa (Kenia), podría alcanzar a Angola, y desplegarse vía terrestre o marítima hacia los países occidentales del África, y por lo tanto a los puntos más cercanos entre dicho continente y América, como el existente entre las costas de Senegal, y el Punta de Seixas en el estado de Paraíba en Brasil, (posibilidad relevante a tratar posteriormente).

En un primer momento, esto significaría la posibilidad, de generación de una articulación bioceánica para Sudamérica, que partiendo del sector comercio, donde no existiría resistencia ni para la matriz aperturista ni desarrollista, se pueda ampliar a otros intereses estratégicos (como el de la propia defensa regional); pero también la posibilidad de captar recursos que empujen el consumo y también la oferta en las economías nacionales, además de transferencia tecnológica.

Sin embargo, también debemos señalar algunas **posibles divergencias**:

- Que las inversiones en el caso del IRSSA y otras asociadas a infraestructura, se enfoquen principalmente en el acceso a recursos estratégicos, sin tomar en cuenta además necesidades de integración de las comunidades ancestrales y grupos de colonos presentes en los espacios nacionales (trabajo, oportunidades, participación en decisiones, tec.), ni la protección rigurosa del medio ambiente; lo cual puede deslegitimar el proyecto en sí, y a la misma participación del país inversor.
- Que las inversiones conjuntas, signifiquen un financiamiento difícil de cumplir por parte de los gobiernos sudamericanos involucrados en la iniciativa.

- Que las inversiones relacionadas a la orientación de aseguramiento de recursos estratégicos chinos, no contribuyan a generar mayores tasas de ganancias, que las existentes en los patrones tradicionales de extractivismo primario exportador, lo cual podría afectar a la legitimidad del conjunto del proyecto.

Sin embargo, también se debe anotar que estos tres puntos recaen sobre la capacidad de los estados nacionales sudamericanos, y la capacidad de negociación y del reconocimiento y procesamiento de sus intereses nacionales; para lo cual también se debe considerar la pertinencia de pensar en una proyección regional, dado a la creciente centralidad en el orden mundial y en la competencia global de poder entre estados continentales (Rivarola, 2011;2016), frente a lo cual la región podría responder en tanto generación de una instancia institución la que la consolide como unidad política.

Esta posibilidad de proyección, de corte integracionista y con alcance estratégico es aún más urgente, dado el aceleramiento de la competencia de las potencias globales, donde el hegemon mundial al sentir amenazada su centralidad, estaría planteando movimientos tácticos orientados al orden internacional por el mismo construido; recordemos que siguiendo a Fiori (2009) a nivel sistémico, no son las potencias emergentes, sino más bien el hegemon global, quien trastoca reglas de juego, y amenaza el mantenimiento de la estabilidad global por él mismo implementada.

Esto, por ejemplo, tiene relevancia para Sudamérica, debido a su posición geopolítica, pero también para el acceso a abundantes recursos estratégicos existentes en la región, entre los cuales se encuentran elementos claves para la presente y futura competencia tecnológica – productiva, que al mismo tiempo contiene embrión de posibles conflictos de mayor alcance, incluidos el militar .

Recursos Naturales Sudamérica

RECURSOS	% EN RELACIÓN AL TOTAL MUNDIAL	CARACTERÍSTICA
Hídricos globales (agua dulce)	28,9%	Tasa de renovación natural anual de más de 20.000 m3 per cápita.

Biodiversidad	70% de las especies, 24% de bosques.	<ul style="list-style-type: none"> - 7 de las 25 eco-regiones terrestres biológicamente más ricas del mundo. - 5 de los 17 países mega-diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). - Tierras de cultivo y producción de alimentos
Reservas y producción de minerales combustibles	19, 5% (petróleo crudo)	<ul style="list-style-type: none"> - Convencionales: hidrocarburos, petróleo, gas y carbón. - No convencionales: petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural.

Fuente: Luis Lara, 2019, tomado del Estudio prospectivo Suramérica 2025, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR (CEED, 2015)
Elaboración: Propia

Reserva de minerales Sudamérica

98,16% Niobio	14,56% Zinc	<ul style="list-style-type: none"> - Bolivia: (Antimonio). - Brasil: (Niobio, Grafito y Magnesio) - Surinam, Brasil, Venezuela y Guyana: (Bauxita). - Guayana y Brasil: (Diamantes industriales). - Colombia: (Columbita-Tantalita). - Chile: (Renio y Cobre). - Perú: (Cobre) - Brasil, Venezuela y Colombia: (Níquel). - Perú y Bolivia: (Bismuto). - Brasil y Argentina: (Elementos de tierras raras). - Chile, Perú y Argentina: (Molibdeno). - Chile, Argentina y Perú: (Boratos). - Bolivia, Perú y Brasil: (Tungsteno). - <u>Argentina, Bolivia y Chile: (Litio), las reservas más grandes del mundo están en Bolivia.</u>
62,12% Litio	13,6% hierro	
53,8% Renio	12,59% Níquel	
53,3% Barita	11,8% Tantalio	
50,7 % Grafito	10,91% Cadmio	
40,99% Cobre	10,91% Plomo	
37,33% Plata	9,88% Manganeso	
31,66% Selenio	9,47% Berilio	
24,58% Estaño	7,5% Bismuto	
24% Yodo	6,67% Magnesio	
20,64% Boro	6,14% Potasio	
20,45 %	5,71% Titanio	
Molibdeno	5,58% Circonio	
16,92% Tierras raras	3,49% Fosfato de Roca	
16,88% Antimonio	1,62% Tungsteno	
15,48% Bauxita	1,18% Cobalto	
15,27% Oro		
15% Telurio		

Fuente: Luis Lara, 2019, tomado del Estudio prospectivo Suramérica 2025, Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR (CEED, 2015)
Elaboración: Propia

Reflexiones Finales

El despliegue del sexto movimiento expresada en la IFR, podría ser interpretado de dos maneras, el primero como:

“pruebas al canto del compromiso de China con el desarrollo de la infraestructura en el Sur Global. Carreteras, líneas férreas y rutas marítimas han sido subrayadas hasta ahora como elementos centrales de su cartera de proyectos, y poca duda cabe que todas ellas son muy necesarias. Sin embargo, con toda la importancia que tiene la infraestructura física, no podemos olvidar los imperativos de la nueva fase de la globalización, aquella que tiene como fuerza motriz al *Big Data*.

Al vincular a Asia con América Latina, un cable trans-Pacífico submarino de esta índole entre China y Chile (o algún país de la región), promovería el crecimiento y el desarrollo a ambos lados de la Cuenca del Pacífico (HEINE, 2017)

Mientras que en segundo lugar complementariamente podríamos interpretarla que además de una perspectiva geopolítica (y por lo tanto también en el plano de capacidades materiales), es parte de una proyección política que articula a otros elementos; así “existirían “cinco puntos que se plantean como vitales en la estructuración formal de la propuesta, con el objetivo de definir una vía más concreta para su desarrollo: 1) Coordinación de políticas, 2) Conectividad de las instalaciones, 3) Comercio, 4) Integración financiera, 5) Movilidad” (ZOTELLE, 2018).

Así, se puede señalar que la propuesta se despliega buscando la articulación al campo institucional (coordinación de políticas); mientras que, en el campo de capacidades materiales, y de otras consideraciones:

- Posibilidad de aumentar el comercio bilateral y birregional y, por lo tanto, de elevar los beneficios propios para China, como posibilidad de atracción de recursos y voluntad política de proyectos políticos orientados al denominado *libre mercado*; más aún desde el renaciente nacionalismo económico de algunas potencias occidentales, especialmente en EE. UU.
- La posibilidad de articulación política estratégica más amplia; lo cual, al mismo tiempo puede asegurar una relación política-económica de largo plazo, al mismo tiempo garantizar el suministro de recursos claves vinculados a las necesidades de producción de China, pero especialmente también asegurar el acceso de productos y materias estratégicas en términos de seguridad compleja (como aquellas que pueden ser considerados dentro del ámbito tradicional de la defensa, y las requeridas para garantizar la seguridad alimentaria, por ejemplo).
- La posibilidad de ampliar, donde fuera posible – con los antecedentes de Chile y Argentina, por ejemplo -, el posicionamiento al *yuan* como moneda de referencia en el SFI, al mismo tiempo que generando nuevos escenarios dentro este último; y en donde se comprende a este sistema como el agregado político principal dentro de la competencia entre

grandes actores y potencias mundiales; pero siempre desde una perspectiva china orientada por el largo plazo.

Del contexto histórico, vemos una relación cada vez más sólida, donde han existido oportunidades materializadas para ambas partes, e incluso para diferentes intereses y proyectos, por ejemplo: sector comercio para todos los actores, pero con énfasis para perspectivas aperturistas; mientras las IED, pueden ser atractivos para ambos tipo de proyectos (con evaluación diferenciados según cada matriz, sobre resultados según la tasa de ganancia para el sector estatal); así como también se puede observar que el financiamiento ha permitido superar las restricciones externas de gobiernos con orientación desarrollista y endógena, pero que a partir de la IFR también se hace extensivo a países con matriz aperturista.

Por otra parte también se puede observar que la IFR presenta los siguientes escenarios

- Con lo respecta con la articulación IRSSA, la iniciativa presenta 3 retos:
 - a) la diferencia entre proyectos políticos gubernamentales en los distintos países, b) la diferencia de intereses entre estados incluso con una misma visión política, c) Posible impacto socio-ambiental que sirve de base para crítica radical por parte de sectores no estatales funcionales a intereses de potencias extra regionales. Sin embargo, plantear el horizonte de este proyecto a largo plazo es posible, en términos de la validez de pensar geopolíticamente y de plantear guías de acción estratégica
- Se puede analizar los intereses que confluyen entre los países y proyectos políticos gubernamentales para generar un inicio (por ejemplo, la posibilidad de comercio y exportación, es interesante para las matrices en competencia)
- Paralelamente, es necesario generar espacios para el conocimiento y procesamiento de las demandas socio-ambientales de comunidades involucradas en los proyectos (integración inteligente)
- Es imperante generar mayor comprensión mutua y minimizar los desencuentros, lo que significa mayor confianza y por lo tanto mayor oportunidad para el beneficio compartido efectivo a largo plazo.

- Es relevante para la viabilidad de las iniciativas de Franja y ruta y para los intereses nacionales, que los estados nacionales comprendan su rol de regulación y que su aplicación signifique la minimización de desencuentros entre los países involucrados y demás actores internos.

En temas del nuevo despliegue de la relación se puede tomar en consideración en términos comerciales algunos elementos complementarios como paso previo a potenciar las iniciativas de la IFR como sexto movimiento del despliegue de la PPC en la región:

- En comercio, es prioritario materializar agilidad para nuevas partidas de importación, planteadas en posibilidades de diálogo político
- Efectivizar y ampliar encadenamiento productivo y tecnológico.
- Promover la generación empresas capital mixto (chino-sudamericanos) en empresas que contengan recursos naturales y estratégicos

La iniciativa así, puede convertirse en la posibilidad de una retomada de crecimiento económico de la región, más allá de la orientación política económica, pero podría ser significativa para aquellos proyectos que intentan un crecimiento sostenible y el desarrollo endógeno, búsqueda de generación de oferta empujada por la demanda, lo cual significaría un mercado sustentable y sostenible para la propia capacidad productiva china, y que pueda orientarse a generar un círculo virtuoso, complementando los esfuerzos para el crecimiento económico global.

Por otra parte, cabe reconocer que si bien los diálogos políticos y las propuestas de cooperación, proponen la posibilidad de una agenda compartida más profunda a algunos países considerados socios, especialmente aquellos con un proyecto de intermediación fuerte del estado; esto no puede ser considerado como parte de una agenda China por desplegar un juego de competencia directa en el ámbito de seguridad y defensa, frente al hegemon global. Depende también de Sudamérica, aprovechar las oportunidades y minimizar las tensiones, equilibrando la materialización de espacios de autonomía, al mismo tiempo sorteando los desencuentros en un escenario de percepción de amenaza dentro del hegemon mundial.

Así mismo, se debe considerar que, con el despliegue de la IFR, China no intenta operar, liderar o generar la construcción de bloques anti-hegemónicos,

ni contra-hegemónicos; la orientación de su proyección más bien indica que China propone promover articulaciones y asociaciones que, en la práctica, puedan contener al despliegue de poder orientados por los intentos de consolidación de un unipolarismo omnidimensional.

En ese mismo sentido, la proyección política china en el orden mundial, y como también se puede ver en la iniciativa de la franja y la ruta, se da coincidentalmente en un momento de transición en la configuración del presente orden mundial, que como se ve en el caso sudamericano, da como resultado una especie de fuerza centrípeta, que de manera pacífica, nuevamente otorgue en el mediano plazo, a China un rol de potencia central, pero ya en una dimensión global.

Cabe también señalar que si bien existen asimetrías concretas dentro de las relaciones bilaterales y birregionales; también la proyección China plantea oportunidades efectivas que han materializado ganancias concretas en las contrapartes; resultados que no han sido mediados por condicionalidades políticas, intentos de conversión política, ni bajo el amparo retórico de que los intereses chinos y el cómo procesar los intereses nacionales e individuales, son de tipo universal.

Finalmente cabe señalar que las dinámicas chinas están atravesadas por dentro de un juego donde se presentan nuevas oportunidades, y son las contrapartes las que deciden la forma y la profundidad de acoplarse o no a la dinámica del desarrollo y proyección china; es éste el reto que convoca para seguir - desde la academia sudamericana – profundizando en el conocimiento de la estructura histórica, y el de generar insumos lo suficientemente sólidos para informar a la toma de decisión dentro de nuestros estados.

Así y por todo lo expuesto, existe para la región, la necesidad de Desarrollar pensamiento estratégico basado en la identificación de Intereses Nacionales, y la de no auto-castrar la posibilidad de esbozar una Gran Estrategia; debido a que es ésta la que permite una real flexibilidad táctica (pragmatismo en su sentido riguroso); tomando en cuenta que Sudamérica debe proyectarse frente a los jugadores internacionales de manera pragmática, no ideológicamente, donde en cada cambio de gobierno se intenta darse una nueva refundación del estado.

Partiendo desde ahí, y considerando el escenario donde China propone esbozar cooperación según como las contrapartes se la propongan, donde se pueden aprovechar iniciativas como el IRSSA dentro de la IFR, dentro de un contexto lleno de incertidumbres que apenas muestra parte de su rostro con la reciente competencia comercial-tecnológica global

BIBLIOGRAFÍA

BBC.COM. Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China, 26 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>. **Visitado el 2 de mayo de 2019.**

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Visita de Li Keqiang a la región reactivaría la inversión china y nuevos acuerdos comerciales, 25 Mayo 2015. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/visita-li-lekiang-gira-latinoamericana-2015> Visitado el 20 de abril de 2019.

CRONISTA.COM, Argentina-China, Cómo es la relación comercial con el gigante asiático, 17 de mayo de 2017. Disponible en : [www.cronista.comhttps://www.cronista.com/columnistas/Argentina-China-Como-es-la-relacion-comercial-con-el-gigante-asiatico-20170516-0107.html](https://www.cronista.com/https://www.cronista.com/columnistas/Argentina-China-Como-es-la-relacion-comercial-con-el-gigante-asiatico-20170516-0107.html), Visitado el 10 de junio de 2018

BROWN, K. What Beijing's Ring Roads Say about China's Foreign Policy, **South China Morning Post**, Aug 6, 2017, disponible en: <http://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/2105476/what-beijings-ring-roads-say-about-chinas-foreign-policy>, visitado el 15 de oct. 2017.

CANCILLERIA ARGENTINA. Información para la Prensa N°: 483/18 2 de diciembre de 2018, Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-argentina> , visitado el 15 de abril. 2019.

CEAP-EAFIT. **La Presencia de China en América Latina Comercio, Inversión y Cooperación Económica**, Medellín: Centro de Estudios Asia Pacífico de la Universidad EAFIT, 2016.

CLARKE, M. Beijing's March West: 'One Belt, One Road' and China's Continental Frontiers into the 21st Century, **Conferencia, PSA conference 2016**, Brighton: Political Studies Association, Disponible en <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Clarke-PSA-2016-paper.pdf> , visitado el 31 de nov. 2017.

CONSULTORA DNI. *Radiografía y análisis de los resultados del comercio exterior argentino en 2017*, Informe DNI, N° 182, Marzo 2018, Disponible en <http://www.consultoradni.com/radiografia-del-comercio-internacional-argentino-en-2017/>, visitado el 12 de julio de 2018

DÍAZ, A. “Análisis del soft power como estrategia de política exterior de China hacia Latinoamérica: caso de estudio la relación bilateral china- ecuador en el período 2004-2015”. **Tesis Magister en Relaciones Internacionales mención Política Exterior, Instituto de Altos Estudios Nacionales**, 2019, Quito.

DOUPE, A. Virtue and the Individual: Confucius' Conception of International Society, **Glendon Papers**, Glendon College, Ontario, Vol. no. 3, p. 1-8, 2003.

ELLIS, R. E. **China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region**. Nueva York: Palgrave-Macmillan, 2014. (Como citado en CEAP-EAFIT, 2016).

1.1. **ELPERIODICODELAENERGIA.COM. Un estudio asegura que el Presal brasileño posee petróleo para abastecer el mundo durante cinco años, 13 de Agosto de 2015, disponible en <https://elperiodicodelaenergia.com/un-estudio-asegura-que-el-presal-brasileno-posee-petroleo-para-abastecer-el-mundo-durante-cinco-anos/>, visitado el 16 de julio de 2018**

FIORI, J.L. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, (2): 157-183, primer semestre 2009.

HEINE, J. Recreando el Galeón de Manila: globalización y relaciones sino-latinoamericanas. **Estudios Internacionales**. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, 2017, p. 225-251.

IIRSA (s/f). IIRSA 2000-2010. Recuperado de <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=28>, visitado el 15 de marzo de 2015

LAMPADIA.COM. Consolidación ferroviaria europea para competir con China. Perú impide desarrollo ferrocarrilero con China y Brasil (13 de octubre de 2017). Disponible em. <https://www.chio-lecca.edu.pe/analisis/gobernanza/peru-impide-desarrollo-ferrocarrilero-con-china-y-brasil/> visitado el 15 de octubre de 2017

LAROCHE POLITICAL ACTION COMMITTEE. China considera de importancia estratégica el tren bioceánico, 16 de febrero de 2018. Recuperado de <https://es.larouchepac.com/es/20180216-2>. Visitada el 15 de diciembre de 2018.

MACKINDER, H. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, vol. 170, n°. 4, 2004 [1904].

MELLO, L.I. **Quem tem Medo da Geopolítica?**. São Paulo: Edusp/Hucitec, 1999.

MYERS, M; GALLAGHER, K. Chinese Finance to LAC In 2016: China-Latin America Report, **Global Economic Governance Initiative / Interamerican Dialogue Report**, February, 2017.

_____. Chinese Finance to LAC In 2016, **China-Latin America Finance Database**, Washington, DC: Inter-American Dialogue, 2017.

_____. DOWN BUT NOT OUT: CHINESE DEVELOPMENT FINANCE IN LAC, 2017, Chinese Finance To LAC In 2017, **China-Latin America Finance Database**, Washington, DC: Inter-American Dialogue, 2018.

NATHAN, A. China's Search for Security, Seoul: Mesa Redonda, **The Asian Institute for Policy Studies**, marzo, p. 8, 2015, disponible en: <http://en.asaninst.org/contents/andrew-j-nathan-chinas-search-for-security/> visitado el 7 de diciembre de 2017.

NATHAN, A.; SCOBELL, A. How China Sees America. The Sum of Beijing's Fears, **Foreign Affairs**, Volume 91, Number 5, p. 31-47, 2012.

OVIEDO, E.D. China: Visión y Práctica de sus Llamadas Relaciones Estratégicas. **Estudios de Asia y África**, El Colegio de México, Vol. XLI (3), N° 131, p. 385-404, 2006.

OVIEDO, E. D. Las Relaciones entre China y América Latina: Una Visión Contextualizadora; **Observatorio Política China**, 2014, p.22 disponible en <http://politica-china.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=908>, visitada el 30 de agosto de 2015.

PERFIL.COM, China le contesta al macrismo: "No existen acuerdos secretos", 2016, Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/internacional/China-le-contesta-al-macrismo-No-existen-acuerdos-secretos-20160130-0104.phtml?rd=1&rd=1>, Visitado el 12 de diciembre de 2016

QIN, Y. Why is There no Chinese International Relations Theory? **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 7, Issue 3, p. 313–340, 2007.

_____. Development of International Relations theory in China: Progress through Debates, **International Relations of the Asia-Pacific**, v.11, N. 2, 2011, p. 231–257.

_____. Pensamiento Chino y Relaciones Internacionales: Dos miradas, **Documentos CIDOB ASIA**, n. 28, Julio, 17p., 2013

REGALADO, E. Current Economic Relations Between China and Latin America, **Institute of Developing Economies, Japan External Trade organization**, No.448 V.R.F Series, March, 2009

REYES, M. La Economía Política Internacional y la Geopolítica de la Iniciativa Franja y Ruta: escenario general y posibles implicaciones para Sudamérica, in Vaca Sabino; Zhou, Zhan (edits.) "China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda", Buenos Aires: Universidad de Lanús e Instituto de América Latina y el Caribe de la Universidad China de Ciencia y Tecnología del Sudoeste (SWUST), 2018

REYES, M. & PÉREZ, D. (29 de enero de 2010). *Fe común* con los países en desarrollo: *entrevista* al profesor *Shi Yin hong*. **Revista China Hoy**. Recuperado de: http://www.chinatoday.com.cn/ctspanish/se/txt/2010-01/29/content_243399.htm, Visitado el 15 de abril de 2010.

RÍOS, X. (2016) China-América Latina y Caribe: Otra Relación para otro Futuro, **Pensamiento Propio**, N. 44, Vol. 21.

RODRÍGUEZ M. La Batalla Diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, N. 81, marzo-abril. p. 209-231, 2008.

RIVAROLA, A. Geopolitics of Integration and the Imagination of South America, **Geopolitics**, 16:4, 2011, pp. 846-864

_____ : 21st century geopolitics: integration and development in the age of 'continental states', **Territory, Politics, Governance**, 2016, pp. 1-17

SILVA DE SOUSA, M. Brasil: Temer reclama a China la eliminación de aranceles, *Associated Press*, 26 de Julio de 2018, Disponible en: <https://www.sfchronicle.com/espanol/news/article/Brasil-Temer-reclama-a-China-la-eliminaci-n-de-13108144.php> . visitado el 17 de agosto de 2018

SPUTNIKNEWS.COM Presidente de Brasil viaja a China para ofrecer privatizaciones y buscar inversiones, 30 de agosto de 2017, Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/economia/201708301071955744-temer-asia-visita-oficial/>, visitado el 4 de junio de 2018

TELESURTV. **Ruta de la Seda afianzará la relación América Latina – China, 22 agosto 2018. Disponible en:** <https://www.telesurtv.net/news/china-ruta-seda-america-latina-20180822-0037.html> visitado el 12 de enero de 2019

XU, S. Las Diferentes Etapas de las Relaciones Sino-Americanas. **Nueva Sociedad**, V. 203, p. 102-113, 2006.

ZOTELLE, E. (2018). La Franja y la Ruta en América Latina: Infraestructura en educación para mejorar la calidad de vida de la población. **Observatorio de la Política China**, available at: <http://politica-china.org/areas/politica-exterior/la-franja-y-la-ruta-en-america-latina-infraestructura-en-educacion-para-mejorar-la-calidad-de-vida-de-la-poblacion>

ZOTTELE, Esteban; Wei, Qian. (2017). La Franja y la Ruta Oportunidad para América Latina y búsqueda de un desarrollo sostenible. **Orientando | Temas de Asia Oriental, Sociedad, Cultura y Economía**. Veracruz: Universidad Veracruzana, disponible en: <https://www.uv.mx/chinaveracruz/files/2017/09/2776-13074-1-CAP3.pdf>

12.SENADO.LEG.BR. Presal, S/F, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/internacional/es/temas/pre-sal>, visitado el 15 de julio de 2018.

Fórum de Graduação

O papel do Estado no desenvolvimento da Internet China



Rodrigo da Cunha Brites, graduando em Relações Internacionais pela UFRGS

1. Resumo

O presente trabalho pretende compreender o papel dual do Estado Chinês na estruturação e consolidação da Internet China e os impactos da inserção de suas empresas e políticas no espaço internacional. Considerada pelo Partido Comunista Chinês como fator estratégico para o desenvolvimento econômico, por um lado, esse efetua políticas que estimulam a difusão da Internet, por outro, manifesta uma preocupação crescente com as implicações políticas que possam enfraquecer o partido, controlando cada vez mais o uso popular da internet. De caráter exploratório, a pesquisa centra-se, então, na utilização de relatórios governamentais e relatórios de empresas chave nesse setor – Huawei, China Mobile e Alibaba – para descrever historicamente essa evolução, e, por fim, faz-se um estudo de caso da Huawei. Assim sendo, entende-se aqui que tal dualidade gera um discurso de governança da Internet nacionalista e um fortalecimento da posição chinesa nesse setor, desafiando a posição do Estado e empresas norte-americanas até então hegemônicas.

2. Problemática da Pesquisa

As tecnologias da informação estão no centro das discussões atuais sobre poder global e, para muitos estudiosos, o domínio sobre Inteligência Artificial, sobre tecnologia 5G, sobre processamento de dados e criptomoedas deve ser considerado tão disruptivo quanto a bomba atômica foi para o século XX ou a máquina a vapor, para o XIX. Nesse debate é que se insere a República Popular da China. Atualmente, a China contém a maior população de usuários de Internet no mundo e suas empresas de tecnologia vêm ganhando expressivamente o mercado mundial. Sua consolidação como importante ator nesse cenário de remodelamento do capitalismo, vem gerando um reequilíbrio das relações de poder internacionais ausente desde o fim da Guerra Fria, quando houve a debacle do campo socialista. É a primeira vez desde a dissolução da URSS, que surge um modelo alternativo aos ancorados nos EUA e na União Europeia, um modelo que também se reflete na Governança da Internet. Entende-se, então, que a Internet e a China formam dois dos pilares do remodelamento da economia política internacional, sendo assim necessário melhor compreendê-los para que haja uma inserção ativa do Brasil nesse contexto.

3. Objetivos

A pesquisa tem por objetivo geral analisar o papel do Estado na estruturação da Internet China e seus impactos no sistema internacional. Como objetivos específicos:

- 1) Entender em perspectiva histórica o papel do Estado Chinês no desenvolvimento e sua relação com o capital nacional e estrangeiro;
- 2) Compreender as consequências desse desenvolvimento sobre a economia e sociedade civil; e
- 3) Identificar os impactos sobre o sistema internacional, pontuando-os no estudo de caso da Huawei.

4.1 Esquema 1: Referencial Metodológico



4. Referencial Teórico

Compreendendo aqui, como Castells, que "a nova sociedade emergente desse processo de transformação é capitalista e também informacional" (2016, p. 70) e, portanto, que, independente das transformações, esse novo arranjo mantém estruturas de poder que têm como base as forças produtivas, o referencial teórico deste trabalho é a Economia Política Crítica. Assim, coloca-se aqui um peso fundamental no papel do Estado, não o autonomizando/descolando das dinâmicas econômicas, mas também não o limitando a essas. Assim como para Robert Cox, entende-se que "a produção gera a capacidade de exercer poder, mas o poder determina o modo que a produção se organiza" (1987, p. 1). Dessa forma, utiliza-se a estrutura metodológica desenvolvida pela pesquisadora Hong Shen (2016). Hong Shen, no que diz respeito a Internet, afirma que teoria Econômica Política Crítica "explorará as contradições e contingências das políticas públicas" de desenvolvimento e "enfatizará o poder estrutural que produz tal sistema midiático" (PICKARD apud HONG, 2016, p. 2). Segundo Shen, "essa conceitualização considera a Governança da Internet como um espaço não somente de controle político e conflitos geopolíticos, mas também da construção capitalista" (2016, p. 3), e, por isso, percebe a luta inter-capitalista pela distribuição de riqueza que provém desse setor. Em sua análise, a autora "quebra" as unidades analíticas Estado e Capital em diferentes atores que as representam, neste trabalho utiliza-se um modelo analítico semelhante, indicado na figura.

5. Conclusões

A partir da década de 90, o Governo chinês passou a compreender o peso das novas tecnologias como estratégico na manutenção de um desenvolvimento econômico de longo prazo, ampliando seus incentivos ao setor e permitindo a entrada de empresas estrangeiras, inclusive norte-americanas, como nos Golden Projects. Mesmo assim, sempre o considerou como sensível para a segurança nacional e por isso mesmo manteve-o sob o rígido controle do Ministério da Informação e Indústria. Dois instrumentos muito usados nessa estratégia foram as compras públicas e o estabelecimento padrões técnicos de tecnologia. Posteriormente também se formula a estratégia *Going Global*, que procura criar os chamados campeões nacionais para se internacionalizarem, mudando assim a imagem das indústrias chinesas de meras produtoras de bens de pouco valor agregado e baixa qualidade. Além dessa, em 2006 foi iniciado o programa de "inovação autóctone" para a promoção de marcas e inovações chinesas em setores intensivos tecnologicamente. Tais estratégias permanecem ativas e se relacionam com a consolidação da Huawei em solo europeu que, além dos preços baixos e da alta qualidade dos últimos smartphones, utilizou uma política de *softpower* fazendo doações a escolas de elite, a líderes políticos e a caridade, medidas que abriram os mercados de países como Alemanha e Inglaterra. O caso recente da Huawei pode ser considerado um sintoma da disputa entre China e EUA. De uma perspectiva mais ampla, os EUA, por meio da guerra comercial e de outras estratégias, buscam limitar o avanço chinês na economia mundial.

6. Referências Básicas

ARRIGHI, Giovanni. *Adão Smith em Pequim: origens e fundamentos*. NOUS IERA, Isabel. O lugar da China na economia-mundo do século XXI. *Boletema* editorial, 2008.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Editora Paz e Terra, 2008.

CHICKER, Naël. *Cyberpolitics in international relations*. MIT Press, 2012.

COX, Robert W. *Production, power, and world order: social forces in Globalization*, v. 9, n. 3, p. 409-436, 2016.

NOUS IERA, Isabel. *Estado e capital em uma China com classes*. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 25, n. 1, 2018.

NOUS IERA, Isabel. *O lugar da China na economia-mundo capitalista*. *Walter Moreira*. *Textos de Economia*, v. 11, n. 1, p. 49-54, 2008.

SHEN, Hong. *The internet in China: from infrastructure to a nascent civil society*. 2017.

SHEN, Hong. *China and global internet governance: toward an alternative analytical framework*. *Chinese Journal of International Law*, v. 9, n. 3, p. 409-436, 2016.

ZHANG, Jing. *Alliance-based network view on Chinese firms' catching-up: case study of Huawei technologies co. Ltd*. 2008.

COM O APOIO:



FICHA TÉCNICA

Autor: Rodrigo da Cunha Brites
Orientadora: Prof. Dra Gláucia Camargueir
Pesquisa: ESTADO E CAPITAL: DOS ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS AS ANÁLISES EMPÍRICAS ENVOJANDO ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.
III Encontro de Economia Política Internacional
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

III Encontro de Economia Política Internacional – 2019
Fórum de Graduação
Autor: Matheus Bruno Ferreira Alves Pereira
Curso: Graduação em Relações Internacionais - UFRJ
A ASEAN e a busca pela ascensão do Sudeste Asiático



Introdução:

Com o advento das grandes navegações pelos países ocidentais, e o início do período colonial, tomava início um longo, porém determinante processo nas relações internacionais. O Ocidente (Europa e, posteriormente, os Estados Unidos), conseguiu deter um controle dos meios comerciais e econômicos internacionais, seja através de medidas coercitivas ou por posição privilegiada na fronteira tecnológica. A tomada de controle em outras regiões do planeta, e a resignificação dessas frente aos interesses dos povos Ocidentais acabou por prender as demais regiões do globo, por muito tempo, em um limbo de produção e exportação relacionada a interesses alheios. Mesmo passada a era colonial, imperial e a da guerra fria, é possível dizer que esses países tentam até então se aproximar de uma posição de desenvolvimento e destaque desde o período da "Grande Divergência". (NAYYAR, 2014)

Note que, para além das situações já exaustivamente explicitadas, tais como a expansão desses hegemonos, investimento em ciência e desenvolvimento, não foram os únicos métodos utilizados por eles. (IDEM) Mas foram anos de grande preocupação e aplicação de métodos protecionistas e tarifas, enquanto se difundia a ideia de economia liberal para as demais nações. Não só isso, mas a plena noção de que a presença do Estado em períodos iniciais do desenvolvimento foi crucial para diversos países que hoje se encontram em uma posição de vantagem no jogo econômico e político internacional. (Ha-Joon Chang, 2004)

Neste Prisma, foi formada em agosto de 1967, em Bangkok, Tailândia, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), tendo os fundadores a Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. Posteriormente Brunei, Vietnã, Laos, Myanmar e Camboja também entraram na associação, sendo os países que compõe a ASEAN atualmente. A proposta desse bloco se firmou com a intenção de acelerar o crescimento econômico e desenvolvimento social na região, através de assistência mútua de mesmo interesse econômico, científico, social e cultural. (ASEAN.org)



Fonte <<https://www.philnews.com/2016/042-what-happened-to-asean-will-it-become-a-lapdog-of-china.html>>

Metodologia e objetivos

Para fins metodológicos, foi realizado uma análise documental, através de livros, sites oficiais e demais fontes bibliográficas, afim de entender como se deu o ponto de partida dos países da região do sudeste asiático, como iniciaram sua articulação e como sua dinâmica se encontra atualmente.

O primeiro tratado de cooperação entre os países membros, contudo, já havia sido recomendado em 1976, sendo ele o Tratado de Amizade e Cooperação. Em 1977, era também recomendado o tratado para a zona preferencial de comércio e a iniciativa de projetos industriais da ASEAN (AICO, em inglês). (VERICO, 2016). Contudo, ainda que demais planos e tratados tenham sido firmados, a organização apresenta dificuldades em tornar concreto o seu projeto de implementação e realização de tais recomendações e medidas. (IDEM)

Enquanto isso, demais países emergentes também estão na corrida, e a China demonstra ser o país asiático emergente mais promissor a competir no "jogo dos grandes" das relações internacionais. Em realidade, de certo modo, é um risco para os próprios países do Sudeste Asiático, que correm o perigo de cair na mesma armadilha, e acabarem pegos em uma divisão do trabalho regional, que seriam ditados pelos interesses de Pequim. Contudo, é válido dizer que, a partir do momento em que os países da Ásia começam a se tornar o maior mercado para sua produção, é uma chance impar para a ASEAN de se projetar no cenário econômico internacional começando pelo nível regional. (PINTO, 2000)

Resultados e discussões

Embora a ASEAN seja uma prova clara da busca pelos países membros de promover um desenvolvimento e crescimento a nível econômico e social, torna-se questionável a efetividade da organização. Todavia, a mudança no status quo da economia global pode colaborar para uma segunda chance da organização que busca promover resultados desde o final dos anos 60.

Conclusões

Todo o processo de desenvolvimento e integração da economia global colocou as regiões não compreendidas pelo ocidente em uma posição desprivilegiada se comparada a níveis de desenvolvimento e qualidade de vida. O Sudeste Asiático, evidentemente, foi uma dessas regiões. A ASEAN, portanto, veio como uma forma desses países se unirem para conseguir aprimorar suas respectivas economias, sobretudo através da indústria e zonas de livre comércio. Porém, as dificuldades enfrentadas desde seu início mostra uma falta de sincronização entre os países, mas não necessariamente uma disparidade de interesses. Finalmente, frente a atual situação internacional, cabe à própria organização conseguir uma brecha para se engendrar na comunidade internacional, tomando cuidado com todos os potenciais adversários, que esperam o melhor momento para chutar-lhe a escada.

Referências Bibliográficas

- ASEAN. Overview: About ASEAN. 2019. Disponível em: <<https://asean.org/asean/about-asean/overview/>>. Acesso em: 27 de Abril de 2019.
- VERICO, Kiki. The Future of the ASEAN Economic Integration. 1ª Edição. Londres, 2017. Editora Palgrave Macmillan UK.
- NAYYAR, Deepak. A corrida pelo crescimento: Países em desenvolvimento na economia mundial. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Contraponto, 2014.
- CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. 1ª Edição. São Paulo. Editora UNESP, 2004.
- PINTO, Paulo Antônio Pereira Pinto. A China e o Sudeste Asiático. 1ª Edição. Porto Alegre. Editora UFRGS, 2000.

O BANCO DE DESENVOLVIMENTO DOS BRICS: IMPLICAÇÕES GEOPOLÍTICAS E O PROTAGONISMO DA CHINA

Felipe Nagual Paranhos Rabelo¹

¹Graduando em Relações Internacionais e Integração na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), felipe.rabelo@aluno.unila.edu.br

Introdução

A presente pesquisa busca compreender como os BRICS estão inseridos na economia política internacional contemporânea, destacando neste processo o papel do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NBD). O NBD está sediado em Xangai, principal centro financeiro da China. O NBD é uma instituição potencialmente muito importante, uma vez que em quatro ou cinco anos será um dos maiores bancos multilaterais do mundo. O NBD foi aprovado com um capital autorizado de US\$ 100 bilhões, sendo o capital subscrito de US\$ 50 bilhões, dos quais US\$ 40 bilhões em capital exigível e US\$ 10 bilhões em capital pago a ser integralizado em sete anos. Não se deve esquecer que o NBD é a primeira instituição financeira multilateral, com alcance global, desde Bretton Woods, quando o FMI e o Banco Mundial foram criados.

Metodologia

Os principais objetivos deste trabalho são compreender o desenho institucional do NBD, as possíveis implicações geopolíticas e o protagonismo da China. Procura identificar se a instituição atuará em oposição ao Banco Mundial ou em complementaridade com ele e em que medida essa direção refletiria a estratégia chinesa de política internacional, denotando seu papel de liderança no NBD. A hipótese deste artigo é que a institucionalidade do NBD e o fato de sua sede ser na China demonstra que o país está disposto a desempenhar um papel proeminente no Sistema Internacional e que a associação com outros países em desenvolvimento pode ajudar a combater o peso dos EUA na economia e política global.

O NBD's General Strategy: 2017 - 2021

O NBD pretende ser inovador em três áreas:

Relacionamentos: Projetos adaptados às necessidades de cada país, respeitando suas prioridades e estratégias de desenvolvimento.

Projetos: O desenvolvimento de infraestrutura sustentável é o núcleo da estratégia operacional do NBD em 2017-2021.

Abordagens: Ser rápido, flexível e eficiente ao projetar uma revisão mais simplificada do projeto e monitoramento da implementação sem burocracia desnecessária.

Setores de atuação do NBD

As principais áreas de operação do NBD incluirão, entre outras, as seguintes:

- i) Energia limpa;
- ii) Infraestrutura de transporte;
- iii) Irrigação, gestão de recursos hídricos e saneamento;
- iv) Desenvolvimento urbano sustentável; e
- v) Cooperação econômica e integração entre os países membros.

Gráfico 01- Participação dos cinco países na carteira de empréstimos aprovados (2016-2018)



Fonte: NBD (2019)

Resultados e Discussão

Ao mesmo tempo que o NBD é complementar ao Banco Mundial, emitindo empréstimos para promover o desenvolvimento econômico nos BRICS e outros países em desenvolvimento. O NBD se concentra em investimentos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

O NBD enfatiza que a soberania nacional é primordial. Apoiar projetos adaptados às necessidades de cada país, respeitando suas prioridades e estratégias de desenvolvimento.

Ao contrário do FMI e do Banco Mundial, o NBD afirma que não impõe condicionalidades no sentido de recomendações de políticas em troca de acesso ao crédito.

O protagonismo da China

Em 2014, a China propôs a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), que, juntamente com o Banco Asiático de Desenvolvimento, fornecerá uma importante fonte de financiamento para as economias regionais. Essa posição chinesa denota uma forte política de internacionalização do capital financeiro e, ao mesmo tempo, a intenção de ocupar um lugar que é vago na economia internacional: o de financiar a infraestrutura dos países em desenvolvimento.

Conclusões

A institucionalização do banco baseado em Xangai representa a consolidação de um relevante movimento diplomático entre os países do BRICS que critica a atual ordem financeira internacional e propõe reformas com maior participação dos países emergentes. Ficou claro que, apesar de a China não se declarar líder do processo, tem um papel de liderança, mesmo devido às crises ou limitações que os outros membros do BRICS atravessam naquele momento.

Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. São Paulo: Boitempo, 2008.
- KISSINGER, Henry. Sobrevivência. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- NBD (New Development Bank). NBD's General Strategy 2017 - 2021. NBD, Xangai, 2017.
- RAMOS, Leonardo; ALCA, García; PAUTASSO, Diego e RODRIGUES, Fernanda. "A Decade of Emergence: The BRICS' Institutional Democratization Process". In: *Journal of China and International Relations*, pp. 05-18, 2018.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. As Relações diplomáticas da Ásia: articulação regional e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira). São Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

O novo “Heartland” e a repaginação do “Grande Jogo” no espaço pós-soviético: a política externa do Cazaquistão entre a Rússia e a China



Autor: Gabriel Gonçalves Ribeiro
Curso: Bacharelado em Defesa e Gestão
Estratégica Internacional pela Universidade
Federal do Rio de Janeiro

Introdução

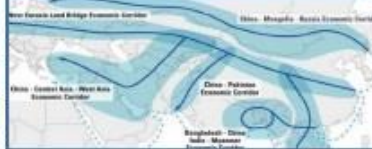
Desde sua fundação em 1991, o Cazaquistão tem buscado definir sua política externa pelo equilíbrio entre os interesses expressos nas agendas russa e estadunidense para a Ásia central. Entretanto, a progressiva presença chinesa na economia cazaque, somada à integração deste país a diferentes organizações regionais de âmbito securitário e econômico gradativamente redimensionam o papel do Cazaquistão na geopolítica da Eurásia. Assim, o presente trabalho objetiva analisar a política externa do Cazaquistão com destaque para a relação triangular desenvolvida entre o governo cazaque, a Rússia e a China. O texto trabalha com a hipótese de que a expansão do interesse chinês pelos recursos naturais do Cazaquistão nas últimas duas décadas permitiu ao governo de Nursultan Nazarbayev contrabalançar a influência de Estados Unidos e, principalmente, da Rússia com a adoção de uma política externa orientada simultaneamente para a redefinição dos parceiros comerciais estratégicos e a construção de uma liderança cazaque no espaço pós-soviético da Ásia central.

Mapa 1: Estados da Ásia Central

Contexto do Cazaquistão

No coração do que seria o Heartland e sendo o 9º maior país do mundo, com cerca de 2.725.000km² (68% da região) e uma população de 18,4 milhões, o país atingiu o maior desenvolvimento regional (IDH 0,800) graças, principalmente, à sua grande indústria de petróleo, constantemente responsável por 40 a 50% dos valores de exportações. Além da própria exportação, suas grandes reservas, presentes em maioria ao noroeste do país, atraíram e continuam a atrair diversos investimentos em infraestrutura, como o mais recente projeto OBOR ou Nova Estrada da Seda.

Mapa 2: Principais Rotas Econômicas na Eurásia



Entre 1991 e março de 2019, foi governado por Nazarbayev, responsável por uma política externa “independente” e algumas reformas internas, mantendo autoritarismo, censura e dívidas sobre o processo democrático.

Relações

Rússia: Tentativa de manutenção da coerência soviética através da CEI e do Tratado de Tasquente.

A instituição da Comunidade Econômica Eurasiática, em 2000, baseada na proposta feita por Nazarbayev em 1994.

Em 2002 o Tratado de Tasquente torna-se uma organização, estreitando laços securitários.

Aumento nas relações bilaterais e estabelecimento da União Aduaneira em 2010.

No período 2013-2019, laços comerciais superiores com UE e China que com a Rússia. Em 2015 ocorre a transformação da CEE em União Econômica Eurasiática, também baseada na proposta do presidente cazaque. Mesmo assim, há falhas no relacionamento russo-cazaque.

China: Relações estabelecidas antes da dissolução oficial da URSS. Após tratar das demarcações fronteiriças, a atenção voltou-se para as atividades de grupos uigures na Ásia Central. Houve resistência do Cazaquistão, que já começava a trabalhar num nacionalismo baseado na identidade turquica.

Estabelecimento do grupo Xangai 5, com acordos multilaterais de cooperação com foco nas “3 forças do mal” (extremismo, separatismo e terrorismo). Em 2001, o grupo torna-se a Organização para Cooperação de Xangai.

Diversas novas medidas são tomadas no âmbito da OCS, como consórcio interbancário, missões de paz e a formação de estruturas antiterroristas. Declaração oficial do projeto de Nova Rota da Seda (OBOR) em 2013 e fundação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura no ano seguinte, tendo Cazaquistão como membro-fundador. As duas rotas principais do Cazaquistão no OBOR são a Nova Ponte Continental da Eurásia (até a Europa) e outra conectando a China à Ásia Ocidental.

Nova política econômica cazaque “*Nurly Zhol*” em 2015, relacionada diretamente à Nova Rota da Seda. Distribuiu cerca de US\$ 2 bilhões entre 2015 e 2018, enquanto investimentos diretos da China somaram US\$ 19 bilhões entre 2007 e 2017.

Importações de	Exportações de		Total	
	Rússia	China	Rússia	China
Rússia	3,664	16,060	17,218	12,545
China	12,545	22,883	22,883	28,605

Protagonismo cazaque

Propostas de Nazarbayev que tomaram-se instituições: Comunidade/União Econômica Eurasiática, Conferência sobre Interação de Medidas de Confiança na Ásia. Após construção de uma liderança regional nos anos 1990, houve aproximação com o Quirguistão e rivalidade com o Uzbequistão. Formação de uma identidade nacional baseada na cultura cazaque e de uma identidade internacional dos povos turquicos. Construção de uma liderança regional cazaque.

Conclusão

Enquanto a China torna-se, inevitavelmente, a grande potência a influenciar a região, a Rússia vê sua importância econômica diminuindo. Para manter-se, a Rússia utiliza uma estratégia defensiva e foca em aspectos políticos e militares na Ásia Central, mesmo assim cometendo falhas no relacionamento com o Cazaquistão. A coordenação quase subordinada entre UEE e OBOR demonstra que mesmo a Rússia tenta se aproveitar do desenvolvimento chinês. O Cazaquistão tem muito a oferecer e já é parte natural dos planos chineses, que ampliam cada vez mais o poder de barganha cazaque.

Com a renúncia do presidente Nazarbayev em março de 2019, resta observar quais serão os rumos tomados pelo próximo dirigente.

Mapa 1: Nations Online Project (nationsonline.org)

Mapa 2: GUO, Cheng et al. Implications of “One Belt, One Road” Strategy for China and Eurasia. *International Economic Relation*, vol. 19, n. 1, 2019, p. 77-83. (mapa na página 80)

⁴ Adaptado de WILSON, Jeanne L. *The Eurasian Economic Union and China's Silk Road: implications for the Russian-Chinese relationship*. *European Politics and Society* vol. 17, 2016.

Referências:

BASSIN, M. e AKSENOV, K. E. *Mackinder and the Heartland Theory in Post-Soviet Geopolitical Discourse*. 2006.
BEKMKHAMETOVA, A. B. e ZHONG, Chuanwei. *Economic Belt of the Silk Way: opportunities and prospects for Kazakhstan*. 2018.
CALLENS, Stéphane e CHERFI, Sofiane. *The Intensive Exchanges Flows about a “new regionalism”*: OBOR. 2017.
CLARKE, Michael. *China and the SCO: The Dynamics of “New Regionalism”, “Visualization” and Geopolitics in Central Asia*. 2010.
DAVE, Bhavna. *Silk Road Economic Belt: Effects for China's Soft Power Diplomacy in Kazakhstan*. 2018.
GLEASON, Gregory. *Markets and Politics in Central Asia: Structural reform and political change*. 2003.
GRAMMER, Mosher. *The Caspian Region vol 1: A Re-emerging Region*. 2004.
KHANNA, Parag. *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. 2008.
PAUTASSO, Diego. *China, Rússia e a Integração Asiática*. 2011.
WEITZ, Richard. *Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia*. 2008.
ZARDYKHAN, Zharamukhamed. *Kazakhstan and Central Asia: regional perspectives*. 2002.
ZHUANGZHI, Sun. *New and Old Regionalism: The SCO and Sino-Central Asian Relations*. 2004.

A Relação entre Estados Unidos e Brasil Durante a Guerra Fria: O Uso dos Think Tanks como Ferramentas de Propagação Ideológica



Nathalia Ferreira Goulart da Rosa
Graduanda de Defesa e Gestão Estratégica Internacional
Universidade Federal do Rio de Janeiro
29, 30 e 31 de Maio de 2019

Introdução

Este projeto de iniciação científica tem como proposta analisar a relação Brasil-Estados Unidos no período da fomentação do Golpe Militar de 1964 com foco no papel dos Think Tanks no desenrolar dos eventos. Sendo assim, entender o que são essas organizações, como surgiram, como atuam e a sua relação com os demais atores responsáveis pelo Golpe.

Desenvolvimento

1- O que são os Think Tanks e como atuam?

Os Think Tanks são organizações complexas que podem ser categorizadas como centros de pesquisa cujo objetivo é resolver problemas nas mais diversas áreas de conhecimento, além de criar e propor projetos relacionados a políticas públicas, sociais, militares e estratégicas (TEIXEIRA, 2007, p. 105).

2- São organizações neutras?

Depende do tipo de Think Tank, enquanto alguns são apatidários e neutros, outros defendem o interesse daqueles o que patrocinam (TEIXEIRA, 2007, p. 80). René Dreifuss (1986) defende, ao longo de seu trabalho, que os Think Tanks são ferramentas por meio das quais a elite no poder faz valer seus interesses perante a sociedade.

3- Como atuaram na Guerra Fria e na fomentação do Golpe de 1964?

Dreifuss (1981 e 1986) argumenta que a elite orgânica dos Estados Unidos utilizou-se dos Think Tanks para espalhar a sua influência ideológica pela América Latina, impedindo assim que o continente americano fosse influenciado por ideias de esquerda. No Brasil, a atuação destas organizações resultou na desestabilização do governo de João Goulart, cuja principal consequência foi a instauração da Ditadura Militar em 1964 (DREIFUSS, 1981, p. 161).



Metodologia

Esta pesquisa se configura como exploratória e descritiva propondo-se, portanto, explorar o objeto estudado e apresentá-lo. Para alcançar esse objetivo, uma pesquisa bibliográfica qualitativa foi realizada sobre o tema apontado.

Conclusão

O presente trabalho conclui que, apesar de não serem totalmente responsáveis pelos eventos que culminaram no Golpe de 1964, os Think Tanks tiveram um papel fundamental dentro do processo que levou a fomentação da Ditadura Militar no Brasil. Suas ações, que objetivavam desestabilizar o governo João Goulart, principalmente por meio de uma forte campanha midiática anticomunista e da angariação de apoio no meio militar e empresarial, foram bem sucedidas.

Referências Bibliográficas

- DREIFUSS, René. 1964: A Conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981. 818p.
DREIFUSS, René. A Internacional Capitalista: Estratégias e Táticas do Empresariado Transacional 1918-1986. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1986. 502p.
TEIXEIRA, Tatiana. Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA. Rio de Janeiro: Editora Reven, 2007. 266p.

A Economia Política Internacional da militarização da segurança pública na América Latina do pós-Guerra Fria



Tiago Marques Rubo
Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília
29, 30 e 31 de maio de 2019

1 - Introdução

A atual América Latina, desde a perspectiva da Segurança Internacional, apresenta 2 paradoxos: (a) uma “zona de paz” com os maiores índices de violência do mundo; e (b) democracias que usam forças e práticas militares em zonas urbanas, a despeito do fim da Guerra Fria e do “inimigo interno” do “perigo comunista”. Relacionando as duas problemáticas, percebe-se que o modelo latino-americano de militarização da segurança pública (“zero tolerance”, “guerra ao crime”, “guerra às drogas” e “*muro duro*”), em termos estatísticos, não apresentou melhora dos índices de violência da região (MUGGAH, GARZÓN e SUÁREZ, 2018). O que explicaria, portanto, a implementação, continuação e aprofundamento de tais políticas?

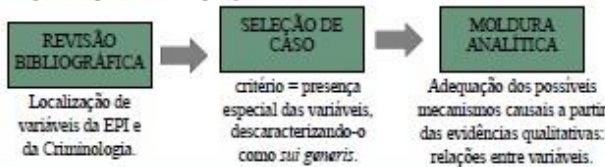
2 - Objetivos

Geral: Criar uma “moldura analítica”, passível de comparação, da Economia Política Internacional da militarização da Segurança Pública na América Latina do Pós-Guerra Fria.

Específicos: (i) identificar a “questão urbana” latino-americana; (ii) articular a “questão urbana” com as novas formas de acumulação primitiva na economia política neoliberal e globalizada; (iii) compreender a “militarização da pobreza”; e (iv) analisar o caso da cidade do Rio de Janeiro como uma “cidade global”.

3 - Metodologia

Estudo de caso gerador de hipótese (LIPJHART, 1971; LANDMAN, 2018): tendo em vista a inexistência de um trabalho comparativo da região sobre as causas político-econômicas do fenômeno, o trabalho buscou gerar uma hipótese explicativa passível de comparação.



4 - Revisão bibliográfica

Foram identificados quatro variáveis nos trabalhos levantados:

O resultado “militarização” (m): “caso positivo” se (a) as forças de segurança pública (polícia) apresentarem uma estrutura, equipamentos e formas de atuação militarizadas (KRASKA, 2007) ou se (b) as Forças Armadas foram utilizadas em contextos urbanos de forma sistemática (de forma não-excepcional após 1990, mobilizando, em última instância, uma “lógica de guerra”) (SERRA e RODRIGUES, 2014).

Variável “Estado-penal” (e-p): Segundo Wacquant (2001; 2003; 2008), a militarização é o aprofundamento do paradoxal projeto penal neoliberal: mais Estado para solucionar o “menos Estado”. Reformas neoliberais nas funções do Estado retiram sua capacidade de geração de bem-estar e emprego, consonante à incapacidade de controlar o capital financeiro global. O incremento do sistema penal seria a ferramenta que restaria aos governantes, de grande poder político e midiático. “Workfare” e “Learnfare”: condicionamento da assistência social a normas de conduta no sentido de empregos precários.

Variável “formações predatórias” (f-p): Segundo Sassen (2005; 2014) as reformas neoliberais, que colocam fim ao modelo de “Welfare State”, devem ser compreendidas como componentes de novas formas de acumulações primitivas: as formações predatórias (elites predatórias + capacidades sistêmicas). A Cidade Global que surge se relaciona com a hipermobilidade do capital, redes transnacionais de serviços especializados, investimentos estrangeiros diretos e redes financeiras globais. Surge no Norte Global e se torna um modelo para o Sul Global, modulando suas ações (BOTTURA, 2014). Na Cidade Global, a distribuição, qualificação das populações e territórios tornam-se mercadorias.

Tendo em vista que a análise da Cidade Global privilegia as dinâmicas externas aos processos intra-urbanos, a perspectiva do Estado Penal carece de um contexto sócio-histórico latino-americano e que não é possível dizer que os países da região implementaram o Welfare State, traduzindo-o como “desenvolvimento”.

Variável “superexploração do trabalho” (s-e): Segundo Marini (2017), o desenvolvimento da produção latino-americana depende da maior exploração do trabalhador. O centro se desenvolve substituindo a mais-valia absoluta pela mais-valia relativa. A lógica se inverte na periferia: a compensação pela transferência internacional de valor se dá pelo incremento da mais-valia absoluta, e não pelo incremento da capacidade produtiva. Essa lógica se dá pela (i) relação do capital com a reprodução da força de trabalho e (ii) a relação do capitalista e o capital periféricos com os trabalhadores (TONIN, 2015). A urbanização, assim, teria o sentido de baratear a reprodução da força de trabalho (MARINI, 2017).

4 - Escolha do caso

Critério de escolha: a cidade do Rio de Janeiro se apresentou como um caso exemplar para delimitação de parâmetros comparáveis, em razão da extensão e intensidade das variáveis. Algumas variáveis excedem o espaço da cidade, sendo determinadas em nível federal (leis orçamentárias e questões operacionais).

5 - Moldura analítica

$$\left(\begin{matrix} \text{BAIRROS DE} \\ \text{TRABALHADORES} \\ \text{SUPEREXPLORADOS} \end{matrix} \right) + \left(\begin{matrix} \text{CIDADE} \\ \text{GLOBAL} \end{matrix} \right) + \text{F-P} = (\Delta)$$

A cidade do Rio de Janeiro, na busca por industrialização, seguiu urbanização no sentido de conjuntos habitacionais para a mão-de-obra da zona industrial nas zonas norte e oeste da cidade (BRUM, 2016, p. 194). Entre 1969 e 1973, os anos de maior expansão econômica da Ditadura Militar, 175 mil moradores de favelas passaram por estas reformas (Ibid., 2016).

REFORMAS NEOLIBERAIS + CAPITAL FINANCEIRO = INCREMENTO SISTEMA PENAL

Segundo Franco (2014) o Estado Penal, nos termos de Wacquant, se apresenta no Brasil e no Rio de Janeiro, desde as reformas administrativas e privatizações nos governos de direita, até o incremento do aparelho penal nos governos de esquerda. As políticas do “bela-escola” e “cheque-cidadão” podem ser identificadas como práticas de “learnfare” e “workfare”.

A Operação Arcação, de outubro de 2010, no Complexo de Favelas de Alencão, marcou o primeiro uso Lei Complementar 136/2010 (RODRIGUES, 2012). A Operação durou cerca de 19 meses, além de se inscrever em um contexto mais amplo de intervenções militares (TAVARES e SOUZA, 2016 que persistem até o presente momento, entre UPPs, GLO e Intervenção Federal).

Segundo Brum (2016), a cidade do RJ se constituiu como espaço de negócios: as favelas contribuíram 12 bilhões de reais em consumo, anualmente e o estado do Rio, entre 2011 e 2013 teve a maior concentração de investimentos públicos e privados do mundo.

Aumento na reintegração de crimes de luz nas favelas “pacificadas” de 9,6% para 98,5%, em média (BRUM, 2016). As UPPs abrem áreas para a inserção de bancos e lojas, alimentando mecanismos complexos de acumulação financeira (WHITENER, 2016).

6 - Considerações finais

A moldura analítica identificada possui caráter de “hipótese”. Para aprimorá-la, seria interessante realizar um mapeamento entre os “bairros de trabalhadores superexplorados” e as operações. Para realizar generalizações consistentes, sugere-se a realização de um trabalho comparativo com outros casos, além de controlar variáveis alternativas: normativo-legal do uso das Forças Armadas; *path-dependence* de transições democráticas e *policy transfer* do modelo.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Renato. The Street City (re)making a Concept. *Urban Journal of World Affairs*, v. 11, n. 2, p. 27-40, 2008.

BARBERIS, Guido. Reproduction, Mobility and Complexity in the Global Economy. *Complexity* (Hove, NJ: Wiley), 2014.

RODRIGUES, Tiago. Transição e militarização nos territórios urbanos do Brasil. *Contextos Urbanos*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2015.

SERRA, Carlos Francisco Aguiar RODRIGUES. Tempo, Espaço e Justiça. Espaço de Justiça e Tempo: a lógica da guerra no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Sociologia* (Rio de Janeiro: FFLCH, UNICAMP), v. 28, n. 105, p. 11-38, 2014.

TAVARES, Fernando Hugo; SOUZA, R. O. Estado, Urbanismo e Complexos de Favelas e de Favelas no Rio de Janeiro: territorialização e territorialização nos espaços de guerra de favelas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia*, v. 10, n. 3, p. 7-26, 2016.

TONIN, Vitor Hugo. Mito da guerra sem rosto, mito real da guerra. Uma reaproximação e reavaliação do Estado de Vigilância em São Paulo. *Tempo e Espaço*, 2016.

WHITENER, Vitor. As práticas de violência urbana.

WHITENER, Vitor. Práticas de violência e o caso paulista de intervenção nas favelas. *Revista de Sociologia*, 2016.

WHITENER, Vitor. A Urbanização de São Paulo. *Revista Brasileira de Sociologia*, 2016.

WHITENER, Vitor. From Social Control to Social Control: From Social Control to Social Control. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 11, n. 2, p. 21-38, 2016.



III ENCONTRO DE ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL

ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES

29 a 31 de maio de 2019

O Crescimento Econômico da Etiópia

¹Autora: Maria das Graças Nunes Sales - marysallese@gmail.com²Professores Orientadores: Eduardo Crespo ecres70@gmail.comPedro Rocha Fleury – pedro.917@gmail.com

CCJE

UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO
UFRJ

Introdução

Abordar o papel das guerras e os conflitos internos na formação do Estado Etíope faz-se necessário para uma melhor compreensão da economia do país na atualidade, dada as circunstâncias às quais o mundo tem passado, ou seja, de crise mundial. A proposta do estudo é discorrer sobre o crescimento e desenvolvimento da Etiópia no período entre 1980 até os dias atuais. Serão apresentados indicadores econômicos que marcaram esses quase 40 anos na história etíope, apoiados em estudos sobre as principais decisões políticas, o planejamento estatal e o comportamento do mercado mundial. Sendo assim, a compreensão dos indicadores econômicos dessa pesquisa será melhor interpretado.

Desenvolvimento

A Etiópia tem suas fronteiras ligadas à Eritreia ao Norte, Djibuti a Nordeste, Somália a Leste, Sudão a Noroeste, Sudão do Sul a Oeste, e o Quênia ao Sul, e está localizado ao Norte da África, região popularmente conhecida como Chifre Africano, com uma população em torno de 108.386.391 de habitantes; com densidade demográfica em torno de 75 hab/km, sendo considerado o segundo país mais populoso da África (CIA, abril/2019). Observa-se que o período compreendido acima (1981-2017), é marcado pelo reordenamento da política etíope, pois a mesma havia passado em 1974, oito anos antes, pela deposição do imperador Selassie, e o estabelecimento de um novo regime, rebeliões, secas, pela guerra de O gaden (1977) e da Eritreia (1998-2000), Governo de transição (2015) e a Renúncia de Hailemariam (2018) (CIA, 2019).

Metodologia

Para o desenvolvimento do trabalho foram utilizados fontes diversas, tais como: artigos, sites, jornais locais online e banco de dados de instituições financeiras e instituições de segurança como a CIA.

Conclusão

Com base nos dados apresentados, a Etiópia é um país que terá até 2050, um impacto na economia em decorrência do crescimento populacional. Mas, até esse momento, o que temos é uma taxa de crescimento econômico favorável: um PIB de 8,5% previsto para esse ano (2019), e sendo considerado na atualidade uma das economias que mais crescem na atualidade. Percebe-se que, para manter os níveis de crescimento em escala ascendente o país está adotando medidas favoráveis para esse fim, tais como: a estabilidade política; abertura de setores estratégicos da economia; investimentos em infraestrutura como ferrovias, para ter acesso ao mar; o diálogo com países vizinhos a fim de evitar conflitos; a busca de investidores externo que possam oferecer além do capital, capacidade técnica. Assim, o país estará trilhando o caminho do desenvolvimento e deixando ser essencialmente agrícola, para ser uma nação comprometida com o processo de industrialização e comércio atendendo às metas estabelecidas pelo governo, como por exemplo: ser uma economia média até 2035.

Referências

- CIA - Estados Unidos da América – Central Intelligence Agency (CIA). (Agência Central de Inteligência). The World Factbook 2019. Informações e estatísticas sobre Etiópia. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html> >. Acesso em: 09 abr. 2019.
- Trading economics. Etiópia- Economias Indicators. Disponível em: < <https://tradingeconomics.com/> >. Acesso em 11abr. 2019.
- FMI - Fundo Monetário Internacional.FOUDA,Luclé. Conselho Executivo do FMI conclui 2018 Artigo IV Consulta à República Federal Democrática da Etiópia.Comunicado da imprensa n° 18/452;04 dez. 2018. Disponível em: < <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/12/04/pr18452-etiopia-ime-executive-bo-ard-concludes-2018-article-iv-consultation> >. Acessado em 11 abr. 2019.
- Esteves,P.;Abreu,A.;Fonseca,JMEM.;Mala,F.;Niv,Amir. Os BRICS, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte- MG .ISSN1413-0904, vol.06,n° 2|julho-dezembro de 2011,p. 76 - 96 . Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carla/articulo/download/39/23/0> >.
- SCHNEIDER,Luiza.; O papel da guerra na construção do Estados modernos: caso Etiópia. LUME- Responsório Digital-Porto Alegre; março de 2010. < <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/28772> >. Acessado em 11 abr.2019.

¹Discente do sexto período curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

²Professores Adjuntos de Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GT 1.

Sistema Interestatal e Poder Global

A Política Externa Chinesa para o Oriente Médio sob o Governo Xi Jinping

Pedro Vinícius Pereira Brites¹⁹

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise da política externa do governo Xi Jinping (2012 -) para o Oriente Médio, e os reflexos para o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF). Desse modo, procura avaliar os impactos geopolíticos da alteração no padrão de inserção internacional da China que ocorre a partir da chegada de Xi Jinping ao poder em 2012 para a política chinesa para a região. A consolidação da ascensão asiática, e principalmente chinesa, foi o principal evento geopolítico das últimas décadas, pois colocou a região como o núcleo orgânico do capitalismo. A partir, principalmente, da primeira década do século XXI, Pequim buscou ampliar sua presença global e construir uma rede de fóruns de cooperação em diversas regiões do mundo. Em relação ao Oriente Médio, em 2004, foi fundado o CASCF, que trata-se de uma iniciativa de diálogo formal entre a China e a Liga Árabe (AL), que conta com mais de vinte membros. O CASCF cresceu em influência desde então, e tornou-se um fórum de importância para a cooperação multilateral, de modo similar ao Fórum de Cooperação China-África. Especialmente em um contexto de ampliação das disputas regionais, de disputas pela hegemonia regional entre Irã e Arábia Saudita, por exemplo, Pequim torna-se importante parceiro alternativo aos EUA. Entretanto, o governo Xi Jinping recalibrou o perfil de inserção externa da China, adotando uma postura mais assertiva. Desse modo, procura-se avaliar em que grau essa mudança na política externa chinesa gera implicações para o Oriente Médio, especialmente no âmbito do CASCF. A metodologia utilizada será a Análise de Política Externa, a fim de aliar a análise de conjuntura política e econômica chinesa às dinâmicas geopolíticas regionais do Oriente Médio e globais.

¹⁹ Professor Adjunto da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Pesquisador-Associado do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do Laboratório de Estudos de Defesa e Segurança (LEDS) da Uniritter.

1 Introdução

Este trabalho tem como tema a política externa chinesa para o Oriente Médio sob o governo Xi Jinping (2012 -). As duas primeiras décadas do século XXI têm se caracterizado pela continuidade de uma série de transformações que marcam as Relações Internacionais, de modo mais profundo, desde o final da Guerra Fria. Dentre essas mudanças, a consolidação do Leste Asiático como principal região global em termos econômicos, o crescente protagonismo de países do Sul Global²⁰ na política internacional e a multiplicação dos processos de regionalismos, principalmente, no Leste Asiático, na América Latina e na África, reconfiguraram a política internacional e impactaram na polaridade sistêmica.

O conjunto de rupturas e alterações na ordem mundial, observadas entre o pós-Segunda Guerra Mundial e as primeiras décadas do século XXI, compõe um todo de estruturação e desestruturação da ordem estabelecida, bem como da transferência do núcleo capitalista para o Leste Asiático. De modo particular, no período pós-Guerra Fria, no que diz respeito às regiões do Sul Global, houve a sobreposição de fenômenos estruturais (principalmente aqueles vinculados aos efeitos do colonialismo), situacionais (tais como as dinâmicas mal-acabadas da Guerra Fria) e, conjunturais (as implicações das disputas típicas do processo de recomposição hegemônica em curso). Em larga medida, esses processos reforçaram a necessidade de análise dos diversos contextos regionais.

A consolidação da ascensão asiática, e principalmente chinesa, foi o principal evento geopolítico do século XXI, pois colocou a região como o núcleo orgânico do capitalismo²¹. Para as demais regiões do antigo Terceiro Mundo, esse processo contribuiu para que essas regiões passassem a vivenciar taxas de crescimento econômico significativas, em maior grau, em virtude da demanda chinesa por produtos primários dessas regiões.

²⁰ “Sul Global” passa a ser tratado como uma categoria analítica voltada a tratar do conjunto de países oriundos do “Terceiro Mundo” e que passam a assumir crescente protagonismo na política internacional no século XXI (SANTOS, 1995).

²¹ O conceito de ‘núcleo orgânico do capitalismo’ refere-se ao agrupamento de Estados que estão nas posições mais altas na hierarquia global de riqueza e que determinam os rumos para a acumulação de capital para os demais Estados (ARRIGHI, 1997).

Em termos efetivos, a ascensão chinesa refletiu-se no estabelecimento de espaços como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), estabelecido em 1999, e o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF), criado em 2004; ou o Fórum China-Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Fórum China-CELAC), criado em 2010. Esse processo de ascensão tornou a China um parceiro alternativo viável, tanto em termos políticos, quanto econômicos e financeiros aos países do Sul Global (VADELL, RAMOS &, NEVES, 2014).

Desse modo, Pequim tornou-se um exportador de capital, processo que altera a dinâmica dos fluxos globais de investimento. Assim, em muitas dimensões, esse novo quadro levou a uma série de avanços geoeconômicos sobre regiões como a América Latina, África, Sudeste Asiático e Oriente Médio. É, portanto, nesse contexto, que é criado, ainda em 2004, Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF)²². Essa região, objeto prioritário da análise a que se propõe essa pesquisa, foi prioritária para esse novo estágio de inserção internacional da China, especialmente, no que diz respeito à segurança energética de Pequim. Sejam por questões econômicas (acesso a mercados e matérias-primas) ou diplomáticas (ampliar a articulação política em fóruns internacionais), a aproximação com essa região era crucial para condição da China manter sua trajetória ascendente. Interessante notar que o Oriente Médio sofria pela sobreposição da agenda de segurança das Grandes Potências sobre a região (BUZAN & WAEVER, 2003).

O CASCF, por sua vez, trata-se de uma iniciativa de diálogo formal entre a China e a Liga Árabe (AL), que conta com mais de vinte membros²³. O CASCF abrange diversos aspectos da cooperação, incluindo áreas políticas, econômicas e culturais, que permitem um modo de cooperação inovador, permitindo que se atinjam resultados tangíveis. O CASCF tem uma influência crescente e tornou-

²² A Liga dos Estados Árabes conta com 22 países membros, sendo eles: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Palestina, Qatar, Síria (que está suspensa em virtude da guerra em curso no país desde 2011), Omã, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Tunísia e Iêmen.

²³ A Liga dos Estados Árabes conta com 22 países membros, sendo eles: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Palestina, Qatar, Síria (que está suspensa em virtude da guerra em curso no país desde 2011), Omã, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Tunísia e Iêmen.

se um fórum de importância para a cooperação multilateral, de modo similar ao FOCAC (YAO, 2014). Especialmente em um contexto de ampliação das disputas regionais, de disputas pela hegemonia regional entre Irã e Arábia Saudita, por exemplo, Pequim torna-se importante parceiro alternativo aos EUA.

Nesse contexto, o objetivo deste projeto é avaliar a política externa chinesa para o Oriente Médio, principalmente no âmbito do CASC. Os eventos que marcam esse novo momento da Política Externa de Xi Jinping, tais como o lançamento da One Belt One Road Initiative/Belt and Road Initiative (OBOR/BRI)²⁴, os projetos de internacionalização do Renminbi²⁵ e a procura pelo incremento de uma presença securitária global, alteram a inserção internacional do país. Portanto, tendo em vista a importância geoestratégica do Oriente Médio, procura-se observar em que medida a política externa de Xi Jinping representa uma alteração no perfil das relações sino-árabes, bem como, de modo secundário, quais os efeitos que essas mudanças exercem sobre a ordem regional e para as relações dos países da região com as demais potências extrarregionais.

Assim, para atingir seu objetivo, esse trabalho procura combinar uma análise geopolítica com o método de análise de mudança de política de Hermann (1990). Para tal, está estruturado em duas seções, excluindo-se a introdução e as considerações finais. A primeira dedica-se a avaliar, brevemente, a evolução da política externa chinesa no pós-guerra fria e as mudanças introduzidas por Xi Jinping. O segundo esforço analítico procura analisar a presença chinesa na região, principalmente no âmbito do Fórum de Cooperação China-Estados Árabes, com vistas a verificar as mudanças que ocorrem a partir da chegada de Xi Jinping ao poder na China.

²⁴ Quanto aos projetos de infraestrutura, Xi Jinping lança, em 2013, a OBOR voltada à construção de conexões terrestres com a Eurásia (Cinturão Econômico da Rota da Seda – CERS) e o estabelecimento de um aparato infraestrutural marítimo (Rota da Seda Marítima – RSM) (BRUCE-LOCKHART, 2017).

²⁵ Pequim passou a ampliar os esforços para internacionalização do Renminbi e a buscar alternativas às instituições financeiras multilaterais tradicionais, tanto no âmbito da cooperação sul-sul, quanto na esfera regional. Em 2014, os BRICS criaram o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), bem o Arranjo Contingente de Reservas (CRA), com montante inicial de US\$ 100 bilhões²⁵ (COOPER e FAROOQ, 2015) e a posterior criação, em 2015, do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB).

2 As Mudanças na Política Externa Chinesa sob o governo de Xi Jinping

A ascensão da China tem sua origem no final da década de 1970, quando, sob a liderança de Deng Xiaoping (1978-1992), o país iniciou um projeto de modernização econômica alicerçado em reformas estruturais (ROBERTS, 2011). Cabe destacar que na visão de Deng, havia uma ligação inexpugnável entre segurança e desenvolvimento nacional (KISSINGER, 2011). Desde o final da Guerra Fria, a perspectiva da manutenção de um “consenso de Pequim”, embasado por um crescimento orientado pelos investimentos, sofreu pressões intensas nessa nova conjuntura. Em grande medida, o acirramento de tensões regionais ampliou a necessidade do país de ampliar sua participação nos fóruns regionais e globais. Ou seja, diante de um quadro de ampliação da atuação dos Estados Unidos e aumento da pressão dos organismos internacionais para uma adequação ao receituário neoliberal, a China buscava se apoiar em uma política global para contrabalançar essa mudança desfavorável. Nesse contexto, a criação da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) em 2001, marca uma nova fase da inserção externa do país, com uma política direcionada à Ásia Central e ao Oriente Médio.

No plano global, governo de Jiang Zemin (1993-2003) deixou como legado uma ampliação da participação da China nas organizações e iniciativas multilaterais. O grande marco foi o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. Em 2002, a ascensão de Hu Jintao e Wen Jiabao à liderança na China representou uma inflexão na inserção internacional do país. O crescimento chinês em termos econômicos, políticos e militares gerou a necessidade de se adequar a perspectiva de inserção internacional, bem como seu papel internacional. Todavia, esse processo estabeleceu uma presença global da China (*going global*), o que gerou uma percepção de “ameaça chinesa”. Assim, exigia-se que a RPC atuasse enquanto “sócio responsável” do sistema internacional.

Com as mudanças na conjuntura internacional a partir dos atentados de 11 de setembro, o Grande Oriente Médio e a contenção dos grupos fundamentalistas terroristas tornaram-se prioridade geopolítica na agenda securitária dos EUA (PECEQUILO, 2011). É nesse contexto que se pode dizer

que houve uma aproximação ocasional entre China, Estados Unidos e Rússia em torno de um inimigo comum. Já no governo Hu Jintao, a China deu prioridade para a construção de um ambiente regional mais estável, focando na ideia de desenvolvimento pacífico²⁶, segundo o qual governo chinês passou a priorizar reduzir a percepção de que o país tinha como objetivo central contestar a posição dos EUA. Assim, surgiu o conceito de “ascensão pacífica” depois transformado em “desenvolvimento pacífico”, que estabelece que o desenvolvimento da China teria como compensação a contribuição ativa para o desenvolvimento, a prosperidade e estabilidade da Ásia e do mundo (ZHENG, 2005). O “desenvolvimento científico” seria o ajuste do modelo de desenvolvimento da China convertendo-o em um processo mais abrangente e equilibrado, contrapondo a perspectiva de crescimento a qualquer custo (CHAN, 2010; ZHOU, 2011). A partir de então, o país assenta uma presença global (*going global*).

Nessa fase, a RPC focou na defesa da multipolaridade. O país orientou seus esforços em duas grandes linhas de ação. A primeira procurava ampliar a participação do país em fóruns e arranjos multilaterais, como, por exemplo, a negociação das Seis Partes (que tratou da questão nuclear norte-coreana), os BRICS, o Fórum Regional da ASEAN (ARF), o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF), criado em 2004; o Fórum China-Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Fórum China-CELAC) dentre outras iniciativas (ZHANG, 2010). Em outro esforço simultâneo, o país procurava avançar na construção de uma rede acordos de cooperação bilaterais com os vizinhos do sul e do sudeste asiático. Assim, Pequim procurou assegurar que seu entorno estratégico estivesse estabilizado ao passo que centrava seus esforços na manutenção de seu crescimento econômico.

Outro aspecto fundamental da inserção chinesa diz respeito à sua segurança energética. Para a China, que se integra cada vez mais à economia

²⁶ O conceito de desenvolvimento pacífico foi desenvolvido por Hu e Wen Jiabao (premiê chinês) para contrapor a ideia de ascensão defendida por vários autores e que levava a expectativa de uma postura confrontacionista.

global e depende do fornecimento externo de recursos naturais – especialmente energéticos – para manter o seu ritmo de crescimento que ainda se mantém em aproximadamente 6% ao ano (BANCO MUNDIAL, 2018), se vê diante de duas opções principais. A primeira é garantir o seu acesso às linhas marítimas de comunicação (SLOCs). A segunda diz respeito à construção de vias terrestres. Além dos gasodutos e oleodutos originários em grande parte da Ásia Central, o país tem construído rodovias e ferrovias que ligarão o leste ao oeste do país e aos países vizinhos e aproxima o país do Oriente Médio (KARIMOV, 2013). É, nesse contexto que a política externa para o grande Oriente Médio representa um aspecto basilar da segurança energética chinesa.

A chegada de Xi Jinping ao poder na China representou uma inflexão na inserção externa do país. Em um primeiro plano, as mudanças decorridas da crise financeira de 2008 e do lançamento do pivô estadunidense para Ásia – que previam a ampliação da presença dos EUA na região – implicaram na adoção de um perfil mais ativo na região. Segundo Yan Xuetong (2014), tendo em vista que o processo de ascensão gera uma percepção de ameaça, especialmente nos EUA, à China caberia buscar evitar um enfraquecimento de sua posição. Ainda segundo Yan (2014), o governo de Xi Jinping, diante desse quadro, vem buscando ampliar uma rede de laços políticos e securitários que garantissem mais estabilidade em seu entorno estratégico. Assim, a nova perspectiva de inserção internacional da China seria baseada não mais na manutenção de um perfil discreto de atuação, mas sim no conceito de *striving for achievement*²⁷, que diz respeito a uma maior assertividade do país no plano internacional (YAN, 2014).

Assim, pode-se dizer que a crise internacional impulsionou Pequim a buscar alternativas às instituições financeiras multilaterais tradicionais., tanto no âmbito da cooperação sul-sul, quanto na esfera regional. Em 2014, os BRICS criaram o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com o objetivo de ampliar as fontes de financiamento em infraestrutura nesses países. Ao banco, com capital inicial de US\$ 50 bilhões, soma-se à criação de um Arranjo Contingente de

²⁷ Embora não exista uma tradução para o conceito, pode-se relacionar com uma busca, um empenho pela construção de empreendimentos regionais e/ou globais.

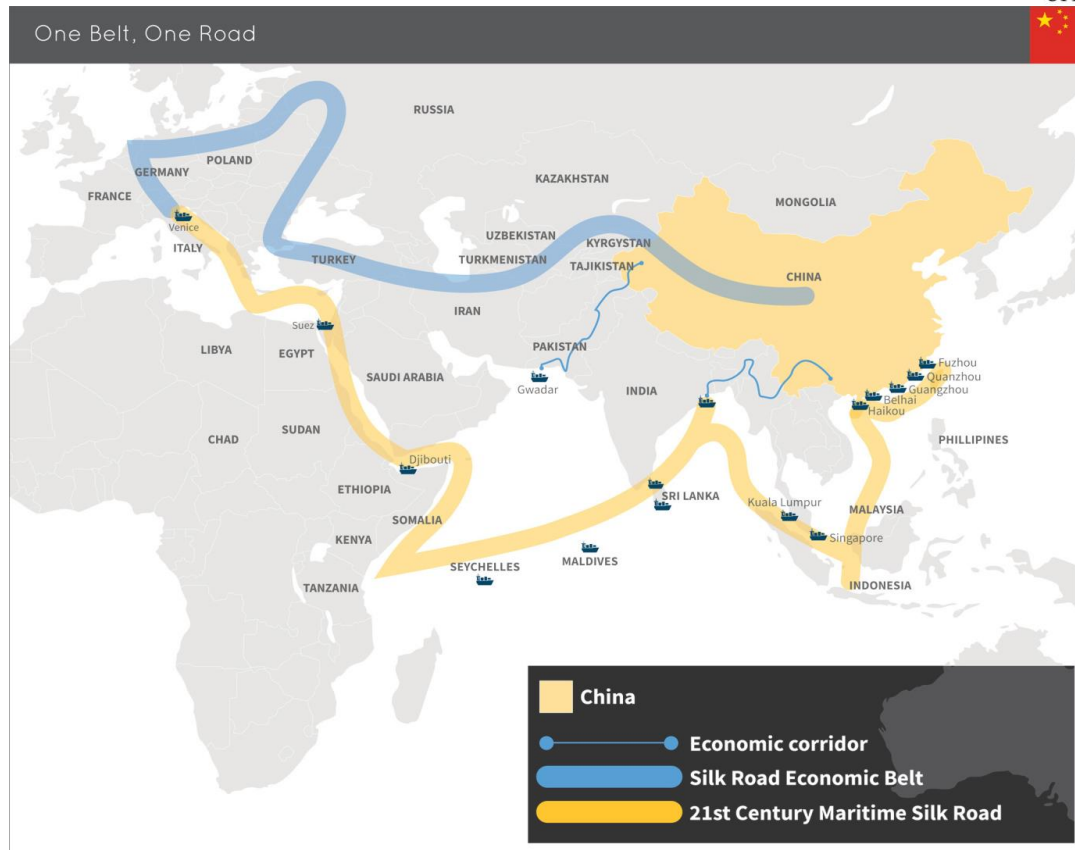
Reservas (CRA), com montante inicial de US\$ 100 bilhões²⁸ (COOPER e FAROOQ, 2015). No plano regional, a principal iniciativa foi a criação do AIIB em outubro de 2014. Liderado pela China, representou uma nova etapa no processo de afirmação chinesa no continente asiático. Essa iniciativa multilateral, apoiada inicialmente por mais de vinte países²⁹, tinha como propósito inicial gerar um impulso financeiro aos projetos de infraestrutura na região, os quais ainda sofrem com uma significativa lacuna de investimentos.

A constituição do AIIB tem um objetivo prático de garantir ao país maior capacidade de gestão regional dos recursos. Especialmente quando se considera que um dos pilares da inserção internacional chinesa é o projeto de estabelecimento da chamada “Nova Rota da Seda”, que demandaria um maciço fluxo de investimentos para obras de infraestrutura marítimas e terrestres – incluindo rodovias, portos, oleodutos e gasodutos principalmente. No Mapa 1 abaixo observa-se a proposta chinesa para estruturação de uma “Nova Rota da Seda”.

Mapa 1 - O projeto para a Nova Rota da Seda

²⁸ À China coube o aporte de US\$ 41 bilhões, enquanto Rússia, Brasil e Índia comprometem-se com US\$ 18 bilhões cada; e a África do Sul com US\$ 5 bilhões (COOPER e FAROOQ, 2015).

²⁹ Bangladesh, Brunei, Camboja, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Kuwait, Laos, Malásia, Mongólia, Mianmar, Nepal, Omã, Paquistão, Filipinas, Qatar, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Uzbequistão e Vietnã.



Fonte: Bruce-Lockhart (2017).

O AIIB enquadra-se também na busca por consolidar a *Belt and Road Initiative* (OBOR). Basicamente, a OBOR é composta de dois pilares: a construção de conexões terrestres com a Eurásia (Cinturão Econômico da Rota da Seda – CERS) e o estabelecimento de um aparato infraestrutural marítimo (Rota da Seda Marítima – RSM). A OBOR foi lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping, marcando sua viagem por vários países da Ásia Central quando assinou vários acordos de cooperação energética (BRUCE-LOCKHART, 2017). O CERS prevê a construção de uma rede de gasodutos e oleodutos, bem como de estradas e ferrovias, integrando a China à região do Mar Cáspio e colocando o país no cerne das disputas geopolíticas pelo controle da massa continental eurásiana – heartland. A RSM, por sua vez, tem como objetivo estabelecer uma vasta rede de portos e infraestrutura marítima com vistas a ampliar a conectividade entre os países da região (NATARAJ, 2015). Nesse sentido, a nova Rota da Seda Marítima procura, por um lado, diminuir a dependência da RPC do trânsito no Mar do Sul da China, à medida que esses portos localizados no sul e no sudeste da Ásia se vinculariam às redes de abastecimento do país

pelo interior do continente. Por outro, a RSM procura ampliar a integração das províncias mais a oeste à dinâmica econômico-produtiva do país, cujo centro geoeconômico localiza-se na costa leste. Nessa iniciativa, ainda há de se considerar a construção do Corredor Econômico China-Paquistão (CECP) que integraria o extremo oeste da China ao porto de Gwadar, no oeste do Paquistão. Esse é um exemplo de transbordamento da função primária de um projeto de construção de infraestrutura. Ao passo que integra os centros produtivos da região, configura-se como elemento de estabilização nas relações bilaterais entre a China e seus vizinhos.

Desde a transição da liderança na China no final de 2012 houve mudanças significativas na política externa chinesa. Em particular, sob a liderança de Xi Jinping, Pequim tornou-se ainda mais proativa, se não assertiva, nos assuntos internacionais do que nas décadas anteriores. Portanto trata-se de um dos períodos mais ativos para a política externa chinesa. A postura diplomática da China no governo de Xi Jinping reflete uma nova fase da política externa chinesa, que segundo Zhang (2015) poderia ser definida como "Ascensão Pacífica 2.0". Por "Ascensão Pacífica 2.0", entende-se que enquanto Pequim ainda adere à sua política declarada de "desenvolvimento pacífico" visando manter um ambiente externo estável para o desenvolvimento econômico interno, a maneira pela qual busca fazê-lo é bem diferente das décadas passadas. Desse modo, representa uma *mudança de programa* de sua política externa, ou seja, quando as mudanças transcendem apenas o nível de esforço e/ou no escopo dos temas abordados pelo país, e incorporam alterações nos métodos e/ou meios pelos quais os objetivos externos do país são atingidos (HERMANN, 1990).

Em termos gerais, a "Ascensão Pacífica 2.0" pauta-se por uma postura mais assertiva dos interesses nacionais chineses, ao mesmo passo em que procura manter um ambiente externo pacífico. Além disso, cabe destacar que o governo de Xi Jinping enfrenta um contexto internacional mais atribulado do que seus antecessores. Em termos práticos, apesar de seu crescente poder econômico e estratégico, a capacidade da China de moldar o ambiente de segurança da Ásia, de modo geral, a seu favor ainda é limitada.

Assim, o balanço das mudanças introduzidas pelo governo Xi Jinping diz respeito à introdução de projetos estratégicos que dão protagonismo ao país e tornam Pequim um ator com presença global mais ampla do que apenas comercial. Nesse contexto, a China passa a combinar uma presença geoeconômica, que vem sendo ampliada desde o início do século XXI, com um incremento de presença geopolítica globalmente. Assim, o governo de Xi Jinping passa a demonstrar que estrutura uma postura mais dura na busca dos objetivos do país, como demonstram o estabelecimento da Zona de Identificação Aérea (ADIZ)³⁰ sobre o Mar da China Oriental em 2013 e a construção da base chinesa no Djibouti³¹ em 2017. Segundo Blackwill & Campbell (2016),

O que diferencia mais a política externa de Xi é sua disposição de usar todos os instrumentos de governo, de ativos militares a intimidação geoeconômica, bem como recompensas econômicas explícitas, para perseguir seus vários objetivos geopolíticos. Embora a China tenha usado instrumentos geoeconômicos por mais de quinze anos, a atual liderança controla mais riqueza do que qualquer outro governo da história chinesa e demonstra maior disposição para usá-la de maneira assertiva, diferenciada e diversificada para induzir cooperação e penalizar a recalcitrância. (BLACKWILL & CAMPBELL, 2016; p. 16, tradução nossa)³².

Essa mudança de programa na política externa chinesa está vinculada a mudanças em todas as dimensões dos fatores cruciais responsáveis por induzir a alteração na condução da política externa de um país. Segundo Hermann (1990), esses fatores são quatro: perfil da liderança, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos.

No caso chinês, observa-se que em todos os níveis houve alteração em maior ou menor grau. No que diz respeito ao *perfil da liderança*, Xi Jinping

³⁰ Em maio de 2013, as Forças Armadas enviaram uma proposta formal para o estabelecimento de uma ADIZ do Mar da China Oriental. A proposta foi aprovada pelo comitê central do PCCh. A motivação seria a “tendência dos Estados vizinhos em avançar na defesa de fronteiras marítimas desfavoráveis” ao país.

³¹ As negociações para a construção de uma base chinesa no Djibouti começaram ainda em 2015. Desde sua construção, a base em Djibuti tornou-se um posto avançado cada vez mais importante no Chifre da África. A localização geoestratégica da base fornece nos dá indícios dos interesses chineses para a região e dessa nova postura do país.

³² Excerto original: What sets Xi’s foreign policy apart the most is his willingness to use every instrument of statecraft, from military assets to geoeconomic intimidation, as well as explicit economic rewards, to pursue his various geopolitical objectives. Although China has used geoeconomic instruments for more than fifteen years, the current leadership controls more wealth than any other government in Chinese history and exhibits a greater willingness to use it in an assertive, nuanced, and diversified way to simultaneously induce cooperation and penalize recalcitrance

promoveu uma série de reformas ambiciosas que vem reconfigurando a política interna chinesa e a política externa. Em seu discurso durante o 19º Congresso Nacional do PCCh, Xi anunciou o início da intitulada “nova era do socialismo com características chinesas”, remetendo às modificações realizadas por Deng no que tange à economia de mercado da China, e que estão na base do desenvolvimento econômico chinês. O governo de Xi Jinping, nesse sentido, procura promover o crescimento das indústrias chinesas que foram deixadas de lado na primeira fase de alavancagem do crescimento econômico, que priorizou o desenvolvimento do mercado de commodities e no fomento da mão de obra barata. Xi pretende manter em parte esta política, todavia, procura priorizar a inovação tecnológica e a queda de barreiras comerciais em âmbito internacional, a fim de que a China atraia mais capital de investidores internacionais, e ao mesmo tempo fortaleça suas capacidades internas relacionadas às áreas de tecnologia digital, engenharia, genética, aeroespacial, ciberespacial e inteligência (DAEKWON, 2017). Outro projeto central para a política de afirmação de Xi Jinping é a luta contra a corrupção. Em outros termos, trazer o “império da lei” para o Estado chinês. Contudo, a ideia de Estado de Direito apresentada por Xi difere um pouco da perspectiva ocidental – sendo possível defini-lo como “estado de direito com características chinesas”, segundo o qual o PCCh é o principal executor das leis, sendo vetada qualquer confrontação ao partido (BROWN, 2018).

O perfil de liderança e as reformas instituídas por Xi, que estabelecem uma *reestruturação doméstica* no país, desafiaram muitas das regras formais e informais da política de elite chinesa. Isso levou alguns setores a argumentarem que ele quebrou a norma tradicional de liderança coletiva estabelecida por Deng Xiaoping. A autoridade coletada pessoalmente por Xi, e essa revisão ou abandono dessas regras informais, levaram alguns a argumentar que a política das elites chinesas está sendo desinstitucionalizada (WANG e ZENG, 2016). Esse quadro gera implicações para a *burocracia* chinesa que se adapta a esse contexto de mudanças. Segundo Wang e Zeng (2016),

Xi tem uma agenda doméstica ainda mais dramática. Desde que assumiu o poder, ele lançou um ambicioso programa de reformas para transformar o partido-estado. Um aspecto crítico da abordagem de governança da Xi é seu alto grau de centralização de poder. Através

de várias reformas institucionais, ele trouxe as hierarquias militares, de segurança, relações exteriores e poder econômico do estado-partido sob seu controle direto. Sua campanha anticorrupção prendeu um grande número de figuras muito poderosas, incluindo o ex-líder de segurança do Partido Comunista Chinês (PCC) Zhou Yongkang. Muitos estão preocupados que ele esteja criando um culto à personalidade [...], e que ele esteja se tornando tão poderoso quanto ex-líderes importantes como Mao Zedong e Deng Xiaoping (Zheng & Chen, 2015). Isso levou alguns observadores da China a questionarem se ele está transformando a China em um país onde "um homem governa". (WANG & ZENG, 2016, p. 2; tradução nossa)³³.

Esse contexto interno, no entanto, não é o principal propulsor de mudanças nas ações externas da China. A segunda década do século XXI tem sido marcada por diversos *choques externos* que implicaram na alteração do perfil de inserção internacional do país.

A crise financeira de 2007/8 iniciou um processo de reversão do ciclo virtuoso de crescimento da economia mundial. Esse quadro contribuiu para um aumento da competição entre as Grandes Potências, especialmente entre as potências tradicionais e as potências emergentes, por mercados e posições geopolíticas favoráveis. No caso da Ásia, que vivenciava um processo, à época, de aproximação e concertação, principalmente entre China e Japão, a partir do final dos 2010, observa-se uma tendência de ampliação da pressão hegemônica sobre a região. Esse quadro levou ao aumento das tensões regionais³⁴ e ao subsequente fracasso do processo de aproximação entre os vizinhos asiáticos. A isso soma-se o lançamento do pivô dos EUA para a Ásia, cujo objetivo era balancear o crescimento chinês. Assim, os EUA procuraram esvaziar os fóruns liderados pela China, e ampliou a presença militar do país na Ásia-Pacífico. Em

³³ Excerto original: Xi has an even more dramatic domestic agenda. Since taking power, he has launched an ambitious reform programme to transform the party-state. A critical aspect of Xi's governance approach is its high degree of power centralisation. Through several institutional reforms, he has brought the party-state's military, security, foreign affairs, and economic power hierarchies under his direct control. His anti-corruption campaign has arrested a large number of very powerful figures, including the former security tsar of the Chinese Communist Party (CCP) Zhou Yongkang. Many are worried that he is creating a cult of personality, and that he has become as powerful as former paramount leaders such as Mao Zedong and Deng Xiaoping (Zheng & Chen, 2015). This has led some China watchers to ask whether he is turning China into 'one-man rule'.

³⁴ Dentre esses eventos que marcam o acirramento das tensões destaca-se i) a eleição de Lee Myung-Bak (2008-2013) na Coreia do Sul, que defendia o fim da Sunshine Policy e uma política mais dura em relação à Coreia do Norte; ii) a manutenção da base estadunidense em Okinawa em 2010, o que levou à renúncia de Y. Hatoyama; iii) o afundamento da corveta sul-coreana Cheonan em 2010, que foi atribuído pelos EUA e Coreia do Sul à Coreia do Norte, enquanto Rússia e China concluíram que havia sido efeito de uma mina submarina da Guerra da Coreia; iv) as disputas pelas ilhas Senkaku/Diaoyu que levaram às manifestações anti-Japão na China

grande medida, à ascensão de Xi Jinping ao poder e inflexão na política externa do país são respostas a esses estímulos externos.

3 A Presença Chinesa no Oriente Médio e o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF): mudanças e continuidades

O Oriente Médio³⁵ (definição geopolítica, não geográfica) tem passado por uma série de transformações, principalmente a partir da série de revoltas que eclodiram na região na segunda década do século XXI. Essas mudanças abrangem mudanças na polarização regional, bem como geram alterações no mapa da região. Além disso, inserem-se em um ciclo mais amplos de alterações na ordem regional. Segundo Nasser (2011),

O curso dos acontecimentos no Oriente Médio desde o fim da Guerra Fria (1991) até o início dos anos 2000 foi emoldurado, acima de tudo, por quatro eventos regionais, com seus impactos mundiais: a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990; a assinatura de acordo de paz entre israelenses e palestinos em 1993; o ataque da Al-Qaeda aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001; e a ocupação anglo-americana do Iraque em 2003. (NASSER, 2011; p. 144)

Diante desse contexto, o avanço geoeconômico e geopolítico de Pequim em direção à região soma-se a essa série de mudanças e altera as dinâmicas regionais. Desde a primeira década de 2000, o comércio da China com a região aumentou em cerca de 400% entre 2005 e 2015 (KAZEMI & CHEN, 2014). Além disso, Pequim vem investindo na construção de infraestruturas na região, bem como desenvolvendo projetos de cooperação tecnológica, especialmente via CASCF.

Importa notar que a aproximação da China com os países do Oriente Médio não inclui apenas os países árabes. O Irã, por exemplo, ao longo do século XXI, foi se configurando com um importante parceiro de Pequim, especialmente, pelo fornecimento de recursos energéticos. Desse modo, a China estruturou uma aproximação através do CASCF e de uma série acordos bilaterais com países do Grande Oriente Médio.

De modo geral, pode-se sintetizar os Interesses e objetivos da China para o Oriente Médio em quatro pontos, segundo Scobell e Nader (2016): (i)

³⁵ A região aqui analisada abrange o Oriente Médio (árabe e não árabe), o Norte da África, a Eurásia Central, o Afeganistão e Paquistão.

assegurar o acesso a recursos energéticos e relações econômicas proveitosas; (ii) balancear os Estados Unidos, mas sem abdicar de cooperação com Washington quando possível; (3) anulando a moral e/ou o apoio material aos extremistas muçulmanos que atuam no oeste do país principalmente; e (4) receber o respeito ligado ao status de grande potência.

As relações entre China e os países da região remonta à Conferência de Bandung em 1955. À época, Pequim fortaleceu relações especialmente com Egito, Síria e Iêmen. Entretanto, é só na década de 1970, após a entrada da China na ONU, que se ampliam as relações diplomáticas com a região, com destaque para o Iraque, Kuwait, Líbano, Jordânia e Turquia (SHICOR, 1979). A partir das reformas de Deng, a China ampliou os laços com a região como um todo. Entretanto, naquele contexto, a China era um exportador de petróleo, por isso a aproximação não estava centrada na cooperação energética.

O vertiginoso crescimento econômico chinês que se estruturou desde meados da década de 1970, nos anos 2000, impulsionou Pequim a buscar novos mercados em um processo de internacionalização da sua economia. Nesse contexto, no qual o país passou da condição de exportador de petróleo para a de importador, o Oriente Médio surge como potencial região para suprimento energético e para exportação de bens manufaturados.

O CASCF foi estabelecido em 2004, quando ocorreu a visita do presidente Hu Jintao à Liga Árabe. Naquele momento, dentro do contexto da estratégia do *going global*, a China procurou estabelecer vertebrar cooperação em quatro pilares: cooperação política nos fóruns internacionais; incremento dos laços econômicos, comerciais e investimentos (energia, transportes, telecomunicações, agricultura); intercâmbio cultural; e, treinamento de recursos humanos (CHINESE, 2015). Em termos práticos, o CASCF serve como um mecanismo importante para favorecer a coordenação política e aumentar o intercâmbio econômico e comercial.

Essa aproximação com países da região se deu em um contexto pós-11 de setembro, no qual a região tornou-se prioritária para a agenda de segurança dos EUA. A ocupação americana no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003) foi

seguida pelo aumento da presença chinesa na região. Dado que o governo de Hu Jintao procurava afirmar o “desenvolvimento pacífico”, o país procurou se afirmar como parceiro econômico e político dos países da região. O caso do Afeganistão é sintomático desse perfil. Enquanto Washington e Moscou procuravam promover auxílio financeiro e cooperar em termos de contrainsurgência e combate ao narcotráfico, a China investia em projetos de infraestrutura (rodovias, principalmente), que permitiu a Pequim abrir rotas terrestres em direção ao Irã.

Além disso, historicamente, a política externa chinesa é calcada no respeito à soberania e não-interferência nos assuntos internos. Diante de um contexto no qual a região estava inserida na agenda global das Grandes Potências, prioritariamente, sob um viés securitário, a opção chinesa foi a oportunidade de sobrepor as dificuldades dos anos 1990, quando a região vivenciou um abandono estratégico por parte das principais economias globais.

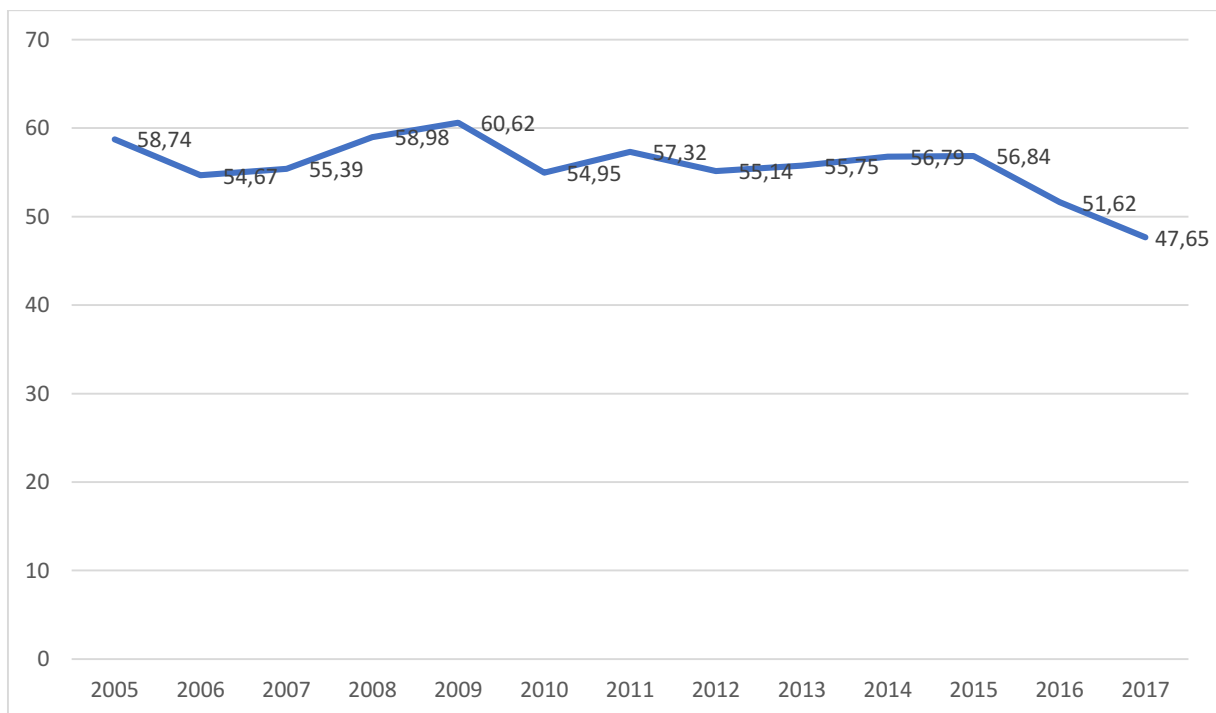
Assim, de modo similar ao que ocorreu em outras regiões, o crescimento da economia chinesa acabou promovendo o incremento das relações econômicas de Pequim com o Oriente Médio. O comércio bilateral sino-árabe, por exemplo, saltou de cerca de 36 bilhões de dólares em 2004 para aproximadamente 2,4 trilhões de dólares em 2012, durante o período do governo Hu Jintao (YAO, 2014). Além disso, no contexto pós-crise financeira de 2007-8, China e Estados árabes estabeleceram em 2010 uma “Cooperação Sino-árabe Abrangente e Desenvolvimento Comum de Parceria Estratégica”. Assim, na primeira década do século XXI, as relações da China com países da região foram se aprofundando e se fortalecendo.

Dentro da estratégia de inserção chinesa na região, alguns países assumiram protagonismo nesse contexto. A Arábia Saudita tem se consolidado como o principal exportador de petróleo bruto para China e, além disso, os dois países tem estabelecido cooperação em diversas áreas, incluindo energia nuclear, transportes, bem como investimentos em desenvolvimento de parques tecnológicos. O Irã, outro ator central na inserção chinesa no Oriente Médio, é visto por Pequim como um país estável que pode ajudar a proteger os interesses

geoestratégicos e econômicos chineses no Oriente Médio (SCOBELL e NADER, 2016).

Em grande medida, essas relações estavam vinculadas à busca chinesa por diversificação de parceiros energéticos que atendessem à demanda crescente do país. O gráfico 1 evidencia a importância do Grande Oriente Médio para as importações de petróleo bruto da China. Especialmente, entre 2005 e 2015, as importações dessa região correspondiam a mais de 50% do total das importações de Pequim. Entretanto, nos dois últimos anos da série, observa-se uma queda bastante significativa, o que já indica que no governo Xi Jinping observa-se uma variação da relação com a região. Nesse sentido, destaca-se que Pequim vem procurando ampliar suas importações de outros parceiros, como a América do Sul, Estados Unidos e Rússia.

Gráfico 1 - Total das Importações de Petróleo da China do Oriente Médio³⁶ (% total) (2005-2017)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de *The Observatory of Economic Complexity* (2019).

A chegada de Xi Jinping representou também uma inflexão nas relações com o Oriente Médio. O estabelecimento da, à época denominada, iniciativa “One

³⁶ Os dados incluem os países do grande Oriente Médio.

Belt, One Road” (OBOR) em 2013, fortaleceu uma série de conjecturas acerca do futuro das relações da China com a região. O novo líder chinês assumiu o poder quando o Oriente Médio ainda enfrentava os reflexos geopolíticos e econômicos da “Primavera Árabe”. Essa conjuntura dificultou um pouco a inserção do país na região imediatamente, entretanto os fatores (internos e externos) que impulsionavam a maior presença a maior assertividade chinesa acabaram prevalecendo e o novo governo remodelou as relações com a região. Em grande medida,

A perspectiva que passou a ganhar força nesse cenário seria a de que a política externa chinesa, agora mais assertiva, passa a considerar o estabelecimento de uma nova estratégia para a região, aproveitando o vácuo de poder deixado pela retirada dos EUA, principalmente a partir de meados da década de 2010. Essa percepção foi reforçada pelo lançamento do primeiro documento chinês de “Política Árabe”, o qual reforçava o papel geoestratégico que o golfo pérsico, especialmente, teria na construção da Iniciativa *Belt and Road* (BRI). Segundo Tzogopoulos (2018),

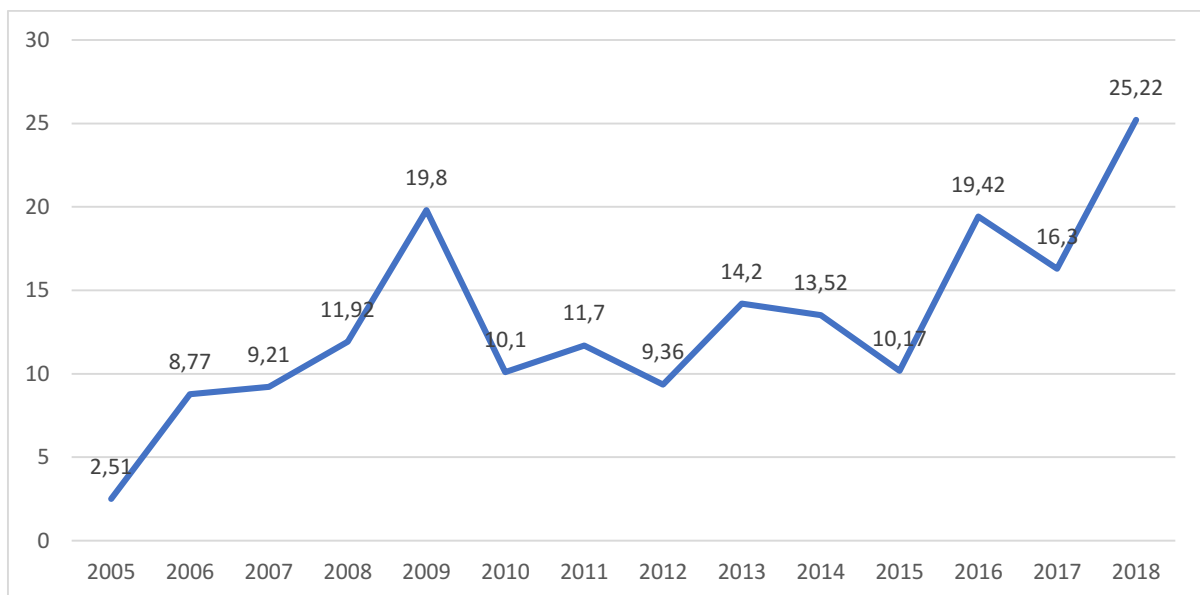
Do ponto de vista chinês, desde a turbulência na Ásia Ocidental e no Norte da África, os Estados do Golfo se tornaram uma "zona especial" próspera, em contraste com outros países árabes que sofreram crise econômica severa. A conexão da BRI com o Golfo é alcançada através do Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC) e do Corredor Econômico China-Centro-Oeste da Ásia (CCWAEC). O desenvolvimento harmonioso dessa conexão pode reduzir a dependência de Pequim do Estreito de Malaca para seu comércio internacional. (TZOGOPOULOS, 2018; s/p)

A BRI, nesse sentido, deu sentido estratégico às relações entre China e Oriente Médio. Assim, passa-se da fase de relações comerciais e econômicas abrangentes que prevalecia no governo Hu Jintao, para uma política ordenada de uma estratégia global reativa à pressão que a China passou a enfrentar a partir do lançamento do pivô dos EUA para a Ásia. O incremento da presença dos EUA na região da Ásia-Pacífico só foi possível em virtude do correspondente desengajamento do Oriente Médio. Esse processo deve-se à relativa estabilização da situação no Iraque e no Afeganistão. Por essa razão, observa-se que existe uma relação de dependência entre os desdobramentos políticos e securitários do Oriente Médio e o Extremo Oriente. Seja por aspectos ligados à geopolítica do petróleo e à geopolítica marítima, as dinâmicas sub-regionais

apresentaram maiores interfaces nessa última década. Em grande medida, é a transformação geopolítica derivada da ascensão da China e da Índia o principal propulsor dessas mudanças. Desse modo, a política de balanceamento é o primeiro elemento material que vincula os dois teatros de modo mais efetivo na segunda década do século XXI.

Essa priorização da região do ponto de vista econômico encontra respaldo na ampliação dos investimentos de Pequim na região, os quais vêm aumentando e ganhando força nos últimos anos, como demonstra o gráfico 2 abaixo. Observa-se que essa tem sido uma tendência desde o início da série analisada, mas que se reforça após a superação do período de maior turbulência no imediato pós-primavera árabe.

Gráfico 2 – Investimentos Chineses no Grande Oriente Médio (incluindo Norte da África) (2005 - 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de *China Global Investment Tracker* (2019).

A política externa chinesa no Oriente Médio tem acelerado seu engajamento com a região, antes tratada como periférica na agenda externa do país. Desse modo, para além das áreas de cooperação técnica e comercial, a nova fase das relações chinesas com a região engloba o aumento de investimentos e de presença militar, como demonstra a instalação da base no Djibouti.

Os países da região sempre procuraram que Pequim adotasse uma postura mais ativa no que tange às questões securitárias e críticas da região. Entretanto, o histórico da política externa chinesa não tem como característica esse perfil de atuação, embora sua diplomacia tenha se tornado mais proeminente durante o governo de Xi Jinping – com a China aumentando sua atuação como mediadora nos conflitos regionais. Nesse sentido, a China mediu a crise do Iêmen sediando conversações entre o Irã e a Arábia Saudita ao longo de 2015 e 2016; em 2017, sediou o “Simpósio da Paz Palestino-Israelense”; e, em 2018, recebeu o Simpósio Internacional sobre questões sírias (XI, 2018). Além disso, a China tem papel importante nas mediações das relações do Irã com a comunidade internacional. Na esfera militar, a presença de Pequim se materializa através da venda de armamentos, da participação em missões de paz da ONU, a presença crescente de suas forças navais e do engajamento em luta antiterrorismo.

Esse quadro representa uma inflexão, um maior protagonismo, mas não uma ruptura com a histórica postura chinesa de neutralidade e de atuar como mediadora na região. Mais do que isso, se mantêm os objetivos de não consolidar uma atuação através de proxies na região, nem de igualar a atuação dos EUA ou da Rússia, por exemplo. Entretanto, há indicadores que essas relações assumem caráter estratégico para Pequim. Esse novo perfil reflete a nova visão implementada por Xi Jinping e pela busca ativa por uma condição de maior protagonismo no cenário internacional, fazendo com que sua postura no plano internacional reflita o seu protagonismo econômico. Esse contexto de mudança na inserção internacional chinesa deriva, em grande medida, do choque externo que tem sido o acirramento das interações entre as Grandes Potências, especialmente, as com Washington.

4 Considerações Finais

A chegada de Xi Jinping ao poder representou uma mudança de programa na política externa chinesa. Desde o final da Guerra Fria, a perspectiva da manutenção de um “consenso de Pequim”, embasado por um crescimento orientado pelos investimentos, sofreu pressões intensas à medida de que a conjuntura foi se moldando. Em grande medida, o acirramento de tensões

regionais ampliou a necessidade do país de ampliar sua participação nos fóruns regionais e globais. Ou seja, diante de um quadro de ampliação da atuação dos Estados Unidos e aumento da pressão dos organismos internacionais para uma adequação ao receituário neoliberal, a China buscava se apoiar em uma política global para contrabalançar essa mudança desfavorável.

Na primeira fase, no governo de Hu Jintao e Wen Jiabao, a China procurou aumentar sua presença geoeconômica em múltiplas regiões do globo, e isso se materializou também no Oriente Médio. A inserção chinesa na região esteve vinculada diretamente às necessidades energéticas crescentes do país. É, nesse contexto, que o estabelecimento do Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF) emerge como um espaço para a ampliação da cooperação com a região.

Entretanto, ao passo que os efeitos da crise financeira se materializaram, e recrudesceram as relações entre EUA e China, e ascende ao poder Xi Jinping, as relações com o Oriente Médio passam a adquirir dimensão estratégica para os objetivos chineses. De certo modo, observa-se que as mudanças introduzidas pelo novo líder nesses últimos anos acompanham um processo de maior assertividade da China em outras regiões igualmente. Por isso, torna-se crucial a análise desses contextos regionais de modo vinculado, verificando em que grau desequilíbrios ou reajustes de balanço de poder em uma região geram implicações para as dinâmicas de outras regiões. Portanto, é, desse modo, que a política externa chinesa para o Oriente Médio no governo de Xi Jinping é reflexo de alterações geopolíticas mais profundas e que se vinculam às dinâmicas do extremo oriente e de um nível sistêmico. Para os países da região, a China aparece como uma opção viável e que, à medida que atua de modo mais incisivo, pode ser um fator importante para auxiliar nas crises regionais sem as contrapartidas que os EUA, por exemplo, exigem. Embora esse seja um processo ainda em curso, já é possível observar que há uma tendência do crescimento do protagonismo chinês na região.

Referências Bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- BLACKWILL, Robert D.; CAMPBELL, Kurt M. Xi Jinping on the Global Stage: Chinese Foreign Policy Under a Powerful but Exposed Leader. Council Special Report No. 74. Council on Foreign Relations, 2016.
- BROWN, Kerry. The anti-corruption struggle in Xi Jinping's China: an alternative political narrative. *Asian Affairs*, London, v. 49, n. 1, 15 Feb. 2018.
- BRUCE-LOCKHART, Anna. China's \$900 billion New Silk Road. What you need to know. World Economic Forum, Cologny/Geneva, jun. 2017.
- CHINESE FM attends Sino-Arab cooperation forum in Cairo. Embassy of The People's Republic of China in the Arab Republic of Egypt, 15 de abril de 2004. Disponível em: <http://eg.china-embassy.org/eng/zxxx/t157535.htm>
- DAEKWON, Son. Xi Jinping Thought Vs. Deng Xiaoping Theory. In: *The Diplomat*, Washington, out. 2017.
- Decade. *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)* Vol. 8, No. 4, 2014.
- FALLON, Theresa. The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia. *American Foreign Policy Interests*, 37:140–147, 2015.
- Mediterranean. Center for International and European Studies, 2018.
- QI Hao. China Debates the 'New Type of Great Power Relations'. *The Chinese Journal of International Politics*, 349–370, 2015.
- QIN Yaqing. Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 285–314, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995.
- SCOBELL, Andrew; NADER, Alireza. *China in the Middle East: The Wary Dragon*. RAND, 2016.
- SHICOR, Yizhak. 1979. *The Middle East in China's Foreign Policy, 1947–1977*. New York: Cambridge University Press.
- SUN, Degang. China's Soft Military Presence in the Middle East. *Middle East Institute*, março, n. 11, 2015.
- SUNA, Degang; ZOUBIR, Yahia. China's Response to the Revolts in the Arab World: A Case of Pragmatic Diplomacy. *Mediterranean Politics*, Vol. 19, n. 1, 2–20, 2014.
- TZOGOPOULOS, George N. *China's BRI, the Middle East and the*
- VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo e NEVES, Pedro. As implicações internacionais do modelo chinês de desenvolvimento do Sul Global: Consenso

Asiático como uma rede em potencial. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2014, vol.57, pp.91-107.

WANG, Zhengxu and ZENG Jinghan. Xi Jinping: the game changer of Chinese elite politics? *Contemporary Politics*, 2016.

XI, Chen. China in the Post-Hegemonic Middle East: A Wary Dragon? *E-International Relations*, 22 de novembro de 2018.

YAN, Xuetong. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, Oxford: Oxford University Press, v. 7, n. 2, p. 153–184, Apr. 2014.

YAO, Kuangyi. China-Arab States Cooperation Forum in the Last

ZHA Daojiong; MEIDAN, Michal. China and the Middle East in a New Energy Landscape. *Asia Programme*, Chatam House, 2015.

Inserção Externa e Desenvolvimento Econômico da China Durante o Período Maoísta (1949-1978)

Miguel Henriques de Carvalho³⁷

Resumo

O presente trabalho dedica-se ao exame das relações políticas e econômicas externas da República Popular da China (RPC) e seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico do país, durante o chamado Período Maoísta (1949-1978). Ao longo destas quase três décadas, propõe-se como critério de periodização a natureza das relações externas chinesas com as duas principais potências econômicas e militares desta época: União Soviética e Estados Unidos. Estabelecemos três fases da política externa chinesa: Primeira Fase (1949-1964) Aliança com o bloco soviética; Segunda Fase (1964-1971) Isolamento (1964-1971); Terceira Fase (1971-1978) Aliança com o bloco norte-americano. A Primeira Fase tem início em 1949, com o triunfo das forças comunistas no continente, lideradas por Mao Tsé-tung, sendo seu principal aliado externo, até 1964, a URSS. Por sua vez, a RPC encontrava-se rompida com os Estados Unidos, que seguiram apoiando o governo liderado pelo Partido Nacionalista, situado na ilha de Taiwan, onde teria prosseguimento a República da China (RC). Contudo, desde 1956, inicia-se o gradativo distanciamento político entre RPC e União Soviética, que se traduz na retirada dos técnicos soviéticos da RPC em 1960, culminando com o rompimento diplomático em 1964. Tinha início a Segunda Fase, marcada pelo isolamento diplomático chinês em relação às duas principais potências. A partir 1971, inicia-se a Terceira Fase, com o processo de reaproximação entre a RPC e os Estado Unidos, seguido pela admissão da RPC na ONU em 1972 em substituição à RC e o restabelecimento das relações diplomáticas chinesas com os países do bloco capitalista. Assim, o objetivo do

³⁷ Doutorando do PPGE-IE-UFRJ, bolsista CNPq e pesquisador do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ.

artigo é identificar como, em cada fase da política externa, a inserção da economia chinesa na economia internacional, tanto do ponto de vista comercial quanto financeiro, condicionou e impactou a trajetória de crescimento econômico e mudança estrutural, associada ao processo de industrialização e urbanização durante o período.

Palavras chave: **Inserção externa chinesa; desenvolvimento econômico; Mao Tsé-tung**

Introdução

O propósito deste artigo é indicar, em caráter preliminar e com base em alguns dados disponíveis, o sentido geral das principais transformações que ocorreram na economia chinesa durante o Período Maoísta (1949-1978) relacionadas, de um lado, ao processo de mudança estrutural que o país experimentou traduzida na industrialização pesada e na urbanização em curso no país, e, de outro, ao padrão de inserção internacional neste período. O trabalho está organizado em três seções. A seção 1 destina-se ao exame da evolução do desempenho da economia, com ênfase nas transformações da estrutura de oferta chinesa tanto no setor industrial como no setor agrícola. Na seção 2 é feito um breve balanço do padrão de inserção externa do país durante o Período Maoísta. Na seção 3, seguem as considerações finais.

1. Mudança estrutural da China durante o Período Maoísta (1940-1978)

Como indicado por Medeiros (2015, p. 22, nota 3) sobre os conceitos de “estrutura produtiva” e “industrialização”:

“Na economia do desenvolvimento de base estruturalista, a estrutura produtiva em um determinado país é formada pelo conjunto de setores, atividades produtivas e de suas relações definidas por meio de uma dada

tecnologia. A introdução de novos padrões de consumo e processos produtivos altera a composição intersetorial do produto – que a introdução de novos padrões de consumo e processos produtivos altera a composição intersetorial do produto – que evolui da agricultura à indústria e serviços – e da composição intrasetorial, favorecendo as atividades qualificadas. O que distingue uma economia industrializada é uma particular configuração da estrutura produtiva, incluindo o setor de bens de capital e uma ampla variedade de bens e serviços, que, a despeito de apresentarem distintos níveis de produtividade, não configuram estruturas produtivas desarticuladas ou apresentam marcadas discontinuidades tecnológicas. A heterogeneidade estrutural é um traço essencial das economias atrasadas, em que é muito mais alto o desnível da produtividade da agricultura de alimentos em relação às atividades urbanas (heterogeneidade interna) e entre o setor exportador e as demais atividades (heterogeneidade externa) (Medeiros, 2012b). Esta concepção de estrutura produtiva (setor específico) esteve na origem da economia do desenvolvimento e, dependendo do modelo econômico usado, foi considerada um fator original limitante da distribuição de renda e da acumulação de capital.”

O final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, assinala o encerramento definitivo da presença estrangeira no país – exceto em Hong Kong e Macao, reintegradas ao território chinês em 1997 e 1999, respectivamente. Por sua vez, o triunfo da Revolução Chinesa conduzida pelo PCC em 1949 levou a criação da RPC, embora o governo nacionalista tenha conseguido dar continuidade à República da China, na ilha de Taiwan, que se manteve como um Estado Nacional independente até os dias de hoje. Desde sua fundação, o poder político da RPC esteve concentrado nas mãos do PCC, que, ao controlar o Estado chinês, se sobrepôs aos senhores da terra, à incipiente burguesia nacional e aos interesses internacionais remanescentes do pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente, na Manchúria e cidades portuárias, internalizando, definitivamente, os centros políticos de decisão no país. A Revolução Chinesa de 1949 trouxe não apenas a promessa de uma ordem social igualitária, capaz de enterrar as estruturas sociais tradicionais herdadas, mas, também, o compromisso com o progresso econômico, associada à industrialização do país,

e com a afirmação da soberania do país na ordem internacional que se configurou após o final da Segunda Guerra Mundial. Entre 1949 e 1978, a China conseguiu dominar tecnologias militares estratégicas, como a bomba atômica (1964) e a bomba de hidrogênio (1969), preservando sua integridade territorial.

A estatização dos meios de produção e a planificação da economia alcançaram avanços expressivos na industrialização pesada e na infraestrutura. Em relação ao processo de estatização dos meios de produção, em 1957 praticamente o conjunto das empresas do setor industrial encontravam-se diretamente subordinadas ao planejamento central, realidade que estaria presente de forma absoluta até 1978, como observamos na Tabela 1. Cumpre observar que em uma economia planificada, tal como a chinesa no Período Maoísta, são as restrições pelo lado da oferta agregada que lideram o ritmo de crescimento do país, na medida em que o governo dispõe de meios para mobilizar toda a capacidade produtiva e força de trabalho disponíveis no país.

Tabela 1

China: Evolução da composição por tipo de propriedade do valor da produção bruta industrial em anos selecionados entre 1952 e 1978 (%)

Tipo de propriedade	1952	1957	1962	1965	1970	1975	1978
Empresa Estatal	41,5	53,7	87,8	90,1	87,6	81,1	77,6
Empresa Coletiva	3,2	19,0	12,2	9,9	12,4	18,9	22,4
Empresa Individual	20,6	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros tipos de propriedade ¹	34,7	26,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Inclui empresas privadas e empresas em que há parceria público-privada.

Fonte: CSY (2000).

Segundo Maddison (2007, p. 44), entre 1952 e 1978 a economia da China cresceu a uma taxa anual média de 4,4% a.a., um ritmo de crescimento muito superior ao verificado entre 1820 e 1952, quando esta taxa foi de 0,22% a.a., como observa-se na Tabela 2.

Tabela 2.

Taxa anual de crescimento médio do PIB da China e de outros países em períodos selecionados entre 1700 e 1978 (% a.a.)

	1700- 1820	1820-1952	1952-1978
China	0,85	0,22	4,39
Índia	0,17	0,56	3,85
Japão	0,25	1,74	7,86
Europa	0,58	1,71	4,37
Estados Unidos	2,72	3,76	3,61
URSS	0,69	2,05	4,5
Mundo	0,52	1,64	4,59

Fonte: Maddison (2007, p. 44).

Ainda segundo Maddison (Idem), apesar do PIB chinês triplicar entre 1952 e 1978, em termos internacionais, sua participação na economia mundial, manteve-se durante por todo este período em torno de 5%, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3.

Comparação internacional: Participação na economia mundial da China e de alguns países em anos selecionados entre 1700 e 1978 (% do PIB mundial).

	1700	1820	1952	1978
China	22,3	32,9	5,2	4,9
Índia	24,4	16,0	4,0	3,3
Japão	4,1	3,0	3,4	7,6
Europa	24,9	26,6	29,3	27,8
Estados Unidos	0,1	1,8	27,5	21,6
URSS	4,4	5,4	9,2	9,0

Fonte: Maddison (2007, p. 44).

Em termos populacionais, a China cresceu rapidamente ao longo do Período Maoísta. Enquanto entre 1820 e 1948, a população chinesa crescera 49%, apenas nos 26 anos decorridos entre 1952 e 1978, o país passou de 569 milhões de habitantes para 956 milhões, um aumento de 68%, o que corresponde a uma taxa anual média de crescimento de 2,01% a.a. (MADDISON, 2007, p. 44). Este extraordinário aumento populacional levaria as autoridades chinesas, já em 1972, a adotarem um conjunto de medidas com o objetivo de controlar a natalidade, sendo sancionada em 1978 a política de filho único – política que vem sendo flexibilizada nos últimos anos.³⁸ Desta forma, entre 1700 e 1820 o PIB *per capita* chinês permaneceu essencialmente o mesmo e entre 1820 e 1952 declinou a uma taxa anual média de 0,1% a.a. No período posterior, entre 1952 e 1978 esta tendência foi invertida, com a taxa anual média de crescimento sendo de 2,33 a.a., contudo, abaixo da média mundial neste período, de 2,62% a.a., como vemos na Tabela 4.

Tabela 4.

Comparação internacional: taxa anual de crescimento médio do PIB per capita da China e de outros países em períodos selecionados entre 1700 e 1978 (% a.a.)

	1700-1820	1820-1952	1952-1978
China	0,00	-0,10	2,33
Índia	-0,03	0,13	1,66
Japão	0,13	0,95	6,69
Europa	0,14	1,05	3,63
Estados Unidos	0,72	1,61	2,24
URSS	0,10	1,11	3,55
Mundo	0,07	0,93	2,62

Fonte: Maddison (2007, p. 44).

³⁸ Sobre a política de filho único na China, ver NAUGHTON (2007, pp. 161-178).

Os dados publicados pelo *Chinese National Bureau of Statistical (NBS)*, seja aqueles disponíveis nos anuários estatísticos no *Statiscal Chineses Yearbook* ou aqueles que constam no livro “60 Years of New China (Apud: CHEREMUKHIN, et alli., 2017) apresentam resultados distintos para o Período Maoísta em termos de crescimento. Assim, podemos ver a diferença entre estes dados e aqueles disponibilizados por Maddison (2007) para a taxa anual média de crescimento da população, do PIB e do PIB per capita, na Tabela 5.

Tabela 5

China: Taxa anual média de crescimento do PIB, população e PIB per capita entre 1952 e 1978 segundo o Chinese Statistical Yearbook e Maddison (% a.a.)

	PIB	População	PIB per capita
1. Chinese Statistical Yearbook	6,15	2,24	3,91
2. Madisson (2007)	4,39	2,01	2,33
1 - 2 (em pontos percentuais)	1,76	0,23	1,58

Fonte: CSY (2001) e Maddison (2007, p. 44).

Não é objetivo deste trabalho contrastar as metodologias utilizadas em casa uma das aferições, apenas indicar que em ambos os casos a economia chinesa sustentou taxas de crescimento elevadas, em que pese as oscilações que ocorreram ao longo do Período Maoísta. Na Tabela 6, vemos o desempenho econômico da China em cada um dos seus subperíodos.³⁹ Enquanto entre 1952 e 1958, que compreende o Primeiro Plano Quinquenal (1952-1957) e o primeiro ano do Grande Salto Adiante (1958-1961), o PIB cresceu 10,6% a.a. e o PIB per capita 8,1%, na média do triênio posterior (1958-1961), o PIB caiu a uma média -5,9% a.a. e o PIB per capita, -5,8% a.a. Segue-se o período da Recuperação Econômica (1961-1966) em que o PIB e o PIB per capita crescem a taxas anuais médias de 8,3% e 5,6%, respectivamente. Novamente, na fase mais aguda da

³⁹ Para uma análise da periodização da economia chinesa durante o Período Maoísta, assim como um balanço das transformações políticas e econômicas do período, ver CARVALHO (2015).

Revolução Cultural (1966-1968), assiste-se ao recuo do PIB e do PIB per capita, em -4,3% e -6,7%, respectivamente. Entre 1968 e 1978, o PIB cresce em média 8,2% a.a. e o PIB per capita, 6% a.a. (CSY, 2002). O Grande Salto Adiante (1958-1961) e o auge da Revolução Cultural (1966-1968), assinalam, portanto, momento de elevada retração da economia, prejudicando a tendência de crescimento do Período Maoísta.

Tabela 6

China: Taxa de crescimento anual média e crescimento do PIB e do PIB per capita em períodos selecionados entre 1952 e 1978 (% a.a.)

Período	PIB	PIB per capita
1952-1958	10,6	8,1
1958-1961	-5,9	-5,8
1961-1966	8,3	5,6
1966-1968	-4,3	-6,7
1968-1978	8,2	6,0
1952-1978	6,0	3,9

Fonte: CSY (2002).

Pela ótica da demanda, o PIB, o componente que cresceu de maneira mais acentuada foi a Formação Bruta de Capital Fixo, que cresceu a uma taxa anual média de quase 10%, sobretudo na primeira fase associada ao Primeiro Plano Quinquenal, como podemos observar na Tabela 7.

Tabela 7

China: Taxa de crescimento anual média de crescimento dos componentes do PIB pela ótica da demanda em períodos selecionados entre 1952 e 1978 (% a.a.)

Período	Consumo das famílias	Consumo do governo	Formação bruta de capital fixo	Variação de estoques	Exportações	Importações
1952-1958	7,7	5,1	26,2	4,8	15,9	8,3
1958-1961	-1,6	5,4	-16,7	-26,3	-15,6	-16,2
1961-1966	5,4	6,0	13,2	29,2	7,5	8,1
1966-1968	1,6	-9,5	-15,0	-10,9	-7,5	-9,7
1968-1978	5,5	10,0	14,1	9,2	11,7	14,4
1952-1978	4,8	6,0	9,9	5,1	6,7	5,9

Fonte: CSY (60 Y).

Embora o investimento tenha crescido de forma mais acentuada que os demais itens da demanda agregada, como vemos na Tabela 8, sua parcela na demanda agregada é de 22,2% em média entre 1952 e 1978, ao passo que o consumo das famílias e do governo foi, respectivamente de 58,3% e 12,3%, o que indica o baixo excedente da economia chinesa capaz de permitir uma taxa de acumulação maior.

Tabela 8

China: Evolução da participação média dos componentes da demanda agregada no PIB entre 1952 e 1978 (%)

PIB pela ótica de demanda	1952-1978
Consumo das famílias	58,3
Consumo do governo	12,3
FBCF	22,2
Variação de estoques	7,0
Exportações	4,2
Importações	4,0

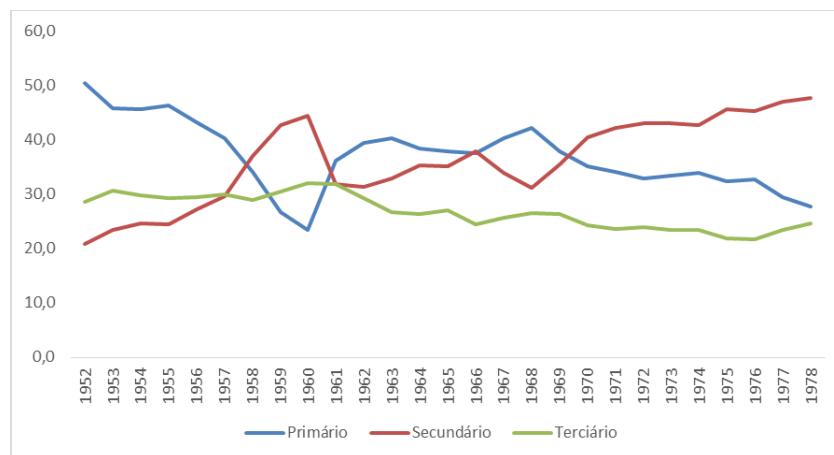
Fonte: National Statistics Bureau. "New China 60 Years Statistics Compilation". Apud: (2017) CHEREMUKHIN, et alli. (2017, p. 6, 7 e 15).

O processo de mudança estrutural, associado à industrialização e urbanização, experimentado pela China entre 1949 e 1978, exibiu as seguintes características:

(i) Redução do setor primário em favor do setor secundário, que a partir de 1970 torna-se, de maneira sustentada componente setorial do PIB. Assim, enquanto em 1952, o setor primário correspondia a 50,1% do PIB e o setor secundário 20,9%, em 1978, esta relação era, respectivamente, 28,1% e 48,2% (Gráfico 1).

Gráfico 1

China: Evolução da composição setorial do PIB entre 1952 e 1978 (% do PIB)



Fonte: CSY (2002).

(ii) Embora o emprego no setor secundário aumente sua participação no emprego total, o setor primário ainda será, com ampla margem, ao longo de todo o Período Maoísta a principal fonte de emprego, saindo de 83,5%, e 1952, para 70,5%, em 1978 (Tabela 9).

Tabela 9

China: Evolução da estrutura ocupacional por setor em anos selecionados entre 1952 e 2017 (% do total empregado)

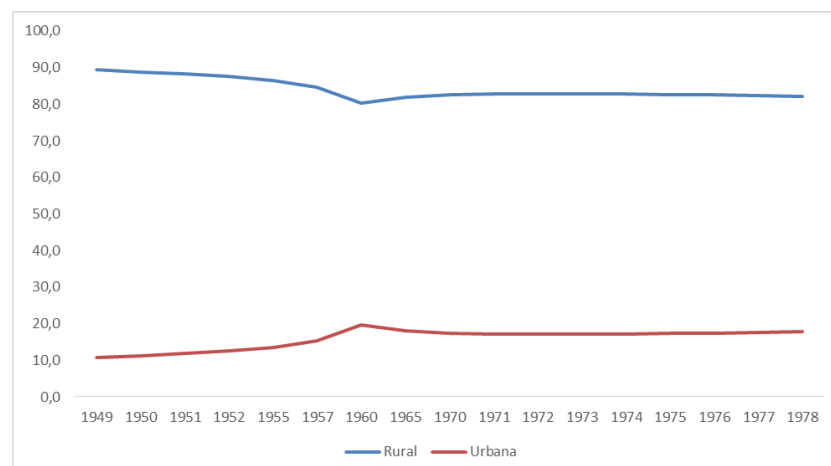
Ano	Primário	Secundário	Terciário
1952	83,5	7,4	9,1
1957	81,2	8,9	9,9
1962	82,0	7,8	10,1
1965	81,5	8,3	10,2
1970	80,7	10,1	9,2
1975	77,1	13,3	9,6
1978	70,5	17,3	12,2

Fonte: CSY (2018).

(iii) O avanço da industrialização não terá correspondente avanço da urbanização. Isto é, embora se verifique um processo de urbanização, com a população urbana saindo de 10,6% do total, em 1949, para 17,9%, em 1978, este crescimento é inferior ao aumento do peso dos setores secundário e, em menor medido, terciário (Tabla 10 e 11). Isto está associada à organização das comunas, incluídas como áreas rurais, e que também abrigam atividades produtivas não-agrícolas, como veremos adiante.

Tabela 10

China: Evolução da proporção da população rural e urbana em relação ao total entre 1949 e 1978 (% do total)



Fonte: CSY (2018).

Tabela 11

China: Evolução da taxa anual média de crescimento da população total, rural e urbana em períodos selecionados entre 1949 e 2017 (% a.a.)

Período	Total	Rural	Urbana
1949-1952	2,0	1,3	7,5
1952-1957	2,4	1,7	6,8
1957-1960	0,8	-1,0	9,5
1960-1965	1,8	2,3	0,0
1965-1970	2,7	2,9	2,0
1970-1978	1,9	1,8	2,3
1949-1978	2,0	1,7	3,9

Fonte: CSY (2018).

(iv) O processo de industrialização experimentada pela China se traduziu não apenas no crescimento do produto industrial de maneira ainda mais rápida do que o dos demais setores, como também, ao longo de todo o período, no avanço maior da indústria pesada em relação à indústria leve (Tabela 12). Assim, verifica-se o aumento da participação, da indústria pesada no produto industrial, que sai de 33,1%, em 1952, para 71,9%, em 1979 (Tabela 13), o que resulta na elevação per capita de diversos bens industriais, particularmente aqueles bens ligados à indústria pesada (Tabela 14). Este avanço, entre outros efeitos, se traduziu numa expansão de rede de transportes terrestres no país (Tabela 15).

Tabela 12

China: Evolução da taxa anual média de crescimento de setores industriais entre 1952 e 1978 (% do total - a preços constantes de 1970)

	1952-1957	1957-1965	1965-1975	1975-1979	1952-1979
1. Indústria leve ¹	6,8	11,3	4,3	5,7	9,2
2. Indústria pesada	23,7	11,5	11,9	12,8	9,9
2.1 Energia ²	13,5	19,7	13,8	12,3	8,4
2.2 Maquinaria ³	15,8	29,6	12,7	14,7	8,7
2.3 Insumos industriais ⁴	12,0	22,1	10,0	9,4	10,7

1. Inclui petróleo, carvão e energia elétrica.

2. Inclui maquinaria agrícola, industrial e equipamento de transporte.
3. Inclui produtos alimentares, têxteis e papel.
4. Inclui indústria química (exceto química de fibras), material de construção, madeira para construção e metalurgia

Fonte: JEC (1982, p. 316).

Tabela 13

China: Evolução da composição da estrutura industrial entre 1952 e 1978 (% do total - a preços constantes de 1970)

	1952	1957	1965	1975	1979
1. Indústria leve ¹	66,8	54,8	41,0	28,2	28,0
2. Indústria pesada	33,1	45,7	59,0	71,8	71,9
2.1 Energia ²	6,0	7,1	10,7	13,5	13,0
2.2 Maquinaria ³	7,9	13,8	19,5	30,5	29,7
2.3 Insumos industriais ⁴	19,2	24,8	28,8	27,8	29,2

1. Inclui petróleo, carvão e energia elétrica.
2. Inclui maquinaria agrícola, industrial e equipamento de transporte.
3. Inclui produtos alimentares, têxteis e papel.
4. Inclui indústria química (exceto química de fibras), material de construção, madeira para construção e metalurgia

Fonte: JEC (1982, p. 316).

Tabela 14

China: Evolução da taxa anual média de crescimento da produção física per capita de alguns produtos industriais em períodos seleccionados entre 1952 e 1999 (% a.a.)

Ano	Tecido (metros)	Papel e cartolina feitos à máquina (kg)	Fio têxtil (kg)	Carvão (tonelada)	Petróleo cru (kg)	Eletricidade de (kwh)	Aço (kg)
1952-1957	3,3	17,1	2,8	11,8	24,4	18,7	28,8
1957-1962	-13,7	3,3	-9,1	9,5	30,4	17,8	3,6
1962-1965	32,2	12,9	30,4	-1,0	22,3	11,2	19,5
1965-1970	5,0	4,0	6,6	6,1	18,8	8,4	4,9
1970-1978	0,4	5,7	-0,1	5,3	14,3	8,3	5,5
1952-1978	2,1	7,8	3,0	6,7	21,0	12,4	10,7

Fonte: CSY (2000).

Tabela 15

China: Evolução da extensão das linhas de transporte em anos selecionados entre 1952 e 1978 (10.000 km)

Ano	Ferrovias	Rodovias	Vias navegáveis no interior do país	Linhas aéreas	Dutos de petróleo e gás
1952	2,29	12,67	9,50	1,31	0,00
1957	2,67	25,46	14,41	2,64	0,00
1962	3,46	46,35	16,19	3,53	0,02
1965	3,64	51,45	15,77	3,94	0,04
1970	4,10	63,67	14,84	4,06	0,12
1975	4,60	78,36	13,56	8,42	0,53
1978	4,86	89,02	13,60	14,89	0,83

Fonte: CSY (2001).

(v) A respeito da desconcentração industrial, a industrialização chinesa deve ser vista à luz de dois aspectos. O primeiro relaciona-se à desconcentração de parte da atividade fabril para as comunas, que abrigaram, desde a época do Grande Salto Adiante, determinados segmentos da atividade fabril, como na área de adubos, cimento e máquinas agrícolas (Tabela 16).

Tabela 16

China: Participação das pequenas indústrias locais na produção de alguns ramos industriais em 1974-1975

Ramos industriais	% da produção total
Aubos	60-80
Cimento	57
Minério de ferro	28
Fundição	28
Aço bruto	13
Maquinas agrícolas	66
Energia elétrica	34
Carvão	28

Fonte: C. Howe. *China's Economy*, p. 128; JEC (1975, pp. 166-167, 269 e 276).

Por outro lado, o Período Maoísta também abrigou, em alguma medida uma concentração industrial ainda maior em favor das áreas costeiras (Leste) e do Norte e Nordeste, embora não tivesse ocorrido nenhuma desconcentração regional significativa no período (Tabela 17).

Tabela 17

China: Evolução da distribuição da produção industrial por região em anos selecionados entre 1957 e 1977 (% do total)

	1957	1965	1970	1977
Norte	22,7	22,3	20,1	18,8
Nordeste	15,5	18,0	20,2	20,5
Leste	35,6	34,1	33,8	34,3
Centr-Sul	14,3	14,0	14,5	14,8
Noroeste	3,5	4,6	5,2	5,1
Sudoeste	8,4	6,9	6,2	6,5

Fonte: JEC (1978, p. 246).

(vi) A produção agrícola, embora tenha crescido, terá um desempenho francamente inferior ao setor industrial, não sendo capaz de permitir um crescimento ainda maior da economia chinesa no período, sendo um ponto de elevada vulnerabilidade, como mostrou ser o caso na época do Grande Salto Adiante, quando houve um colapso da produção de alimentos. Entre 1952 e 1978, enquanto a produtividade do setor secundário (industrial e construção civil) se acelerou, crescendo a uma taxa anual média de 3,7% a.a., a produtividade agrícola manteve-se praticamente estagnada, crescendo a uma taxa média de 0,17% a.a.,⁴⁰ preservando-se, grosso modo, o nível da produção de alimentos *per capita* herdada do período anterior a 1949.⁴¹ Contudo, avanços notáveis ocorreram na área de insumos agrícolas modernos, particularmente na produção de fertilizantes químicos e do acesso à eletricidade no campo (Tabela 17), o que ajudam a explicar a elevação da produção agrícola no período, capaz de suportar, grosso modo, o rápido aumento populacional chinês entre 1952 e 1978 (Tabela 18). Destaca-se aqui a queda na produção de grãos entre 1957 e 1962, por ocasião do Grande Salto.

Tabela 17

China: Evolução da produção de insumos agrícolas tradicionais e modernos em anos selecionados entre 1933 e 1978

	Insumos tradicionais			Insumos modernos		
	Excreto humano (milhões de ton. de nutrientes)	Extrume animal (milhões de ton. de nutrientes)	Área irrigada (milhões de hectares)	Fertilizantes químicos (milhões de ton. de nutrientes)	Consumo de eletricidade nas áreas rurais (bi. de Kwh)	Tratores médios e grandes (unidades)
1933	1,3	1,1	26,5	0	0,0	0
1952	1,5	1,2	20,0	78	0,1	1.307
1957	1,7	1,7	27,3	373	0,1	14.674
1975	2,4	2,8	41,9	5.369	18,3	n.d.
1978	2,9	2,9	45,0	8.840	25,3	557.358

Fonte: Maddison (2007, p. 113).

⁴⁰ MADDISON, 2007, p. 70.

⁴¹ MORAIS, 2011, pp. 44-49.

Tabela 18

China: Evolução da taxa anual média de crescimento da produção física per capita de algumas atividades industriais em períodos selecionados entre 1952 e 1999 (% a.a.)

Período	Grãos	Algodão	Culturas oleóginos	Cana-de-açúcar	Chá	Frutas	Produtos aquáticos
1952-1957	1,2	2,3	-2,2	11,8	5,2	3,5	10,7
1957-1962	-4,7	-15,2	-14,5	9,5	-9,4	-4,4	-6,9
1962-1965	4,2	37,4	19,0	-1,0	8,4	3,6	6,8
1965-1970	1,5	-1,0	-1,9	6,1	4,0	0,2	-1,4
1970-1978	1,0	-2,5	2,1	5,3	6,4	5,2	2,8
1952-1978	0,4	0,0	-1,1	6,7	2,7	1,8	2,0

Fonte: CSY (2000).

A rigidez da oferta agrícola ao lado da restrição de Balanço de Pagamentos constituíram-se nos principais entraves para uma expansão ainda maior da economia chinesa no Período Maoísta, o que ajuda a explicar porque as Reformas Econômicas iniciadas em 1978 tenham se iniciado justamente pelo campo e pelo aprofundamento da integração do país às correntes internacionais de comércio ocidentais.

Por fim, cabem algumas observações acerca da evolução dos indicadores sociais na China ao longo do Período Maoísta. O acentuado aumento populacional registrado na China nestas três décadas relaciona-se ao fim dos conflitos armados – em que pese o extraordinário número de óbitos relacionados ao Grande Salto Adiante – e às melhorias verificadas na saúde básica, que redundaram numa sensível diminuição da taxa de mortalidade infantil, que caiu de 37 para 18,2 mortes a cada cem mil recém-nascidos, bem como no aumento da expectativa de vida de 38 para 64 anos.⁴² Paralelamente, houve um aumento expressivo da escolaridade da população chinesa medido

⁴² MADDISON, 2007, p. 65.

pela média dos anos dedicados ao ensino entre pessoas com mais de 15 anos, aumentando de 1,7, em 1952, para 5,33, em 1978.⁴³

Além da extensão dos serviços básicos de saúde e educação e da reforma agrária no campo – sucedida pela coletivização –, assegurou-se no país o pleno emprego, generalizando-se condições mínimas de vida. Do ponto de vista da igualdade social, o Período Maoísta vivenciou uma das menores desigualdades de renda do mundo, apesar da relevante manutenção da desigualdade entre campo e cidade.⁴⁴ Os controles migratórios eram altamente estritos, mas não policiais, uma vez que eram realizados por meio do sistema de registro de domicílio denominado *hukou*, o que assegurava ao cidadão chinês acesso aos serviços sociais básicos, tais como emprego, moradia, saúde e educação, apenas em seu local de origem.⁴⁵ Tal sistema se perpetuou após 1978, sofrendo importantes modificações, sendo este um fator importante para a compreensão do movimento migratório que vem ocorrendo desde então na China em direção às cidades.⁴⁶

2. Inserção externa da China durante o Período Maoísta (1949-1978)

Nos quadros da Guerra Fria, a União Soviética constituiu-se, inicialmente, no principal aliado internacional da China, apoio que seria determinante para o exitoso desempenho do país na primeira década do regime socialista, ao passo que Taiwan – herdeira do governo do Kuomintang – seria apoiada pelos Estados Unidos, inclusive ocupando o assento de segurança da ONU destinada à China.

Em outubro de 1950, a eclosão da Guerra da Coreia (1950-1953) contou com a participação soviética e chinesa, ratificando o alinhamento entre os dois países, que atuaram em conjunto ao lado das forças comunistas coreanas,

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Para uma análise da desigualdade social no Período Maoísta, ver, por exemplo, MORAIS (2011, pp. 48-53).

⁴⁵ Foram enviados cerca de catorze milhões de jovens urbanos para o interior do país sob o pretexto de reeducá-los, algo que ocorreu, especialmente, no período da Revolução Cultural (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 371).

⁴⁶ MORAIS, 2011, p. 135.

assentadas ao norte da Coreia, no conflito contra os coreanos do sul, apoiados pelos Estados Unidos. A China enviou 2,3 milhões de soldados e recursos militares, desgastando-se sobremaneira neste conflito.⁴⁷ Após o armistício, em julho de 1953, que resultou na divisão da Coreia,⁴⁸ a China assegurou suas fronteiras e consolidou sua posição de aliada da União Soviética no tabuleiro geopolítico internacional.

Estava claro para as autoridades chinesas que o país deveria buscar como uma das prioridades desenvolver-se rapidamente no campo militar, o que pressupunha o avanço da indústria nacional. A China deveria tornar-se capaz de enfrentar possíveis ameaças externas à sua integridade territorial, num cenário internacional crescentemente instável, marcado pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética.

Estabilizado o novo regime, entre 1953 e 1957, a condução da economia chinesa foi feita sob a égide do 1º Plano Quinquenal, inspirado na experiência de industrialização pesada soviética. A União Soviética apoiou a China nestes anos de diferentes formas: recebendo chineses para treinamento, enviando técnicos soviéticos ao país, além de conceder empréstimos necessários à aquisição de insumos e máquinas, importados da própria União Soviética. Ao longo desses cinco anos, aproveitando-se notadamente da base industrial legada pelos japoneses na região da Manchúria, a China incorporou novos segmentos produtivos, expandindo rapidamente a produção de carvão, ferro, aço, petróleo e derivados, o que resultou na acelerada expansão da renda nacional neste período.

Data da época do Grande Salto Adiante o início do Cisma Sino-Soviético, com consequências profundas sobre o futuro da China e para a geopolítica da Guerra Fria.⁴⁹ A relação entre União Soviética e China vinha se deteriorando, especialmente, a partir da morte de Stálin, em 1953, e o processo revisionista iniciado por Nikita Khrushchev, indicado como novo secretário geral do Partido

⁴⁷ Idem, p. 322.

⁴⁸ Por ocasião do término da Guerra da Coreia, ficou estabelecida a divisão da Coreia, no paralelo 38º ao norte da Linha do Equador, entre a República da Coreia (Coreia do Sul), capitalista, e a República Democrática da Coreia (Coreia do Norte), socialista.

⁴⁹ A este respeito, ver, por exemplo, SPENCE (1990, p. 583-590) e KISSINGER (2012, 156-85).

Comunista da União Soviética. Khrushchev se posicionou contrário ao Grande Salto Adiante, alegando sua inviabilidade desde o início. Por sua vez, desde o advento da Revolução Chinesa em 1949, Mao posicionara-se de forma contrária ao patrulhamento exercido pela União Soviética sobre os demais países socialistas, afirmando sua independência política em relação a Moscou, assim como sua postura crítica em face da política de “Coexistência Pacífica” com os Estados Unidos levada adiante por Khrushchev. As Crises do Estreito de Taiwan (a primeira, entre 1954 e 1955, e a segunda, em 1958), ocorrida em 1958, acrescentaria mais um ponto de discordância entre os dois países, quando a União Soviética não apoiou a China em possível conflito com Taiwan pela posse de pequenas ilhas localizadas no Estreito de Taiwan, a fim evitar o acirramento político com os Estados Unidos.⁵⁰ A estas desavenças, soma-se a recusa dos soviéticos em cederem aos chineses a tecnologia da bomba atômica.⁵¹

Em 1960, em plena crise alimentar chinesa devido aos maus resultados do Grande Salto Adiante, a União Soviética decidiu unilateralmente retirar seus técnicos da China, interrompendo uma série de projetos em andamento no país.⁵² Em 1961, a China prestaria apoio econômico à Albânia após a ruptura das relações deste país com a União Soviética. Em 1962, o encaminhamento dado por Khrushchov por ocasião da “Crise dos Mísseis” seria duramente criticado por Mao, que acusaria a União Soviética de revisionista e de ter capitulado diante dos interesses imperialistas, pois, para ele, aderir à estratégia de “passagem pacífica para o socialismo”, significava, na prática, o abandono do “internacionalismo proletário”. Finalmente, em 1964, eram oficialmente rompidas as relações diplomáticas entre China e União Soviética, a qual se seguiu uma disputa territorial na fronteira entre os dois países que se tornaria belicosa nos anos seguintes.⁵³

Bèrgere (1980, p. 43) assinala que, em última análise, as divergências entre a União Soviética e a China relacionam-se “a uma tomada de consciência

⁵⁰ A respeito da Crise do Estreito de Taiwan, ver KISSINGER (2012, p.178-185).

⁵¹ Ibidem.

⁵² SPENCE (1990, p. 589), indica que retornaram da China para a União Soviética 1.390 técnicos, o que significou a interrupção dos projetos e contratos em andamento.

⁵³ A fronteira entre a China e a União Soviética estendia-se por 6,4 mil quilômetros.

progressiva das realidades e das ambições nacionais” de cada um, tornando-se gradativamente secundário o compromisso com a expansão internacional do socialismo dentro das estratégias nacionais de ambos.

Por esta época, a China foi acometida por outros conflitos severos em suas fronteiras. Em 1959, o país enfrentou um levante separatista no Tibete logo derrotado, o que ocasionou a fuga de cerca de 100 mil tibetanos, que migraram para a Índia. Em 1962, a China e a Índia entraram em uma curta guerra devido a uma disputa territorial na fronteira entre os dois países, na qual a China saiu-se vitoriosa. Como corolário destas disputas, ao longo da década de 1960, a China tornar-se-ia um país isolado nos marcos da Guerra Fria, cercado regionalmente por potenciais inimigos e bloqueada internacionalmente pelas duas principais potências mundiais – Estados Unidos e União Soviética – e seus aliados diretos.

Desde o rompimento com a União Soviética, em 1964, a China estava isolada, não obtendo maiores progressos na articulação de uma frente unida com os demais países não-alinhados. Em pleno curso da Revolução Cultural, a disputa na fronteira entre China e União Soviética, que tivera início na região da Manchúria, estendeu-se, a partir de 1968, para a fronteira soviética com a Província de Xinjiang, no noroeste da China, o que levou ao envio de grandes efetivos militares de parte a parte para a região.⁵⁴ O antagonismo sino-soviético, abriu espaço, contudo, para uma aproximação entre os Estados Unidos e a China.

A estratégia norte-americana de contenção da União Soviética tornava oportuna a reconciliação com os chineses naquele momento. Em abril de 1971, após contatos preliminares entre Zhou Enlai e Henry Kissinger – então conselheiro de Segurança Nacional do presidente Richard Nixon (1969-1974) –, foi retirado o embargo comercial sobre a China. Em outubro, o país ingressaria na ONU em substituição à Taiwan, assumindo o assento de segurança destinado aos chineses, sendo anunciado posteriormente o encontro oficial entre as autoridades chinesas e norte-americanas. Em fevereiro de 1972, Nixon e sua

⁵⁴ SPENCE, 1990, pp. 615-616.

comitiva oficial capitaneada por Henry Kissinger visitaram a China. Ao final desta visita, os dois países assinaram o Comunicado de Xangai, no qual se firmava o compromisso com o reestabelecimento das relações diplomáticas formais entre a China e os Estados Unidos e a oposição de ambos à busca pela hegemonia por parte de qualquer país na Ásia. Em seguida, outras nações seguiriam o mesmo caminho adotado pelos norte-americanos, retomando relações diplomáticas com a China, tal como a Alemanha Ocidental, Inglaterra e Japão. Não obstante, apenas em janeiro de 1979, os Estados Unidos estabeleceriam, oficialmente, relações diplomáticas com a China, mantendo, todavia, em Taiwan, enorme contingente militar, presente até os dias de hoje.

Do ponto de vista da corrente de comércio, ao longo do Período Maoísta, observa-se na Tabela 19, que esta se desacelera na década de 1960 e retoma o mesmo patamar em relação ao PIB na década de 1970. No diz respeito ao volume de comércio, a queda mais pronunciada é entre o final da década de 1950 e começo da de 1960 quando a China e URSS se afastam diplomaticamente (Tabelas 19 e 20).

Tabela 19

China: Exportações, importações, saldo da balança comercial e corrente de comércio como proporção do PIB em selecionados entre 1952 e 1979 (% do PIB)¹

Ano	Exportações	Importações	Saldo da balança comercial ²	Corrente de comércio ³
1952	4,0	5,5	-1,5	9,5
1957	5,1	4,7	0,4	9,8
1962	4,1	2,9	1,2	7,0
1965	3,7	3,2	0,5	6,9
1970	2,5	2,5	0,0	5,0
1975	4,8	4,9	-0,1	9,7
1978	4,6	5,2	-0,5	9,8

1. Medido a preços correntes em Yuan.

2. A balança comercial é igual às exportações menos as importações.

3. A corrente de comércio é igual à soma entre as exportações e as importações.

Fonte: CSY (2001).

Tabela 20

China: Evolução das exportações, importações, saldo da balança comercial e corrente de comércio em anos selecionados entre 1952 e 1999 (US\$ 100 milhões)¹

Ano	Exportações	Importações	Saldo da balança comercial ²	Corrente de comércio ³
1952	8,2	11,2	-3,0	19,4
1957	16,0	15,0	1,0	31,0
1962	14,9	11,7	3,2	26,6
1965	22,3	20,2	2,1	42,5
1970	22,6	23,3	-0,7	45,9
1975	72,6	74,9	-2,3	147,5
1978	97,5	108,9	-11,4	206,4

1. Medido em dólares correntes.

2. A balança comercial é igual às exportações menos as importações.

3. A corrente de comércio é igual à soma entre as exportações e as importações.

Fonte: CSY (2001).

Como verifica-se na Tabela 21, os períodos que abarcam os anos correspondentes ao Grande Salto Adiante (1958) e ao auge da Revolução Cultural (1966-1969), coincidem com um enfraquecimento substancial do comércio internacional chinês. Assim, entre 1957 e 1962, as exportações e importações caem 1,4% a.a. e 4,8%, respectivamente, enquanto entre 1965 e 1970, as exportações desaceleram de 14,4% (1962-1965) para 0,3% a.a. e as importações de 20% (1962-1965) para 2,9% a.a. o que também coincidem com períodos de retração do PIB como vimos anteriormente, por ocasião do Grande Salto Adiante e durante o auge da Revolução Cultural.

Tabela 21

China: Evolução da taxa anual média de crescimento das exportações e importações em períodos selecionados entre 1952 e 1999 (% a.a.)

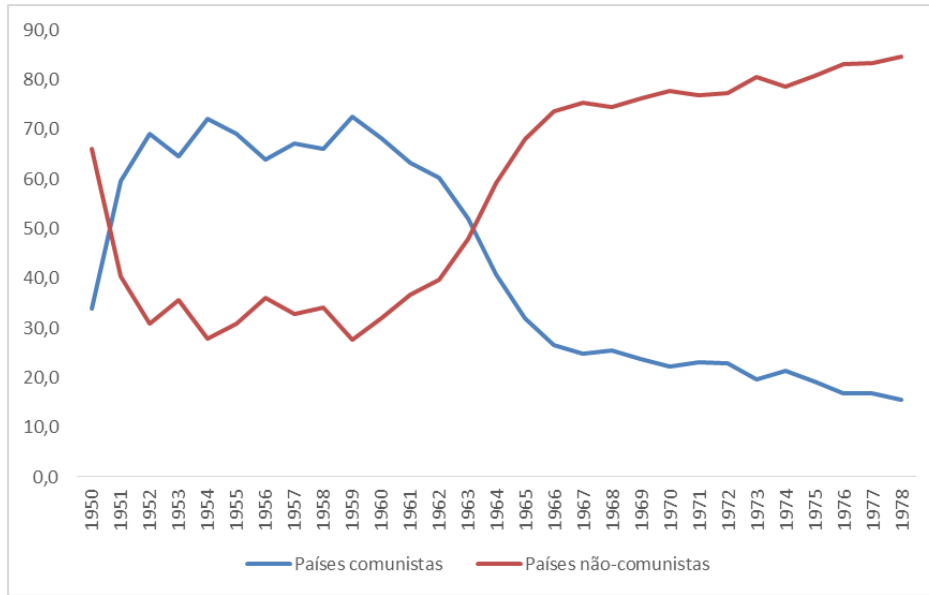
Período	Exportações	Importações
1952-1957	14,3	6,0
1957-1962	-1,4	-4,8
1962-1965	14,4	20,0
1965-1970	0,3	2,9
1970-1978	20,0	21,3
1952-1978	10,0	9,1

Fonte: CSY (2001).

Em relação aos parceiros comerciais, o Gráfico 2 e a Tabela 22 mostram a centralidade da URSS e dos países comunistas até 1959 nas exportações chinesas. A partir desse ano cai drasticamente a participação dos países comunistas e cresce a dos países não-comunistas como destino das exportações chinesas (que superam a dos países comunistas em 1963), com destaque para o Japão, Hong Kong (em larga medida um centro reexportador para os demais países não-capitalistas devido à razões diplomáticas e comerciais) e os países da Europa Ocidental.

Gráfico 2

China: Evolução da composição do destino das exportações chinesas entre países comunistas e não-comunistas entre 1950 e 1978 (% do total)



Fonte: JEC (1982, p. 40).

Tabela 22

China: Evolução do destino das exportações por países em anos selecionados entre 1952 e 1978 (% do total)

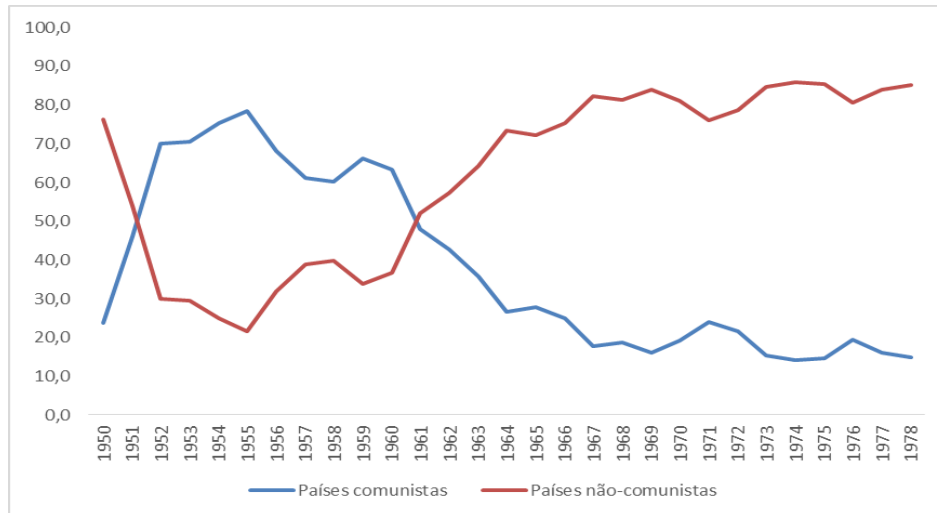
Ano	URSS	Outros países comunista	EUA	Hong Kong	Japão	Austrália e Canadá	Europa Ocidental
1952	47,4	21,7	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1959	49,3	23,1	0,0	n.d.	0,9	n.d.	n.d.
1965	11,1	20,9	0,0	17,4	10,9	2,7	14,7
1970		21,9	0,0	22,3	10,7	3,0	16,9
1978	2,5	12,9	3,2	22,3	19,3	2,2	12,5

Fonte: 1952, 1959 and 1965 de JEC (1975) pp. 631, 648–9; 1970 de JEC (1978) pp. 734–5; 1978 de JEC (1982), pp. 41–42 (e 115 para o Japão 1959). Apud: Maddison (2007, p. 88).

Movimento análogo ocorre com a origem das importações, de forma que os países não-comunistas superam os comunistas, em 1961 como vemos no Gráfico 3 e na Tabela 23. Se até 1959 a URSS é a principal origem das importações, a partir de então, Japão e Europa Ocidental passam os principais fornecedores de importações.

Gráfico 3

China: Evolução da composição da origem das importações chinesas entre países comunistas e não-comunistas entre 1950 e 1978 (% do total)



Fonte: JEC (1982, p. 40).

Tabela 23

China: Evolução dos países de origem das importações em anos selecionados em anos selecionados entre 1952 e 1978 (% do total)

Ano	URSS	Outros países comunista	EUA	Hong Kong	Japão	Austrália e Canadá	Europa Ocidental
1952	54,2	15,8	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1959	46,4	19,9	0,0	n.d.	0,0	n.a.	n.d.
1965	10,3	17,6	0,0	0,3	13,9	16,8	18,9
1970	1,1	15,8	0,0	0,5	26,7	12,9	29,4
1978	2,3	12,5	8,4	0,6	29,8	9,0	22,7

Fonte: 1952, 1959 and 1965 de JEC (1975) pp. 631, 648–9; 1970 de JEC (1978) pp. 734–5; 1978 de JEC (1982), pp. 41–42 (e 115 para o Japão 1959). Apud: Maddison (2007, p. 88).

Do ponto de vista setorial, as exportações, em 1970, encontravam-se bastante concentradas em bens agrícolas (46,7%) e na indústria leve, particularmente, no setores de têxtil e de vestuário (23,7%), de forma que a soma

de ambos compunham cerca de 70% do total exportado. Em 1978, embora estes dois setores ainda correspondessem a maior parte das exportações, (31,8% o setor agrícola e 23,9% o setor têxtil e de vestuário) cumpre destacar o setor de petróleo cru (10,1%), de forma que estes três setores somavam 65,8% do total exportado. Verifica-se, portanto, uma pauta exportadora pouco intensiva em tecnologia.

Tabela 24

China: Evolução da composição das exportações por tipo de atividade em anos selecionados entre 1970 e 1978 (% do total)

	1970	1975	1976	1977	1978
1. Agrícola	46,6	39,8	36,8	33,4	31,8
2. Extrativo mineral	5,3	15,4	11,4	12,5	13,1
2.1 Petróleo cru	n. d.	10,7	9,1	9,8	10,1
3. Manufaturados	48,0	44,9	51,8	54,0	55,1
3.1 Têxtil e vestuário	23,7	19,8	22,7	22,7	23,9

Fonte: JEC (1982, p. 44).

Por sua vez, no caso das importações, verifica-se na Tabela 25 ao longo da década de 1970, observa-se um predomínio do peso relativo dos insumos industriais, que correspondem a cerca de 2/3 das importações, com especial destaque para as indústrias de ferro e aço, e em segundo lugar, o papel dos bens de capitais, ambos associados ao processo de industrialização e urbanização em curso no país.

Tabela 25

China: Evolução da composição das importações por tipo de atividade em anos selecionados entre 1970 e 1978 (% do total)

	1970	1975	1976	1977	1978
1. Alimentos	17,6	12,2	9,4	17,1	13,2
2. Bens de consumo duráveis	0,7	0,4	0,5	0,6	1,1
3. Insumos industriais	65,0	57,5	59,4	63,7	66,3
3.1 Ferro e aço	18,1	21,0	24,1	21,9	27,8
4. Bens de capital	16,6	29,9	30,6	18,6	19,4

Fonte: JEC (1982, p. 44).

Considerações finais

O presente artigo procurou indicar, em caráter preliminar, na seção 1, a magnitude e o sentido das transformações que ocorreram na China ao longo do Período Maoísta, em que o crescimento econômico se acelerou e esteve associado à mudança estrutural em curso no país traduzido no processo de industrialização pesada e, menor medida a urbanização. Na seção 2, um breve balanço dos condicionantes políticos externos foi sucedido por uma sucinta análise da evolução da inserção econômica externa da China no período. Foi indicando que as fases de auge ao longo destes anos coincidiram com fases de maior expansão do comércio internacional seja com bloco comunista (entre 1950 e 1958) ou com o bloco capitalista (sobretudo a partir de 1968), assim como as fases de retração do produto estiveram associadas a fases de declínio ou desaceleração do comércio internacional, constituindo este um indicativo do papel da restrição externa para o exame do desempenho econômico chinês ao longo do Período Maoísta, sendo necessário um aprofundamento da pesquisa para um exame mais preciso e rigoroso da economia chinesa nesta específica fase de sua história,

Fontes de dados

Chinese Statistical Yearbook (CSY). Disponível em:
<http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>

Joint Economic Committee of the US Congress (JEC):

China, a Reassessment of the Economy. Washington, 1975

Chinese Economy Post Mao, Washington, 1978.

China Under the Four Modernizations, Washington, 1982, 2 partes.

MADDISON, Angus. *Chinese Economic Performance in the Long Run: 960-2030 AD*. Paris: OECD, 2007.

Referências bibliográficas

BÈRGERE, Marie-Claire. *A Economia da China Popular*. Trad. Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

CARVALHO, Miguel Henriques de. “A evolução econômica e política da China no período maoísta (1949-1978)”. Niterói, Rio de Janeiro. NIEP-MARX-UFF, 2015. Trabalho publicado nos anais do Congresso *Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente*, 2015.

CHEREMUKHIN, Anton; GOLOSOV, Mikhail; GURIEV, Sergei; TSYVINKY, Aleh. *The Economy of People’s Republic of China from 1953*. Working Paper. February 6, 2017.

HOWE, Christopher. *China’s Economy. A Basic Guide*. Londres, Paul Elek, 1978.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro, Editora Objetiva, 2012.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília, IPEA, 2015.

MORAIS, Isabela Nogueira de. *Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza na China Contemporânea*. Tese – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge, MA, MIT Press, 2007.

SPENCE, Jonathan. *The Search for Modern China*. Nova Iorque, W. W. Norton and Company, 1990.

ESTADO, INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO ECONÔMICO

Carolina Miranda Cavalcante (FND/UFRJ)

Resumo

Este artigo tem por objeto os debates concernentes à relação entre Estado e economia. Este trabalho objetiva avaliar o alcance das políticas institucionalistas no incremento do desempenho econômico, tal como observado na literatura especializada. Segundo Douglass North, a construção, por parte do Estado, de um arcabouço institucional capaz de fornecer incentivos às atividades produtivas seria a chave para o crescimento econômico sustentado. Ha-Joon Chang, no entanto, chama atenção para o sentido da causalidade, em que a emergência das chamadas “boas instituições” precederia os bons resultados em termos de crescimento econômico. Peter Evans, por sua vez, nos fornece uma perspectiva baseada no argumento de que seria mais profícuo compreender os papéis que o Estado desempenha na economia do que de discutir sua necessidade ou o espaço que ocupa nas economias de mercado. Nesse sentido, o artigo transita em meio à literatura institucionalista, trazendo para o debate autores que tratam da natureza e do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico das nações.

Palavras-chave: **instituições, Estado, desempenho econômico****STATE, INSTITUTIONS AND ECONOMIC PERFORMANCE****Abstract**

The subject of this article are the debates concerned to the relation amongst the State, the institutions and the market economy. This paper aims to discuss the

range of institutional policies in the economic performance, as described in the specialized literature. According to Douglass North, the State must build an institutional framework capable of providing incentives to productive activities, in order to produce a sustainable economic development. Ha-Joon Chang, from another perspective, points out that “good institutions” are a result of economic development, not the opposite. Peter Evans suggests that we must focus on the role of the State in the economy, instead of discussing its size or the desirability of its presence in the market economy. Thus, this article deals with the institutionalist literature, bringing to the debate authors committed with the study of the nature and the role of the State and institutions in the economic performance of nations.

Keywords: institutions, State, economic performance

JEL: H11, O17, O43

Introdução

O presente artigo trata da relação entre instituições e desempenho econômico, destacando e analisando o papel do Estado na economia de mercado. O objetivo deste trabalho é buscar entender qual o papel do Estado nas políticas voltadas ao incremento no desempenho econômico das nações, em que função de destaque tem sido dada às políticas institucionais.

Autores como Douglass North entendem que o Estado é uma organização chave na promoção de uma matriz institucional incentivadora de escolhas voltadas a atividades produtivas, gerando o crescimento do produto *per capita*. Essa concepção do Estado enquanto implementador de instituições eficientes que produzirão um resultado positivo em termos econômicos pode ser enriquecida pela contribuição de Peter Evans, que salienta que os sujeitos são não apenas receptores, mas também potenciais modificadores das políticas implementadas pelo Estado. Deste modo, Evans chama a atenção para a

existência de um caminho de mão-dupla entre Estado e sociedade, destacando que as políticas governamentais têm mais chance de sucesso caso os cidadãos vejam o Estado como um parceiro, não como um inimigo.

North entende que o crescimento econômico é resultado direto de uma matriz institucional eficiente. Ha-Joon Chang, por sua vez, traz para o debate um conjunto de evidências da histórica econômica dos países atualmente mais desenvolvidos que desafiam a teoria institucionalista de North. Segundo Chang, a evidência histórica parece mostrar que o incremento nas condições materiais de vida foram a base para que as nações atualmente mais prósperas pudessem elaborar instituições eficientes. Nesse sentido, sugere-se um caminho de mão-dupla entre instituições e desempenho econômico, em que a predominância de um dos sentidos da causalidade somente pode ser verificada no caso concreto, contextualizado historicamente.

No intuito de apresentar as principais ideias de North, Chang e Evans acerca do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico das nações, dividimos este artigo em três partes, além desta Introdução e de uma Conclusão ao final. No primeiro item, o esquema conceitual de North será apresentado ao longo de sua vasta obra no âmbito da Nova Economia Institucional. No curso de sua produção teórica, o autor modificou alguns de seus conceitos, adicionou outros e nos seus estudos mais recentes alçou voos para outros campos do pensamento social. Na medida do espaço disponível nesse artigo, busca-se apresentar uma visão mais ampla possível do esquema conceitual de North. O segundo item ocupa-se da proposta de Chang de uma Economia Política Institucional. O autor traçará um diálogo crítico em relação ao papel das instituições no desenvolvimento, principalmente em relação às teorias novo institucionalistas. No item terceiro, a concepção de Evans acerca dos quatro papéis do Estado – custódio, demiurgo, parteiro, pastoreio – será apresentada ao lado do conceito de sinergia entre Estado e sociedade.

I. Douglass North: instituições como indutoras do crescimento econômico

Douglass North é um dos fundadores da Nova Economia Institucional, ao lado de Ronald Coase, que, em 1937, publica na revista *Economica* o artigo “*The Nature of the Firm*”, obra inaugural dessa escola de pensamento. North inicia sua produção acadêmica na década de 1950, produzindo uma quantidade variada de livros e de artigos até o início do século XXI. As principais temáticas abordadas pelo autor são a história econômica, o papel das instituições no desempenho econômico e o papel do Estado na regulação da matriz institucional.

O novo institucionalismo de North parte de conceitos e teorias desenvolvidos no âmbito da tradição neoclássica, propondo, no entanto, a flexibilização da hipótese de racionalidade completa (ou substantiva) para um suposto de racionalidade limitada (ou procedural). Nesse sentido, busca inspiração em Simon (1976), que sustenta que mais importante que observar a escolha dos agentes seria entender o processo de tomada de decisão individual. Simon, seguido por North, reconhece que os indivíduos não possuem uma capacidade de processamento de informações infinita (racionalidade completa), tomando decisões a partir de uma capacidade limitada de cálculo (racionalidade limitada). Deste modo, os agentes econômicos não seriam capazes de fazer a melhor escolha dentre todas as disponíveis (*maximizing*), mas seriam capazes de atingir um resultado bastante próximo (*satisficing, second best*).

Uma vez modificado o suposto de racionalidade, North sustenta que passa a ser possível inserir e compreender as instituições no âmbito da teoria neoclássica. As instituições funcionarão de duas formas: como regras do jogo fornecedoras de restrições ao comportamento racional e como complementos cognitivos (modelos mentais) para a tomada de decisão de indivíduos dotados de uma capacidade computacional limitada. Deste modo, as instituições são regras que restringem e moldam as ações individuais.

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles

políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica. (North, 2018, p.13)⁵⁵

Nesta definição, North aponta para o importante papel das instituições de fornecer os incentivos que ditarão os rumos da matriz institucional, construída pelo conjunto de ações humanas que, por sua vez, responderá pelo desempenho econômico da sociedade. O desempenho econômico é, portanto, resultado direto das escolhas individuais que respondem à estrutura de incentivos que emana da matriz institucional. Além dos indivíduos, North (2018) menciona ainda outro tipo de agente econômico, as organizações. Segundo o autor, as organizações são grupos de indivíduos que possuem um propósito em comum, podendo ser entendidas “como entidades destinadas por seus criadores a maximizar a riqueza, a renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade” (North, 2018, p.128). Alguns exemplos de organizações são os partidos políticos, os sindicatos, as firmas, as cooperativas, as igrejas, os clubes, as Universidades, etc. O próprio Estado é uma organização, mas uma organização especial, capaz de controlar as demais organizações direta ou indiretamente. Embora indivíduos e organizações sejam agentes no sistema econômico, North (2005a) destaca que apenas indivíduos possuem capacidade de desígnio, agindo intencionalmente. As organizações possuiriam uma modalidade de ação distinta, possuindo um processo de tomada de decisão que passa por uma hierarquia interna de regras formais e informais próprias.

Precisamos entender ainda dois elementos do pensamento de North, a saber, em que consiste um bom desempenho econômico e o que seria uma matriz institucional eficiente⁵⁶. North (1981) entende que um bom desempenho

⁵⁵ Este livro de North – “Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico” –, que ganha sua primeira tradução para o português em 2018, foi originalmente publicado sob o título “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, sendo um dos trabalhos mais importantes do autor.

⁵⁶ Segundo North (1981), eficiência econômica é uma situação na qual o comportamento otimizador gera aumentos no produto. Ineficiência econômica é a situação na qual o comportamento otimizador não gera aumentos no produto. Em seu livro mais recente, o autor

econômico se mede pelo crescimento sustentado do produto⁵⁷. A análise do crescimento econômico deve levar em consideração tanto a taxa de crescimento do produto quanto a taxa de crescimento populacional. Deste modo, para se obter um bom desempenho econômico, a taxa de crescimento do produto deve ser superior à taxa de crescimento populacional, ou seja, a taxa de crescimento do produto *per capita* deve ser positiva. Importante notar que na concepção de desempenho econômico de North não há menção a quesitos qualitativos, como desenvolvimento humano, bem-estar, etc., apenas uma medida quantitativa de crescimento do produto *per capita*. O crescimento econômico possui, segundo North (2005b), três determinantes fundamentais: determinantes econômicos básicos, estrutura institucional e herança cultural de uma sociedade. Dito de outro modo, o crescimento econômico depende da tecnologia (função do aprendizado), das regras formais (reguladas pelo Estado) e das regras informais (resultado da evolução cultural de uma sociedade).

A matriz institucional é o conjunto de regras formais e informais que guiam as escolhas individuais num determinado sentido. As regras informais remetem a aspectos culturais e tradicionais de uma sociedade, podendo o Estado nelas influenciar apenas de forma indireta. As regras formais são as leis, constituições e todo um conjunto de regras elaboradas, implementadas e reguladas pelo Estado. Para garantir o cumprimento das regras formais, o Estado dispõe do monopólio do poder de polícia. Uma matriz institucional eficiente seria aquela que induz os indivíduos a realizar escolhas – relativas ao tipo de aprendizado e de atividade econômica desempenhada – que contribuem para o crescimento do produto da economia. North (2018) argumenta que essa matriz institucional indutora de escolhas produtivas propiciará um ambiente

define eficiência como a “condição na qual, dado o estado da tecnologia e dos custos de informação, o mercado possui os menores custos de produção e transação atingíveis”. (North, 2005a, p.15, nota de rodapé 3)

⁵⁷ North (1981, p.22) define crescimento sustentado como a situação na qual o crescimento do produto ocorre a uma taxa superior ao crescimento da população. Essa definição não é a mesma utilizada comumente na literatura econômica. O conceito de desenvolvimento sustentável mais usual encontra-se baseado no *Brundtland Report* das Nações Unidas: “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.” (United Nations, 1987, p.54)

econômico estável através da garantia dos direitos de propriedade, assim definidos pelo autor:

Direitos de propriedade são aqueles de que os indivíduos se apropriam sobre seu próprio trabalho e sobre os bens e serviços de que usufruem. A apropriação é uma função dos estatutos legais, formas organizacionais, execuções e normas de conduta; isto é, do quadro institucional. (North, 2018, p.64)

Os direitos de propriedade são definidos pelas regras formais, elaboradas e garantidas pelo Estado. A performance econômica está diretamente ligada ao crescimento do produto, função da tecnologia, e ao crescimento populacional. A tecnologia pode ser entendida como o controle humano sobre a natureza, ou como os indivíduos utilizam os recursos produtivos da sociedade. O controle e a forma de uso dos recursos produtivos está, por sua vez, diretamente ligada ao tipo de aprendizado nos quais os indivíduos investem. De forma sintética, o Estado distribui e estrutura os direitos de propriedade (regras formais), fornecendo incentivos às escolhas individuais quanto ao tipo de aprendizado a ser adquirido, o que terá um impacto direto sobre a dotação de tecnologia de uma economia.

Uma vez compreendido o mecanismo de transmissão dos incentivos que emanam da matriz institucional para as escolhas individuais e seu impacto no desempenho econômico, podemos passar a uma análise do Estado, o agente da mudança institucional. A Teoria do Estado de North pode ser dividida em dois momentos: (i) agentes do Estado como maximizadores de renda – North (1973; 1981); (ii) agentes do Estado são maximizadores de renda, mas também agem orientados por ideologias, além de construírem alianças – North (1990), North; Wallis; Weingast (2009). Uma característica comum, em todas essas abordagens acerca do papel do Estado, é o fato de que os agentes do Estado são autointeressados, de forma que a perpetuação de instituições não produtivas é uma possibilidade sempre presente. Segundo Gala (2003), North teria migrado de uma concepção do Estado como um *single ruler* para uma noção de Estado

constituído por vários grupos de interesse. A ideia do Estado como *single ruler* enfatiza a questão da garantia dos direitos de propriedade, enquanto a concepção do Estado como moldado por grupos de interesses, como uma organização de organizações, oferece um espaço mais amplo para abordar seu papel de fornecedor de incentivos.

Segundo o autor, o Estado é responsável pela especificação e pela garantia dos direitos de propriedade, sendo “responsável pela eficiência da estrutura de direitos de propriedade, que induzem ao crescimento ou à estagnação ou ao declínio econômico” (North, 1981, p.17). Vejamos como o autor define o Estado:

(...) um Estado é uma organização com uma vantagem comparativa em violência, se estendendo ao longo de uma área geográfica cujas fronteiras são determinadas pelo seu poder de taxar seus constituintes. A essência dos direitos de propriedade é o direito de excluir, e uma organização que possui uma vantagem comparativa em violência está na posição de especificar e garantir os direitos de propriedade. (North, 1981, p.21)⁵⁸

Segundo essa concepção, o Estado tem o poder de estipular e de garantir os direitos de propriedade em virtude do monopólio do uso da força. North (1981) destaca duas teorias concernentes ao uso da violência por parte do Estado: teoria dos contratos e teoria predatória. A teoria dos contratos entende que o objetivo do Estado é a maximização da riqueza da sociedade, resultando no desenvolvimento de direitos de propriedade eficientes e promotores de crescimento econômico. A teoria predatória compreende que o Estado é composto por grupos ou classes que agem em seu próprio interesse, extraindo renda dos constituintes. Segundo North (1981), essas duas teorias não seriam

⁵⁸ “(...) a state is an organization with comparative advantage in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights.” (North, 1981, p.21)

incompatíveis, sua diferença seria a distribuição da violência entre os indivíduos, que seria uniforme no caso da teoria dos contratos e desigual na teoria predatória.

Embora North não seja um adepto de uma forte presença do Estado na economia de mercado, o autor reconhece o papel dessa organização como produtora de efeitos sobre os resultados econômicos. Portanto, trata-se aqui de uma concepção de Estado regulador, não interventor. O autor sustenta que o Estado é ocupado por governantes maximizadores de riqueza e utilidade, possuindo três características: (i) o Estado troca um grupo de serviços (proteção e justiça) por impostos; (ii) o Estado age como um monopolista discriminador, separando os grupos de constituintes e desenvolvendo direitos de propriedade para cada um desses grupos no intuito de maximizar a renda proveniente dos impostos; (iii) o Estado encontra a restrição dos custos de oportunidade, pois seus constituintes podem optar por rivais (outros Estados e outros governantes) capazes de fornecer o mesmo grupo de serviços (North, 1981, p.23-24).

Enquanto organização, o Estado enfrentaria dois tipos de restrição: competitiva e quanto aos custos de transação. A restrição competitiva remete à presença de Estados ou governantes substitutos, representando os custos de oportunidade de se pertencer a um Estado ou se submeter às políticas um governante. Como forma de manter o Estado, ou se manter no poder, os direitos de propriedade serão distribuídos conforme demandado pelos grupos de poder que sustentam o Estado ou o governante, a despeito do potencial prejuízo dessa estrutura de direitos de propriedade para a sociedade como um todo. A restrição quanto aos custos de transação refere-se aos custos envolvidos na manutenção de direitos de propriedade eficientes. Esses custos de manutenção envolvem gastos com monitoramento dos agentes econômicos, que acabam por reduzir os rendimentos do Estado. Essas duas restrições fornecem elementos explicativos para a perpetuação de direitos de propriedade ineficientes.

A estrutura de direitos de propriedade altera os custos de transação do sistema econômico. Naturalmente, cada organização econômica buscará influenciar a especificação da estrutura de direitos de propriedade da forma que lhe for mais vantajosa, pressionando os governantes a modificar as regras do jogo da forma que lhe for mais conveniente. O governante, diante das múltiplas

pressões por alterações nas regras do jogo, acabará atendendo àquelas organizações com maior poder de barganha, que serão aquelas que sustentarão esse governante no Estado.

Os custos de monitoramento estão diretamente ligados ao papel do Estado na garantia das regras formais. Deste modo, as regras formais representam restrições ao comportamento racional otimizador, em que a transgressão dos agentes deve ser punida pelo uso exclusivo da violência por parte do Estado. O contribuinte pode achar vantajoso sonegar impostos, pois assim poderia se apropriar de uma renda que seria destinada ao Estado. Por ser racional maximizar a renda privada em detrimento do incremento da renda do Estado, este deve monitorar os agentes econômicos para garantir que eles paguem seus impostos. Contudo, mesmo na ausência de monitoramento, ou no caso de contribuições voluntárias, pode-se observar que alguns agentes pagam impostos, aceitando a redução em sua renda disponível. Por que esses agentes não tentam burlar o sistema tributário em benefício próprio, mesmo na ausência de riscos de punição? North responde com o conceito de ideologia:

Com “ideologia” quero dizer as percepções subjetivas (modelos, teorias) mediante as quais todas as pessoas explicam o mundo ao seu redor. Quer nas pequenas dimensões das relações individuais, quer nas grandes dimensões das ideologias organizadas que proporcionam explicações integradas sobre o passado e o presente, tais como o comunismo ou as religiões, as *teorias* que os indivíduos elaboram são *matizadas* por noções normativas sobre como o mundo deve ser organizado. (North, 2018, p.47, nota de rodapé 10)

Deste modo, o autor insere a ideologia como uma restrição auxiliar às regras formais e informais. A ideologia representaria as percepções subjetivas que os indivíduos constroem a partir do convívio com determinadas regras do jogo e o meio no qual vivem, podendo ser entendida como restrições internalizadas e autoimpostas pelos indivíduos. Segundo North (1981), a ideologia possuiria três aspectos: mecanismo poupador de recursos cognitivos,

produção de julgamentos normativos e compatibilidade das regras internalizadas com a experiência. A interação entre as percepções individuais e a experiência pode gerar uma percepção individual de que as regras do jogo são justas, portanto, devem ser respeitadas, mas também pode engendrar uma percepção dessas regras como não justas, inclinando o indivíduo a não respeitar tais regras. Portanto, caso os agentes percebam as regras do jogo como justas, a possibilidade de transgressão dessas regras será minimizada, o que reduziria os custos de monitoramento por parte do Estado.

Em seus trabalhos da década de 1990 e dos anos 2000, North refina sua compreensão de Estado, acrescentando novos elementos à sua abordagem. North; Wallis; Weingast (2009) constroem uma categorização que relaciona o tipo de ordem social – ordem primitiva, ordem de acesso limitado, ordem de acesso aberto – e o grau de desenvolvimento econômico das sociedades. A ordem primitiva seria caracterizada pela presença de pequenos grupos de pessoas, remetendo às sociedades de caçadores e coletores. A ordem de acesso limitado teria surgido com a primeira revolução social, caracterizada pelo surgimento da agricultura e dos primeiros grupos permanentes há cerca de 5 a 10 mil anos. Essa ordem de acesso limitado seria caracterizada por economias de crescimento lento e vulneráveis a choques, por imposição de políticas sem o amplo consentimento dos governados, por um pequeno número de organizações, por governos menores e mais centralizados e pela predominância de relações personalizadas, incluindo privilégios e hierarquias sociais, leis perpetuadoras da desigualdade, direitos de propriedade inseguros e um sentimento de que nem todos os indivíduos seriam iguais.

Por fim, a ordem de acesso aberto teria surgido há 200 anos e duraria até hoje, sendo identificada com a modernidade e com o amplo desenvolvimento tecnológico da sociedade. Os principais aspectos da ordem de acesso aberto são a participação mais ampla dos cidadãos, os direitos políticos impessoais, a transparência institucional e o suporte legal para uma gama mais ampla de formas organizacionais, incluindo partidos políticos e organizações econômicas. Essa modalidade de ordem social seria caracterizada por um melhor desenvolvimento político e econômico, por economias que experimentam menos

episódios de crescimento negativo, por sociedades civis ricas e vibrantes, com muitas organizações, por governos maiores e mais descentralizados e por relacionamentos sociais impessoais amplamente difundidos, incluindo o domínio da lei e da justiça, direitos de propriedade seguros, bem como o sentimento de que todos são tratados da mesma maneira.

Embora existam marcos temporais demarcadores do surgimento dessas modalidades de ordem social, nem todas as sociedades se incluem na ordem de acesso aberto. North; Wallis; Weingast (2009) apontam que 85% da população mundial permaneceriam em sociedades de ordem de acesso limitado, o que explicaria o desempenho ruim experimentado por suas respectivas economias. Os autores relacionam, portanto, participação cívica, democracia e outros elementos relacionados às liberdades políticas aos resultados em termos de desempenho econômico. Deste modo, no esquema conceitual de North, não apenas a garantia dos direitos de propriedade é um elemento importante no desempenho econômico, mas também as liberdades políticas individuais.

II. Ha-Joon Chang: a Economia Política Institucional

Ha-Joon Chang é um economista sul-coreano e professor da Universidade de Cambridge. A proposta de Chang de uma Economia Política Institucional (EPI) fornece um contraponto ao que o autor denominou paradigma neoliberal. Segundo Chang (2002), o paradigma neoliberal seria o resultado da união entre o instrumental teórico neoclássico e a filosofia política e moral da escola austríaca. A proposta institucionalista de Chang se aproximaria da tradição vebleniana, tecendo um diálogo crítico com o novo institucionalismo de North. Com a proposta da EPI, Chang visa inserir não apenas as instituições nos debates concernentes ao desenvolvimento econômico, mas também a dimensão política.

(...) nossa abordagem difere daquela da NEI [nova economia institucional] ao postular uma causalção de mão-dupla entre as motivações individuais e as instituições sociais, em lugar de uma causalção de mão-única dos indivíduos para as instituições, embora acreditemos que em última análise as instituições sejam pelo menos ‘temporariamente’ anteriores aos indivíduos (Chang & Evans, 2005, p.5)⁵⁹.

Segundo Chang & Evans (2005), as instituições possuem o papel de *restringir, constituir e possibilitar* a ação humana. Nesse sentido, o sistema capitalista não seria um mero agrupamento de instituições que os indivíduos constroem e descartam de acordo com seus objetivos de otimização de resultados, mas sim um complexo de regras formais e informais mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que as instituições políticas, o mercado e o Estado moldariam o sistema econômico capitalista. Instituições seriam, portanto, “mecanismos que possibilitam o alcance de finalidades que requerem coordenação supra-individual e, ainda mais importante, que são constitutivas dos interesses e visões de mundo dos atores econômicos” (Chang & Evans, 2005, p.2)⁶⁰. As instituições são persistentes e estáveis, o que não implica que sejam imutáveis, pois “são os homens que modificam as instituições, mas não no contexto institucional de sua própria escolha” (Chang, 2005, p.18)⁶¹. Desta forma, Chang reconhece a importância da ação humana na mudança institucional, pois em última análise são os sujeitos que transformam e/ou reproduzem o conjunto de instituições sociais.

⁵⁹ “However, our approach differs from that of the NIE [new institutional economics] in that it postulates a two-way causation between individual motivation and social institutions, rather than a one-way causation from individuals to institutions, although we believe that in the final analysis institutions are at least ‘temporally’ prior to individuals (Hodgson, 2000)” (Chang & Evans, 2005, p.5).

⁶⁰ “To construct such a vision we must get beyond the traditional view of ‘institutions as constraints’, focusing attention instead on institutions as devices which enable the achievement of goals requiring supra-individual coordination and, even more important, which are constitutive of the interests and worldviews of economic actors” (Chang & Evans, 2005, p.2).

⁶¹ “Another, and possibly more important, reason for cultural/institutional shift is that, to paraphrase Marx, it is humans that change institutions, albeit not in the institutional context of their own choosing” (Chang, 2005, p.18).

Segundo Chang (2002), o reconhecimento de uma interação de mão-dupla entre a ação humana e as instituições é importante para a compreensão do papel constitutivo das instituições, bem como do agente econômico como um sujeito dotado de princípios morais e preferências que podem ser modificadas. Deste modo, não apenas a mudança institucional afeta o comportamento humano, mas também o próprio sujeito e suas visões de mundo são modificados no processo de transformação institucional. Chang sustenta que o paradigma neoliberal trataria de forma inadequada não apenas as instituições – reconhecendo apenas seu papel de restrição à ação otimizadora –, mas também o mercado e o Estado. Segundo o autor, o mercado e o Estado seriam instituições inseridas em relações políticas.

O sistema capitalista é composto de uma cadeia de instituições, incluindo os mercados como instituições de troca, as firmas como instituições de produção, e o Estado como o criador e regulador das instituições que governam suas conexões (enquanto instituição política), assim como outras instituições informais como as convenções sociais (Chang, 2002, p.546)⁶².

Segundo Chang (2002; 2003), o mercado estaria baseado num complexo conjunto de restrições formais e informais que regulam quem pode participar do mercado, quais mercadorias podem ser transacionadas, além de definir os direitos e deveres dos agentes, bem como o procedimento adequado no caso do não cumprimento dos acordos firmados. Deste modo, o mercado não pode existir num ambiente livre de instituições, visto que o próprio mercado é uma instituição. O Estado é uma instituição especial, pois é capaz de criar novas instituições, sendo responsável pelo controle das já existentes. A criação e o

62 “The capitalist system is made up of a range of institutions, including the markets as institutions of exchange, the firms as institutions of production, and the state as the creator and regulator of the institutions governing their relationships (while itself being a political institution), as well as other informal institutions as social convention” (Chang, 2002, p.546).

controle das instituições seriam mediados por relações políticas, de forma que o próprio mercado seria uma construção política⁶³.

Chang reconhece que a reabertura do debate acerca do papel do Estado na economia representou um ponto positivo do neoliberalismo, mas afirma ser a concepção neoliberal de Estado falaciosa, visto que postula uma ideia de livre mercado dificilmente encontrado nas economias reais⁶⁴. A luta política não ocorreria, por conseguinte, entre agentes movidos pelo interesse de destruir o livre mercado, visto que esse mercado ideal jamais teria existido. Segundo o autor, a luta política se daria entre agentes que possuem concepções diferentes acerca da estrutura de direitos e deveres inerentes às instituições.

(...) a EPI [economia política institucional] argumenta que precisamos compreender a política como um processo através do qual as pessoas com diferentes, e igualmente legítimas, concepções sobre a contestabilidade da estrutura direitos-obrigações existente rivalizam umas com as outras, ao invés de um processo no qual grupos de interesse tentam modificar a ordem 'natural' dos 'mercados livres' de acordo com seus interesses de grupo (Chang, 2002, p.555)⁶⁵.

De acordo com o autor, “o problema mais sério do discurso neoliberal sobre o papel do Estado tem a ver, em primeiro lugar, com a maneira mesma de conceituar o mercado, o Estado e as instituições, e, em segundo lugar, a maneira

⁶³ Fligstein (1996) fornece uma interessante análise de como as relações políticas permeiam o funcionamento do mercado, considerando como a influência dos atores sociais no âmbito do Estado pode direcionar as políticas governamentais de acordo com seus interesses, moldando, por exemplo, as características das firmas participantes do mercado.

⁶⁴ O uso da denominação “economia real” não implica a existência de “economias irreais”, o termo “real” é utilizado apenas como forma de demarcar os sistemas econômicos teoricamente construídos e os sistemas econômicos efetivos, ou seja, a teoria do seu objeto. Nos termos de Lawson (1997), poderíamos fazer tal demarcação entre o domínio transitivo (teorias) e o domínio intransitivo (objeto) do conhecimento.

⁶⁵ “(...) IPE [institutionalist political economy] argues that we need to see politics as a process through which people with different, and equally legitimate, views on the contestability of the existing rights-obligations structure vie with each other, rather than a process in which interest groups try to change the 'natural' order of 'free markets' according to their own sectional interests” (Chang, 2002, p.555).

como teoriza sobre suas inter-relações” (Chang, 2002, p.542)⁶⁶. O autor enfatiza que o mercado é uma instituição embebida em relações políticas. Deste modo, sendo mercado e política elementos inseparáveis da vida social, a proposta neoliberal de despolitização do mercado seria inviável. Ademais, o Estado não é uma instância politicamente neutra, sendo ocupado por agentes que possuem interesses e visões de mundo diferentes.

Além da crítica ao paradigma neoliberal, Chang propõe uma investigação dos fatos históricos no intuito de explicitar as condições institucionais das economias atualmente desenvolvidas. O autor enfatiza, no entanto, que seu recurso à história é diverso daquele realizado pela economia neoclássica. Deste modo, a análise da história econômica não deveria se restringir a compilar e catalogar fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar um modelo, como ocorre na Cliometria. A incursão na história econômica exigiria, segundo Chang (2004), a construção de teorias que expliquem os eventos observados, aplicando essas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas.

Deste modo, o autor opõe-se à concepção de que a chave para o desenvolvimento econômico seria a simples implementação das “boas instituições” que North, por exemplo, alega estarem presentes nos atuais países desenvolvidos. Chang (2011) denomina essas “boas instituições” como *Global Standard Institutions* (GSI), assinalando a dificuldade envolvida em especificar o que seriam essas GSI na própria literatura especializada. O autor identifica, principalmente na literatura novo institucionalista, uma noção de GSI como aquelas instituições presentes nos países anglo-americanos, caracterizados por uma matriz institucional que maximiza a liberdade de mercado e protege de forma eficaz os direitos de propriedade. Isso fica evidente, por exemplo, na relação que North; Wallis; Weingast (2009) estabelecem entre ordem de acesso aberto e bom desempenho econômico. Evidentemente, não se sugere que boas

⁶⁶ “(...) the more serious problems of the neo-liberal discourse on the role of the state are to do with, first of all, the very way it conceptualises the market, the state and institutions, and, secondly, the way it theorises about their interrelationships” (Chang, 2002, p.542).

instituições sejam indesejáveis, contudo, não pode não ser tão simples implementá-las em condições de baixo desenvolvimento econômico e social.

Chang (2004, 2002a) argumenta, com base na observação de séries históricas, que as instituições hoje prescritas como essenciais para o desenvolvimento econômico não estavam presentes nas atuais economias mais ricas nos primórdios do seu processo de crescimento econômico. Deste modo, o autor conclui que “muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas” (Chang, 2004, p.26). Nesse sentido, as instituições seriam o produto de economias com um elevado grau de desenvolvimento material, o que permitiria a implementação de direitos de propriedade eficientes, da formação, por parte dos indivíduos, de uma cultura de preservação das regras sociais e de outros elementos ligados à denominada ordem de acesso aberto.

Deste modo, argumenta Chang (2011), não existe uma causalidade unidirecional das GSI para o desenvolvimento econômico, uma vez que evidências da história econômica dos países atualmente mais desenvolvidos mostram que as GSI seriam antes o resultado do que a causa do bom desempenho econômico. Naturalmente, isso não quer dizer que políticas que visem a promoção de instituições mais transparentes e direitos de propriedade bem especificados não possam ser um caminho válido em alguns casos específicos. A novidade trazida pela proposta de Chang consiste no reconhecimento de uma dupla causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico. Por entender que, em geral, é o desenvolvimento econômico que induz a emergência de uma matriz institucional de qualidade, Chang (2011) sustenta que as políticas do Estado devem se voltar primordialmente aos gastos com educação, investimentos em infraestrutura, além de uma política industrial ativa. Por conseguinte, espera-se que tais políticas engendrem um ciclo de desenvolvimento econômico que será a base para a emergência de uma matriz institucional mais eficiente.

III. Peter Evans: os quatro papéis do Estado

Peter Evans é professor da Universidade da Califórnia, reconhecido por seu trabalho sobre economia política comparada do desenvolvimento nacional. O autor trata de temas relacionados ao desenvolvimento, à globalização e ao papel do Estado na economia. Neste artigo, analisaremos a proposta dos quatro papéis do Estado – custódio, demiurgo, parteiro, pastoreio – sugeridos por Evans (2004) no livro “Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial”⁶⁷. Inicialmente, será delineada a concepção desses quatro papéis do Estado para, em seguida, se discutir os mecanismos de transmissão das políticas governamentais para a população, seu público-alvo.

Evans (2004) reconhece as funções básicas do Estado de guerrear e assegurar a ordem interna, que North denominou como monopólio da violência ou poder de polícia. Contudo, as funções do Estado não se esgotariam no uso do poder de polícia para garantia da ordem interna e de suas fronteiras territoriais. Segundo Evans, o Estado teria o papel adicional de fomentar a transformação econômica e de garantir níveis mínimos de bem-estar social. O autor salienta que o bom desempenho do Estado no exercício dessas funções adicionais é uma fonte de legitimidade política, de modo que o “desempenho econômico é, em si mesmo, uma fonte de legitimidade, além de ser um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência militar e a ordem interna” (Evans, 2004, p.30).

No intuito de promover a transformação econômica e de garantir o bem-estar, os governantes devem administrar bem o dinheiro público, embora a distribuição desses recursos não ocorra num ambiente apolítico. Evans (2004) chama a atenção para a importância dos mecanismos internos da Administração Pública para o desempenho econômico, enfatizando o papel da burocracia no bom funcionamento do Estado e da economia. Nesse ponto, o autor se aproxima

⁶⁷ Este livro foi publicado pela primeira vez em 1995, sob o título “Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation”.

de ideia de North de que instituições transparentes seriam fundamentais para o bom desempenho econômico.

Segundo Evans (2004), o Estado pode assumir concretamente quatro papéis: custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio. O Estado custódio seria aquele que impõe mais restrição que promoção de políticas econômicas e sociais, regulando a produção sem nela se envolver diretamente. Essa figura estaria próxima da concepção inicial de Estado de North (1981), como um recolhedor de tributos e fornecedor de segurança e justiça. O Estado demiurgo caracteriza-se pelo envolvimento direto na produção de bens e serviços, ocupando um lugar no aparelho produtivo ao lado das empresas privadas. Esta é a figura clássica de um Estado interventor. O Estado parteiro tem como característica marcante a promoção de políticas de proteção à indústria local, fornecendo subsídios e outros incentivos, buscando promover o surgimento de novos grupos empresariais e/ou fomentar a entrada de grupos já estabelecidos em áreas mais complexas da indústria. Por fim, o Estado pastoreio desempenha o papel de manutenção da estrutura erguida pelo Estado pastoreio, cultivando, nutrindo e encorajando as forças empresariais que foram atraídas para determinada localidade.

O *pastoreio*, assim como o parto, pode assumir uma variedade de formas. Pode simplesmente sinalizar o apoio do Estado para firmas que se arriscam em áreas e setores mais desafiadores tecnologicamente; pode ser tão complexo quanto montar empreendimentos estatais para assumir tarefas complementares de maior risco, como pesquisa e desenvolvimento, sem as quais as firmas privadas não podem ir adiante. Independente da técnica, o pastoreio envolve uma combinação de suporte e estímulo. Em alguns aspectos, exige menos esforços do que o parto, porque já existem as contrapartes privadas com que trabalhar. É mais desafiador pela mesma razão. A existência de um setor privado diretamente interessado aumenta o risco de “captura”. (Evans, 2004, p.119)

Desta forma, o Estado pastoreio possui o importante papel de sinalizar e estabelecer organizações estatais para a implementação de empreendimentos

mais arriscados e dependentes de atividades de pesquisa e desenvolvimento. Essa modalidade de ação do Estado visa tornar sustentável e duradouro o desenvolvimento obtido através da parceria estabelecida entre as organizações governamentais e as empresas privadas. O Estado pastoreio possui elementos de um Estado regulador ao agir no suporte à atividade empresarial privada, mas também admite a figura de um Estado interventor quando aponta a necessidade de estabelecimento de organizações governamentais em setores de alto risco como pesquisa e desenvolvimento. O Estado parteiro e pastoreio se aproximam da concepção de Chang acerca das políticas de desenvolvimento que deveriam ser desempenhadas pelo Estado.

O papel desempenhado pelo Estado é importante para entender os resultados econômicos das políticas governamentais. Contudo, além de observar a forma de atuação do Estado, faz-se necessário compreender o modo como as organizações e os agentes do Estado buscam alcançar as firmas e os cidadãos, público-alvo de suas políticas. Sem a cooperação, a confiança e o envolvimento das firmas e cidadãos nas ações governamentais torna-se mais difícil alcançar os objetivos delineados pelas políticas de desenvolvimento. As firmas e os cidadãos seriam não apenas receptores, mas também seriam agentes com potencial de modificar os rumos das políticas governamentais, uma vez que apreendem, interpretam e respondem a tais políticas de formas diversas. Através do conceito de ideologia, North reconhece esse momento interpretativo das regras do jogo por parte dos indivíduos. As percepções dos agentes acerca do caráter justo ou injusto das regras do jogo definirão sua disposição em segui-las, reduzindo ou aumentando os custos de monitoramento do Estado.

A parceria entre Estado e sociedade, na figura dos agentes econômicos, é trabalhada através dos conceitos de sinergia, complementaridade, confiança, enraizamento, laços e redes⁶⁸. Segundo Evans (1996), a sinergia entre Estado e sociedade é fundamental para o sucesso das políticas governamentais, em que os agentes econômicos não devem ver no Estado um inimigo ou uma organização exclusivamente provedora, mas um parceiro. O Estado se

⁶⁸ Os correspondentes termos em inglês são, respectivamente, *synergy, complementarity, trust, embeddedness, ties e network*.

corporifica em organizações governamentais e em servidores públicos, seus agentes diretos, sendo regido pelos preceitos da burocracia weberiana. Segundo Evans (2004), esta burocracia prevê um sistema hierárquico em que cada parte possui sua função, os funcionários públicos executam regras e procedimentos padrão, funcionando como peças na engrenagem estatal. Enquanto a ausência de burocracia ou a má burocracia seriam, segundo o autor, inimigas do desenvolvimento, a eficiente burocracia weberiana seria um veículo para a sinergia entre Estado e sociedade.

Por sua vez, esta sinergia dependeria tanto da complementaridade quanto do enraizamento. O autor define complementaridade como um “modo convencional de conceituar as relações de apoio mútuo entre atores públicos e privados”⁶⁹ (Evans, 1996, p.179). Enraizamento seria definido como os “laços que conectam os cidadãos aos funcionários públicos através da fronteira público-privado”⁷⁰ (Evans, 1996, p.180). Enquanto a complementaridade refere-se ao nível macro das relações entre organizações públicas e privadas, o enraizamento remete ao nível micro das relações estabelecidas entre cidadãos e funcionários do governo. Tandler (1998), por exemplo, credita os bons resultados do programa de medicina preventiva do Programa de Agentes de Saúde, implementado no Ceará no final da década de 1980, à relação de confiança, de sinergia, estabelecida entre os agentes de saúde e a população local.

A confiança é outro elemento importante na relação entre Estado e sociedade, representando um importante redutor de custos de transação. De um modo geral, o cumprimento de acordos em geral pode ser garantido por regras formais, auxiliadas pelo poder de polícia do Estado, ou pela confiança dos agentes econômicos numa transação econômica.

⁶⁹ “*Complementarity* is the conventional way of conceptualizing mutually supportive relations between public and private actors.” (Evans, 1996, p.179)

⁷⁰ “The idea that synergy may be based on ‘embeddedness’ – that is, on ties that connect citizens and public officials across the public-private divide – is more novel.” (Evans, 1996, p.180)

(...) os atores econômicos manifestam confiança quando, em situação de informação incompleta e incerteza (as quais, eu acredito, caracterizam a maioria das situações econômicas do mundo), estes atores expõem-se apesar disso ao risco de comportamento oportunista porque têm razões para acreditar que os outros não tirarão proveito dessa oportunidade. (Locke, 2001, p.259)

Assim como a ideologia, a confiança é outro atributo das relações humanas que permite uma economia nos custos de monitoramento. Assim como na construção teórica de North, os problemas de informação incompleta e incerteza surgem em grupos sociais mais dispersos, produzindo nichos sociais com visões de mundo (ideologia) distintas que demandam regras formais mediadoras das transações que estabelecem entre si. Granovetter (1973; 1983) desenvolve uma concepção da sociedade como redes de laços fortes, relacionamentos entre pessoas muito próximas, e laços fracos, conhecidos que estabelecem um contato social mais rarefeito. No âmbito dos laços fortes, os problemas de informação e incerteza são minimizados pela proximidade e o tamanho da rede de relacionamentos. Já em redes predominantemente constituídas por laços fracos, verifica-se um ambiente de informação mais difusa e mais incerteza nas relações individuais.

Sinteticamente, os papéis do Estado que trariam melhores resultados em termos de desenvolvimento econômico seriam o do Estado parteiro e pastoreio, uma vez que constroem uma sinergia entre Estado e sociedade amplificadora do alcance e da eficácia das políticas governamentais. Por conseguinte, sociedades nas quais as firmas e os cidadãos atuam como parceiros do Estado seriam campo fértil para a emergência de um ambiente no qual a confiança está presente nas redes de relacionamento, gerando mais estabilidade social e menores custos de transação.

Conclusão

Os autores aqui trabalhados – North, Chang, Evans – possuem aproximações e divergências conceituais quanto aos seguintes pontos: (i) desempenho econômico; (ii) instituições; (iii) Estado e economia de mercado. Os autores partem de escolas de pensamento e paradigmas teóricos distintos, o que não inviabiliza um profícuo diálogo entre suas concepções acerca do papel do Estado e das instituições no desempenho econômico. North é um autor seminal da Nova Economia Institucional, enraizada na tradição neoclássica, possuindo uma visão mais liberal acerca da função do Estado na economia. Contudo, em seus trabalhos mais recentes, North tem se aproximado de debates no âmbito da Ciência Política e da Sociologia, flexibilizando algumas noções excessivamente mecanicistas concernentes à natureza e ao papel das instituições na sociedade. O trabalho de Chang carrega alguma influência do institucionalismo vebleniano, além de ser adepto da ideia de proteção à indústria infante de Friederich List. Evans vem de uma tradição sociológica, trazendo elementos da Nova Sociologia Econômica, como laços e redes, para o debate. Ademais, chama atenção para a importância da confiança nas relações econômicas.

Quanto ao ponto (i), os autores irão divergir quanto à amplitude do que se entende por desempenho econômico. North entende que um bom desempenho econômico significa crescimento do produto *per capita*, sem fazer referência à distribuição desse produto entre os grupos sociais ou ao impacto desse crescimento nas condições de vida da sociedade como um todo. North sugere, portanto, uma medida puramente quantitativa do desempenho econômico. Chang e Evans parecem tratar o desempenho econômico numa perspectiva mais ampla, considerando o incremento das condições materiais de vida e o bem-estar da sociedade como um todo. Deste modo, Chang e Evans, trabalham com uma noção quantitativa e qualitativa do desempenho econômico.

Quanto ao item (ii), verificamos divergências e similitudes no que concerne à concepção de instituição dos autores. O conceito mais estrito de North define instituições como regras formais e informais, que oferecem restrições e incentivos ao comportamento racional otimizador. Todavia, a compreensão de regras informais enquanto cultura de uma sociedade abre

espaço para um entendimento mais amplo do conceito de instituição. A própria concepção de ideologia como visões de mundo, como modelos normativos construídos pelos agentes para interpretar a realidade social, abre espaço para um movimento retroativo das ações e dos modelos mentais dos indivíduos no molde institucional. Contudo, em termos de política institucional voltada ao crescimento econômico, North trata as instituições em seu formato mais estrito de restrição e sistema de incentivos à ação racional otimizadora.

Chang propões explicitamente o papel das instituições de restringir, constituir e possibilitar a ação social, se aproximando de um conceito de instituição vebleniano, que as define como modos de ser e de fazer as coisas, “métodos habituais de dar continuação ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive” (Veblen, 1988, p.89). Nesse sentido, instituições seriam entendidas como regras e hábitos de comportamento que moldam ao mesmo tempo em que são modificadas pelos sujeitos. Esse papel mais relacional para as regras comportamentais também é oferecido por Evans a partir do destaque de uma sinergia entre Estado e sociedade, além do uso das ideias de que a sociedade é composta por redes nas quais os sujeitos estabelecem laços fortes ou fracos. Ademais, a função da confiança como um elemento positivo nas relações econômicas, uma vez que economizam custos de transação, aproxima-se do papel que a ideologia pode representar na redução de custos de monitoramento do Estado.

O item (iii) refere-se ao papel do Estado na economia de mercado. Tanto Chang quanto North apontam a necessidade do Estado como um importante agente no desempenho econômico. Por um lado, North entende o Estado como uma organização responsável pela construção de uma matriz institucional indutora do crescimento econômico, entendendo que a mudança institucional é o ponto de partida para um bom desempenho econômico. Chang, de modo diverso, concebe o Estado como um agente promotor de políticas de infraestrutura econômica, entendendo que o sentido da causalidade segue do desenvolvimento econômico para uma matriz institucional eficiente. Enquanto North defende a ideia de um Estado regulador, a proposta de Chang parece não ser totalmente contrária à figura de um Estado interventor, caso seja necessário.

Evans sugere que em vez de se discutir o tamanho ou a necessidade do Estado nas relações econômicas, deve-se buscar compreender os papéis que o Estado desempenha concretamente nas economias. Os diferentes Estados assumirão um papel mais interventor ou mais regulador, dependendo da sua forma de atuação na sociedade. O Estado demiurgo é definitivamente um Estado interventor, uma vez que se envolve diretamente na produção de bens e serviços. O Estado pastoreio apenas se configura um Estado interventor quando existe uma demanda das firmas privadas por uma infraestrutura estatal, como nas áreas de pesquisa e desenvolvimento. O Estado custódio se aproxima da figura de um Estado que coleta tributos e oferta o mínimo necessário, se aproximaria da concepção de Estado de North em seus trabalhos da década de 1970 e 1980. O Estado parteiro, por sua vez, desempenha as funções de um Estado regulador.

A concepção de Estado enquanto uma organização de organizações, característica dos trabalhos de North a partir da década de 1990, se aproxima da ideia de Chang do Estado enquanto criador e mantenedor das instituições na sociedade. Essa concepção de Estado se aproxima ainda da perspectiva de Evans, que acrescenta ao papel de oferecer restrições à ação individual a função de promover a transformação econômica e o bem-estar. O que vai diferenciar a proposta teórica de North da de Chang e de Evans é como o Estado vai promover essa transformação econômica e qual a amplitude da sua ação. Enquanto para North o desempenho econômico se restringe ao crescimento do produto, para Chang e Evans, o Estado deve se comprometer com a promoção de melhores níveis de vida material e bem-estar social. Segundo North, o Estado age sobre o crescimento do produto através da elaboração de instituições que ampliam a liberdade de mercado e garante os direitos de propriedade. Chang entende que o Estado deveria implementar políticas de educação, infraestrutura social e promoção da indústria, pois estas gerariam desenvolvimento econômico, fonte das instituições eficientes propaladas por North. Evans traz uma perspectiva mais sociológica ao tratar da relação de sinergia no nível micro, das relações estabelecidas entre os cidadãos e os funcionários do governo, e da sinergia Estado-sociedade no nível macro.

Por fim, alguns questionamentos são necessários. Primeiro, em que medida os agentes econômicos estão aptos a responder aos incentivos da matriz institucional? Se as condições materiais para o aproveitamento das oportunidades contidas no sistema de incentivos não estiverem presentes, alguns agentes podem não ser alcançados pelas políticas governamentais. Por exemplo, se o acesso à educação não for difundido de forma homogênea por toda sociedade, somente estão aptos a ocupar certas posições no mercado de trabalho aqueles que puderem adquirir o grau de instrução necessário para ocupar determinada vaga de emprego. Nesse sentido, Chang parece estar correto ao afirmar que o desenvolvimento econômico influencia diretamente a qualidade das instituições. Sociedades nas quais os agentes não conseguem responder aos incentivos produtivos da matriz institucional incorrerão num ciclo vicioso de um desempenho econômico ruim reforçado pela precariedade da matriz institucional.

Segundo, em que medida os sujeitos são capazes de engendrar uma vida cívica vibrante e desenvolver um ambiente no qual estejam presentes a confiança e modelos mentais (ideologia) que reforçam as regras formais? O mau funcionamento das organizações, públicas e privadas, e das instituições leva à formação de uma concepção negativa acerca da estrutura de direitos e deveres do sistema econômico, tornando os indivíduos mais propensos à não observação das regras formais. Isso aumenta os custos de monitoramento do Estado, além de deteriorar a imagem do Estado enquanto parceiro, fundamental, segundo Evans, para o sucesso das políticas governamentais. Uma tentativa de mudança desse ciclo de cima para baixo, via políticas institucionais conduzidas pelo Estado, ao invés de promover a vida cívica, podem reforçar a percepção do governo como uma figura impositiva, inimiga das liberdades individuais. Mais uma vez, a proposta de Chang de políticas estatais voltadas ao desenvolvimento econômico e social parecem ser mais promissoras no sentido de reverter esse ciclo de ineficiência institucional.

Terceiro, seria possível construir uma abordagem teórica que levasse em consideração a contribuição de North, Chang e Evans? Embora os autores possuam algumas divergências conceituais importantes, ainda assim é possível

construir um diálogo profícuo entre suas propostas teóricas. No entanto, para a construção de um arcabouço teórico mais rico, não se deve restringir a análise à abordagem restrita da otimização sob restrição. Nesse sentido, parece mais promissor tomar como ponto de partida perspectivas teóricas mais amplas, como as de Chang e Evans, e a partir daí proceder a uma releitura da teoria institucionalista de North. Naturalmente, a capacidade explanatória de uma teoria assim constituída dependeria de sua adequação a estudos de caso concretos.

Referências

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, vol.26, n.5, set., p.539-559, 2002.

_____. Kicking away the ladder: how the economic and intellectual histories of capitalism have been re-written to justify neo-liberal capitalism. *Post-autistic economics review*, n.15, set., 2002a.

_____. The Market, the State and Institutions in Economic Development. In: CHANG, Ha-Joon. *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2003.

_____. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues. WIDER JUBILEE CONFERENCE, 2005, Helsinki. (Mimeo)

_____. Institutions and Economic Development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, v.7, n.4, p.473-498, 2011.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economics. In: DYMSKI, G.; DA PAUL, S. (eds.) *Re-imagining Growth*. London: Zed Press, 2005. (Mimeo)

EVANS, Peter. ___ Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v.24, n.6, p.1119-1132, jun., 1996.

_____. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FLIGSTEIN, Neil. Markets as Politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, vol.61, n.4, ago., p.656-673, 1996.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, vol.23, n.2, p.89-105, abr.-jun., 2003.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, vol.78, n.6, mai., p.1360-1380, 1973.

_____. The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological Theory*, v. 1, p. 201-233, 1983.

LAWSON, Tony. *Economics and Reality*. London: Routledge, 1997.

LOCKE, Richard. Construindo Confiança. *Econômica*, vol. 3, n. 2, set., 2001.

NORTH, Douglass. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981

_____. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005a.

_____. Institutions and the Process of Economic Change. *Management International Montréal*, v.9, n.3, 2005b.

_____. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, Douglass; THOMAS, Robert Paul. *The Rise of the Western World: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry. *Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SIMON, Herbert. From substantive to procedural rationality. In: KASTELEIN T.J., KUIPERS S.K., NIJENHUIS W.A., WAGENAAR G.R. (eds). *25 Years of Economic Theory: retrospect and prospect*. Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1976. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4613-4367-7> (acesso: 03/04/2019)

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

UNITED NATIONS. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future (The Brundtland Report)*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

VEBLEN, Thorstein. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

A GUERRA DO GOLFO E O USO DE SISTEMAS ESPACIAIS PARA FINS ESTRATÉGICOS PELOS ESTADOS UNIDOS

Caroline Rocha Travassos Colbert⁷¹⁷²

A tecnologia remanescente da Corrida Espacial e da *Strategic Defense Initiative* de Reagan foram imprescindíveis para a vitória dos Estados Unidos em um ambiente desconhecido como o Iraque, na Guerra do Golfo. O uso de satélites de reconhecimento, satélites de posicionamento global (GPS), satélites de alerta antecipado contra mísseis (*early-warning systems*) foram essenciais para o deslocamento de tropas terrestres e, posteriormente, para a vitória dos Estados Unidos na guerra. Esse uso indiscriminado de tecnologia vinda do espaço e o desinteresse do *hegemon* na participação dos tratados espaciais leva este artigo a debater o direito internacional, a Teoria da Estabilidade Hegemônica e o Poder Global para compreendermos o motivo pelo qual, na Guerra Fria havia um interesse em participar dos tratados e, depois da queda da URSS esse interesse desapareceu. O objetivo deste artigo é argumentar que o Espaço tem um caráter estratégico e que isso limita as possibilidades de construção de normas universais por parte das grandes potências. Para iniciar esse debate, seguiremos a concepção de Hays & Lutes (2007), de que a dissolução da União Soviética e a Guerra do Golfo (1990-1991) marcaram o início da Segunda Era Espacial. Nesse contexto, a Guerra do Golfo é apresentada na literatura como a *Primeira Guerra Espacial* em que de acordo com Lewis (2007) as capacidades espaciais deram todo suporte como precisão, coleta de dados, comando e controle, velocidade, flexibilidade e letalidade, até então desconhecida. Foi então que o mundo passou a compreender a importância do papel militar desempenhado pelos sistemas espaciais. Portanto, a Guerra do Golfo é importante para compreender como o espaço passou a ter função para fins militares operacionais e táticos, diferenciando-se da Guerra Fria em que havia uma competição geopolítica entre duas grandes potências para demonstração de qual potência era tecnologicamente mais desenvolvida. Logo em seguida, as

⁷¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora e consultora do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval e Ponto Nacional de Contato do Brasil na Space Generation Advisory Council. Contato: carolinertcolbert@gmail.com

⁷² Este artigo é um recorte da minha dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2019, intitulada: "O Espaço como ambiente Estratégico: Teoria, Histórico e Reflexões acerca do uso militar do espaço" apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ.

normas internacionais serão debatidas, para esclarecer os limites e as violações feitas pelas grandes potências que utilizam tecnologia dual (civil e militar) para projeção de poder no espaço.

Palavras-chave: **Pós-Guerra Fria; Guerra do Golfo; Teoria da Estabilidade Hegemônica; Poder Global; Militarização do Espaço.**

Introdução

A entrada da humanidade no espaço já se iniciou com o uso militar do mesmo. Os foguetes utilizados pela Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial davam indícios do que viria adiante, durante a Guerra fria em um cenário de competição tecnológica e militar entre duas potências, Estados Unidos e União Soviética. Como resultado, esses dois países passaram praticamente meio século tentando fazer com que o espaço fosse um novo ambiente a ser conquistado. As duas potências enfatizavam o progresso econômico e tecnológico que a exploração espacial poderia auferir. Após a divisão da Alemanha entre o lado ocidental e oriental, esta apoiada pelo bloco socialista e aquela apoiada pelo bloco da OTAN e países capitalistas, os dois regimes incorporaram as tecnologias e projetos de foguetes desenvolvidos pelo Terceiro Reich na Alemanha do regime nazista. Os norte-americanos utilizaram a tecnologia de foguetes para aprimorar o uso estratégico do espaço e se manterem na dianteira do progresso científico-tecnológico (JACOBSEN, 2014).

Enquanto isso, a União Soviética passou uma década após a II G.M. no aprimoramento da tecnologia remanescente adquirida da Alemanha e no desenvolvimento de foguetes que pudessem ser utilizados como armas de longo alcance. Foi nesse momento em que o primeiro míssil balístico intercontinental foi criado na URSS, acabando com o monopólio estadunidense (SIDDIQI, 2000). Essa nova tecnologia soviética rendeu a possibilidade de ocorrer um confronto nuclear baseado na suposição de que só o medo da “destruição mútua inevitável” ou expresso pela sigla MAD - *Mutually Assured Destruction*, impediria um lado ou outro de tomar iniciativas para o suicídio da civilização através de bombas nucleares (HOBBSAWN, 1995). Logo em seguida, o lançamento do Sputnik-1 (o primeiro satélite artificial criado pela humanidade a ter entrado no espaço exterior) em 1957 pela União Soviética gerou a necessidade de revisão da

estratégia espacial dos Estados Unidos ainda na administração Eisenhower, culminando com criação da *National Aeronautics and Space Administration*, a NASA.

Após o lançamento do Sputnik-1, tanto os Estados Unidos como a União Soviética enviaram veículos tripulados para o espaço e o objetivo de ambos era a conquista da Lua durante a corrida espacial. Essa se tornou um ponto de influência para demonstração de poder militar e tecnológico, tendo em vista a possibilidade da instalação de bases militares que poderiam gerar grandes vantagens para o país que atingisse esse feito. Em 1969, a missão Apollo 11 pousou na Lua, elevando os Estados Unidos a vencedor da corrida espacial.

Posteriormente, nos anos 1980, a corrida espacial e a Guerra Fria ganharam uma nova fase crítica, em que Ronald Reagan desenvolveu um programa para pesquisar a possibilidade de um programa de defesa com ativos espaciais. Baseada na Iniciativa de Defesa Estratégica (conhecida como “Guerra nas Estrelas”), que prometia tornar os EUA invulneráveis a ataques nucleares, o que gerou um grande aumento no investimento em forças militares (PECEQUILO, 2013). O legado da Era Reagan para a tecnologia espacial foi mostrada principalmente durante a Guerra do Golfo, que assentou os Estados Unidos como potência hegemônica responsável pela liderança em tecnologia e poder militar.

Em 1990, tendo em vista o declínio da União Soviética, os Estados Unidos invadiram o Iraque com o aval das Nações Unidas, com a justificativa de defender a soberania do Kuwait. Segundo Vizentini, foram fatores geopolíticos e econômico-estratégicos, como o controle da região e do petróleo, que foram decisivos, além de representar uma oportunidade de propiciar uma demonstração de força e a construção de uma nova geração de armamentos” (VIZENTINI, 2008, p.10). Logo, a tecnologia baseada no espaço foi crucial, principalmente na Operação *Desert Storm*. Foi a primeira vez em que os Estados Unidos utilizaram satélites como sistemas de navegação e o *Global Positioning System* (GPS) para dar assistência às tropas da Coalizão em suas ações em terra. Também foi pela primeira vez em que a Rússia não pôde oferecer resistência ao uso massivo de tecnologia espacial empregada pelos EUA, uma

vez que a crise estava consumindo praticamente todo o orçamento e as reformas de Gorbachev não priorizavam o programa Espacial russo.

Esses eventos citados acima tornaram o espaço um ambiente de disputa e de projeção militar até os dias atuais. Nas últimas décadas, o espaço tornou-se um cenário essencial para precisão, furtividade, comando e controle, coleta de inteligência e manobrabilidade de sistemas armados. Estratégias para dissuasão no século XXI dependem fortemente da utilização de capacidades espaciais (PFALTZGRAFF, 2007). Em 2007, a China lançou um míssil para destruir um satélite meteorológico inoperante. Essa ação mudou toda a visão nos aspectos de segurança e de projeção de poder⁷³ no espaço, pois os Estados Unidos reconheceram que além da Rússia, a China também tem as Armas antissatélite (ASAT), que podem destruí-los na baixa órbita terrestre. Em 2008, também lançaram um interceptor de mísseis para destruir um de seus satélites inoperantes. Ambos enfrentam um dilema de segurança sobre a utilização dessas capacidades e como emprega-las para dissuadir uma ameaça⁷⁴.

Historicamente, a humanidade passou desde a II G.M. pelo uso de Mísseis Balísticos Intercontinentais, que poderiam atravessar países, passou pela apreensão da Destruição Mútua Assegurada, pela possibilidade de uso de armas implantadas na Lua, do uso de satélites de reconhecimento em guerras às armas antissatélites e mesmo, com a existência de regimes internacionais e a tentativa de cooperação entre países, não foram o suficiente para restringir o uso do espaço como ambiente para projeção de poder militar e tecnológico.

Este artigo abordará a Guerra do Golfo frente ao uso de tecnologias espaciais e como auxiliaram na vitória dos Estados Unidos, além de contrastar com a teoria da estabilidade hegemônica presente na economia política

⁷³ Aqui utilizamos a definição de que o poder espacial é, em última instância, a projeção do poder - a capacidade de acessar e usar o espaço para as necessidades e objetivos estratégicos nacionais e de negar aos adversários essa capacidade (FULLER, et al,2007).

⁷⁴ As novas ameaças que emergiram principalmente após o “11 de setembro” como o terrorismo e potências emergentes exigiram novas formas de se utilizar as tecnologias na guerra. Entretanto este artigo focará no aspecto da projeção de poder, e marginalmente na agenda de segurança dos Estados.

internacional. Logo em seguida, é apresentado o direito internacional e a luta de interesses para moldar o mesmo e também a fragilidade dos regimes internacionais à medida que são reflexo do poder do *hegemon* e das grandes potências.

De cunho exploratório e analítico, este artigo apresenta dados que foram expostos nos relatórios da *United States Air Force (2013)*, assim como os tratados internacionais utilizados estão disponíveis no site das Nações Unidas; e os livros oficiais estão dispostos no sítio oficial da *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*. Com foco em economia política internacional e o debate acerca do *hegemon*, este artigo está dividido em três partes. Primeiro, a Guerra do Golfo é apresentada e logo em seguida os respectivos sistemas espaciais que foram utilizados nesta guerra. Em seguida remonta-se a Teoria da Estabilidade Hegemônica em que sugere-se que um país predominante se torne um *hegemon* para que possa estruturar o sistema econômico internacional em seu benefício e que esse país predominante iria estabilizar o sistema, fato que não ocorre no pós-Guerra Fria e emprega-se a teoria de José Luís Fiori para questionar e analisar a Guerra do Golfo frente ao uso das tecnologias espaciais do *hegemon*. Por fim, dialoga-se com os regimes internacionais e teorias de poder espacial com o objetivo de inserir os estudos de economia política internacional em um debate sobre política e história do desenvolvimento espacial.

A Guerra do Golfo como a *Primeira Guerra Espacial*

Com a dissolução da União Soviética, sem uma nova guerra mundial, a conquista pelo poder mundial pelos Estados Unidos foi possível graças a uma ausência de definição de uma “constituição do mundo”, que seria definida pelas Grandes Potências. Como afirma Fiori (2004), a ausência dessa constituição, como havia sido feito em Westfália (1648), em Viena (1815), Versalhes (1918) ou mesmo em Yalta, Postdam e São Francisco em 1945, dificultou o estabelecimento de um princípio normativo ou acordo operacional sobre a paz e a guerra, ou sobre a criação e legitimidade das novas leis internacionais.

Com a demonstração incontestável de poder militar e tecnológico norte-americano durante a Guerra do Golfo, os interesses dos EUA acabaram se impondo às demais negociações vindouras e anunciaram ao mundo o seu novo princípio organizador, de acordo com a sua própria moral e ética. Como Kissinger (2001) conclui: “os impérios não têm interesse em operar dentro de um sistema internacional; eles aspiram ser o próprio sistema internacional (KISSINGER, 2001 *apud* FIORI, 2004). Não houve questionamento, não havia uma potência que pudesse contestar as ações dos norte-americanos e foi assim que a Guerra do Golfo se transformou em bandeira de afirmação do poder hegemônico dos Estados Unidos da América. Mas o que a Guerra do Golfo teve de tão inovador e especial para que as Grandes Potências aceitassem o estabelecimento dos EUA como o poder soberano no campo internacional? Primeiro, é necessário apresentar a *Primeira Guerra Espacial* e depois seguir para o debate teórico.

Com a mudança da percepção de ameaças vindas da União Soviética, os Estados Unidos detectaram novas representações de possíveis focos de ameaça no sistema internacional: os *Rogue States* (Estados Rebeldes) ou *Failed States* (Estados Falidos). Resumidamente, os estados rebeldes são:

organizadas, comandadas por governantes autoritários, sustentados pela posse de ADMs e apoio a grupos radicais. Tais Estados possuem pretensões de hegemonia regional e agressão global e não cumprem as normas da comunidade internacional. Como exemplos deste grupo, o Iraque de Saddam, a Coreia do Norte, o Irã, a Síria e Cuba. As nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas correspondem às nações falidas como Afeganistão, Haiti e Sudão (PECEQUILO, 2010, p.65).

Isto é, os *Rogue States* são países militarizados e tem maior tendência em se envolver em conflitos interestatais, ou seja, um país agressivo e irracional. Por outro lado, os *Failed States* são países muito pobres, reconhecidos por não terem controle sobre o próprio território e geralmente estão imersos em conflitos violentos entre civis. A estabilidade e contenção desses Estados Falidos e principalmente os mais ameaçadores, como os Estados Rebeldes no pós-Guerra

Fria, foi empreendida pela potência hegemônica, objetivando a mudança de regime em direção à democracia pelos meios políticos-econômicos (PECEQUILO, 2013) e a Guerra do Golfo Pérsico foi a primeira intervenção realizada pelos Estados Unidos após o fim da ordem mundial bipolar.

A Guerra do Golfo iniciou-se em 2 de agosto de 1990 e terminou em 28 de fevereiro de 1991. Antes da intervenção norte-americana, já havia uma guerra em andamento entre o Kuwait e o Iraque. Saddam Hussein, o então presidente do Iraque, alegou que o Kuwait fazia parte do território iraquiano, o que ia de encontro com o posicionamento contrário dos países vizinhos. Os Estados Unidos exigiram a retirada do Iraque do território kuwaitiano, com receio de que a ocupação influenciasse as questões relativas ao Oriente Médio, como o impedimento ao acesso dos EUA às reservas de petróleo que estavam concentradas no Golfo Pérsico (ASHFORD, 2018), representando motivações para a intervenção norte-americana na região. Na tentativa de negociar, Saddam Hussein solicitou a retirada das forças externas da região, a retirada de Israel do território palestino e a Síria do território do Líbano (ROYCE, 1991). Os Estados Unidos rejeitaram essa tentativa de acordo e fizeram a intervenção militar. A ONU aprovou a intervenção através da resolução 660 e durante esse curto período de Guerra do Golfo, os EUA conseguiram 35 aliados da ONU para auxiliarem na guerra contra o Iraque (ASHFORD, 2018). Depois de legitimar e conseguir apoio legal das Nações Unidas e de diversos aliados, em 24 de fevereiro, as forças de coalizão fizeram o Iraque recuar. A reação do exército derrotado foi lançar mísseis Scud contra Israel e Arábia Saudita, levando a um cessar fogo da ONU em abril de 1991.

A Guerra do Golfo foi um dos conflitos mais complexos da história e envolveu uma gama de inovações de controle e comando. A Coalizão integrou os serviços espaciais de inteligência, comunicação e recursos de comando e controle em ações táticas e operacionais (CORDESMAN, 2003). Segundo Michael Klare (1992), “foi a primeira grande crise da era do pós-Guerra Fria e, para muitos analistas, representa um divisor de águas na evolução da estratégia militar dos EUA” (KLARE, 1992, p.131).

A Guerra do Golfo Pérsico foi o primeiro conflito em que o sucesso das operações dependia do acesso constante aos satélites. O suporte operacional vindo do espaço foi necessário para demonstrar para a comunidade internacional que o acesso ao espaço e a liberdade de usar as órbitas da terra – principalmente a Baixa órbita – têm diversas vantagens que podem ser aproveitadas durante a guerra e, se o oponente não tiver acesso à tecnologia suficiente, a guerra já está praticamente ganha. Devido aos altos investimentos no modelo complexo militar-industrial-acadêmico nas décadas anteriores, a superioridade estadunidense na guerra foi surpreendente para as grandes potências no início da década de 1990. Sem um adversário que rivalize o poder militar com os EUA, a globalização, a emergência de novos atores não-estatais e a difusão de tecnologia militar abriram novos cenários para a guerra. Ao contrário dos antigos cenários de conflitos, a nova estratégia de defesa opera ambientes distantes e hostis. Com pouco apoio por terra, os sistemas de informação vindo de satélites foram essenciais para a vitória dos Estados Unidos na Guerra do Golfo Pérsico (MEDEIROS, 2004).

O núcleo desta estratégia é adquirir um permanente controle do espaço e a sua exclusão aos adversários – a interrupção das comunicações das tropas iraquianas na Guerra do Golfo é um marco na importância das novas tecnologias de informação para fins militares – prover ataques precisos (evidentes no Afeganistão em significativo contraste com os ataques massivos e ineficientes no Vietnã nos anos 60) e obter superioridade operacional em áreas de acesso negado. Trata-se de uma combinação de bombardeios e comando em operações externas e um novo tipo de fortificação na defesa dos espaços internos. Como analisado pelo DARPA e pelo DOD, para enfrentar as novas exigências de defesa que emergem desta concepção de ataque são necessárias inovações radicais em sensores móveis como inteligência de imagens, sinais, computação, criptografia, tradução, comunicação, aviões e plataformas invisíveis, veículos não pilotados, sistemas de localização etc (MEDEIROS, 2004, p.24)

Os satélites⁷⁵ proveram para a Coalizão informações muito confiáveis como dados, transmissões de voz e de documentos para as aeronaves militares, para posicionamento das tropas e operações terrestres e marítimas. Os satélites de comunicação proporcionaram conversas simultâneas entre os líderes das forças aliadas e a Casa Branca, transmissões ao vivo via televisão da região do golfo Pérsico e a coordenação militar e diplomática entre vários governos, o que foi uma grande inovação durante a guerra.

Figura 1 – Tabela com os principais satélites utilizados na Guerra do Golfo

Space Order of Battle					
Function	Satellite System	2-Aug-90	16-Jan-91	Military	Civilian
Communications	FLTSATCOM	2	2	X	
	LEASAT	2	2	X	
	GAPFILLER	1	1	X	
	DSCS II	2	2	X	
	DSCS III	4	4	X	
	Skynet	2	2	X	
	NATO-3	1	1	X	
	INTELSAT	4	4		X
	INMARSAT	1	1		X
	LES-9	1	1		X
Meteorology	DARPA MACSAT	1	1	X	
	DMSP	2	3	X	
	NOAA TIROS	2	2		X
Multi Spectral Imagery	METEOSAT	1	1		X
	LANDSAT	2	2		X
Navigation	SPOT	2	2		X
	GPS	13	16	X	
Early Warning Surveillance	TRANSIT	7	7	X	
	DSP	2	3	X	
	Classified	Classified	Classified	X	

Source: GWAPS Interview with JCS/J6Z, LTC Yurchek, 7 July, 1992 (S/NF/WN/NC); United States Space Command Operations Desert Shield and Desert Storm Assessment(S/NF), January 1992

Fonte: KEANEY; COHEN, 1993, p.160.

⁷⁵ Todas as informações específicas deste artigo como a utilização, quantidade, tipo de satélites e etc foram coletados do relatório público da Força Aérea dos Estados Unidos: KEANEY, Thomas A.; COHEN, Eliot A. Gulf War Air Power Survey. DEPARTMENT OF THE AIR FORCE WASHINGTON DC, 1993.

Satélites meteorológicos posicionados sobre o Oriente Médio forneceram fontes seguras de informações sobre a previsão do tempo para o planejamento da melhor posição para as tropas no mar, no solo e, principalmente, no ar. Os satélites de navegação foram especialmente úteis para guiar os serviços de artilharia durante a noite, através dos desertos pouco explorados do Oriente. O pensamento militar do Iraque acreditava que o deserto era uma vantagem geográfica frente a qualquer força exterior que não conhecesse bem a área, mas com a implantação de satélites na área desértica (WRIGHT, et al, 1995), o empreendimento de manobras militares foi muito facilitado.

Os satélites de imagens multiespectrais deram pontos essenciais do terreno a ser explorado, como os satélites de baixa resolução, que auxiliaram para que os cartógrafos militares inspecionassem e reconhecessem os campos de batalha e rastreassem os movimentos das forças inimigas. Os radares de alta resolução espaciais detectavam com precisão os tanques e a artilharia inimiga, além do fornecimento detalhado de dados sobre a entrega de mísseis guiados. A coalizão teve acesso aos satélites que informavam antecipadamente o lançamento de mísseis balísticos, o que tornou a detecção e abate dos mísseis Scud, lançados pelas tropas iraquianas, contra alvos em Israel e Arábia Saudita parte da campanha de guerra norte-americana. Já o sistema de navegação (GPS) permitiu que a coalizão conseguisse coordenar o movimento das tropas, a marcação de campos minados e o posicionamento da artilharia, como também ajudaram na orientação sobre o curso que deveria seguir o lançamento dos mísseis.

A ausência de sistemas antissatélites durante a operação *Desert Storm* (Tempestade no Deserto) tornou a ofensiva norte-americana muito mais simples e o controle do espaço foi garantido pela falta de acesso das forças inimigas ao mesmo tipo de tecnologia disponível na época apenas nos Estados Unidos e União Soviética. A liberdade de planejamento de uso de satélites durante a bipolaridade de potências era bastante limitada, uma vez que a URSS poderia utilizar sistemas antissatélites para neutralizar os satélites norte-americanos ou até mesmo destruí-los. Até a sua dissolução, a União Soviética manteve um interceptor co-orbital na base de lançamento no cosmódromo de Tyuratam.

Também tinham mísseis balísticos e anti-balísticos nucleares exoatmosféricos próximo a Moscou, que poderiam ser empregados contra satélites estadunidenses em baixa órbita terrestre. A URSS também patrocinou P&D de armas de energia dirigida, lasers e interceptores não-nucleares para uso contra satélites inimigos (TARASENKO, 1994).

O balanceamento de poder permitia o uso mais moderado do espaço. Toda a Guerra do Golfo se desdobrou a partir da falta de outra potência que contestasse a ofensiva dos EUA, uma vez que nesse período, a Rússia, herdeira do arsenal soviético, encontrava-se imersa em uma grande crise econômica e política. O exército estadunidense, durante o conflito, não precisava se preocupar em neutralizar sistemas espaciais no Iraque, pois eles simplesmente não existiam, também não havia a necessidade de preocupação diante da interceptação de satélites, porque essa tecnologia não estava disponível para o exército iraquiano. Por mais que houvesse o uso de mísseis *Scud* contra os aliados, o poder militar e tecnológico dos Estados Unidos era amplamente superior.

No futuro próximo, o controle do espaço será importante como o controle ou comando do ar é hoje, dependendo da importância do espaço para o curso e o resultado da guerra em particular. Como todas as outras classes de poder, o poder espacial oferece capacidade única e complementar a praticamente qualquer esforço de guerra prospectivo. Conseqüentemente, caso um adversário negue aos Estados Unidos o acesso ao espaço, todas as forças terrestres, marítimas e aéreas perderão capacidades vitais de ativação, paralisando algumas operações enquanto restringem severamente outras.

O fim da Guerra Fria inaugurou um período quando a liderança americana não possuía desafiantes diretos (BRZEZINSKI, 2012). Na década de 1990, o uso do Espaço não era contestado por mais nenhuma potência e é neste debate que a Teoria da Estabilidade Hegemônica se insere. Com a queda da União Soviética, havia certo otimismo com o possível fim da tensão do sistema internacional causado pela bipolaridade de potências, entretanto, como foi apresentado neste tópico sobre a Guerra do Golfo, o que ocorreu foi o contrário. O *Hegemon* não trouxe estabilidade e com a sua superioridade tecnológica pôde

lançar ofensivas contra outros países para alcançar objetivos geopolíticos, como a retomada do fornecimento de petróleo para os países aliados aos Estados Unidos.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica e a Ascensão dos Estados Unidos

A Teoria da Estabilidade Hegemônica foi amplamente debatida durante a Guerra Fria no âmbito da Economia Política Internacional, em que a argumentação principal é que o *hegemon* é um estado rico e poderoso que traria estabilidade e se comprometeria a fornecer bens públicos ao sistema internacional. Estes bens são, segundo Charles Kindleberger (1975), moeda estável, segurança e o livre-comércio que poderiam ser amplamente compartilhados por todos.

Os eventos da década de 1970 revelaram a conexão entre a Economia Política e a Política Internacional. O colapso monetário de Bretton Woods e a crise do petróleo (1973) são os temas que levaram a ascensão da EPI como campo de estudo. A Teoria da Estabilidade Hegemônica a princípio foi desenvolvida por Charles Kindleberger no pós II Guerra Mundial e foca nas ações e no comportamento do *hegemon*. Mais autores passaram a debater essa teoria dentro da EPI como Kindleberger (1975; 1986), Krasner (1976), Keohane (1977; 1980; 1984), Stein (1984) e Gilpin (1987).

O argumento central é que a existência de um *hegemon* é necessária para uma plena cooperação econômica no sistema internacional. Na ausência da ordem que seria mantida pelo hegemon, a natureza anárquica do SI impossibilitaria a cooperação econômica, mesmo diante de ganhos consistentes através do comércio internacional. Essa teoria propõe que um país mais influente se torne o *hegemon* para que ele possa estruturar o sistema internacional assim como a estabilidade seria resultado da ausência de guerras de disputa pela hegemonia do sistema internacional (GILPIN, 1981; KEOHANE, 1984).

A Teoria da Estabilidade Hegemônica evoluiu para uma teoria em que era focada no declínio hegemônico. Portanto, a hegemonia é representada como

uma condição autodestrutiva e temporária. O argumento central é que o Estado hegemônico tem como obrigação organizar o sistema internacional e fornecer os bens públicos necessários, enquanto isso, outros Estados também prosperam economicamente. Em algum momento, o líder do SI torna-se comprometido demais para arcar com o próprio sistema que ele criou e, assim, o *hegemon* entra em colapso, até que surja um novo poder hegemônico para ficar no seu lugar⁷⁶.

Já a visão de Gilpin em *War and Change in World Politics* (1981) enfatiza a visão de liderança mundial. A teoria considera o *hegemon* como responsável por diminuir o conflito entre potências em ascensão no sistema interestatal, estabelecendo normas aceitáveis de comportamento das nações. Essa estabilidade não advém da obediência do hegemon às normas, mas por tornar as ações dos outros estados mais previsíveis dentro do Sistema Internacional. O *hegemon* estabiliza e ordena o sistema à medida que ele arbitra as disputas internacionais e aplica as regras viáveis.

Um estado só tentará mudar o sistema se os benefícios esperados excederem os custos esperados. Para buscar mudança de posição dentro do sistema, um estado buscará a expansão territorial, política e econômica até que os custos de mudança adicionais sejam iguais ou maiores do que os benefícios marginais. É neste ponto que Gilpin insere os *fatores ambientais* que também levam à ascensão de um hegêmona.

O sistema de comunicações e transporte, a tecnologia militar e a economia tiveram um impacto profundo na propensão dos Estados que buscam alterar sua posição dentro do sistema internacional. A inovação e a adoção de novas armas táticas levam estados a obter mais poder e torna mais lucrativa a expansão econômica e política. Inovações tecnológicas no âmbito militar que favorecem as ações ofensivas em detrimento das defensivas tendem a estimular a expansão territorial e a consolidação política de uma grande potência sobre outras. Em contrapartida, Estados que priorizam as capacidades defensivas ao

⁷⁶ A queda da Grã-Bretanha durante o século XIX é o exemplo mais claro de declínio hegemônico, bem como o sistema de Bretton Woods, em que a hegemonia norte-americana é pautada.

invés das capacidades ofensivas, tendem a estabilizar o *status quo* territorial e também sua posição no sistema internacional.

Military innovation gives a particular society a monopoly of superior armament or technique and dramatically decreases the cost of extending the area of domination, thus providing a society with a considerable advantage over its neighbors and an incentive to expand and to change the international system. The historical record is replete with examples of military innovations leading to imperial conquest and to massive changes in international systems (GILPIN, 1981, p.60)⁷⁷.

As inovações espaciais foram, sem dúvida, um componente para a ascensão dos Estados Unidos dentro do sistema internacional. A tecnologia de ponta, principalmente vinda do complexo industrial-militar-acadêmico foram essenciais para elevar o *status* internacional dos EUA e mantê-lo no pós-Guerra Fria.

Fiori (2015) critica a visão estabilizadora do *hegemon* dentro do sistema internacional. O autor argumenta que a existência de uma liderança ou hegemonia não interrompe o expansionismo dos demais Estados, muito menos o expansionismo do próprio *hegemon*. Desta forma:

toda situação hegemônica é transitória e, mais do que isso, é autodestrutiva, porque o próprio hegemon acaba se desfazendo das regras e instituições que ajudou a criar para poder seguir se expandindo e acumulando mais poder do que seus “liderados”. Sendo assim, do nosso ponto de vista, o que estabiliza – sempre de forma transitória – a ordem hierárquica do sistema mundial não é a existência de um líder ou hegemon, é a existência de um conflito central e latente e de uma guerra potencial entre as grandes potências (FIORI, 2015, p.173)

⁷⁷ Tradução: A inovação militar dá a uma determinada sociedade o monopólio do armamento ou técnica superior e diminui drasticamente o custo de ampliar a área de dominação, proporcionando assim à sociedade uma vantagem considerável sobre seus vizinhos e um incentivo para expandir e mudar o sistema internacional. O registro histórico está repleto de exemplos de inovações militares que levaram à conquista imperial e a mudanças massivas nos sistemas internacionais (GILPIN, 1981, p.60, tradução nossa).

É neste ponto que o pós-1991 é tão importante para compreender as fragilidades da Teoria da Estabilidade Hegemônica. Os Estados Unidos no pós-Guerra Fria conseguiu alcançar um estágio de poder global elevado, desfrutando de todos os elementos necessários para o exercício do seu poder – político-militar, monetário, produtivo e financeiro⁷⁸ - entretanto, esse fator não gerou estabilidade, como os autores acima argumentam.

Portanto, houve mais instabilidade, diversas crises financeiras, baixo nível de crescimento e as guerras continuaram. Seguindo o pensamento de Fiori, esses elementos que dificultam a ordem do SI são provocadas pelo próprio Estado que detém o poder global, que na sua tentativa de se expandir cada vez mais, na busca de melhores oportunidades de acumulação de poder e riqueza, em que não existe a possibilidade de grandes potências “passarem a praticar, de forma permanente, uma política só voltada para a preservação do *status quo*, isto é, serão sempre expansionistas, até mesmo quando já estiverem no topo da hierarquia de poder e riqueza do sistema mundial” (FIORI, 2010, p.147), contradizendo as teorias que priorizam a existência de um *hegemon* para “pôr ordem na casa”. Nesse mesmo sistema internacional, a paz e estabilidade têm um tempo limitado. Logo, a instabilidade provocada pela expansão de poder do *hegemon* cria novas guerras e crises internacionais.

Os Estados Unidos, depois da Guerra do Golfo, continuaram utilizando a tecnologia espacial em outras guerras – Kosovo (1999), Iraque (2003) – em maior ou menor amplitude, o espaço continua sendo utilizado pela inteligência dos Estados Unidos para obter vantagens em solo. Os regimes internacionais, como será o tópico desenvolvido posteriormente, também não oferecem a regulamentação necessária para limitar o uso de tecnologias espaciais, principalmente no caso do *hegemon* ou de países menores que alcançaram o comando do espaço recentemente, que ainda fazem testes de armas ASAT como a China em 2007 e, logo em seguida, com a resposta dos EUA em 2008.

⁷⁸ Maria da Conceição Tavares em “A retomada da Hegemonia americana” (1985) trata com maior profundidade esses elementos do poder hegemônico.

O uso militar do espaço só será reduzido – mas nunca será totalmente freado – caso alguma outra potência esteja em via de expansão do setor espacial. Nos próximos tópicos serão apresentados os desdobramentos legais e as movimentações das potências espaciais para controlar os regimes internacionais ligados ao espaço.

A Fragilidade dos Regimes Internacionais e o Direito Internacional

Eventos como a Queda do Muro de Berlim, o 11/09 e a Guerra Global contra o Terror marcaram os primeiros vinte anos de pós-Guerra Fria e o término dos dez primeiros anos do século XXI é caracterizado pela continuidade da aceleração dos fenômenos históricos e também com a emergência do Sul Global (PECEQUILO, 2010). Segundo Marco Cepik (2015), a ascensão de novos atores do Sul Global como a China e Índia, que estão adquirindo cada vez mais capacidades espaciais, pode determinar a possibilidade de uma Terceira Era Espacial. Um exemplo é a rápida ascensão do programa Espacial Chinês, que apresenta uma sólida formação e desenvolvimento nos últimos 20 anos e a Índia como uma futura grande potência no setor espacial.

Para regular o espaço, o Tratado do Espaço Exterior de 1967 continua sendo o tratado mais relevante até o momento. Esse documento refere-se ao espaço exterior como um “patrimônio comum da humanidade”, na qual a exploração e uso para “fins pacíficos”, devem ser feitos em convergência com o interesse comum da humanidade (Art. I). Em seguida, foi proposto também: (i) “O espaço cósmico, inclusive a Lua e os demais corpos celestes, estarão abertos às pesquisas científicas, devendo os Estados facilitar e encorajar a cooperação internacional nestas pesquisas”. Assim como na seção 3, (ii) que o espaço e os demais corpos celestes não podem ser “objetos de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio” (Art. II). Dessa forma, tornou-se ilegal qualquer ideia de colonização do Espaço e corpos celestes. Essa nova dimensão espacial, segundo expressões clássicas do Direito Romano, não poderá ser vista como *res nullius* e sim como *res communis omnium*, ou seja, coisa comum a todos, ou ainda, área de uso comum

por todos os países (MONSERRAT FILHO, 2007). Entretanto, este tratado não chegou a um verdadeiro consenso sobre o uso do espaço para fins militares.

O espaço exterior – usualmente delimitado como tudo existente a mais de 100 quilômetros acima da superfície da terra – está se tornando um campo para qualquer demonstração tecnológica de força, seja pelos testes de armas ASAT, pelo uso de tecnologias espaciais para auxílio em operações terrestres, ou pela implantação de satélites espiões, que será tratado mais adiante. O fato é que um grande número de Estados reivindicam, há décadas, um tratado para a prevenção de uma corrida armamentista no Espaço e, há bastante tempo, a comunidade internacional demonstra certa preocupação no que tange os tratados em voga, uma vez que as tecnologias avançaram e o regime legal criado na década de 1960 encontra-se defasado para prevenir a militarização do Espaço, levando os juristas e especialistas em segurança internacional a reexaminarem o que pode ser feito sobre essa questão.

O Tratado do Espaço Exterior de 1967 regula diversos pontos relevantes para a exploração e uso do espaço exterior, como toda a assistência possível aos astronautas, à proibição de reivindicação de soberania nacional, mas não existe uma proibição explícita sobre a militarização do Espaço – principalmente no espaço vazio entre corpos celestes – com exceção da proibição da instalação de armas de destruição em massa (incluindo armas nucleares) e o uso da Lua e dos Corpos celestes para fins exclusivamente pacíficos. Portanto, o uso do Espaço está aberto ao uso e a exploração dos Estados nacionais. Enquanto a liberdade de outros Estados não for interferida para usá-los, no que tange o direito internacional geral, não há restrições específicas (em tempos pacíficos) no teste e à implantação de armas, despejo de lixo espacial na Lua ou em Corpos Celestes para fins militares em tempo de guerra ou conflito armado global, quando o domínio do espaço exterior passe a ser de vital importância (CHENG, 1997).

Ao passo que mais países desenvolvem suas próprias capacidades espaciais, como Rússia, Índia e China, mais especialistas norte-americanos voltam seus olhares para a diminuição da vantagem tecnológica e sobre os possíveis ataques vindos destas potências espaciais. Além do mais, tecnologias

comerciais que podem ser utilizadas para fins militares, como satélites de navegação/sistemas de posicionamento global estão em plena comercialização e o aumento do número de programas espaciais com propósitos tanto militar quanto comercial estão crescendo nestes últimos anos. Esta rápida expansão no uso do espaço e a dificuldade em determinar as reais intenções desses programas têm levado muitos analistas estadunidenses a concluir que o próximo passo para a militarização do espaço será a armamentização⁷⁹ do espaço (KLEIN, 2006).

Os regimes internacionais e o espaço

Os Estados Unidos e a União Soviética surgiram como poderes espaciais e tiveram influências sem precedentes na definição da política internacional em relação ao uso do espaço. Uma vez que ambos tinham o espaço exterior ligado à presença nacional significativa neste ambiente, estes dois governos poderiam determinar uma estratégia internacionalmente aceita de dissuasão mútua envolvendo a passagem de armas nucleares através do espaço. Mesmo que a Guerra Fria tenha terminado posteriormente, as lições aprendidas indicam que aqueles com maiores participações e interesses no espaço têm o maior poder de influência e decisão (KLEIN, 2006).

Considerando a natureza dos princípios reguladores espaciais, a definição realista de Stephen Krasner é a que permanece mais adequada para essa discussão, em que os regimes internacionais são definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 1982, p.185).

Como definido por Young (1982), os regimes podem ser “espontâneos, negociados ou impostos” e, além do mais, os regimes formais são “legislados por organizações internacionais, mantidas por conselhos, congressos ou outros órgãos e monitorados por burocracias internacionais” (HOPKINS;

⁷⁹ Do inglês *weaponization*.

PUCHALA, 1982, p.65). Quando um regime passa a incorporar as “normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisões” e for redigido e legislado, pode se tornar uma lei internacional. Entretanto, nada garante que essa lei terá aderência dos atores mais relevantes no sistema internacional, muito menos que se tornará um regime.

Uma aplicação fatural deste conceito é o Tratado da Lua de 1984, que foi aprovado pela ONU, mas teve baixíssima ratificação e não foi internalizado entre os atores internacionais. Todos os países que têm programas espaciais com missões lunares ou na época almejavam ter, não assinaram, muito menos ratificaram. São eles: Estados Unidos, Rússia, Índia, China, Japão, Alemanha, França, etc. Portanto, sem a adesão necessária das grandes potências, este tratado ainda não foi estabelecido como um regime, muito menos teve impulso suficiente para influenciar outros atores relevantes a ratificarem-no.

Outrora, os regimes informais são “criados e mantidos pela convergência ou consenso nos objetivos entre os participantes, reforçados pelo interesse mútuo e pelos 'acordos de cavalheiros' e monitorados pela vigilância mútua” (HOPKINS; PUCHALA, 1982, p.66). Os regimes informais surgem de um contexto social menos visível, nos quais a consciência dos atores evolui ao longo do tempo e partem para a criação e estabelecimento de normas em que a atividade é coordenada para evitar perdas para o coletivo de atores internacionais – provavelmente a exploração espacial com fins comerciais se desenvolva desta forma, sem que haja necessariamente uma organização internacional trabalhando para exercer um regime formal.

Em seu artigo *Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier*, Krasner (1991) analisa o caso das redes de telecomunicações em que regimes foram estabelecidos, a princípio para a alocação do espectro de rádio frequências das telecomunicações internacionais que “refletiam o poder relativo dos Estados e mudaram à medida que a distribuição de poder mudou”. Na década de 60, os países de terceiro mundo fizeram algumas reivindicações como a alocação de órbitas geossíncronas para melhor transmissão de satélites e as grandes potências que lideravam e detinham maior tecnologia e maiores empresas no ramo de telecomunicações simplesmente ignoravam as objeções

vindas dos países com menor poder no sistema interestatal, principalmente os Estados Unidos. Com a INTELSAT, a tentativa de maximizar seu poder de barganha através de acordos bilaterais logo foi barrada pela Europa com o objetivo de criar uma organização internacional que restringe o poder dos Estados Unidos (KRASNER, 1991, 357-358).

Regimes were not irrelevant; without at least some shared rules all actors would have been worse off. Power has been determined by three considerations: technology and market size, which have influenced the relative opportunity costs of change and therefore the ability to make credible threats; membership in universal international organizations, which has given states the presumptive right to influence policies that are affected by one-nation-one-vote decision-making procedures; and control over territorial access provided by juridical sovereignty (KRASNER, 1991, p.351).⁸⁰

Mais adiante foi estabelecido um regime para coordenar a alocação de *slots* orbitais e também o uso de frequências de rádio, que eram problemas graves para países com menor poder e menor tecnologia, que dependiam do aval norte-americano para se lançarem em órbita para garantirem o funcionamento pleno dos seus satélites de comunicação, através da União Internacional de Telecomunicações.

O teórico espacial norte-americano Everett Dolman (2002) aconselha a saída dos Estados Unidos dos tratados relativos ao espaço para que as limitações de exploração espacial sejam suspensas e seja possível a maximização de seu poder e controle do espaço. Entretanto, como pontua o estrategista espacial John Klein (2006), existem fatores que devem ser considerados quando se discute o comando do espaço, como os vários

⁸⁰ Tradução: Regimes não eram irrelevantes; sem pelo menos algumas regras compartilhadas, todos os atores teriam ficado em pior situação. O poder foi determinado por três tópicos: tecnologia e tamanho do mercado, que influenciaram os custos de oportunidade relativos à mudança e, portanto, a capacidade de fazer ameaças; participação em organizações internacionais universais, que deram aos estados o direito presumido de influenciar políticas que são afetadas por procedimentos de tomada de decisão de uma nação e um voto; e controle sobre o acesso territorial proporcionado pela soberania jurídica (KRASNER, 1991, p.351, tradução nossa).

interesses relacionados às comunicações e atividades espaciais que pertencem não apenas a atores estatais, bem como aos atores não-estatais. Muitas organizações e grupos também têm interesse em acessar e usar o espaço. No caso de potências espaciais menores, existem três opções: “decidir tornar-se mais forte, manter o *status quo* ou enfraquecer. A decisão tomada baseia-se em qual resultado está mais nos interesses vitais do poder” (KLEIN, 2006, p.116).

Segundo Klein (2006), formas não-militares de se obter presença e contestar o *hegemon*, mas que também auxilia na projeção de poder é o exemplo do programa Galileo, da União Europeia. Ao propor e avançar na implementação do programa Galileo, os europeus puderam aumentar coletivamente sua negociação e influência diplomática na decisão de assuntos relacionados ao espaço.

Contesting command through coercion can be achieved by placing in orbit those space systems having some offensive capability. For instance, if microsatellites were placed in a nearly collocated position to one or all of the satellites used by Galileo, GLONASS, or GPS, then those launching these microsatellites could exercise a coercive effect to contest European, Russian, or American command of space. Finally, command contested through force can employ offensive actions to eliminate or minimize the enemy's threat, and such offensive actions may include the use of kinetic weapons, lasers, or electromagnetic pulse effects to attack another's space-based systems (KLEIN, 2006, p.79).⁸¹

É claro que ao tratar de regimes internacionais, o poder e interesse das grandes potências pode alterar o comportamento das demais e se move para preservar a própria autonomia:

⁸¹ Tradução: O comando espacial contestador coercitivo pode ser alcançado colocando em órbita sistemas espaciais que têm alguma capacidade ofensiva. Por exemplo, se os microsatélites fossem colocados em uma posição co-instalada para um ou todos os satélites usados por Galileo, GLONASS ou GPS, então aqueles que lançassem esses microsatélites poderiam exercer um efeito coercitivo para contestar o comando europeu, russo ou americano do espaço. Finalmente, o comando contestado pela força pode empregar ações ofensivas para eliminar ou minimizar a ameaça do inimigo, e tais ações ofensivas podem incluir o uso de armas cinéticas, lasers ou efeitos de pulsos eletromagnéticos para atacar os sistemas espaciais do outro (KLEIN, 2006, p. 79, tradução nossa).

nas relações internacionais é possível eliminar alguns jogadores através do uso da força ou para obrigar um ator a aceitar um resultado que nunca concordaria voluntariamente (...) e mesmo que os estados estejam interessados em ganhos absolutos em vez de relativos, a alocação inicial de direitos de propriedade terá consequências distributivas. (KRASNER, 2010, p.365-366)

Como Susan Strange (1988) já argumentava, porém com foco maior nos mercados, as quatro estruturas de poder fazem parte do pilar em que os atores mais poderosos do sistema internacional exercem sua influência no mundo: através da proteção, produção, finanças e conhecimento. *Power is the ability to provide protection, make things, obtain access to credit, and develop and control authoritative models of interpreting the world* (STRANGE, 1988, p.23). O primeiro aspecto, a habilidade de prover proteção e segurança, é o centro de análise das relações internacionais e é definido através dos meios militares, ou seja, através do poder militar. Produção também tem sido importante para as relações internacionais mais tradicionais, como os realistas, porque se preocupa com a economia e a base industrial para o poder militar. Portanto, os Estados Unidos continuarão exercendo sua dominância sobre outros países, principalmente em termos militares e influenciando no quesito conhecimento, com grandes investimentos na tecnologia militar. Logo, o setor espacial não será deixado para trás, principalmente quando se trata dos direitos de propriedade e transferência de tecnologia em que raramente, os regimes internacionais são moldados/favorecidos pelas nações menos favorecidas

Reflexões acerca da Projeção de Poder, os Regimes Internacionais e a Cooperação no espaço

Nos anos 2000, houve um esforço – mesmo que bastante tímido – sustentado pela comunidade internacional para pôr fim à militarização do espaço, com a China e Rússia na dianteira de um projeto sobre a *Proposed Prevention*

of an Arms Race in Space Treaty (PAROS), em 2008.⁸² Esse projeto de tratado tem o claro objetivo de proibir qualquer tipo de armas, inclusive as ASATs, mas encontrou forte rejeição dos Estados Unidos. Além do mais, a presença do patrocínio chinês nesse tratado abriu precedentes para críticas e a falta de credibilidade envolvendo o teste de mísseis antissatélites (ASAT) feito pela China em 2007.

A proibição do desenvolvimento de certas tecnologias espaciais é um assunto delicado, uma vez que proibir o uso de determinado artefato em órbita seria proibi-lo em algumas esferas de usos essenciais para a área, pois as tecnologias espaciais, em sua maioria, são chamadas de tecnologia de dupla utilização, podendo ser utilizadas para fins pacíficos ou militares, como por exemplo, um laser que poderia ser empregado para monitorar e efetuar a manutenção de satélites, ou ser utilizado como arma estratégica (KREPON, 2017).

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética assinaram o Tratado ABM, pois acreditavam no perigo iminente dos mísseis serem disparados por um dos lados. O Tratado do Espaço também teve essa mesma motivação, afinal acreditavam na instalação de armas em órbita ou na lua, tanto pelos EUA, como pela URSS. Os tratados ratificados durante a Guerra Fria espelhavam a intimidação entre essas duas grandes potências. A cooperação Apollo-Soyuz só foi feita a partir do momento em que os Estados Unidos perceberam que a Corrida Espacial tinha sido vencida pelo lado do “mundo livre” e, com a crise dos anos 1970, a hegemonia norte-americana aparentava uma necessidade de realocar melhor os seus recursos. Logo em seguida, com o fim da *detén*te, os acordos no âmbito espacial foram congelados e a Guerra Fria chegou ao final, com a emergência dos Estados Unidos e a falta de estímulos para seguir assinando tratados, uma vez que nenhuma potência poderia alcançá-los tecnologicamente na época. Posteriormente, a Estação Espacial Internacional (2000) segue a mesma premissa. Em um mundo pós-Guerra Fria,

⁸² Ver em: Nuclear Threat Initiative. Proposed Prevention of Arms Race in Space (PAROS) Treaty. <http://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/proposed-prevention-arms-race-space-paros-treaty/> Acesso em: 20 out. 2018.

as potências buscam cooperar no âmbito científico, mas seguem investindo nos seus programas espaciais de acordo com os interesses individuais. Por causa da crise de 2008 e corte de gastos orçamentários, o fim do programa *Space Shuttle* da NASA que fabricava os ônibus espaciais para transporte de humanos e cargas para a órbita terrestre foi encerrado em 2011 durante a administração Obama. Para levar os astronautas para a Estação Espacial, os Estados Unidos assinaram um acordo de cooperação com a Roscosmos (a Agência Espacial Federal Russa), válido até 2019, relegando mais uma vez a cooperação atrelada à crise norte-americana.

Quando John Klein trabalha o tema no seu livro *Space Warfare* (2006) sobre os regimes internacionais, apenas cita a importância da emergência de potências no setor espacial para ajudarem a moldar os tratados internacionais através da presença no espaço. Sobre o Tratado do Espaço Exterior, o autor defende que esse tratado “serve como precedente para ações apropriadas e legítimas entre os estados durante a paz e a guerra. Por servir de precedente, qualquer política deve ser compatível com esse regime jurídico histórico” (KLEIN, 2006, p.143). Também argumenta que os Estados Unidos não precisam se retirar do Tratado, pois não existem artigos nele que impeçam a proteção e a defesa de um Estado no espaço. Citam apenas a necessidade de usar o espaço de acordo com a Carta das Nações Unidas, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacional. Mesmo com a restrição de instalar bases permanentes e que exerçam atividades militares em corpos celestes, é válido ressaltar que “a linguagem não específica do tratado permite uma interpretação suficientemente ampla para proteger os interesses nacionais. O Tratado, tal como está escrito, não limita o uso legítimo da força, apenas a maneira como é entregue” (KLEIN, 2002, p. 144), ou seja, o Tratado não limita a projeção de poder em sua totalidade.

Por outro lado, Dolman argumenta que a saída dos Estados Unidos do Tratado do Espaço Exterior é a melhor opção para projetar poder e também que esse tratado é antigo e já está obsoleto pelo “tempo, tecnologia ou eventos e não é mais obrigatório, *Rebus sic stantibus*, literalmente ‘nessas circunstâncias’, as partes não podem ser mantidas nos termos acordados em condições passadas” (DOLMAN, 2002, p.171). As condições passadas que o autor se refere são a

Guerra Fria e a luta ideológica entre EUA e URSS. Entretanto, sua consideração final para que um tratado seja aprovado pelos Estados Unidos e que sua teoria consiga passar para a prática é que o novo regime internacional deveria “basear-se em princípios e normas coerentes com o capitalismo e a democracia liberal e, ao mesmo tempo, deve reconhecer a obrigação que os Estados mais ricos têm de ajudar os mais pobres em um domínio em que não podem competir (DOLMAN, 2002, p.172). E conclui argumentando que esse princípio de que a democracia liberal e capitalista de acumulação de capital irá fornecer o dinamismo necessário para o desenvolvimento do espaço.

Dolman argumenta a favor do liberalismo econômico no espaço e a liderança dos Estados Unidos ou de qualquer outra potência liberal para ordenar o poder e retomar a produtividade econômica. Em contrapartida, tratar o poder hegemônico, seja dos EUA ou de outra potência que venha a ser o *hegemon*, como ordenador do sistema internacional, seja no âmbito militar ou econômico vai contra toda a história pós-1991. O paradoxo de que as principais crises foram criadas pelo próprio poder que deveria estabilizar o sistema, vai contra toda a argumentação do autor. Os Estados Unidos continuaram se expandindo e seguiram se envolvendo em intervenções militares, aumentando seus arsenais e “abandonando, sucessivamente, quase todos os regimes e acordos que haviam defendido nas últimas décadas” (FIORI, 2004, p.05).

Considerações Finais

Seguindo pelo âmbito do uso militar do espaço, a crítica continua a mesma. A militarização do espaço, se já está ocorrendo ou não, depende da abordagem de cada autor. Entretanto, é inegável o uso de tecnologia espacial aplicada à guerra depois da Guerra Fria. Antes disso, também é inegável que a busca de prestígio da NASA e dos programas governamentais dos Estados Unidos e União Soviética tinham forte cunho militarizante do espaço. Até os dias atuais, apenas nações que dispõem de tecnologia muito avançada conseguem enviar missões para a Lua ou Marte. Essas missões são de cunho científico e muitíssimo importante para o futuro da humanidade, entretanto, cabe refletir que

se um país tem tamanha tecnologia desse porte, ele também dispõe de tecnologia avançada para o uso dual de suas tecnologias baseadas no espaço ou no lançamento de armas espaciais.

Este artigo abordou o espaço e o sistema interestatal conduzido por apenas um líder no pós-Guerra Fria. A tecnologia remanescente da Corrida Espacial e da *Strategic Defense Initiative* de Reagan foram imprescindíveis para a vitória dos Estados Unidos em um ambiente desconhecido como o Iraque, na Guerra do Golfo. O uso de satélites de reconhecimento, satélites de posicionamento global (GPS), satélites de alerta antecipado contra mísseis (*early-warning systems*) foram essenciais para o deslocamento de tropas terrestres e, posteriormente, para a vitória dos Estados Unidos.

Esse uso indiscriminado de tecnologia vinda do espaço e o desinteresse do *hegemon* na participação dos tratados espaciais levou esse artigo a debater o direito internacional e a teoria da estabilidade hegemônica para compreendermos o motivo pelo qual na Guerra Fria havia um interesse em participar dos tratados e depois da queda da URSS esse interesse desapareceu. No final do artigo, ainda são citados os teóricos espaciais para aprofundar o debate no tema e seguir comprovando a hipótese do espaço como ambiente essencial para projeção de poder tanto do líder como de outras potências que buscam ter presença/comando do espaço.

Referências Bibliográficas

- ASHFORD, Emma. Unbalanced: Rethinking America's Commitment to the Middle East. *Strategic Studies Quarterly*, v. 12, n. 1, p. 127-148, 2018.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic vision: America and the crisis of global power*. Basic Books, 2012.
- CEPIK, Marco. *Espaço e Relações Internacionais*. 2015.
- CHENG, Bin. *Studies in international space law*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- CORDESMAN, Anthony H. *The Iraq War: strategy, tactics, and military lessons*. CSIS, 2003.
- DOLMAN, Everett C. *Astropolitik: classical geopolitics in the space age*. Routledge, 2005.

FIORI, José Luís da Costa. Prefácio ao poder global. 2010.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. O poder americano. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 11-64, 2004.

_____. O poder global: e a nova geopolítica das nações. Boitempo Editorial, 2015.

HOBSBAWM, Eric J. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOBSEN, Annie. Operation Paperclip: The secret intelligence program that brought Nazi scientists to America. Little, Brown, 2014.

KEANEY, Thomas A.; COHEN, Eliot A. Gulf War Air Power Survey. DEPARTMENT OF THE AIR FORCE WASHINGTON DC, 1993.

KEOHANE, R. Power and Interdependence, Fourth Edition, Longman, 2010.

_____. (1984), After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political

Economy, Cambridge University Press.

KINDLEBERGER, C. The World in Depression 1929-1939, University of California Press, Berkeley, 1972.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. Simon and Schuster, 2001.

KLARE, Michael T. US Military Policy in the Post-Cold War Era. Socialist Register, v. 28, n. 28, 1992.

KLEIN, John J. Space warfare: Strategy, principles and policy. Routledge, 2012.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). International regimes. Cornell University Press, 1983.

_____. Global communications and national power: Life on the Pareto frontier. World politics, v. 43, n. 3, p. 336-366, 1991.

_____, Stephen D. State power and the structure of international trade. World Politics, v. 28, n. 3, p. 317-347, 1976.

KREPON, Michael. Is space warfare's final frontier?. Space News. 17 Jul. 2017. Disponível em: <http://spacenews.com/op-ed-is-space-warfares-final-frontier/>. Acesso em: 20 out 2018.

LEWIS, James Andrew. Neither Mahan nor Mitchell: National Security Space and Spacepower, 1945-2000. Toward a Theory of Space Superpower. Selected Essays, Washington, DC: Institute for National Strategic Studies. National Defense University, p. 277-299, 2007.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. O poder americano. Petrópolis: Vozes, p. 225-252, 2004.

MONSERRAT FILHO, José. Direito e política na era espacial: podemos ser mais justos no espaço do que na terra?. Vieira & Lent, 2007.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE. Proposed Prevention of Arms Race in Space (PAROS) Treaty. Disponível em: <<http://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/proposed-prevention-arms-race-space-paros-treaty/>> Acesso em: 20 out. 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do candidato: política internacional. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

_____. Os Estados Unidos e o século XXI. Elsevier Brasil, 2013.

PFALTZGRAFF, R. International relations Theory and Spacepower. In: LUTES, C. e HAYS, P. (eds.) Toward a Theory of Spacepower . Washington-D.C.: National Defense University Press, 2007.

PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. International regimes: lessons from inductive analysis. International organization, v. 36, n. 2, p. 245-275, 1982.

ROYCE, Knut. The Gulf War Briefing: Iran's Arsenal Worries Analyst'. 1991.

TARASENKO, Maxim V. Transformation of the soviet space program after the cold war. Science & Global Security, v. 4, n. 3, p. 339-361

Novas guerras: dimensões analíticas e críticas à teoria

Flávio Alves Combat⁸³

RESUMO

O artigo tem como objetivo apresentar uma síntese do debate sobre as dimensões analíticas das “novas guerras”, bem como algumas críticas a esse conceito. Argumenta-se que as novas guerras devem ser interpretadas com base num modelo teórico e conceitual que reconheça as transformações contemporâneas das relações de poder, de tal forma a apreender e interpretar as discontinuidades e diferenças em relação às guerras tradicionais. Parte-se, nesse sentido, de um conjunto de críticas que questionam a validade da classificação dos conflitos contemporâneos como um fenômeno que encerra novidades. Ao objetar os argumentos críticos à tese das novas guerras, defende-se, em linha com outros autores que se debruçam sobre essa temática, que uma definição precisa desse fenômeno depende de quatro dimensões indissociáveis (os atores, os objetivos, os métodos e as formas de financiamento), que, em interação, compõem um modelo teórico. Nesse sentido, o artigo se dedica ao estudo das dimensões analíticas das novas guerras. Caracteriza-se o contexto político desses conflitos recorrendo ao conceito de “Estados falidos” e explica-se como o enfraquecimento da soberania estatal tem uma série de implicações sobre a lógica das novas guerras. Os métodos e objetivos das novas guerras são igualmente analisados, com destaque para o emprego sistemático de deslocamentos populacionais forçados com o propósito de controle político. Por fim, proponho uma interpretação sobre a nova economia de guerra, com impactos retroativos sobre o quadro político.

⁸³ Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID – UFRJ)

INTRODUÇÃO

A percepção de que as formas de violência organizada do século XXI possuem peculiaridades e diferenciações em relação às guerras do século XX deu origem a um profícuo debate acadêmico, que busca delinear respostas e formular políticas para desafios centrais à segurança e à defesa das sociedades contemporâneas. Conceitos diversos foram empregados na literatura para designar os conflitos contemporâneos (guerras híbridas, guerras entre os povos, guerras privatizadas, guerras pós-modernas). Um conceito, em especial, parece relevante: “novas guerras”.

A caracterização destas guerras como “novas” é fonte de grande disputa e controvérsia. Neste artigo, analisarei a tese das “novas guerras”, a partir de dois questionamentos: as guerras do século XXI são, de fato, novas? Esse conflitos são guerras ou seriam melhor descritos como crimes? Uma análise radicada nessas questões é relevante diante da proposta, originalmente defendida por KALDOR (2013), de que o adjetivo “novas” em “novas guerras” deve ser primordialmente entendido como uma estratégia de pesquisa e como um guia para a formulação de políticas para as várias formas atuais de conflitos violentos.

Porém, antes de adentrarmos na caracterização teórica das novas guerras, cumpre observar que a maior parte das críticas direcionadas a essa categoria incorre em reducionismos. Nesse sentido, autores como BERDAL (2003), DE GRAAF (2003), KALYVAS (2001) e MELLOW (2010) tendem a identificar as novas guerras com as guerras civis, ou a limitar, de forma mais geral, esse tipo de guerra aos conflitos que envolvem exclusivamente atores não-estatais. Essa vertente crítica também tende a caracterizar as novas guerras como conflitos originados por fins exclusivamente econômicos. Como veremos, esses autores não lograram analisar o fenômeno das novas guerras em sua totalidade, pois desprezaram as suas quatro dimensões essenciais: atores, objetivos, métodos e formas de financiamento.

O artigo parte do questionamento sobre o caráter inovador das “novas guerras”, analisando a literatura crítica ao modelo teórico empregado para analisar esse fenômeno. Na segunda parte do texto, considero as dimensões

analíticas das novas guerras de forma mais detalhada, com ênfase na nova economia de guerra. Por fim, avalio um fenômeno peculiar das novas guerras, de grande relevância na agenda de segurança contemporânea: os deslocamentos populacionais forçados. Dessa forma, pretendo oferecer uma visão abrangente dos fundamentos que norteiam o debate sobre as novas guerras, sem, obviamente, a pretensão de esgotar uma temática tão complexa.

1. Novas guerras: atores, objetivos, métodos e formas de financiamento

O conceito de “novas guerras” depende substancialmente da delimitação de quatro dimensões analíticas, indissociáveis para a definição do fenômeno em tela. Em interação, os atores, os objetivos, os métodos e as formas de financiamento são as partes desse modelo teórico. Por ora, apresentarei uma síntese dessas dimensões, que serão analisadas mais detalhadamente nas próximas seções.

Atores. As guerras antigas ou tradicionais eram combatidas pelas forças armadas regulares mantidas pelos Estados. As novas guerras, em contrapartida, são protagonizadas por uma rede de atores estatais e não estatais, públicos e privados: as forças armadas, os mercenários, os *jihadistas*, os grupos paramilitares, as forças de combate privadas, dentre as principais.

Objetivos. No que compete aos objetivos, as guerras antigas envolviam, via de regra, interesses geopolíticos, econômicos e ideológicos. Nas novas guerras, o objetivo central é a construção e a defesa de políticas identitárias (sejam elas de natureza religiosa, étnica ou tribal). KALDOR (2013, p. 2) observa que a “política identitária” tem uma lógica distinta da geopolítica e da ideologia. A política identitária tem por finalidade a conquista do poder para grupos específicos e com objetivos socialmente delimitados, em vez de promover políticas de interesse público. Do ponto de vista histórico, a ascensão da política identitária está relacionada à disseminação das tecnologias de comunicação, à migração do campo para cidade e à erosão de ideologias políticas de caráter

inclusivo (sobretudo o socialismo e o nacionalismo pós-colonial). O ponto central reafirmado pela tese das novas guerras é, portanto, que a política identitária é construída através das guerras, que buscam a mobilização política em torno da identidade.

Métodos. A comparação entre as guerras antigas e as novas guerras pode ser traçada também em termos dos métodos. Nas guerras antigas, as batalhas direcionadas à conquista do território eram o principal método do conflito violento. Nas novas guerras, as batalhas são raras e o território é controlado através da população. Nesse sentido, uma técnica comum é o deslocamento populacional forçado (a remoção, pela força, de grupos com identidade e/ou opiniões distintos). Nesse tipo de conflito, a violência é prioritariamente direcionada à população civil como forma de controlar o território.

Formas de financiamento. Por fim, as formas de financiamento também são uma esfera importante de diferenciação entre as antigas e as novas guerras. As guerras antigas eram essencialmente financiadas pelos Estados e mobilizavam uma economia de guerra, que exigia um esforço concentrado da população. As novas guerras possuem formas de financiamento mais diversificadas, como saques, pilhagem, tráfico humano e narcotráfico.

A comparação entre as antigas e as novas guerras permite algumas conclusões. Enquanto as antigas guerras tendiam a polarizações extremas, na medida em que os lados em disputa buscavam a vitória, as novas guerras tendem à disseminação e ao prolongamento temporal, na medida em que os atores são beneficiados pelas conquistas políticas e econômicas derivadas da violência. Ou seja, a vitória final e definitiva tornou-se um marco perene. Uma segunda conclusão é que, da perspectiva histórica, as antigas guerras estavam associadas ao processo de formação, expansão e consolidação dos Estados, ao passo que as novas guerras tendem a contribuir para a erosão estatal.

Face a essas delimitações teóricas, é importante ainda observar que o conceito de “novas guerras” se refere a uma abstração, a um modelo analítico e teórico que não objetiva uma descrição empírica do fenômeno da guerra contemporânea em suas diferentes peculiaridades. KALDOR (2013, p. 3) corrobora esse entendimento e considera que a adequação desse modelo

teórico à realidade depende do quão útil ele se mostra para a formulação de políticas.

1.1 Novas guerras: críticas ao modelo teórico

A literatura crítica dedicada à análise das novas guerras parte de um questionamento em comum: o que há de novo nas “novas guerras”? Argumenta-se que as características associadas às novas guerras, sobretudo aquelas presentes nos Estados mais fracos, podem ser identificadas em períodos históricos remotos. Portanto, em linha com essa argumentação, o financiamento através de saques e pilhagens, o deslocamento forçado de grupos populacionais e os ataques contra a população civil têm um longo histórico nas guerras consideradas “antigas”.

A análise que aponta características em comum entre as novas e as antigas guerras está correta. De fato, o conceito de “novas guerras” não significa uma negação da centralidade e dos elementos herdados das formas de guerras tradicionais. O ponto que, frequentemente, escapa aos críticos é precisamente o fato de que o conceito de “novas guerras” tem implicações específicas para o método de investigação científica e para a formulação de políticas públicas. KALDOR enfatiza essa questão, ao afirmar que:

O termo “novas” é uma forma de excluir “antigos” pressupostos sobre a natureza da guerra e de prover a base para uma nova metodologia de pesquisa. O objetivo de descrever os conflitos da década de 1990 como “novos” é mudar a forma como os acadêmicos investigam esses conflitos e portanto mudar a forma que os formuladores de políticas e os seus influenciadores políticos percebem esses conflitos. As compreensões dominantes desses conflitos que apoiam a política são de dois tipos. De um lado, há uma tendência de impor uma versão estereotipada da guerra, derivada da experiência dos últimos dois séculos na Europa, na qual a guerra consistia num conflito entre dois lados opostos, geralmente Estados ou proto Estados, com interesses legítimos, o que eu chamo de “guerras antigas”. (...) Nessas guerras,

a solução é ou a negociação ou a vitória de um dos lados. Do outro lado, há uma tendência de tratar essas guerras [antigas] como anarquia, barbárie, antigas rivalidades, onde a melhor resposta política é a contenção, i.e., proteger as fronteiras do Ocidente deste mal. O uso do termo “novo” é uma forma de demonstrar que essas abordagens não são apropriadas, que essas são guerras com uma lógica própria, mas uma lógica que é diferente das “guerras antigas” e que exigem portanto uma estratégia de pesquisa e uma resposta política muito diferentes. Em outras palavras, a tese das “novas guerras” se refere tanto à transformação das características básicas da violência organizada quanto ao desenvolvimento de um modo de compreensão, interpretação e explicação das características inter-relacionadas dessa violência. (KALDOR, 2013, p. 3-4, *tradução do autor*)

Não obstante o reconhecimento de aspectos em comum entre as novas e as antigas guerras, características verdadeiramente novas podem ser identificadas nos conflitos contemporâneos. Ainda que o adjetivo “novas” em menção às guerras contemporâneas não se limite à diferenciação dos conflitos com base meramente em características, é fundamental enfatizar três aspectos históricos com impactos profundos sobre as novas guerras, a saber: o desenvolvimento da tecnologia bélica; as novas formas de comunicação; e o adensamento do processo descrito como globalização.

O desenvolvimento do poder de destruição e da precisão das tecnologias militares amentou significativamente o poder de destruição das guerras. Assim, em guerras simétricas (disputadas entre inimigos com poder bélico semelhante), a consequência desse desenvolvimento tecnológico é a tendência de prolongamento dos conflitos. Um exemplo de guerra simétrica que ratificou os argumentos em análise foi a guerra entre Irã e Iraque, que se estendeu entre 1980 e 1988, terminando num impasse.

O desenvolvimento das tecnologias de comunicação também teve uma série de consequências para o *warfare*. A difusão e a massificação dessas tecnologias facilitou sobremaneira a criação de redes globais de comunicação, permitindo conexões de redes criminosas, o contato entre diásporas e também a atuação de agências e instituições internacionais (ONG's e agências de

jornalismo, por exemplo). Nesse contexto, as comunicações se converteram num instrumento de guerra, facilitando a disseminação do medo, habilmente empregado para forçar o deslocamento de grupos populacionais. Ainda assim, cabe destacar, em linha com o argumento trazido por BERDAL (2011), que o desenvolvimento dos meios de comunicação não significa que todas as guerras contemporâneas envolvem conexões globais. De fato, a maior parte dos conflitos é local ou regional. O ponto em questão é que as tecnologias de comunicação são um elemento que deve ser ponderado na teorização sobre as novas guerras.

Em terceiro lugar, o adensamento da globalização provocou o que KALDOR (2013) identificou como uma dupla erosão da capacidade estatal de monopolizar a violência: uma erosão a partir de cima, na medida em que a globalização aumentou o entrelaçamento e os compromissos do Estado com um conjunto de regras e instituições internacionais; e uma erosão a partir de baixo, conforme alguns Estados se tornam mais fracos e vulneráveis sob o impacto da globalização.

Embora essas três características sejam marcantes nos conflitos contemporâneos, cumpre observar que a questão central do modelo teórico das novas guerras não é a mera diferenciação com base em particularidades. Trata-se, de fato, de um modelo analítico que enfatiza a lógica militar, política e econômica específica desses conflitos. Essa é a grande fonte de incompreensão que cerca boa parte das críticas sobre as novas guerras. BERDAL (2011) e MALESOVIC (2010), por exemplo, argumentam que a política identitária seria, na realidade, uma forma de ideologia, uma vez que ambas poderiam ser reduzidas ao campo das ideias. A diferenciação entre as guerras motivadas por ideologias e as guerras motivadas por questões identitárias não se resume, contudo, à mera questão semântica. Como bem observou KALDOR (2013, p. 5), “a política identitária tem a ver com o direito ao poder em nome de um grupo específico; a política ideológica tem a ver com a conquista do poder com o objetivo de conduzir um programa ideológico específico.” Nesses termos, ficam evidentes a lógica militar das novas guerras (o deslocamento populacional como método de controle político) e a tendência à persistência desses conflitos, uma vez que a propagação do medo é um elemento central da política identitária.

Um segundo conjunto de críticas, a exemplo de HENDERSON e SINGER (2002), também aponta para a imprecisão do termo “novas guerras”, considerando-o excessivamente amplo e confuso. Na mesma linha, CHOJNACKI (2006) argumenta que o termo “novas guerras” é metodologicamente problemático, porque os critérios empregados para identificar as “novas” guerras são arbitrários, subjetivos e difíceis de serem conciliados com a teoria dos conflitos. Na realidade, os conceitos empregados para a descrição dos conflitos violentos contemporâneos (como guerras híbridas ou guerras de alta complexidade) são tão ou mais amplos e, seguindo o critério dos mencionados autores, confusos. Portanto, do ponto de vista conceitual, o problema com categorizações de conflitos já existentes é que elas não descrevem com precisão a realidade contemporânea e, conseqüentemente, as políticas baseadas nessas categorias são igualmente imprecisas e ineficientes para lidar com os problemas atuais. A própria crítica que aponta a irreconciliabilidade entre o conceito das novas guerras e a teoria dos conflitos falha ao não perceber que o “novo” é também uma ruptura com a mencionada teoria.

Finalmente, há ainda uma vertente crítica que reconhece a existência das novas guerras, mas insiste na coexistência com as antigas formas de conflito. A existência simultânea de antigas e novas formas de conflitos não é obstada pelo modelo teórico das novas guerras, que afirma, inclusive, a possibilidade de que as antigas guerras retomem a sua proeminência. A própria condução de guerras nos modelos tradicionais pode ser vista como um caminho para remilitarizar Estados e para reverter alguns processos de erosão do poder estatal.

1.2 Da caracterização das “novas guerras” como guerras

A caracterização dos conflitos violentos contemporâneos como guerras é fonte de debate entre pesquisadores, que argumentam que boa parte desses fenômenos seria melhor descrita como crimes. Em linha com essa análise, MUELLER (2004) e SHAW (2003) advogam que a guerra está se tornando obsoleta, sendo substituída por crimes: “a maior parte do que é descrito como

guerra hoje em dia é centralmente caracterizado pelo combate oportunista e improvisado de bandidos, e não pelo embate programado e/ou primordial entre civilizações (MUELLER, 2004, p. 115).

A crítica introduzida por MUELLER e SHAW encontra respaldo no próprio modelo teórico das novas guerras. Como define KALDOR (2013, p. 6), “as novas guerras poderiam ser descritas como uma mistura de guerra (violência organizada para fins políticos), crime (violência organizada para fins privados) e violações dos direitos humanos (violência contra a população civil).” Nesse sentido, uma vantagem em evitar o termo “guerra” é que todas as formas de violência contemporânea poderiam ser consideradas ilegítimas, exigindo respostas em termos de políticas públicas, em detrimento de uma resposta militar. Uma linha argumentativa semelhante é empregada por HOWARD (2002) ao criticar o termo “guerra ao terror”, na medida em que ele implica uma resposta militar. Para o autor, o policiamento e a inteligência são mais efetivos contra a violência terrorista do que as ações militares.

2. As dimensões analíticas das novas guerras

O modelo teórico das novas guerras, como já observado, está assentado em quatro dimensões analíticas: atores, objetivos, métodos e formas de financiamento. Nessa seção, analisaremos essas dimensões em interação, com especial ênfase na última dimensão, que está mais intimamente relacionada à economia de guerra.

Em sua acepção tradicional, o termo “economia de guerra” se refere à mobilização e à administração dos recursos econômicos de uma nação, sob a centralização de um Estado, com o objetivo de maximizar o uso da força e vencer o inimigo. A centralização do poder pelo Estado é vital para garantir a apropriação dos recursos (geralmente viabilizada pela cobrança de tributos) que garantirão o alcance dos objetivos da guerra. O esforço social de guerra exige, portanto, que uma parcela do produto socialmente produzido seja destinada ao Estado com fins de sustentação da violência planejada e legitimada pela ação estatal.

Embora condizente com a realidade prática e teórica das antigas guerras, o conceito tradicional de “economia de guerra” tem pouca aderência e utilidade à realidade das novas guerras. Ao comparar os dois conceitos de economia de guerra – o tradicional e o novo – KALDOR pondera que, nas novas guerras, o termo assume um significado quase oposto ao original:

As novas guerras são guerras “globalizadas”. Elas envolvem a fragmentação e a descentralização do Estado. A participação da população [no esforço de guerra] é baixa por conta da falta de pagamento [de impostos] e em função da falta de legitimidade das partes em guerra. A produção doméstica é muito pequena, de tal forma que o esforço de guerra é altamente dependente da predação local e do apoio externo. As batalhas são raras, a maioria da violência é dirigida contra os civis e a cooperação entre as facções em guerra é comum. (KALDOR, 2007, p. 95)

A interpretação das novas guerras em termos tradicionais falha, portanto, em compreender os interesses políticos e econômicos radicados nesses conflitos, a exemplo dos benefícios derivados da perpetuação da guerra. As abordagens críticas geralmente tomam por pressuposto que soluções políticas podem ser alcançadas sem levar em consideração a lógica econômica das novas guerras. Do mesmo modo, se pretendemos analisar o fenômeno da guerra em sua complexidade, não podemos descartar o quadro analítico das guerras tradicionais, observando as contribuições teóricas das relações políticas, econômicas e sociais expressas nesses tipos de conflitos, que são, certamente, um alicerce para a compreensão do que há de novo nos conflitos contemporâneos.

2.1 Os atores das novas guerras: a privatização das forças militares

O contexto político no qual a maior parte das novas guerras opera pode ser descrito empregando uma ideia utilizada por Madeleine Albright, antiga

Secretária de Estado norte-americana: “Estado falidos” (“failed states”)⁸⁴. O termo foi originalmente utilizado para descrever países com uma autoridade central muito fraca ou simplesmente inexistente, geralmente tomando-se o Afeganistão e a Somália como exemplos clássicos. Na realidade, diversos Estados africanos não exercem plenamente o que se entende, em termos contemporâneos, como soberania: o controle inquestionável sobre um território definido, a presença institucional e administrativa do governo ao longo desse território e a submissão da população ao Estado.

Os “Estados falidos” são caracterizados pela incapacidade de exercerem a coerção física. Por não deterem os meios para o emprego legítimo da força, esses Estados entram num ciclo de erosão de poder, com reflexos imediatos sobre a incapacidade de controlar o território e a população. Como consequência, a capacidade de arrecadação de impostos dos Estados falidos é muito limitada ou inexistente, reduzindo substancialmente a base de receitas estatais. Frequentemente, as classes políticas desses países também são altamente corruptas e as burocracias de Estado são um meio de enriquecimento privado ilícito, o que reforça a erosão da legitimidade estatal. As evasões fiscais são, nesse contexto, a regra, tanto pela falta de legitimidade do Estado como fiador de políticas públicas que dependam da arrecadação, quanto pela consolidação de forças políticas concorrentes, que disputam os recursos econômicos com o Estado (a exemplo das milícias, que cobram por “proteção”). Estados falidos são, por definição, incapazes de sustentar forças armadas regulares e de empreender um esforço de guerra em sentido tradicional, alimentando o ciclo vicioso de erosão da legitimidade estatal, fragmentação militar e desordem social. Eis o contexto das novas guerras.

Na prática, a “falência” do Estado foi acompanhada pela tendência de privatização da violência. Face à incapacidade do Estado de manter forças armadas regulares, uma multiplicidade de novas unidades de combate, públicas e privadas, estatais e não estatais, assumiu o protagonismo das novas guerras. Podemos identificar cinco categorias de unidades de combate: forças armadas

84 O termo “failed states” é atribuído aos autores Gerald Helman e Steven Ratner, que o empregaram num artigo na *Foreign Affairs*, em 1992.

regulares ou o que sobrou delas; grupos paramilitares; unidades de autodefesa; grupos mercenários; e tropas regulares estrangeiras.

Como destacado, em Estados falidos, onde a maior parte das novas guerras tem origem, as forças armadas regulares estão em franca erosão. Esse processo é alimentado pela drástica redução dos orçamentos militares; pelo declínio do prestígio das forças armadas; pela escassez de equipamentos, armas e munição; e pelo treinamento inadequado das forças ainda em operação. Exemplos desse quadro são encontrados nas antigas repúblicas soviéticas e em países africanos, nos quais um grande contingente de integrantes das forças armadas são forçados a buscar fontes alternativas de renda (por vezes, ilícitas), contribuindo para a esfacelamento da hierarquia militar. Em situações extremas, como no Congo, os soldados eram encorajados a se engajarem em atividades criminosas, como saque e pilhagem (KALDOR, 2007, p. 98). O resultado desse processo é, em síntese, a ruína das forças armadas regulares em Estados falidos e o aumento da dificuldade em distingui-las dos grupos paramilitares privados.

Uma segunda categoria de unidades de combate são os grupos paramilitares privados, cuja predominância é uma característica importante das novas guerras. Eles são constituídos por grupos autônomos de combatentes armados, geralmente submetidos a um líder. Um fato curioso sobre os grupos paramilitares é que a sua origem pode ser identificada no próprio poder estatal, que os organiza e financia com o objetivo de se proteger num contexto de escalada da violência política. Dentre os exemplos, podemos citar os grupos paramilitares formados pelo governo iraquiano de Saddam Hussein (que formou um grupo paramilitar responsável pela sua guarda pessoal, o *Firqat Fedayeen Saddam*) e pelo governo da África do Sul (que financiou e treinou o Partido da Liberdade Inkatha). Os grupos paramilitares são frequentemente formados por antigos integrantes das forças armadas e por jovens desempregados em busca de melhores condições de vida. O recrutamento forçado de crianças também se tornou prática comum, sobretudo na África e em alguns países do Oriente Médio.

Além dos grupos paramilitares, as unidades de autodefesa também integram as novas guerras. Elas são formadas por combatentes voluntários, interessados na defesa de suas comunidades. Todavia, a sustentação das unidades de autodefesa é complexa, pois elas têm de se manter com recursos

escassos, de tal forma que a tendência, a médio prazo, é ou a desintegração ou a incorporação a outros grupos armados. Exemplos desse tipo de unidade foram as brigadas de defesa da Bósnia-Herzegovina, que tentavam defender comunidades locais.

Os grupos mercenários, geralmente formados por estrangeiros, incluem, por sua vez, indivíduos e bandos contratados por unidades de combate. O grupo mais conhecido são os *mujahideen*, veteranos da guerra do Afeganistão, frequentemente envolvidos em conflitos de origem islâmica e financiados, sobretudo, pelo Irã e pela Arábia Saudita. Os grupos mercenários incluem também as empresas de segurança privada, comumente formadas por ex-combatentes norte-americanos e britânicos, que são contratadas por governos e empresas transnacionais. Duas empresas mercenárias de atuação muito relevante na década de 1990 foram a *Executive Outcomes*, de origem sul-africana, e a sua parceira britânica, a *Sandline International*, ambas contratadas por governos africanos interessados, por exemplo, em defender regiões ricas em diamantes e em minérios. Nos Estados Unidos, duas empresas mercenárias merecem destaque, sobretudo pela participação nas intervenções militares no Iraque e no Afeganistão: a MPRI (*Military Professional Resources Inc.*) e a *DymCorps*.

A última categoria de unidades de combate são as tropas regulares estrangeiras, geralmente submetidas a uma organização ou coalização internacional (ONU ou OTAN, dentre as mais atuantes). Os exemplos de países que já sofreram intervenções de tropas regulares estrangeiras são diversos: Bósnia, Kosovo e Afeganistão (com intervenções lideradas pela ONU e pela OTAN); Darfur (liderada pela União Africana); Congo, Macedônia e Bósnia (sob o comando da União Europeia).

2.2 Os métodos e os objetivos das novas guerras

Os métodos empregados pelas unidades de combate nas novas guerras são herdeiros das guerras travadas desde a Segunda Guerra Mundial, em especial as guerras revolucionárias maoista, cubana e vietnamita. O método central da guerra revolucionária era o controle do território, alcançado através do

apoio da população local. Assim, as áreas sob controle dos grupos revolucionários se localizavam frequentemente em partes remotas dos países e que não poderiam ser facilmente controladas pelo governo central. Os grupos revolucionários também eram caracterizados por atividades militares descentralizadas e dispersas, com ênfase no fator surpresa. Via de regra, os confrontos diretos eram evitados, tendo em vista a inferioridade em termos quantitativos e termos de armamentos na comparação com as forças armadas regulares. Em linha com essa estratégia, as retiradas das unidades de combate do campo de batalha eram comuns, de tal forma que os confrontos eram prolongados e apostavam no desgaste das forças convencionais. O exemplo clássico desse tipo de combate foi dado pelos guerrilheiros vietcongues (da Frente Nacional para a Libertação do Vietnã), durante a guerra contra os Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970.

Os métodos empregados nas novas guerras têm diversas semelhanças com as guerras revolucionárias. O controle do território por meios políticos é a semelhança mais marcante entre os dois tipos de conflitos e, na medida em que as novas guerras operam num contexto de “Estados falidos”, a ausência de um poder central suficientemente forte para exercer a soberania em sua plenitude é um elemento importante para explicar o sucesso desse método. Nas novas guerras, também é comum evitar os confrontos diretos e as retiradas estratégicas são frequentemente empregadas.

Não obstante as características em comum, as novas guerras se diferenciam das guerras revolucionárias em alguns aspectos. Nos conflitos revolucionários, a ideologia desempenhava um papel central, de tal forma que o convencimento da população era primordial para “conquistar corações e mentes”. O resultado da aplicação desse método era a construção, pelos grupos revolucionários, de “sociedades modelos”, de modo a salientar os supostos benefícios de determinada ideologia. Em contrapartida, nas novas guerras o método mais comum de controle político é o deslocamento populacional forçado, baseado na construção de uma política identitária. Portanto, no segundo caso, o objetivo é se livrar de todos os oponentes e grupos sociais que não possam ser subjogados. O controle político baseado no deslocamento populacional forçado está assentado na premissa de que os grupos sociais que não podem ser

controlados devem ser expulsos dos seus territórios de origem. Para alcançar esse objetivo, as novas unidades de combate empregam um conjunto de técnicas, isoladas ou em combinação, de modo a criar um ambiente altamente inhóspito a determinadas camadas da população. Essas técnicas incluem: assassinatos em massa; “limpeza étnica”; a transformação de determinadas áreas em regiões inabitáveis (com o emprego, por exemplo, de minas explosivas ou de substâncias para contaminar o solo e as fontes de água); a imposição de restrições à circulação de mercadorias (por meio de cercos, que causam a escassez de alimentos e de outros itens de primeira necessidade); a destruição de marcos culturais e históricos (por exemplo, templos religiosos); e estupros sistemáticos. A destruição de sítios arqueológicos na Síria, pelo Estado Islâmico, e de estátuas budistas no Afeganistão, pelo Al-Qaeda, são exemplos mais recentes dessas práticas.

Uma consequência do método e das técnicas empregados nas novas guerras é que a maior parte da violência dos conflitos é direcionada contra a população civil, de tal forma que, atualmente, cerca de 80% de todas as mortes em guerras são de civis (KALDOR, 2007, p. 107). Conclui-se, portanto, que o padrão de violência das novas guerras recusa limites normativos. Efeitos colaterais e técnicas de conflitos considerados indesejáveis nas guerras tradicionais se converteram no novo padrão de violência.

2.3 A nova economia de guerra

O contexto econômico das novas guerras é determinantemente influenciado pelo complexo quadro político dos “Estados falidos”. Nesse sentido, face à incapacidade da autoridade central de exercer plenamente a soberania, de manter um sistema tributário robusto e de zelar pela ordem social, a nova economia de guerra se diferencia em vários aspectos da economia de guerra tradicional.

Profundamente marcada pelo fenômeno que KALDOR (2007, p. 107) descreve como “versão extrema da globalização”, a nova economia de guerra é definida pela erosão da base produtiva nacional, como resultado ou da liberalização econômica exacerbada ou da destruição física propriamente do

sistema de produção e distribuição. Nessas economias, os mercados são solapados pela desintegração do Estado, pelos conflitos permanentes e pelos bloqueios das rotas de comércio. Em determinados países, algumas commodities valorizadas no mercado internacional continuam sendo produzidas, a exemplo das minas de diamantes em Angola e Serra Leoa, do petróleo em Angola e no Iraque, e das drogas na Colômbia. A taxa de desemprego é extremamente elevada e apenas uma elite burocrática, associada ao governo, e os combatentes são “formalmente” empregados. A inexistência ou inoperância de uma política monetária, associada aos elevados gastos do Estado, implica forte deterioração do quadro fiscal e, em situações extremas, a moeda deixa de exercer as suas funções clássicas. Nesses casos, algumas mercadorias ou moedas estrangeiras assumem a função de moeda nacional, sinalizando a profunda fragilidade dos Estados duplamente falidos – politicamente e economicamente.

Num contexto de caos econômico, novas formas de financiamento das guerras ganham preponderância. Face à erosão da base fiscal do Estado – reflexo tanto do colapso da base nacional de produção quanto das dificuldades que cercam o processo de arrecadação – a transferência forçada de ativos é convertida numa das principais formas de financiamento dos Estados falidos e das novas guerras. Essa transferência consiste, basicamente, na redistribuição, por meios coercitivos e violentos, dos ativos existentes na economia, a favor do poder central e/ou das unidades de combate. Dessa forma, roubos, extorsões, sequestros, pilhagens e saques são empregados para assegurar a transferência de terras, imóveis, recursos monetários, alimentos, armas e toda sorte de ativos de relevância econômica. Em situações mais extremas, a dizimação de comunidades inteiras é perpetrada com o objetivo de apropriação dos ativos deixados pelas vítimas.

Uma segunda forma de transferência de ativos é a pressão de mercado, ou seja, o controle do fluxo e do tráfego de mercadorias, por meio de bloqueios estrategicamente posicionados em tradicionais rotas de comércio. Com o território dividido e sitiado pelas unidades de combate, os preços de mercado podem ser facilmente manipulados. Assim, pela manipulação das condições de oferta, logra-se uma elevação absurda dos preços de bens de primeira

necessidade, forçando a população a se desfazer de seus ativos por preços extremamente baixos – e igualmente fixados pelas unidades de combate – para conseguir obter mercadorias essenciais à sobrevivência.

Um terceiro grupo de formas de financiamento das novas guerras abarca atividades criminais de natureza diversa. Os meios mais utilizados são a cobrança por “proteção” (muito comum em regiões onde operam milícias), várias formas de comércio ilegal, o roubo e a comercialização de commodities (petróleo, gás e minerais valorizados no mercado internacional) e o narcotráfico.

Um quarto grupo de formas de financiamento das novas guerras engloba as assistências de origem externa. Tendo em vista a erosão da economia doméstica, a importação de armas, munição, alimentos e outros bens essenciais para a operacionalização dos conflitos torna-se vital. Dentre as formas de assistência vindas do exterior, temos as transferências internacionais de dinheiro, oriundas de famílias ou indivíduos imigrantes que vivem ou trabalham em outros países. A ajuda das diásporas também têm presença relevante no financiamento das novas guerras, com a remessa de dinheiro e armas, por exemplo. As unidades de combate podem, ainda, ser apoiadas diretamente por outros governos, como no caso dos grupos paramilitares separatistas das ex-repúblicas soviéticas apoiados pela Rússia. Por fim, vale citar a assistência humanitária: em Estados falidos, é comum o desvio de recursos destinados por outros países para fins humanitários, geralmente por meio de barreiras e taxas alfandegárias.

Por fim, cumpre enfatizar que as motivações econômicas, por si só, não explicam as novas guerras, a brutalidade dos novos conflitos e a sua difusão. As novas guerras são, em essência, conflitos políticos. Nesse contexto, há uma simbiose entre economia e guerra: o poder político é essencial para sustentar novas formas de coerção econômica que, em contrapartida, são fundamentais para a formação de uma base de financiamento das novas guerras, num quadro de erosão do poder estatal e de marginalização econômica dos Estados falidos. Economia e violência se convertem, em síntese, em dois lados indissociáveis de uma mesma relação social de poder.

Os fundamentos econômicos e políticos das novas guerras criam uma pressão pela disseminação e perpetuação dos conflitos. Uma vez estabelecidas,

as novas guerras assumem uma condição social predatória e se ramificam por todas as esferas da sociedade, eventualmente transbordando para outros países. Os Estados vizinhos são os espaços de disseminação dos conflitos e das suas consequências. As guerras, assim, implicam uma redução acentuada dos fluxos comerciais internacionais, o incremento do comércio ilegal e o aumento dos fluxos migratórios (por parte dos grupos sociais vitimizados pelos deslocamentos populacionais forçados).

A conquista e o controle do território com base no deslocamento de grupos populacionais é, por certo, uma das marcas mais pungentes das novas guerras, por suas consequências sociais e humanitárias. Dedicarei a próxima seção à análise mais detalhada desse fenômeno.

3. Novas guerras e movimentos populacionais

Um fato marcante das novas guerras é a utilização dos deslocamentos populacionais como método de controle do território. Embora os deslocamentos populacionais sejam tão antigos quanto a humanidade, eles assumiram uma dinâmica específica com o adensamento dos conflitos que empregam os deslocamentos de grupos populacionais etnicamente distintos ou com ideias contrárias ao grupo dominante para controlar o território. Nesse sentido, as migrações internacionais assumiram papel de destaque na condução da política doméstica e da política externa dos Estados que recebem e dos que enviam os migrantes.

O fenômeno da migração reflete a natureza desigual e instável de um mundo em transformação, convertendo-se em tema central das agendas políticas na medida em que é percebida a sua estreita relação com questões como segurança, direitos humanos e soberania estatal. A percepção crescente do distanciamento das condições econômicas e sociais que separam os países mais ricos dos países mais pobres também contribuiu decisivamente para o adensamento dos fluxos populacionais que buscam melhores condições de vida, mas que ao mesmo tempo criam pressões sobre as estruturas socioeconômicas dos Estados receptores.

Nessa seção, analisarei a relação entre a migração internacional e a segurança, como uma dimensão central das novas guerras. Assim, é importante delinear em que medida os movimentos populacionais podem representar uma ameaça à segurança dos Estados, das sociedades e dos indivíduos.

Uma ressalva importante deve ser feita antes de adentrarmos na análise da relação entre migração e segurança. O fortalecimento de movimentos e partidos políticos contrários aos fluxos migratórios (em especial, na Europa e nos Estados Unidos), que empregam argumentos associados à segurança em seus discursos, não deve ser entendido como uma corroboração de ideários frequentemente discriminatórios e xenófobos. A migração é um processo que pode contribuir de diferentes formas com o desenvolvimento das sociedades anfitriãs, por meio da oferta de mão de obra qualificada, que não encontra oportunidades de emprego adequadas nos países de origem; através da reversão da tendência de envelhecimento da população de determinados Estados; e por meio do fortalecimento dos laços étnicos e culturais de sociedades distantes, apenas para citar alguns dos mais importantes.

De acordo com o *UN Refugee Agency's Annual Global Trends Study 2016*, 65,6 milhões de pessoas haviam sido deslocadas à força de seus locais de residência até o final de 2016 (contra um total de 33,9 milhões em 1997). Desse total, 22,5 milhões são refugiados, 40,3 milhões sofreram deslocamentos territoriais domésticos e 2,8 milhões estão em busca de asilo político. O aumento da quantidade de pessoas que foram submetidas a deslocamentos forçados ocorreu, sobretudo, entre 2012 e 2015, em função da guerra na Síria, ao lado de outros conflitos no Iraque, Iêmen e em países da África subsaariana (Burundi, República Central Africana, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Sudão). Mais da metade de todos os refugiados do mundo (55%) vêm de apenas três países: Síria (5,5 milhões), Afeganistão (2,5 milhões) e Sudão do Sul (1,4 milhão). Segundo a ONU, os países desenvolvidos concentram 84% dos refugiados, cerca de 14,5 milhões de pessoas.

As investigações conduzidas após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 reforçaram a percepção de que a política pública deveria levar em consideração a interconexão entre migração e segurança. Nos Estados Unidos, após os ataques de 11 de setembro, as questões migratórias ficaram ao

encargo do Departamento de Segurança Doméstica, cujos relatórios reforçaram a visão de que há uma crescente preocupação com a potencial disseminação de conflitos por conta dos fluxos populacionais.

As migrações internacionais podem ser classificadas em dois grandes grupos: as migrações forçadas e involuntárias, também denominadas movimentos de refugiados; e as migrações voluntárias (geralmente associadas a motivações econômicas). As migrações involuntárias contemplam essencialmente os fluxos de refugiados, que são forçados a deixar os seus países de origem em função de guerras, conflitos étnicos, perseguição religiosa ou política, ou desastres naturais. Dentre os exemplos incluídos nessa categoria, podemos citar a migração de afegãos para o Paquistão e para o Irã desde a década de 1970; e, mais recentemente, a migração em massa de sírios para Turquia, Grécia, Alemanha e para outros países europeus.

Já as migrações voluntárias podem ser subdivididas em três categorias. A primeira e mais incomum na atualidade é a migração legal e permanente, a exemplo dos fluxos que deram origem aos Estados Unidos e às comunidades asiáticas e afro-caribenhas na Grã-Bretanha. A segunda categoria é a migração legal e temporária, e inclui os fluxos de pessoas que viajam com fins educacionais, em busca de empregos, turismo e negócios, que deixam os seus países por um prazo de tempo pré-determinado. A terceira categoria é a migração ilegal, que pode ser temporária ou permanente. Nesse grupo está incluído, por exemplo, o fluxo de pessoas que cruzam clandestinamente a fronteira do México com os Estados Unidos.

A classificação dos fluxos migratórios em categorias, muito além de pautar os estudos acadêmicos sobre o tema, cumpre também um papel regulatório: enquanto a migração voluntária é incondicionalmente controlada pelos Estados nacionais (cujo exercício da soberania depende também do controle das fronteiras), a migração involuntária está submetida à Convenção do Status dos Refugiados (de 1951), que impõe algumas diretrizes à atuação estatal. Segundo a Convenção, os Estados são obrigados a conceder asilo a pessoas que enfrentam perseguição em função da religião, etnia, nacionalidade ou opinião política (GOODWIN-GILL, 1983, p. 1). Também é assegurado aos refugiados o direito de não serem reconduzidos aos seus países de origem se

esse processo representar risco à vida ou à liberdade. Contudo, na prática, a Convenção de 1951 não assegura a nenhum imigrante o status de refugiado, apenas o direito de buscar essa condição. Portanto, como a decisão de conceder ou não asilo a um imigrante é, em última análise, uma decisão política, submetida ao Judiciário e ao Executivo de cada Estado, outros fatores podem pesar na determinação dos fluxos migratórios.

Uma consequência das migrações internacionais, seja de refugiados ou de pessoas que migram voluntariamente em busca de melhores condições de vida, é a formação de comunidades de minorias étnicas nos países que recebem os fluxos migratórios. Essas comunidades representam, na visão dos Estados receptores, minorias culturais, linguísticas, religiosas e étnicas, que, do ponto de vista político, são um desafio à segurança – tanto em termos de conflitos e violência (agravados pela escalada da xenofobia), quanto em termos de coesão e estabilidade social e econômica.

A relação entre migração e segurança é estabelecida em função da própria origem dos fluxos populacionais, frequentemente determinados por conflitos e guerras em outros Estados. Portanto, há um risco de que o deslocamento de determinados grupos implique a transferência de instabilidade e riscos à segurança do Estado receptor (muito embora esse vínculo tenha de ser analisado caso a caso). A possibilidade de que a recepção dos fluxos migratórios também gere atritos com os governos dos países que são abandonados é outra esfera de preocupação. Do ponto de vista dos Estados que observam a fuga de seus cidadãos, os Estados receptores dos fluxos migratórios podem ser vistos como uma potencial ameaça, pois a pressão gerada pelos imigrantes, alinhada à pressão política das diásporas já estabelecidas, pode resultar numa tentativa de intervenção externa.

Da perspectiva dos Estados receptores dos fluxos migratórios, a pressão política interna exercida pelas comunidades de refugiados é um desafio. O eventual fortalecimento político de um grupo refugiado pode implicar a redução da autonomia do Estado receptor para lidar de forma completamente independente com o país dos emigrados. WEINER (1995, p. 139) observa que esse fenômeno foi vivenciado pelos governos árabes, que apoiaram os

Palestinos; com o governo paquistanês, que apoiou os imigrantes afegãos; e com o governo indiano, que apoiou o movimento dos Tamils no Sri Lanka.

O frequente envolvimento de comunidades imigrantes nas questões políticas dos seus Estados de origem representa ainda um risco em potencial para os países receptores dos fluxos migratórios, que sofrem, dessa forma, constrangimentos na condução da política interna e externa. A participação política das comunidades imigrantes tende à cooptação das forças políticas e sociais do Estado receptor, uma base fundamental para a projeção dos interesses dos refugiados. Por certo, o alcance dessa projeção interna de poder e desse entrelaçamento de interesses depende sobremaneira da natureza do sistema político do país que recebe os fluxos migratórios. Logo, quanto mais aberto e suscetível ao *lobby* político for o país anfitrião, maior a capacidade das comunidades imigrantes de exercer pressão política e de reafirmar internamente a sua agenda. Os Estados Unidos são tradicionalmente citados como um exemplo de sistema político suscetível a esse tipo de pressão das comunidades imigrantes, tendo em vista o poder exercido pelos lobistas no Congresso. O exemplo mais claro desse fenômeno é a influência do lobby sionista na condução da política externa dos Estados Unidos com Israel.

Os movimentos de contestação aos refugiados também se tornaram um problema central para os Estados que são destino desses fluxos migratórios. A contestação da população local (frequentemente, de cunho conservador e xenófobo) tende a perceber o imigrante como um peso econômico e como uma ameaça à coesão social. Em países em que o Estado do Bem-Estar Social desempenha funções importantes para a organização e o funcionamento da sociedade, os imigrantes se converteram num problema político doméstico: argumenta-se que a base do *Welfare State* é a contribuição ao sistema de financiamento do Estado (na forma de impostos) e a própria condição de cidadão, de tal forma que os gastos estatais com o bem-estar dos imigrantes, em detrimento da população de origem, seria uma distorção desse modelo social. Diversos países europeus, onde o Estado do Bem-Estar possui relevância, observam o ressurgimento de movimentos políticos de extrema direita que evocam precisamente essa lógica para combater os fluxos migratórios.

Nesse contexto, observamos um adensamento do debate sobre os desafios impostos pelo modelo de integração dos imigrantes, que reconhece a riqueza do multiculturalismo, mas enfatiza a necessidade de uma base comum (linguística e de valores) para a efetiva integração dos imigrantes às sociedades anfitriãs. Devemos ressaltar ainda os riscos potenciais das políticas de coerção à imigração. Primeiramente, essas políticas não resolvem a questão das comunidades de imigrantes já instaladas nos Estados, com as suas demandas e os seus posicionamentos políticos. Em segundo lugar, políticas coercitivas podem ser interpretadas como um sinal de que os Estados receptores veem os imigrantes como um problema, dificultando o processo de integração e tornando ainda mais complexos os dilemas de segurança. Por fim, não obstante a pressão e os dilemas associados aos imigrantes, alguns Estados têm uma expressiva dependência econômica em relação ao fluxo de mão de obra. BALI (2008, p. 482) corrobora essa visão ao defender que “uma política migratória equilibrada, baseada nas necessidades da economia e dos cidadãos, com regras claras e transparentes, é a chave para a administração da migração contemporaneamente”.

CONCLUSÃO

O artigo defendeu que as novas guerras devem ser interpretadas com base num modelo teórico e conceitual que reconheça as transformações contemporâneas das relações de poder, de tal forma a apreender e interpretar as discontinuidades e diferenças em relação às guerras tradicionais. Partimos, nesse sentido, de um conjunto de críticas que questionam a validade da classificação dos conflitos contemporâneos como um fenômeno que encerra novidades. Observei que uma análise comparada corrobora parcialmente o posicionamento dos autores que questionam a tese das novas guerras, por revelar que os conflitos contemporâneos, de fato, são herdeiros de características há muito presentes nas guerras tradicionais.

Ao objetar os argumentos críticos à tese das novas guerras, defendi, em linha com outros autores que se debruçam sobre essa temática, que uma definição precisa desse fenômeno depende de quatro dimensões indissociáveis (os atores, os objetivos, os métodos e as formas de financiamento), que, em interação, são parte de um modelo teórico. Sinalizei que a maioria das críticas

às novas guerras é imprecisa exatamente por não reconhecer a simbiose entre essas dimensões, que alteram a natureza da guerra em comparação com os modelos arquetípicos de violência organizada.

Ao longo do texto, foram analisadas as dimensões das novas guerras. Caracterizei o contexto político desses conflitos recorrendo ao conceito de “Estados falidos” e expliquei como a erosão da soberania estatal tem uma série de implicações sobre a lógica das novas guerras. A primeira consequência analisada foi a tendência de privatização da violência, com a emergência de unidades de combate que disputam poder e se contrapõem às forças armadas regulares. Considerei também os métodos e objetivos das novas guerras e enfatizei o emprego sistemático de deslocamentos populacionais forçados com o objetivo de controle político. Por fim, propus uma interpretação sobre a nova economia de guerra (com impactos sobre o quadro político), marcada pela deterioração fiscal, pelo elevado desemprego, pela fragmentação dos mercados, pela interrupção dos fluxos comerciais e pela emergência de formas não tradicionais de financiamento das guerras.

As repercussões políticas, econômicas e humanitárias dos movimentos populacionais forçados foram analisadas mais detalhadamente, tendo em vista a sua importância nas novas guerras. Defendi a estreita relação entre os fluxos migratórios internacionais e a segurança dos Estados, reconhecendo, simultaneamente, os benefícios decorrentes da migração. Ao abordar os dilemas dos Estados que recebem grandes fluxos de imigrantes, salientei que o fortalecimento político de grupos refugiados pode ter repercussões sobre a política doméstica e a política externa, na medida em que esses grupos frequentemente tentam influenciar a política dos países de origem.

REFERÊNCIAS

BALI, Sita. Population movements. In: Security Studies. An introduction. New York: Routledge, 2008.

BERDAL, M. How ‘new’ are ‘new wars’? Global economic change and the study of civil war. In: Global Governance, p. 477-502, 2003.

BERDAL, M. The new wars thesis revisited. In: STRACHAN, H. and SCHEIPERS, S. The changing character of war. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CHOJNACKI, S. Anything new or more of the same? Wars and military intervention in the international system 1946-2003. In: *Global Society*, n. 20, p. 25-46, 2006.

DE GRAAF, B. The wars in former Yugoslavia in the 1990s: bringing the state back in. In: ANGSTROM, J. and DUYVESTYEN, I. *The nature of modern war: Clausewitz and his critics revisited*. Stockholm: Department of War Studies, Swedish National Defence College, 2003.

GOODWIN-GILL, Guy. *The refugee in international law*. England: Oxford University Press, 1983.

HENDERSON, E. A. and SINGER, D. New wars and rumours of new wars. In: *International Interactions*, n. 28, 2, p. 165-190, 2002.

HOWARD, M. What's in a name? In: *Foreign Affairs*, January/February, 2002.

KALDOR, Mary. In Defence of New Wars. In: *Stability*, n. 2 (1), v. 4, p. 1-16, 2013.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. California: Stanford University Press, 2007, 2^a ed.

KALYVAS, S. N. New and old civil wars: a valid distinction? In: *World Politics*, n. 54, October, p. 99-118, 2001.

MALESOVIC, S. *The sociology of war and violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MELLOW, P. A. Review article: In search of new wars: The debate about the transformation of war. In: *European Journal of International Relations*, n. 16, 2010.

MUELLER, J. *The remnants of war*. Ithica: Cornell University press, 2004.

SHAW, M. *War and genocide*. Cambridge: Polity Press, 2003.

UN Refugee Agency's annual Global Trends study 2016. Acesso: abril de 2018.
Disponível: <http://www.unhcr.org/globaltrends2016>

WEINER, Myron. *The global migration crises*. New York: Harper Collins, 1995.

Imperialismo, igrejas neopentecostais e sionistas: fundamentos estratégicos de um projeto regressivo de poder

Simone Kawakami⁸⁵

Maio de 2019.

Na cerimônia de posse do recém eleito presidente Jair Bolsonaro era comum ver pessoas enroladas nas bandeiras de Israel e dos Estados Unidos, a despeito da retórica nacionalistada campanha eleitoral. Essa cena assumiu a forma de uma declaração involuntária a indicara adesão do novo governo a um projeto de poder que se utiliza das escatologias neopentecostais para possibilitar a operação de um giro das alianças geopolíticas. A importância das igrejas evangélicas para a eleição do atual governo brasileiro é inegável, tendo atuado como comitês eleitorais de campanha, e elegendo uma ampla bancada. E, por sua vez, nas igrejas evangélicas tem sido cada vez mais comum ver os símbolos judaicos, aliado ao discurso algo difuso mas presente de apoio na política externa à plataforma de defesa dos interesses do Estado de Israel. A viagem de Bolsonaro a Israel foi uma das primeiras ações da errática política externa do governo, e que o objetivo de transferir a embaixada para Jersusalém tenha sido impedido de se realizar,

A viragem à ultradireita na política nacional e internacional que marca o cenário atual, na qual todos os traços de uma política externa relativamente autônoma são deixados de lado, em nome da adoção de uma agenda abertamente ligada aos Estados Unidos e ao projeto de Trump, e seus aliados que compõe uma agenda estratégica, marcada por um pretense combate ao “globalismo”, entendido de forma ampla como toda e qualquer agenda distinta a um nacionalismo beligerante, no caso dos imperialismos, que se combina à uma submissão renovada para as economias subordinadas.

Dessa maneira, faz-se notar que parte da agenda de Bolsonaro compõe-se justamente por querer colocar o país cada vez mais à mercê das orientações e objetivos estabelecidos por Donald Trump, e sua agenda de combate ao

⁸⁵ *Doutoranda em Economia Política Internacional pela UFRJ.*

“globalismo”. A defesa da agenda de Israel e sua expansão colonialista, também notadamente apoiada pelo empresário que se apoderou do poder nos Estados Unidos, surge assim como mais uma fonte de subserviência à qual o atual governo brasileiro quer prestar loas, em nome de um projeto declaradamente neoliberal radical na economia, e conservador nos costumes, constituindo-se por isso como algo distinto às ultradireitas brasileiras típicas das décadas de 1930 e 1940, quando o discurso de inspiração fascista, e portanto nacionalista e em certa medida estatizante, era característico.

No entanto, existem também motivações internas que estão relacionadas com a proximidade cada vez maior entre neopentecostais e a agenda sionista, relação estimulada a partir do governo Bolsonaro mediante a adoção de sua agenda de política externa. Neste breve artigo trazemos alguns elementos que buscam relacionar o papel das Igrejas pentecostais e neopentecostais no Brasil para a eleição do atual governo, e a utilização de sua escatologia para operar uma mudança na política externa em prol da aliança com o projeto de Donald Trump, e sobretudo, o apoio a Israel e à agenda de mudança da localização da embaixada brasileira para Jerusalém.

O Consenso de Washington e o cristianismo sionista

A relação entre a política imperialista estadunidense, correntes evangélicas e sionismo nasce naquele país, e é exportada para o Brasil, se intensificando sobretudo ao longo das últimas quatro décadas. Para apreender alguns elementos de modo a lançar luzes sobre essa relação, é preciso retomar aspectos contidos no movimento de organizações de cristãos pré-milenistas nos Estados Unidos e de sua escatologia, responsável pela disseminação da unidade entre aqueles setores do cristianismo e parte do movimento sionista político e religioso. Tais correntes cristãs são conhecidas como dispensacionalistas.

O termo dispensacionalistas deriva da palavra “dispensação” (ou “oikonomia” em grego) e designa o ato de administrar uma casa, ou família, ou comunidade. De acordo com a interpretação que esses setores apresentam das

Escrituras tratar-se-ia da maneira de deus para governar o seu povo. Como assinala o autor da obra *Teologia do Pacto ou Dispensações*:

Por exemplo, no Antigo Testamento, quando Israel estava sob a Lei, Deus ordenou Sua casa de uma maneira diferente da que ele hoje ordena a Sua casa no Dia da Graça. Portanto, tem ocorrido uma mudança de dispensações — uma mudança na gestão da casa de Deus. O ensino bíblico que observa e reconhece uma diferença entre Israel, Igreja e os santos do reino milenial — cada um com sua vocação, bênçãos e destinos específicos — é o que chamamos de Dispensacionalismo. (ANSTEY, B. sp, 2017).

Assim, os dispensacionalistas têm como marca característica preceitos embasados em uma escatologia que se traduz na “distinção entre Israel e a Igreja, no arrebatamento pré-tribulacionista, no retorno dos judeus para a Palestina, na reconstrução do templo, na ascensão do Anticristo, nos sete anos da Grande Tribulação, na salvação nacional dos judeus, no retorno de Cristo para Jerusalém e no reino de mil anos de Cristo na terra”. (WILKINSON, p. 13).

A relação com a geopolítica definida a partir da necessidade expansionista e colonialista de Israel foi alimentada junto aos pentecostais e neopentecostais pela escatologia dispensacionalista, e remonta a acontecimentos inclusive anteriores à própria fundação do Estado de Israel. Durante a Segunda Guerra Mundial as correntes dispensacionalistas enxergaram no Holocausto a realização de uma de suas profecias, que indicavam que o povo judeu passaria por uma nova prova de sofrimento, mas que a superaria alcançando-se à condição de povo indestrutível. Porém, a segunda parte, e mais almejada pelos dispensacionalistas, da mesma profecia que anunciava a conversão em massa dos judeus não se cumpriu. No entanto, isso tampouco fez com que a ação dessas vertentes cristãs atuassem para a instauração de um Estado judeu cessassem. O Conselho Cristão sobre a Palestina já defendia em 1942 a formação de um Estado judeu, agenda que se fortaleceu até a resolução da ONU 181 que estabeleceu a criação de Israel em território palestino. Assim, a própria fundação do Estado de Israel em 1948 foi

encarada por esses setores como parte do cumprimento de profecias contidas em sua escatologia, que já defendia a fundação de um Estado judeu na Palestina pelo menos desde o fim do século XIX, quando William Blackstone, um teólogo dispensacionalista impulsionou um abaixo-assinado em 1891 endereçado ao presidente norte-americano, Benjamin Harrison, defendendo a imigração de judeus à Palestina. Após a Guerra dos Seis Dias em 1967 os cristãos dispensacionalistas passaram a assumir para si de maneira ainda mais evidente a defesa política do Estado de Israel e sua agenda (REINKE, p. 76, 2018).

A fundação do Estado de Israel impulsionou os dispensacionalistas a partir dos anos 1950, e especialmente após os 1970, com a vitória israelense na Guerra dos Seis Dias. Como representantes de uma corrente teológica profética que aparentemente estava se cumprindo – uma vez que Israel de fato se tornara uma nação organizada na Palestina –, os dispensacionalistas lançaram-se em uma indústria nova e crescente: o da profecia bíblica. Dominando a linguagem dos meios de comunicação mais modernos, atingiram em cheio a cultura popular. (REINKE, pg 69, 2018)

Desde então, se fortalece o *lobby* cristão-judaico no interior dos Estados Unidos para eleger membros alinhados com suas crenças, que traduzidas em política externa levaria ao realinhamento da aliança entre o governo estadunidense e Israel, tendo seu ponto culminante coincidido com a escalada neoliberal e o Consenso de Washington. Um exemplo da escatologia que se forja entre os dispensacionalistas e da sua relação com a política estadunidense a partir de então pode ser encontrada na obra *Os anos 80: contagem regressiva para o juízo final*:

Precisamos colocar no governo indivíduos atuantes que não só irão refletir a moral bíblica em suas funções, mas também moldarão a política interna e externa de modo a proteger nosso país e nossa maneira de viver. É necessário eleger homens e mulheres que tenham coragem bastante para tomar as difíceis decisões exigidas no sentido de assegurar a sobrevivência de nosso povo. Eles devem estar dispostos a cortar as ostentações do governo, a impedir a exploração

do sistema de bem-estar social, a manter nossos compromissos com os nossos aliados e a lutar contra a expansão comunista. Precisamos de pessoas que percebam a importância de uma poderosa força militar a fim de manter a paz para nós e para o que resta do mundo livre. (LINDSEY, p. 137, 1982).

Assim, nota-se como a articulação dos valores típicos da direita conservadora cristã norte-americana traduzidos em moralismo, beligerância, preservação dos interesses do país, e neoliberalismo fornece naquele momento as diretrizes necessárias para a consolidação e estruturação do poder norte-americano, e sua orientação ainda embasada no que o discurso de Trump atualmente designa como “globalismo”. Dessa maneira, durante o governo de Ronald Reagan junto com o auge do dismantelamento do Estado de Bem-Estar Social, e dos direitos dos trabalhadores moldados pela agenda do Consenso de Washington, os dispensacionistas encontraram uma via de acesso mais direta ao poder. Cabe lembrar, inclusive, que Reagan por mais de uma ocasião usou a retórica religiosa para realizar a ofensiva neoliberal ao longo de sua campanha presidencial de 1980, mencionando que poderia fazer parte da geração que veria o Armagedom, tal como a citação de Lindsey acima surge. As evocações de catástrofes econômicas, políticas, sociais e até mesmo naturais de motivações divinas passam a ser uma marca do discurso político, que não raro identificam suas plataformas econômicas, e de projeção de poder internacional no caso da política estadunidense dos anos 1980, como uma espécie de possibilidade de redenção.

É nesse momento que o apoio aberto a Israel e a questão da embaixada em Jerusalém se transforma em parte da agenda protestante, junto com a ofensiva neoliberal. No ano de 1980, o parlamento israelense declarou Jerusalém como capital de Israel. Mas a resposta da maioria dos países foi a negativa em seguir a votação do parlamento israelense de transferência das embaixadas para Tel Aviv, seguindo a Resolução 478 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não vinculativa, votada com abstenção dos Estados Unidos.

No entanto, isso não reverteu as intenções dos dispensacionalistas em apoiar a transferência das embaixadas para Jerusalém. Também no ano de 1980, no dia 30 de setembro, foi fundada a Embaixada Cristã Internacional em Jerusalém, com o intuito de seguir promovendo o lobby sobre a questão. Desde então, várias organizações protestantes e pentecostais e contrárias às demandas palestinas foram criadas para defender os sionistas e a ida da embaixada dos EUA para Jerusalém ao longo do final das últimas décadas. Dentre elas, podemos destacar a *Unity Coalition for Israel* (Unidade de Coalizão por Israel) fundada em 1991, que é um dos *lobbies* judaico-cristãos mais ativos, *Christian Friends of Israeli Communities* (Amigos cristãos da Comunidade de Israel) fundada em 1995 e ligada a cerca de 40 igrejas estadunidenses, que apoiou a expansão colonial israelense em territórios palestinos, levando para lá mais de 220 mil judeus, a *Christians for Israel* (Cristãos por Israel) de 1979, que publica artigos contrários à causa palestina, e a mais recente e uma das mais beligerantes *Christians United for Israel* (Cristãos Unidos por Israel) fundada em 2006, que se autodefine como a maior congregação pró-israelense dos EUA, e diz defender uma estratégia inspirada nas forças militares de Israel para combater aqueles que consideram oponentes de sua causa, como os palestinos e todos os povos árabes oprimidos pela existência do Estado de Israel na região.

Desde então, a relação dos governos imperialistas estadunidenses com essas organizações foi variada. O presidente George Bush foi notoriamente próximo a esses setores e manteve uma política de colaboração aberta em relação a Israel. Bill Clinton seguiu uma agenda de apoio menos ruidoso, mas George Walker Bush retomou fortemente o patrocínio às organizações protestantes pró-Israel. Já no governo de Barack Obama, o apoio aberto foi menos evidente, porém as ações frente à Síria e os conflitos regionais favoreceram Israel. Mas com o presbiteriano Donald John Trump as relações americano-israelenses retomaram sua proximidade histórica, como demonstra a recente retirada norte-americana da UNESCO em apoio a Israel, e a consequente defesa dessa mesma ação por parte do recentemente eleito governo brasileiro de Bolsonaro, algo que na presente conjuntura anuncia uma

renovada autorização para o Estado de Israel seguir assassinando, oprimindo e prendendo palestinos.

É relevante também destacar que no Brasil o pentecostalismo surge tendo como uma de suas múltiplas origens justamente as correntes dispensacionalistas norte-americanas. Tomando a forma do protestantismo pentecostal e neopentecostal, as vertentes corriqueiramente denominadas como “evangélicas” ampliaram-se no país a partir dos anos 1950, especialmente com a disseminação da Assembleia de Deus. Aqui a escatologia dispensacionalista foi objeto de crescentes inovações teológicas e institucionais, influenciadas pelos missionários norte-americanos que chegavam. Para José Miguez Bonino, teólogo argentino, o protestantismo brasileiro teria diferentes feições, dentre as quais se situam as características pentecostais, e evangélicas legadas pelos missionários britânicos e norte-americanos alinhados com a teologia do pietismo individual. (BONINO, 2012) Ademais, nas igrejas evangélicas brasileiras cresceram compartilhando ideologicamente o discurso de que o enriquecimento é uma virtude, um reconhecimento divino da fé dos fiéis, não havendo nenhum valor redentor ou moralmente superior na pobreza. Muito pelo contrário, não há questionamento dos fiéis sobre o enriquecimento absurdo dos seus fundadores.

O pano de fundo das transformações no sistema internacional

Assim, durante as décadas de 1980 até a primeira década do século XXI destacou-se como a doutrina dispensacionalista norte-americana cumpriu um papel relevante para a formação de um cristianismo sionista, e atuou para o estabelecimento de agendas centradas na articulação de organismos internacionais sobre os quais se moldaram o sistema internacional. Porém, enquanto essas linhas são elaboradas opera-se uma viragem significativa no sistema internacional. A ascensão de governos de direita na América do Sul, dentre os quais se destaca o resultado recente do pleito eleitoral brasileiro, está abrindo um momento de incertezas renovadas em distintos aspectos, incluindo a geopolítica regional. A marca mais relevante dessas novas fissuras no sistema internacional reside na adoção de uma nova plataforma estadunidense após a eleição de Donald Trump, em franca distinção com os preceitos globalizadores

que caracterizaram a ordem instituída desde a saída da Segunda Guerra Mundial, e ressignificada após a queda da URSS com o aparente momento unipolar de poder estadunidense. Como assinala José Luis Fiori:

Em síntese os Estados Unidos estão se propondo a deixar para trás seu “cosmopolitismo liberal” e sua “utopia globalista” do século XX, e estão se convertendo à velha geopolítica das nações, inaugurada pela Paz de Westfália, em 1648. Mas atenção, porque os Estados Unidos reconhecem a inexistência de valores universais, e estão abandonando qualquer tipo de utopia iluminista com relação ao futuro do sistema mundial. E estão se propondo a levar à frente uma corrida tecnológica e militar contínua, dentro de um sistema instabilizado pela ideia de que a guerra é um instrumento regular de solução de conflitos e que pode ser travada a qualquer momento e em qualquer lugar, contra qualquer rival, inimigo ou antigo aliado. (FIORI, p. 399, 2018)

O embasamento da análise do referido autor remete-se à uma análise de longa duração do sistema internacional, fundamentada no Estado nacional como unidade elementar de poder territorial desde o seu surgimento em meio ao longo século XVI. A expansão do poder estadunidense no sistema mundial após a queda da URSS teria apresentado como contrapartidas tanto o ressurgimento da Rússia, como o avanço econômico da China até o momento presente, marcado pela sua posição de segunda maior economia do mundo. Dessa maneira, a presente fissura no sistema internacional teria sido “exatamente essa convergência e homogeneização normativa do sistema interestatal, junto com a centralização do poder americano, que levaram ao aumento do poder dos estados que questionam a centralidade americana usando as suas próprias regras de jogo”. (IDEM, p. 499, 2018).

Em suma, na medida em que os Estados Unidos se transformaram na única potência capaz de se arvorar o papel de mantenedor da ordem internacional, também teria que enfrentar-se à condição de ter que lidar e

responder com todas as mais relevantes contradições trazidas por essa localização única. Posto de outra maneira, pode-se afirmar que a centralização norte-americana de poder sem precedentes como a principal potência imperialista, acabaria por gerar as condições para a criação de um sistema crescentemente instável, e ao contrário do que poderia parecer num primeiro momento, multipolar. Mas não de uma multipolaridade mais equilibrada, senão mais instável e marcada por inflexões de difíceis resoluções. Assim, foi como do ponto de vista econômico a ascensão chinesa ao papel de segunda maior economia internacional constitui-se como um desafio crescente aos interesses estadunidenses, muito embora suas movimentações militares sejam ainda majoritariamente defensivas. A adoção de uma plataforma nacionalista agressiva por parte dos Estados Unidos com a eleição de Donald Trump, marcada pela declarada defesa de que a nação não mais seria portadora e guardiã dos valores pretensamente universais nos quais o sistema interacional deveria se embasar, mas de interesses próprios que colidirão com os de outras nações, passa a ser uma característica relevante da nova agenda da política externa norte-americana.

O eixo da política norte-americana no Oriente Médio, orientação protagonizada por todos os governos, fossem esses republicanos ou democratas, e suas variações de “guerra ao terror” também seguiram operando, muito embora tenham emergido como uma contradição para que se operasse o devido giro de seu centro de gravidade à Ásia Oriental, operação cada vez mais exigida pela realidade para conter o avanço chinês que já adentrou na periferia do sistema com o seu projeto de Nova Rota da Seda. Conforme o Estado Islâmico se enfraquecia até perder a quase totalidade dos territórios ocupados no Iraque e na Síria recentemente, as margens para uma readqueação da política externa norte-americana foram se ampliando. Nesse sentido, o conflito indireto travado com a Rússia na Síria, agora parece trasladar-se, ainda que com menor intensidade à América Latina, tendo como pano de fundo a crise venezuelana.

Seja qual for o desfecho dessas novas contendidas, o que se pode colocar em relevo é que a adoção por parte de Donald Trump de um discurso

nacionalista, contrário aos organismos que regeram durante as últimas décadas o sistema internacional e articulados para a projeção de poder estadunidense, tem novos reflexos mundiais, que são sentidos nos aspectos econômicos, políticos e sociais.

Com esse pano de fundo, a busca do governo brasileiro chefiado por Bolsonaro pela aproximação com os Estados Unidos, e as renovadas juras de lealdade política, econômica e ideológica atingem um patamar até então inédito na história recente. Ademais, as próprias movimentações ideológicas desatadas desde a eleição de Donald Trump, com a tentativa de formação de uma “Internacional Reacionária” articulada por Steve Bannon, que tem no clã Bolsonaro a expressão mais direta deste projeto na América Latina, abre caminho para a síntese entre uma guinada à direita em política externa, marcada pela adoção da escatologia típica da vertentes neopentecostais sionistas.

A errática nomeação de Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro consolida a adoção da agenda neopentecostal sionista na política externa, conectando a política doméstica aos objetivos internacionais adotados pelas suas diretrizes. De discurso abertamente religioso, no qual compara o chefe do executivo brasileiro a Jesus e declara que agora a diplomacia seria feita com sangue e alma, Ernesto Araújo deixa claro o papel da religião para o exercício de seu cargo, como detalhou à revista conservadora norte-americana *The New Criterion*:

O governo Bolsonaro, ao qual sirvo como Ministro das Relações Exteriores, não liga para o que dizem os comentaristas ou para o que os incomoda: eles não entendem nada de quem Deus é, ou de quem o povo brasileiro é e quer ser. A preocupação deles é a de uma elite que está prestes a ser destituída. Eles têm medo porque não controlam mais o debate público, já não podem mais ditar os limites do que diz o Presidente ou quem quer que seja. A última barreira foi rompida: nós agora podemos falar de Deus em público. Quem poderia imaginar uma coisa dessas? Ao longo dos últimos

anos, o Brasil se havia transformado em um atoleiro de corrupção e desesperança. O fato de que o povo não falava em Deus e não trazia a sua fé à praça pública era certamente parte do problema. Agora que o Presidente fala em Deus e expressa a sua fé de maneira profunda e sincera, é este o problema? Ao contrário: estou convencido de que a fé do Presidente Bolsonaro é instrumental e não acidental para sua vitória eleitoral e para a onda de mudança que está varrendo o Brasil. O Brasil passa por um renascimento político e espiritual, e o aspecto espiritual desse fenômeno é determinante; ontativa de aspecto político é apenas uma conseqüência. (ARAUJO, sp. 2019)

Dessa maneira a tentativa de apresentar o presidente eleito pelo PSL como um representante da graça divina, imbuído da tarefa de levar adiante um combate contra o suposto “marxismo cultural” e o “globalismo” é disseminada pelo ministro das Relações Exteriores, reverberando na articulação entre as igrejas neopetencostais e na proximidade crescente com os Estados Unidos. Portanto, um dos efeitos imediatos dessa conjunção de fatores foi a adoção de contraditórias pautas de política externa no Brasil, como a transferência da embaixada brasileira em Israel para Jerusalém. O tema segue dividindo as alas internas do atual governo. O setor militar, na figura do vice-presidente general Hamilton Mourão, seguido pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, reiteraram que a transferência da embaixada brasileira, uma das primeiras declarações dadas logo que o novo governo subiu ao poder, ainda está sendo estudada. Os efeitos econômicos que a medida possivelmente traria, como uma retaliação por parte dos países árabes a quem o país exporta grande parte de sua produção de carne, rapidamente foram lembrados pelos grandes meios de comunicação. No entanto, a controversa proposta foi entusiasticamente saudada por outros membros do governo, sobretudo àqueles ligados à Frente Parlamentar Evangélica.

A defesa de Israel passou ser a marca da agenda do governo atual em política externa. Uma das primeiras medidas nesse terreno anunciadas por

Bolsonaro, ao lado da eterna vociferação e atual posição provocativa em relação à Venezuela, foi o anúncio de transferência da embaixada brasileira para Jerusalém. A viagem de Bolsonaro à Israel, ainda em curso enquanto essas linhas são escritas, revela uma tentativa de articulação geopolítica qualitativamente distinta das que primaram durante os anos do lulismo, Com isso não se pretende afirmar que os governos do PT se marcaram por qualquer espécie de reversão da localização estrutural do Brasil na divisão internacional do trabalho, muito embora tenha sido nesse momento que houve uma percepção de que a burguesia brasileira, bem como a do conjunto da América Latina obteve uma maior margem de manobra. No caso do Brasil os anos definidos pela política externa que assumia o rosto de Celso Amorim era marcado por uma agenda pragmática, na qual os volumosos negócios com os países árabes, tais como para países como Marrocos, Arábia Saudita, Egito e Líbano totalizaram cerca de US\$ 4,3 bilhões no ano de 2018. (REVISTA PNG, sp, 2018)

As razões geopolíticas contidas na nova doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos, em que pela primeira vez “abandonam a ideia do sistema mundial como o lugar de uma luta global entre o bem’ e o ‘mal’, (...)reconhecem que seus valores não são universais” (FIORI, 2018, p.12). Do ponto de vista econômico, a competição com a China tem impelido os EUA a buscarem se desvencilhar de uma intervenção contínua, e às vezes em muitas frentes simultâneas, no Oriente Médio. Isso renova a aposta para em seus aliados locais, como mantenedores da ordem regional de modo que assim se possibilite aos Estados Unidos uma rearticulação política e militar à Ásia Oriental.

Tal orientação estadunidense se aplica também aos países da América Latina, nos quais Trump busca apoiar o protagonismo para obter uma correlação de forças mais favorável a seus interesses, tal como se deu durante o dia D da tentativa de golpe na Venezuela, com as manobras realizadas em nome de uma pretensa “ajuda humanitária” em meio à qual o real objetivo era criar um clima que culminasse na divisão das Forças Armadas de modo a que esses fossem os protagonistas da mudança de regime político. Para isso o fortalecimento de Bolsonaro seria chave na região, o que por sua vez obriga o presidente ultradireitista brasileiro a buscar um novo consenso que legitime suas ações,

tanto na América Latina, quanto no mundo, em um momento em que o país segue imerso em uma importante crise econômica e política.

Portanto, ainda que dos pontos de vista econômico e político a adoção da defesa da transferência da embaixada brasileira para Jerusalém como um dos eixos da política externa brasileira atende a um duplo movimento. Por um lado a dar mais uma demonstração de que o governo brasileiro buscará ligar-se aos interesses estadunidenses em meio ao governo de Trump, que elevou a um patamar ainda maior a colaboração histórica entre EUA e Israel, e a quem recentemente o premiê israelense Benjamin Netanyahu prometeu homenagear com a fundação de um povoado que levaria o nome do atual presidente norte-americano nas Colinas do Golã. Mas por outro lado, isso atende à necessidade do governo Bolsonaro sedimentar no plano interno uma base mais sólida dentre a crescente massa de petencostais e neopetencostais, mediante a execução de medidas que em sua agenda de política externa são interpretadas como passos importantes para a realização de preceitos típicos da escatologia dispensacionalista da qual tais correntes derivam. Nesse sentido, assume ainda mais importância as reflexões de Gramsci sobre o Estado ampliado.

Estado ampliado e a proliferação neopetencostal no Brasil

Marx afirmava que a “religião é apenas um sol fictício que se desloca em torno do homem enquanto este não se move em torno de si mesmo” (MARX, s/p). Tal ficção tem fornecido motivações religiosas para legitimar intenções políticas, como ocorre na história. O uso da escatologia sionista pelos pentecostais e neopentecostais tem servido como instrumento para legitimar junto a um setor cada vez mais expressivo de fiéis interesses caros à geopolítica imperialista. Isso não é novo e teve origem no próprio imperialismo norte-americano. Retomaremos aqui breves elementos sobre como a ligação entre sionistas e cristãos dispensacionelistas, que influenciaram os evangélicos no país.

Retomando a noção de Estado ampliado de Gramsci, nota-se como a busca pela consolidação de uma determinada hegemonia, envolve as dimensões da sociedade civil, que organizariam o consenso sem o qual o

Estado, sobretudo no Ocidente não teria como se sustentar. Dessa maneira, nas palavras de Gramsci:

[...] Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Essas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social (...); 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2000, v. 2, pp. 20-21).

Dessa maneira, o conceito de Estado ampliado indica que o poder exercido pelo Estado não é uma mera derivação apenas dos aparatos repressivos. Ela é também sustentada pela ação das organizações da sociedade civil que conferem ao bloco de poder em exercício sua hegemonia, organizando o consenso necessário para que o poder estatal se estruture. Por organizações da sociedade civil entendem-se as universidades, escolas, sindicatos, associações dos mais variados tipos, e as igrejas, como exemplos mais recorrentes.

Ainda de acordo com Gramsci analisando o papel dos sindicatos no início do século XX e seu papel na ampliação do Estado:

...o único caminho para buscar a origem da decadência dos regimes parlamentares é (...) investigar na sociedade civil; e certamente que neste caminho não se pode deixar de estudar o fenômeno sindical; (...) aquele típico por excelência, ou seja dos elementos sociais de nova formação, que anteriormente não tinham “vela neste enterro”, e que pelo único fato de unir-se modificam a estrutura política da sociedade. (GRAMSCI, p.220,

Já as elaborações de Louis Althusser do final da década de 1960 em relação aos “aparelhos ideológicos do Estado” são uma das expressões mais radicais do caráter inclusivo do conceito de Estado, fazendo com que as Igrejas, os partidos, os sindicatos, as famílias, algumas escolas, a maioria dos jornais, as instituições culturais, sejam para ele, “aparelhos ideológicos do Estado”. Ainda, que seja efetivamente verdadeiro que a ampliação do Estado, e as concepções de Althusser indiquem a importância de organizações da sociedade civil para a construção do consenso entendido como dominação de classe, há uma disjuntiva que se revela como questionável, na medida em que:

[...] colocações de Althusser, se levadas a sério, conduzem a dois caminhos alternativos. O primeiro nos dá a imagem de um Estado onipresente, diante do qual nos resta apenas algum tipo de radicalismo passivo, ou, como criticou Perry Anderson, a uma indistinção entre a democracia burguesa e o fascismo como formas de dominação. O segundo nos mostra um aparato do Estado que poderia ser conquistado gradualmente, “por partes”, segundo os diferentes “aparatos” em que se divide; entre eles, segundo Althusser, os próprios sindicatos. (ALBAMONTE, MAIELLO, 2016, p. 320)

Assim, se a noção de Althusser traria a abertura para o entendimento equivocado que poderia levar à anulação das fronteiras entre democracia e fascismo, uma distinção fundamental para o exame da dinâmica do regime político, suas instituições e exercício particular de poder, por outro sugere que em momentos de pacificação social se poderia gradativamente ir conquistando

posições de maneira igualmente pacífica. Dessa maneira, a maior problemática que pode derivar das interpretações do conceito de aparatos ideológicos do Estado é justamente a possibilidade de se deixar escapar pelos dedos das mãos as transformações dos regimes políticos entendidas como *processo* em desenvolvimento.

No entanto, isso não anula que a noção de Estado ampliado pode ser de grande valia para caracterizar a expansão das igrejas evangélicas, e para que se torne inteligível a conformação das mutações que marcaram o regime político brasileiro após as eleições de Bolsonaro, e em especial a origem dos deslocamentos geopolíticos que derivam da adoção da defesa do Estado de Israel, e da agenda política de Donald Trump. Nesse sentido, alguns fundamentos das relações entre os Estados Unidos, Israel e as igrejas nomeadas como evangélicas no Brasil, cuja origem deriva diretamente da disseminação dos dispensacionalistas norte-americanos e das variações de cristãos sionistas que vieram para cá, auxiliam no entendimento dos processos que levaram ao uso de sua escatologia para a legitimação de um determinado projeto de poder, que foi delineado para além das fronteiras nacionais.

A importância das igrejas neopentecostais, pentecostais e dos evangélicos em geral tem se elevado ao ponto de se constituírem como um dos poderes de fato no sentido gramsciano, atuando na política do país, e se instalado em parte expressiva da classe trabalhadora. Crescentemente as relações entre o Estado brasileiro e as igrejas evangélicas tem ganhado um contorno fundamental na constituição das formas de dominação política, e também econômicas sobre o país. A vitória de Bolsonaro, que é da igreja Batista, não teria se dado da mesma forma sem a atuação da bancada evangélica não apenas no parlamento, mas antes de tudo com a ação das igrejas como verdadeiros comitês eleitorais.

Os comumente denominados como evangélicos são parte da religião que mais cresce no país. Em censo do IBGE de 2010, um em cada cinco brasileiros se identificava como evangélico, o que totalizava a quase dez anos 38.146.539 pessoas. Já em 2017, de acordo com o Datafolha, três em cada dez

(29%) brasileiros com 16 anos ou mais se declaram evangélicos, “dividindo-se entre aqueles que podem ser classificados como evangélicos pentecostais (22%), em maior número e frequentadores de igrejas como Assembleia de Deus, Universal do Reino de Deus, Congregação Cristã e Quadrangular do Reino de Deus, e 7%, como evangélicos não pentecostais, pertencentes a igrejas como Batista, Presbiteriana e Metodista, entre outras. Haveria hoje cerca de 1.000 denominações de igrejas consideradas evangélicas.

Ainda de acordo com o mesmo censo do IBGE, a parcela com renda familiar mensal de até 2 salários mínimos representa 53% dos evangélicos, ante 49% entre os brasileiros. Uma fatia de 33% tem renda entre 2 e 5 salários (no Brasil, 36%), e 9% obtém mais do que 5 salários (na população, são 10%). Dos que se declaram evangélicos, 34% pertencem atualmente à Assembleia de Deus, e num patamar abaixo aparecem, na sequência, Igreja Batista (11%), Universal do Reino de Deus (8%), Congregação Cristã no Brasil (6%), Quadrangular (5%), Deus é Amor (3%), Adventista (3%), Presbiteriana (2%), Internacional da Graça de Deus (2%), Mundial do Poder de Deus (2%), entre outras menos citadas.

As igrejas evangélicas cresceram compartilhando ideologicamente o discurso de que não haveria nenhum valor redentor na pobreza. Muito pelo contrário: o que prima é a noção de que enriquecer é o sinal de que o pastor é um excelente fiel e foi agraciado; por isso não há questionamento por parte dos fiéis sobre o enriquecimento absurdo dos fundadores, como Edir Macedo ou Silas Malafaia, pois não seria amoral que eles ganhassem “a graça divina da riqueza” mesmo com dízimos arrancados de desempregados, trabalhadores precários, etc. De acordo com o perfil elaborado pelo Datafolha, 28% dos evangélicos, “as pessoas pobres, em geral, não têm fé em Deus, e por isso não conseguem sair dessa situação”, sendo que 20% deles concordam totalmente com essa afirmação, e 8%, em parte. Ademais do dízimo, criou-se um mercado religioso que conta com uma indústria cultural gospel, que só em 2015 acumulou cerca de R\$ 21 bilhões. Dessa maneira, os pastores das grandes congregações detêm empresas, investimentos e negócios que não ficam atrás de CEOs de diversas corporações.

Mas um aspecto importante a ser ressaltado é a diferença entre conservadorismo, que abarca a maioria dos evangélicos em graus diferentes entre si com alas mais tolerantes, e o extremismo, que é o elemento que tem se elevado, sobretudo entre as matrizes neopentecostais que buscam conformação de um Estado cristão. Assim, por se tratar de um contingente enorme da população brasileira, e da classe trabalhadora, deve-se considerar que há uma série de posicionamentos distintos. Uma demonstração disso é a distinção entre a posição contrária da maioria da população brasileira, da qual fazem parte os evangélicos, sobre a reforma da Previdência. Assim, mesmo a unidade entre a bancada evangélica e sua base pode ser quebrada diante de ataques profundos como essa medida.

Breve conclusão

É importante tomar o conceito de Estado ampliado como algo que não anula as contradições inerentes dos blocos de poder em exercício. Mesmo contando com a ampliação das igrejas pentecostais e neopentecostais como braços do Estado que prepararam a eleição de Bolsonaro, e que seguem atuantes após sua ascensão ao poder, é necessário ressaltar também os seus limites. Tais limitações vem à tona mediante o exame de parte dos elementos que fazem com que apesar da ampliação do Estado contida na proliferação das igrejas pentecostais e neopentecostais como parte da sociedade civil, esse processo encontra na agenda neoliberal radical que defende, a necessidade de atacar os direitos dos trabalhadores e de amplas camadas da população, que compõem a base das igrejas evangélicas dos mais distintos matizes, com medidas como a Reforma da Previdência a possibilidade de uma contradição relevante. O que faz em si com que a disjuntiva acima citada entre a existência de um Estado onipresente e o radicalismo passivo como alternativa fundamental, possa ser questionado, e mesmo rompido, mediante as contradições que derivam do fato de um enorme contingente dos evangélicos derivarem da classe trabalhadora, cujos índices de desaprovação da Reforma da Previdência e dos recentemente anunciados cortes à Educação, tem sido alvo de crises, e gerado um relativo desgaste do governo de Bolsonaro.

A utilização da escatologia oriunda dos dispensacionalistas estadunidenses encaixa perfeitamente no duplo movimento que o governo regressivo de Bolsonaro procura fazer, que se traduz na tentativa de submeter o país ainda mais aos Estados Unidos, em meio às renovadas tensões no sistema internacional que envolvem diretamente o terreno latino-americano com a crise venezuelana, tenta ao mesmo tempo atender a sua base constituída pela “bancada evangélica” que congrega 91 parlamentares, num aspecto escatológico, enquanto prepara enormes ataques às condições de vida da base dos trabalhadores frequentadores dessas igrejas. Já da perspectiva da política externa do atual governo, os limites encontram-se nas dificuldades que emanam da tentativa de transformação das bases do sistema internacional por parte dos Estados Unidos e Donald Trump, à qual o presente governo atou seu destino de forma indelével. Ademais, também residem na própria dificuldade em levar adiante as ações consideradas prioritárias pelo atual governo brasileiro, como a própria transferência da embaixada para Jerusalém, anunciada como a primeira medida que seria adotada, e agora postergada para um futuro incerto.

No plano doméstico as crises da bancada evangélica em relação ao governo vigente já começam a vir à tona. No entanto, como se demonstrou aqui a tríade imperialismo, neopentecostais e sionistas remete-se à uma tentativa de unidade estratégica, que envolve tanto os objetivos dos Estados Unidos de Donald Trump como as instituições do Estado ampliado contido nas igrejas evangélicas. As contradições no plano interno, marcadas pelas recentes tensões entre o atual governo e a bancada evangélica, cujo epicentro vem sendo os debates acerca da reforma da Previdência, podem escalar rapidamente, ou pelo contrário, alcançar um acordo. No entanto, já se pode caracterizar que se trata de um consenso aparentemente mais sólido entre os atores da política externa, que quando analisado no plano interno. Os elementos que antecipam sugerem que se acelera uma situação de crise, na qual a instrumentalização de elementos da crença cristã sionista está a serviço de garantir interesses totalmente alheios aos dos trabalhadores e do povo, isto é, interesses imperialistas, opressores, como os palestinos bem o sabem, e que se reverterão em mais crise e ataques em nosso país. Desvendar essa ligação é, portanto, uma tarefa fundamental.

Referências bibliográficas

ALBAMONTE, E. MAIELO M. *Estratégia Socialista y Arte Militar*. Buenos Aires, Ed. Ceip. 2018.

ARAUJO, Ernesto. *Agora falamos*. The New Criterion, 2019. Disponível em <<https://newcriterion.com/issues/2019/1/agora-falamos>>. Acesso em 03.maio.2019

BONINO, José Miguez. *Rostos do Protestantismo Latino-Americano*. São Leopoldo, RS: Sinodal, 2002

BUSH, Andrew F. The Implications of Christian Zionism for Mission. *International Bulletin of Missionary Research*, New Heaven, USA, v. 33, n. 3, p. 144-150, July 2009.

Disponível em: <<http://www.internationalbulletin.org/issues/2009-03/>>. Acesso em: 20.fev.2019

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2000-2001. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000.

LENIN, Vladimir. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982 [1917].

LINDSEY, Hal. Os anos 80: contagem regressiva para o juízo final. Rio de Janeiro: Record, 1982

FIORI, José L. *Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, v. 42, n. especial 3, p. 10-17, novembro 2018.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. 1843. Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/critica/index.htm>>. Acesso em: 20.fev.2019

REINKE, André Daniel. *O sionismo cristão e sua influência na cultura protestante brasileira*. Disponível em

<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:it-j1B9nOrsJ:dspace.est.edu.br:8080/jspui/bitstream/BR->

SIFE/900/1/reinke_ad_tm343.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em
20.fev.2019

SOBRE A ATUALIDADE DO IMPERIALISMO NAS RELAÇÕES INTERESTATAIS**Marcelo Pereira Fernandes (UFRRJ)****RESUMO**

Em decorrência de um conjunto de circunstâncias o fim da década de 1980 marca um momento formidável à expansão do capital. Com isso, diversos autores e organismos internacionais adotaram o termo “globalização” para explicar as transformações mundiais ocorridas nas últimas décadas do século XX. Tais transformações teriam como pano de fundo a forte redução do poder do Estado-Nação. Alguns autores de influência marxista trilharam esse caminho, argumentando que a “globalização” marcaria uma transição para uma nova fase histórica. Alguns argumentam que a globalização teria superado o imperialismo, enquanto outros passaram a usar os dois conceitos quase que indistintamente ou ainda que a globalização seria uma nova forma de imperialismo.

O objetivo deste artigo é analisar o imperialismo desenvolvido por Lenin e sua atualidade para descrever as relações interestatais. E assim demonstrar que os termos imperialismo e “globalização” são incompatíveis. O termo “globalização” descreve um mundo capitalista sem fronteiras, unificado e acessível para um capital supostamente apátrida, que obscurece ou mesmo nega aspectos fundamentais a respeito do funcionamento do sistema internacional. Portanto, suprime uma série de problemas relacionadas ao desenvolvimento histórico das relações de exploração dentro do sistema capitalista e o papel do imperialismo como referência teórica e histórica. Conforme pretendemos demonstrar, em contraste com a globalização, a concepção de cadeia imperialista apresentada por Lenin, ainda é uma descrição precisa das relações hierárquicas, desiguais e complexas advindas da reprodução do capital no sistema internacional. Assim, o termo cadeia imperialista contribui para esclarecer a atual conjuntura internacional de instabilidade política e econômica erguida com a crise financeira de 2008, em que a incapacidade das grandes potências em criar uma nova governança econômica global é um dos seus aspectos mais reveladores.

Palavras-chave: **Imperialismo, globalização, cadeia-imperialista; relações interestatais**

1 – INTRODUÇÃO

Em decorrência de um conjunto de circunstâncias o fim da década de 1980 marca um momento formidável à expansão do capital. Com isso, diversos autores e organismos internacionais adotaram o termo “globalização” para explicar as transformações mundiais ocorridas nas últimas décadas do século XX. Tais transformações evocariam uma nova fase da humanidade e teriam como pano de fundo a forte redução do poder do Estado-Nação. Mais do que isso, a globalização passou a ser pretexto para quase tudo (Ruccio, 2003). Desde o aumento do desemprego, a degradação cultural em países periféricos até o avanço tecnológico e a democracia ocidental teríamos assim uma única responsável: a “globalização”. Para alcançar os benefícios prometidos, e impedir possíveis danos, governos deveriam se comprometer com políticas liberais como, por exemplo, abertura comercial e financeira, reformas no mercado de trabalho, privatizações de empresas etc.

Sem endossar tais políticas, alguns autores de influência marxista trilharam caminho semelhante, argumentando que a globalização marcaria uma transição para uma nova fase histórica em que o capital não precisaria mais do Estado. Alguns argumentam que a globalização teria superado o imperialismo, enquanto outros passariam a usar os dois conceitos quase que indistintamente ou ainda que a globalização seria uma nova forma de imperialismo.

Há um traço em comum entre aqueles que consideram que o imperialismo não seria mais um conceito válido: o mundo não estaria mais dividido em países exploradores e países explorados, uma vez que as colônias praticamente já não existem e os Estados não possuiriam tanta importância no processo de acumulação. O capitalismo teria unificado o mundo nos tempos da “globalização” e já não teríamos os impérios formais, como existiam no começo do século XX. Como veremos, a tradição advinda de Lenin possui uma compreensão distinta do problema.

Grande parte da literatura que trata do fenômeno do imperialismo busca conceituá-lo como uma forma de exploração dos países pobres pelos países ricos, que bloquearia o desenvolvimento dos primeiros. Esse conceito tem sido usado principalmente para denunciar o imperialismo “ruim” como o culpado por toda miséria que inflige o mundo, deixando a análise superficial, como advertem Milios e Sotiropoulos (2009).

Esse conceito de imperialismo tem entre seus principais proponentes o exame de Rosa Luxemburgo (1970 [1913]): *A Acumulação de Capital: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo*. O imperialismo seria interpretado como uma luta entre as economias capitalistas desenvolvidas pela dominação sobre os territórios não capitalistas. Grande parte da literatura elaborada nos pós Segunda Guerra transitou por esse caminho que destacava a relação entre países explorados vs exploradores.

Baran e Sweezy (1978) na obra *Capitalismo Monopolista* levantam a tese de que os investimentos externos das multinacionais dos países centrais teriam a função sugar o excedente econômico dos países subdesenvolvidos. Na dinâmica do capitalismo monopolista dominado por empresas gigantes, o excedente econômico como proporção do produto nacional, tenderia a se elevar. Isso significa que a proporção da renda disponível ao consumo dos trabalhadores seria cada vez menor, o que tenderia levar a economia à estagnação. Aqui entrariam os gastos estatais crescentes, cumprindo um importante papel nas economias centrais. Em particular, os extraordinários dispêndios do Estado vinculados ao militarismo teriam duas funções. Primeiramente absorveria parte do excedente econômico crescente, impedindo a estagnação econômica. E, em segundo lugar, manteria o mundo seguro para as operações das multinacionais.

Por sua vez, Baran e Sweezy (1978) tiveram influência considerável nas chamadas teorias da dependência que foram desenvolvidas principalmente a partir de uma visão que colocava a América Latina como objeto principal. Autores como Frank (1969), Dos Santos (1970), Wallerstein (1974), Marini (1977;1980) entre outros, comungavam da mesma conclusão acerca do imperialismo: a impossibilidade de desenvolvimento na periferia do capitalismo nos marcos da

estrutura vigente no sistema internacional. Deste modo, no fim do século XX o conceito de imperialismo, visto por esse prisma, contribuiu para que fosse considerado ultrapassado, e mesmo autores da tradição marxista passassem a questionar sua relevância. Robinson (2007, p.5) representa bem essa percepção:

“The class relations of global capitalism are now so deeply internalized within every nation-state that the classical image of imperialism as a relation of external domination is outdated. The end of the extensive enlargement of capitalism is the end of the imperialist era of world capitalism”.

Em contraste com essas interpretações, na análise de Lenin ([1916] 1979; [1916] 2000), a medida que o capitalismo se desenvolve a dinâmica internacional é determinada essencialmente pelos conflitos entre as potências capitalistas. Ainda que a relação entre as economias centrais e periféricas tenha importância, não é o centro da crítica.

O objetivo deste artigo é analisar a atualidade do imperialismo nas relações interestatais. E assim, tentar demonstrar que os termos imperialismo e “globalização” são incompatíveis. A “globalização” descreve um mundo capitalista sem fronteiras, unificado e acessível para um capital supostamente apátrida, que obscurece ou mesmo nega aspectos fundamentais a respeito do funcionamento do sistema internacional. Portanto, suprime uma série de problemas relacionados ao desenvolvimento histórico das relações de exploração dentro do sistema capitalista e o papel do imperialismo como referência teórica e histórica. Conforme pretendemos demonstrar, em contraste com a globalização, a concepção de cadeia imperialista apresentada por Lenin, ainda é uma descrição precisa das relações hierárquicas, desiguais e complexas advindas da reprodução do capital no sistema internacional. Em vista disso, a concepção de cadeia imperialista contribui para esclarecer a atual conjuntura internacional de instabilidade política e econômica erguida com a crise financeira de 2008, em que a incapacidade das grandes potências em criar uma nova governança econômica mundial é um dos seus aspectos mais reveladores.

Além desta introdução o artigo está dividido em mais duas seções. Na primeira seção discutiremos o conceito de globalização e as contribuições de autores marxistas em relação à ideia de enfraquecimento dos Estados-nação. Na terceira seção faremos uma crítica à globalização a partir do conceito de imperialismo, que principalmente tem como base autores dentro da tradição leninista. Por fim, as considerações finais.

2 – A “GLOBALIZAÇÃO”

O fim da década de 1980 marca um momento formidável à expansão do capital. De acordo com o pensamento liberal, a “globalização” estaria modificando os princípios estabelecidos nas últimas décadas sobre a economia, a cultura e a soberania dos Estados nacionais. Em um sentido otimista, esses princípios estariam se dissolvendo em função de um sistema econômico global livre das barreiras aos fluxos de capitais, as mercadorias e serviços⁸⁶.

Nesse sentido, a globalização seria o resultado de um longo processo, no qual o avanço tecnológico e das comunicações jogaram um papel vital na alocação mais eficiente dos recursos produtivos por meio da competição e da divisão internacional do trabalho. As grandes empresas passariam a dominar os mercados mundiais. Isto, por sua vez, provocaria o declínio da importância do Estado-nação e ao mesmo tempo uma melhora generalizada dos padrões de vida em todo mundo (Scott, 2001; IMF, 2008). Um modelo a ser seguido por todos os países que desejassem usufruir dos benefícios da integração da economia mundial.

Ainda segundo a perspectiva liberal, a globalização seria favorável não apenas ao crescimento econômico, mas também a outros objetivos não ligados a economia (Frankel, 2000). Entre esses objetivos estaria a ampliação dos regimes democráticos liberais. Essa percepção foi representada por Francis Fukuyama. Segundo ele, o poder da economia de mercado advém da

⁸⁶ A livre movimentação da força de trabalho nunca esteve entre as prioridades. Mas esse “detalhe” não é muito lembrado.

superioridade da democracia liberal sobre outras formas de governo (Fukuyama, 2015).

A ideia de que grandes empresas passariam a dominar o sistema mundial, provocando o enfraquecimento dos Estados Nacionais também foi adotado por vários autores do campo marxista. Entre esses podemos citar Willian Robinson (1996; 2007; 2008), Harris (2012) e Sklair (2001). Nessa perspectiva, Marx teria analisado o sistema capitalista quando havia uma base nacional para o capital e trabalho e as relações internacionais tinham como alicerce as mercadorias produzidas em cada país. Atualmente não existiria mais o “made in USA”, mas sim o “made in world” (Harris, 2012).

2.1 – Fim do Estado-Nacional

De acordo com Robinson (2002; 2007; 2008) e Harris (2012) o capitalismo sofreu grandes mudanças desde o período clássico do imperialismo analisado por Hilferding, Lenin e Bukharin, e se encontraria em um novo estágio conhecido como globalização. Segundo esses autores, a globalização seria um produto do capital transnacional, apátrida e disposto à exploração do trabalho em qualquer canto do mundo que lhe proporcione as melhores condições de obter lucro.

Atualmente, a dinâmica do sistema capitalista não poderia ser compreendida tendo o Estado-nação como centro. Por isso, o termo globalização – *the latest stage of capitalismo* – seria muito coerente com o momento atual (Robinson, 2002; Harris, 2012). Harris (2012) afirma que a lógica fundamental do capitalismo não mudaria em relação ao seu poder de acumulação e exploração de trabalho. Mas o método pelos quais esses se realizariam seria novo. A organização das relações de produção já não estaria baseada nas fronteiras nacionais, mas na força de trabalho global, investimentos e ativos, redefinindo a característica da classe capitalista. Isso se revelaria na natureza da concorrência monopolista, que emergiu das rivalidades do Estado-nação para monopolizar a concorrência entre as corporações transnacionais.

As chamadas “práticas transnacionais”, na visão de Sklair (2005) atravessariam as fronteiras do Estado, entretanto não se originariam em atores estatais. Essas práticas funcionariam simultaneamente nos campos econômico, político e ideológico. Sklair (2005) conceitua a classe capitalista transnacional em termos de quatro frações: i) executivos de corporações (fração corporativa), ii) políticos globalizados e burocratas (fração estatal); iii) profissionais globalizados (fração técnica); iv) e comerciantes e mídia (fração consumerista). Esses últimos são os responsáveis por transmitir o que Sklair chama de ideologia consumerista, um conjunto de práticas que levam a sociedade a consumir além de suas necessidades.

Robinson (2007; 2008) pressupõe pelo menos quatro mudanças que marcariam o sistema capitalista nos dias de hoje: i) a ascensão de um capital verdadeiramente transnacional e a integração de todos os países em um novo sistema produtivo e financeiro global. Ainda haveria o capital nacional ou regional, mas o capital transnacional, divorciado de qualquer país, seria dominante; ii) o aparecimento de uma nova classe capitalista transnacional; iii) a ascensão de aparatos estatais transnacionais (*transnational state*) e; iv) o aparecimento de novas relações de poder e desigualdade na sociedade global.

Entretanto, Robinson (2007) sustenta que a sua teoria compartilha pouco ou nada da tese kautskiana do ultra-imperialismo, já que esta assumiria que o capital permaneceria nacional enquanto se uniria internacionalmente. Na sua interpretação, o conflito entre capitais seria endêmico ao sistema, porém, na globalização ele se apresentaria sob novas formas, não como guerras entre os Estados. Na realidade já não existiria empresas nacionais, mas sim conglomerados transnacionais a serviço do capitalismo global. Em vista disso, na globalização a competição ocorreria entre as grandes corporações, não mais entre os Estados. “As national states are captured by transnational capitalist forces they tend to serve the interests of global over local accumulation processes” (Robinson, 2007, p. 17).

Segundo Robinson (2008; 2007), o Estado norte-americano seria um instrumento chave para reprodução do sistema capitalista global, que atuaria como defensor dos interesses do grande capital, reprimindo setores

oposicionistas. Sua burguesia foi a primeira a se tornar transnacional⁸⁷. Assim, o aumento da militarização dos Estados Unidos após o 11/09 estaria relacionado não com uma busca pela hegemonia, que já não existiria, nem com o ressurgimento das rivalidades interimperialistas. A militarização seria uma resposta contraditória a crise profunda do capitalismo global iniciada no fim da década de 1990.

Essa crise envolveria três dimensões inter-relacionadas: i) crise de polarização social; ii) crise estrutural de superacumulação; iii) crise de legitimidade e autoridade. Na visão de Robinson, a polarização social em todo mundo provocada pela globalização teria restringido a capacidade do mercado mundial em absorver a produção, o que reduziria a capacidade de expansão do sistema⁸⁸. A invasão do Iraque, por exemplo, criaria as condições favoráveis para penetração do capital transnacional e ajudaria a integrar a região dentro do capitalismo global. Nesse sentido, os conflitos entre estados deveriam ser vistos como conflito entre forças sociais transnacionais que operariam por meio de estados e outras instituições. Isso teria levado a que milhões de pessoas em todo mundo passassem a questionar a legitimidade do sistema (Robinson, 2007).

Deste modo, conforme Robinson (2007), estaríamos diante de um “*empire of global capital*”, e que somente por razões históricas estaria sediada em Washington⁸⁹. Não existiria o “estado internacionalizado”: o Estado norte-americano serviria a uma classe capitalista transnacional, não aos interesses de uma burguesia nacional.

A teoria do capital transnacional tem em comum com a noção de imperialismo de Luxemburgo, Baran e Sweez e a teoria da dependência, a ideia de subconsumo dos trabalhadores. Neste caso, o imperialismo seria resultado

⁸⁷ Sunkel e Fuenzalida (1979) já expressavam essa mesma opinião. Cf. também Michalet (1979).

⁸⁸ Aqui há uma associação evidente com as teses subconsumistas, já delineadas por Rosa Luxemburgo.

⁸⁹ “Precisely because it was the last “hegemon” among the core countries - that is, because the globalization process emerged in the period of worldwide US empire – the United States has taken the lead in developing policies and strategies on behalf of the agenda of the transnational elite” (Robinson, 1996, p.365).

de uma crise (superprodução de mercadorias) do capitalismo, que a busca por mercados externos para lançar a produção excedente poderia resolver.

Essa é uma visão problemática. Afirmar que o capitalismo tem um problema de falta de consumo das massas equivale a afirmar que o capitalismo produz para as massas. Na realidade, seguindo Marx (2013 [1868]), no modo de produção capitalista não é a riqueza produzida que serve às necessidades do trabalhador, ao contrário é o trabalhador que serve às necessidades de valorização do capital. Na verdade, se o consumo dos trabalhadores fosse um problema crucial o capitalismo estaria estagnado há décadas, pois uma das peculiaridades do capitalismo se sustenta na ampliação da produção de forma desmedida. A produção pela produção. (Fernandes, 2017).

Por sua vez, é importante lembrar que economia já estava internacionalizada no começo do século XX, e isso não impediu a primeira Guerra mundial. Some-se a isso que, as contradições que surgiram dos antagonismos inter-imperialistas dos estados capitalistas avançados, ainda que não se transformasse em guerra aberta entre as grandes potências, vem causando estragos nas partes periféricas do mundo. Isso mesmo na chamada globalização, como por exemplo a Guerra na Bósnia (1992-1995) (Harman, 2010).

3 – IMPERIALISMO

O conceito de globalização tem sido criticado por diversos autores. Entre eles podemos citar, Halliday (2002); Harman (2010); Petras e Veltmeyer (2007); Ruccio (2003) e Sakellariopoulos (2009). Na realidade, o termo “globalização”, ao descrever um mundo capitalista sem fronteiras, disponível e dócil para um capital supostamente apátrida de uma burguesia transnacional, serve mais para obscurecer ou negar aspectos cruciais a respeito do funcionamento do sistema

internacional, além de “recomendações” sobre quais seriam as políticas econômicas mais adequadas⁹⁰

Halliday (2002) nota que tanto o termo imperialista, como o termo capitalista foram esquecidos em razão da “globalização”. Com raras exceções, a palavra imperialismo praticamente desapareceu das pesquisas. Ademais, questões que historicamente foram englobadas na discussão do imperialismo – como degradação do meio ambiente, migração, povos indígenas, desigualdade de renda; gênero e desenvolvimento – passaram a ser discutidos como tópicos separados ou até autônomos, empobrecendo o debate. E, “as for globalisation itself, this too has served to obscure the central concepts and analytic claims of the imperialism literature” (Halliday, 2002, p.78).

De acordo com Sakellaropoulos (2009), os conceitos de imperialismo e globalização não seriam compatíveis. Embora vários autores do campo marxista passassem a utilizá-los como forma de justificar a atual conjuntura do capitalismo, não seria adequado adotar os dois conceitos ao mesmo tempo, visto que a ideia de globalização suprime uma série de questões relacionadas ao desenvolvimento histórico das relações de exploração dentro do sistema capitalista e o papel do imperialismo como referência teórica e histórica.

Sakellaropoulos (2009) também observa que se não existe um capital global, nem um proletariado global, não faria sentido falar em globalização. O capitalismo seria reproduzido dentro das formações sociais nacionais⁹¹, que estão interligadas como parceiros desiguais na cadeia imperialista. O capitalismo para se reproduzir precisaria do Estado-nação. É o Estado que serviria aos interesses de longo prazo do capital, administrando a gestão política da força de

⁹⁰ De fato, “The term 'globalisation' not only serves as description and explanation of what is going on. It refers even more so to a prescription - that certain developments, particularly 'the liberalisation of national and global markets,' will produce 'the best outcome for growth and human welfare' and that they are in everybody's interest” (Petras; Veltmeyer 2007, p.39).

⁹¹ Sobre a categoria de formação social, cf. Santos (1982). É importante lembrar que Lênin teve um papel fundamental no desenvolvimento dessa categoria no materialismo histórico.

trabalho⁹², intervindo para assegurar os lucros do capital nacional e promovendo sua expansão no espaço internacional⁹³. ”

Por sua vez, a exportação de capital acirra a competição entre os Estados, pois esses também têm a função de intermediar os interesses de diferentes classes dominantes numa relação complexa e contraditória. Os monopólios podem se associar em diversas partes do mundo, todavia precisam estar estreitamente ligados aos seus Estados nacionais de origem nos quais recebem proteção legal ou mesmo fora das regras jurídicas quando for conveniente (Harman, 2003). Nessa perspectiva, os conflitos internacionais (econômicos, políticos e/ou militares) são intrínsecos ao sistema, não obstante momentos de cooperação possam predominar.

Os Estados continuam a utilizar as estruturas de poder desigual a fim de manter e conquistar novos espaços de acumulação, segundo os interesses dos seus capitalistas. O capitalismo de estado criado em meados dos anos 1920 não foi substituído por um sistema de capitalismo não-estatal (Harman, 2010, p.267). No sistema atual as multinacionais continuariam precisando do seu Estado de origem como sempre, ainda que novas formas de atuação tenham surgido com o desenvolvimento do capitalismo. Entretanto, a atuação das empresas no plano internacional nunca foi somente uma questão de eficiência. Por isso, em momentos em que se acirram a competição o uso do poder por parte dos Estados é sempre bem-vindo.

3.1 – A Cadeia Imperialista

Na análise de Lênin (1979) já se encontra uma crítica a noção de "capitalismo global" – comum na esquerda entre os anos de 1910 e 1920 – em que tendia a compreender o imperialismo como uma estrutura socioeconômica global uniforme (Miliotis e Sotiropoulos, 2014). A chamada cadeia imperialista

⁹² De acordo com Brunhoff (1985, p.7): “O primeiro eixo principal da intervenção econômica do Estado é a gestão da força de trabalho como mercadoria particular. Essa gestão responde a uma necessidade do capital, que não pode ser diretamente satisfeita pelo próprio capital”.

⁹³ Conforme Poulantzas (1977, p.32), a luta de classes “se situa sempre, no essencial, no quadro do espaço nacional e se reverte sempre de uma forma nacional por excelência

fornece uma descrição mais precisa das relações hierárquicas desiguais advindas da reprodução do capital no sistema internacional. A internacionalização do capital por meio da exportação de capitais – entendido não somente como investimento em outros países, mas uma forma de expandir as relações sociais do capitalismo –, e a criação do mercado internacional com o surgimento dos grandes monopólios, uniu as diferentes formações sociais capitalistas e produziu conexões complexas e instáveis.

A cadeia imperialista agrega as economias capitalistas existentes cada qual com um nível de desenvolvimento. Isso implica no entrelaçamento das diferentes estruturas econômicas e sociais constituídas, cada uma das quais condicionada pela luta de classes que se materializam dentro do Estado nacional. Ao mesmo tempo, em seu duplo movimento, o imperialismo forma novas estruturas e subverte antigas estruturas (Halliday, 2007).

Assim, a internacionalização do capital não decorre da falta de consumo ou algum limite estrutural que leve a sua estagnação, como acreditam as variadas correntes dentro do marxismo, em especial as que tratamos na segunda seção. O processo de internacionalização está envolto em características, sobretudo históricas. Este é um problema relacionado com as condições concretas do desenvolvimento do capitalismo nas diversas nações e em diferentes épocas. Logo, é o próprio desenvolvimento desigual dos ramos industriais, a generalização da produção mercantil e a sua agressiva progressividade que impulsionam o capitalismo em busca de mercados externos.

Além disso, a noção de cadeia imperialista conduziria à formulação de duas questões intrinsecamente ligadas: a lei do desenvolvimento desigual e o elo mais fraco (Miliotis e Sotiropoulos, 2009; 2014). Em razão do próprio movimento do capital, os países se desenvolvem em ritmos diferentes. Na visão de Lenin, ao contrário do que se convencionou entender pela Teoria da Dependência, existe a propensão daqueles países que ficaram para trás, alcançar aqueles países que inicialmente estavam à frente do desenvolvimento (Fernandes,

2016). Isto posto, ainda segundo Lenin, a estabilidade do sistema é impossível⁹⁴, pois o desenvolvimento desigual provocaria mudanças na correlação de forças das nações mais avançadas, com a tendência de erosão do poder do centro em relação a novos polos de poder com maior dinamismo econômico. Como consequência, as contradições entre as potências que compõem a cadeia imperialista se intensificariam. A lei do desenvolvimento desigual é decisiva para explicar as relações entre os países da cadeia imperialista, oferecendo uma base econômica para os conflitos militares. O desenvolvimento desigual também criaria a possibilidade de revoluções nos elos relativamente mais fracos da cadeia imperialista, e não naqueles Estados em que as forças produtivas estariam mais avançadas, como inicialmente Marx analisou. É importante destacar que essa é uma posição relativa: os países que fazem parte da cadeia imperialista são mais fracos ou fortes em relação aos demais elos da cadeia (Poulantzas 1979, p. 23).

3.2 – Obstáculos à Governança Econômica?

As instituições multilaterais alcançaram importância significativa nas últimas décadas, sendo consideradas atores importantes para construção da “governança econômica global”. Entretanto, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial estão a serviço das grandes potências que não raro apresentam interesses divergentes, como demonstra a dificuldade em reformar o FMI, mesmo tendo se tornado um consenso a falta de legitimidade dessa instituição após a crise de 2008 (Fernandes, 2014).

Portanto, a construção da chamada “governança econômica global” é uma tarefa praticamente inalcançável. Durante os anos 1990, quando os Estados Unidos mantiveram uma expansão econômica sem precedentes, foi possível manter sua hegemonia sobre as demais potências, impedindo com relativo sucesso estratégias regionais autônomas. Isso não eliminou as contradições e nem tornou o Estado norte-americano menos belicoso (Fiori,

⁹⁴ Ainda que em determinados momentos possa ocorrer acordos temporários entre capitalistas e Estados. (Lenin, [1915] 1974).

2008; Sakellaropoulos e Sotiris, 2015). Ocorre que com o fim da Guerra Fria, alguns meios de intervenção passaram a ser considerados legítimos pelas potências centrais, por meio de argumentos relacionados à violação dos direitos humanos, o ataque aos cartéis de droga na América Latina, o combate à corrupção, a manutenção da segurança internacional e, mais recentemente, a guerra preventiva contra o terror ⁹⁵(Bandeira 2014; Johnson 2004).

Todavia, o balanço de forças entre diferentes Estados está em constante mudança. À medida que a lei do desenvolvimento desigual se impõe, novos polos de poder vão surgindo. A cooperação se torna mais problemática com a crescente multipolarização do sistema internacional – como pode ser observada pela formação dos BRICS, por exemplo – e, conseqüentemente, com a decomposição relativa do poder dos Estados Unidos que se assiste atualmente (Fernandes 2016).

Nesses termos é possível entender a reação crescente à política externa norte-americana que após o “11 de setembro” passou a utilizar uma linguagem claramente belicista e intervencionista. Desde então os Estados Unidos têm fomentado conflitos em várias partes do mundo, ignorando a soberania dos países como o Afeganistão (2001) e o Iraque (2003).

A instabilidade econômica e política erguida com a crise financeira de 2008, em que a incapacidade das grandes potências em criar uma nova governança econômica global é um dos seus aspectos mais reveladores. Passados os piores momentos da crise, a recuperação econômica permanece frágil, e as principais potências capitalistas buscaram atender seus próprios interesses mesmo que com às expensas de outras economias como foi com a política do *quantitative easing* levado a cabo pelo governo norte-americano (Fernandes, 2013). Caminho semelhante à Alemanha na crise europeia que se seguiu a crise financeira de 2008.

⁹⁵Conforme Fiori (2014, p.209): “E tudo indica que neste novo universo ampliado e sem a ameaça comunista, as grandes potências ocidentais decidiram transformar a questão do ‘respeito aos direitos humanos’ no novo grande princípio ético legitimador das suas velhas ‘guerras civilizatórias’”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se mostrar que a importância do conceito de imperialismo para o entendimento das relações entre os Estados. Como vimos, no fim do século XX, mesmo autores da tradição marxista passaram a usar o termo “globalização” como forma de explicação do momento atual, por entender que a ideia de imperialismo já não seria mais adequada. Autores como Robinson acreditam que o capital já não se vincula aos seus estados nacionais. Estaríamos de fato na era das empresas transnacionais, em que a principal potência, os Estados Unidos, utiliza do seu poder para reprodução do sistema capitalista global, atuando como defensor dos interesses do grande capital em qualquer parte do mundo.

Por sua vez, entendemos que a teoria de leninista de imperialismo consegue compreender o sistema internacional de forma mais satisfatória. Conforme observamos, a análise de Lenin sobre o imperialismo não se limita somente a um olhar estritamente econômico ou político. A ideia de cadeia imperialista ainda é uma maneira de compreender as relações entre as economias capitalistas a partir distintos níveis de desenvolvimento e de estruturas econômicas e sociais constituídas.

De tal modo, sugerimos que a atual conjuntura está mais próxima da perspectiva de Lenin do que daqueles que estão próximos a noção de “globalização”. Observa-se uma crescente instabilidade econômica e política em várias partes do mundo. Os reflexos da crise de 2008 ainda repercutem e as reformas aventadas como importantes para uma nova governança econômica global não avançam.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte ao Oriente Médio*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BARAN, Paul e SWEEZY, Paul. *Capitalismo Monopolista – ensaio sobre a ordem social e americana*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BRUNHOFF, Suzanne. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

FERNANDES, Luís. Transição global e ruptura institucional: a geopolítica do neologismo no Brasil e na América Latina. *Princípios*, 143: 30-40, 2016.

FERNANDES, Marcelo Pereira. O capitalismo como sistema Expansivo: a controvérsia entre Lenin e os populistas. *Oikos*, v. 16, p. 6-14, 2017.

FERNANDES, Marcelo Pereira. A Busca por Uma Nova Governança Econômica Global Pós-Crise Financeira e o Papel do FMI. *Princípios*, v. 2, p. 51-56, 2014.

FERNANDES, Marcelo Pereira. "Notas sobre a conturbada economia norte-americana". *Fundação Maurício Grabois*. Disponível em: <<http://www.fmauriciograbois.org.br/portal/artigos?autor=Marcelo%20Pereira%20Fernandes>>. Acesso em 30 de janeiro de 2019.

FIORI, Luís. "O sistema interestatal capitalista no início do século XXI". In: *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FIORI, Luís. Geopolítica e Ética Internacional. In: *História, Estratégia e Desenvolvimento*. São Paulo: Boitempo, 2014.

FRANK, Andre Gunder. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nova York: Monthly Review Press.

FRANKEL, Jeffrey. "Globalization of the economy". Working Paper 7858. National Bureau of Economic Research, 2000. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7858>>. Acesso em: 12/7/2009.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. São Paulo: Rocco, 2015.

HALLIDAY, Fred. "The Pertinence of Imperialism". In: Rupert, Mark and Smith, Hazel (eds). *Historical Materialism and Globalization*. London: Routledge, 2002.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

HARRIS, Jerry. "Global monopolies and the transnational capitalist class". *International Critical Thought* 2 (1):1-6, 2012.

HARMAN, Chris. *Zombie Capitalism: Global Crisis and the Relevance of Marx*, 2010. Chicago: Haymarket Books

IMF (International Monetary Fund) (2008). "Globalization: A Brief Overview". Issues Brief. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/key/global.htm>>. Acesso em: 20/01/2011. York: Monthly Review Press, 1969.

LENIN, Vladimir Ilitch. “El imperialismo, fase superior del capitalismo”. In: *Obras Escogidas*. Tomo: 1. Moscou: Editorial Progreso, [1916] 1979.

LENIN, Vladimir Ilitch. “Imperialism and the Split in Socialism”, *Sbornik Sotsial-Demokrata* No. 2, [1916], 2000. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1916/oct/x01>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2019.

Lenin, Vladimir Ilitch. “On the Slogan for a United States of Europe” In: Lenin Collected Works, Progress Publishers, Moscow, Volume 21, pages 339-343, [1915] 1974.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo, 1977. Disponível em: <<http://www.marini-escritos.unam.mx>>. Acesso em: 3/2014.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesarrollo y revolución. México, Siglo XXI, 1980.

MICHALET, Charles-Albert. *O Capitalismo Mundial*. 1976.

MILIOS, John; SOTIROPOULOS Dimitris P. Revisiting the Classical Theories of Imperialism: From “Underconsumption” in “Global Capitalism” to the “Imperialist Chain”. *Spectrum Journal of Global Studies*, Vol.6, No. 1, 2014.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

ROBINSON, William. *Promoting polyarchy Globalization, US intervention, and hegemony* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1996.

ROBINSON, William. Understanding global capitalism. (on line), 2008 Disponível em: <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/understandingglobalcapitalism.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2013.

ROBINSON, William. “Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State”. *Societies Without Borders*, 2007.

ROBINSON, William. 2002. “Capitalist globalization and the transnationalization of the state”. In: RUPERT, Mark and SMITH, Hazel (eds). *Historical materialism and globalization*. London: Routledge, 2002.

RUCCIO, David. “Globalization and imperialism”. *Rethinking Marxism*, 15 (1) 75-94, 2003.

SANTOS, Milton. Espaço e sociedade: Ensaio. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SAKELLAROPOULOS, Spyros e SOTIRIS, Panagiotis. “From Territorial to Nonterritorial Capitalist Imperialism: Lenin and the possibility of a marxist theory of imperialism”. *Rethinking Marxism*, 27 (1) 85–106, 2015.

SCOTT, Bruce (2001). "The great divide in global village". *Foreign Affairs* 80:1 (jan/fev).

SKLAIR, Leslie. The Transnational Capitalist Class and Contemporary Architecture *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 29.3 September, 2005.

SUNKEL, Osvaldo, and FUENZALIDA, Edmundo, F. "Globalizing Cities, Transnationalization and its National Consequences". In: JOSE J. Villamil (ed.), *Transnational Capitalism and National Development: New Perspectives on Dependence*. Brighton: Harvester Press, 1979.

A APROXIMAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE RÚSSIA E TURQUIA: SEGURANÇA, ENERGIA E ENFRAQUECIMENTO DO DÓLAR⁹⁶

Letícia Figueiredo Ferreira⁹⁷

RESUMO

O relacionamento entre Rússia e Turquia adentrou uma fase de aproximação estratégica a partir de 2016, após séculos de alternância de períodos de convergência e de rivalidade. Diante da deterioração das suas relações com os Estados Unidos e com a Europa, Moscou e Ancara passaram a cooperar em três setores específicos: segurança, energia e sistema monetário internacional. Na esfera securitária, os dois países lideram as negociações de paz da Guerra da Síria, em clara oposição aos interesses de Washington. Na arena energética, projetos de infraestrutura, como o gasoduto *TurkStream* e a planta nuclear de Akkuyu, asseguram interesses russos e turcos em uma região que serve de ponte entre grandes produtores e consumidores de energia. No campo monetário, além da redução da participação do dólar em suas reservas internacionais, têm avançado iniciativas de uso de moedas locais em transações entre países do entorno regional, além do apoio a iniciativas chinesas de utilização do renminbi. Tais ações conjuntas russo-turcas ocorrem em meio a espaços abertos por rearranjos de forças no sistema interestatal. O afastamento desses atores em relação às potências ocidentais, patente na área securitária, apresenta como novidade a articulação no âmbito da moeda e das finanças, a qual pode vir a ter destaque na disputa por projeção de poder no tabuleiro euroasiático. O objetivo do presente artigo é analisar a aproximação entre Moscou e Ancara nos três vértices supracitados, avaliando seu alcance e o quanto essa pode provocar mudanças relativas na hierarquia política

⁹⁶ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 7º Simpósio de Pesquisa em Relações Internacionais (SimpORI), na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em novembro de 2018.

⁹⁷ Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), sob orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo de Carvalho e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

internacional e no sistema monetário e financeiro baseado no dólar. Propõe-se uma análise qualitativa e institucional das iniciativas russo-turcas em curso e de seus desdobramentos, além do exame do papel da China nos processos que envolvem os dois países e na “flexibilização” da ordem político-econômica vigente.

Palavras-chave: **Rússia; Turquia; energia; segurança; dólar.**

INTRODUÇÃO

Historicamente, as relações entre Rússia e Turquia são caracterizadas por uma forte ambiguidade: a despeito de confrontos em várias guerras entre os séculos XVII e XX, os dois tiveram períodos de convergência sempre que houve a percepção de benefícios envolvidos ou alguma frustração em seus relacionamentos com as potências europeias. A rivalidade secular entre esses Estados multiétnicos euroasiáticos derivava da sua proximidade geográfica e da consequente sobreposição de áreas de influência e de interesses geoestratégicos, nomeadamente nos Balcãs, no Cáucaso e no Oriente Médio. Ao mesmo tempo, porém, suas políticas externas norteadas por pressupostos pragmáticos lhes permitiam reconhecer as vantagens de uma eventual cooperação (ERMIDA; FERNANDES, 2013; BARRINHA, 2017).

Transitando entre as condições de aliados e oponentes situacionais, Rússia e Turquia adentraram uma nova fase de aproximação a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria. No início dos anos 2000, a ascensão de Vladimir Putin, na Rússia, e de Recep Tayyip Erdoğan, fundador e líder do Partido da Justiça e Desenvolvimento (*Adalet ve Kalınma Partisi*, AKP), na Turquia, engendrou um estreitamento dos laços securitários, energéticos e econômicos entre Moscou e Ancara. O mesmo se consubstanciou na criação de uma série de documentos e instituições de cooperação bilateral, como o Plano de Ação sobre Cooperação na Eurásia (2001), a Declaração Conjunta sobre a Intensificação da Amizade e Parceria Multidimensional (2004) e o Conselho de Cooperação Russo-Turca de Alto Nível (2010) (Idem, 2017).

Esse novo acercamento se deveu, em grande medida, à adoção pelos dois chefes de Estado de políticas externas mais ativistas, voltadas à diversificação de suas relações exteriores e, especialmente, ao fortalecimento de suas posições nas antigas esferas de influência soviética e otomana, respectivamente. Entretanto, em 2015, um novo cisma no relacionamento russo-turco foi desencadeado pela derrubada de um caça russo pelas forças da Turquia em sua fronteira com a Síria. A crise diplomática subsequente só chegou ao fim em junho de 2016, com um pedido de desculpas de Ancara à Moscou. Tal reconciliação não foi maculada nem mesmo por outros dois eventos dramáticos ocorridos na Turquia naquele mesmo ano: a tentativa de golpe militar contra Erdoğan, em julho, e o assassinato do embaixador russo no país, Andrei Karlov, por um policial turco, em dezembro.

Isso porque foi a própria inteligência russa que avisou às autoridades turcas sobre as movimentações golpistas, segundo Ancara organizadas pelo Movimento Hizmet⁹⁸ com a anuência de Washington. Além dessa tentativa frustrada de golpe, outros eventos domésticos, como os escândalos de corrupção envolvendo o governo, a expansão do autoritarismo do AKP, a inundação do país por refugiados sírios e o conflito com os curdos, contribuíram para a deterioração das relações da Turquia com os Estados Unidos e com a União Europeia (UE). As negociações com o bloco regional que há 60 anos⁹⁹ Ancara anseia integrar permaneceram congeladas desde 2016 e, em março de 2019, o Parlamento Europeu recomendou a suspensão do processo de adesão iniciado em 2005 (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Na Rússia de Putin, Erdoğan não apenas encontrou um aliado, como também um intermediário para o aprofundamento de relações com outros Estados insatisfeitos com as potências ocidentais. Conforme se debaterá adiante, muitos desses atores es-tão localizados na Ásia, observando-se um acirramento

⁹⁸ Também chamado de Movimento Gülen, é liderado pelo *iman* Fetullah Gülen, que reside nos Estados Unidos desde 1999 (SOCHACZEWSKI, 2018). Em 2016, a Turquia classificou-o como uma organização terrorista, sob a denominação Organização Terrorista Fethullah (*Fethullahçı Terör Örgütü*, FETÖ).

⁹⁹ O cálculo desse período remete ao ano de 1959, quando o governo turco solicitou, pela primeira vez, a adesão do país como membro associado à Comunidade Econômica Europeia (CEE).

das tensões entre Ocidente e Oriente. Destarte, Moscou e Ancara vem, paulatinamente, consolidando uma parceria estratégica baseada em setores sensíveis das relações internacionais, como o combate a grupos terroristas e separatistas; o trânsito de gás natural e o desenvolvimento de energia nuclear; e o estabelecimento de arranjos alternativos de política monetária e financeira. Deparamo-nos, portanto, com a seguinte **pergunta de pesquisa**: quais são os fundamentos e as implicações possíveis da ação concertada de Moscou e Ancara nas áreas de segurança, energia e moeda?

O **objetivo** do presente trabalho é analisar o tripé geoeconômico e geopolítico formado pelas áreas de cooperação preferenciais que têm guiado a ação russo-turca. A partir de um balanço dos desenvolvimentos recentes nessas áreas particulares, formula-se a **hipótese** de que a cooperação atual entre Rússia e Turquia faz parte de uma reformulação das suas estratégias de acumulação de poder e riqueza, mediante o crescente descontentamento frente aos Estados Unidos e a Europa e em um contexto mais amplo de reorganização de forças no sistema interestatal capitalista. Espera-se lançar luz sobre as consequências do acercamento entre essas duas potências euroasiáticas, em campos estratégicos bem definidos, para as suas vizinhanças, em particular, e para o Sistema Internacional, em geral.

Este artigo parte do exame de **fontes primárias**, como os documentos oficiais fornecidos pelas chancelarias russa e turca e por organizações internacionais, bem como **fontes secundárias**, como noticiosos e artigos científicos. Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho possui três seções. A primeira versa sobre as negociações de pacificação da Guerra da Síria lideradas pela Rússia e pela Turquia, além do Irã, o Processo de Astana. A segunda trata do desenvolvimento de gran-des projetos de infraestrutura energética por estatais russas e turcas, nomeadamente o gasoduto *TurkStream* e a primeira planta nuclear turca, em Akkuyu. A terceira, por fim, aborda a redução dos títulos da dívida pública estadunidense nas reservas internacionais dos dois países, em favor do ouro e outras moedas, em especial o renminbi.

1. O VÉRTICE SECURITÁRIO: O PROCESSO DE ASTANA

Passados oitos anos desde seu prelúdio, a Guerra da Síria tem sido um importante fator de redefinição da hierarquia de poder no Oriente Médio. A guerra civil, deflagrada por uma série de manifestações contra o governo de Bashar al-Assad no contexto da Primavera Árabe, logo se transformou em um conflito de grandes proporções e envolveu em seu curso potências regionais e extrarregionais. Inicialmente mediadas pela Liga Árabe, ainda no limiar da contenda, em 2011, as negociações de paz rapidamente passaram a ser subvencionadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), permanecendo sob a sua égide entre 2012 e 2016 (LUNDGREEN, 2016).

Durante esse período, o Processo de Genebra, como ficou conhecido o esforço de mediação da organização, centrou-se em uma estratégia de pacificação via compartilhamento de poder entre as partes do conflito e estabelecimento de um governo de transição. Apesar disso, Genebra logrou poucos avanços na implementação de um cessar-fogo duradouro e na formulação de um acordo mutuamente aceitável para o regime e as forças rebeldes sírias (Idem, 2016). Outrossim, agendas conflitantes entre as grandes potências – sobretudo no que dizia respeito à coordenação de operações militares contra o Daesh¹⁰⁰ e ao destino de al-Assad – e a não inclusão do Irã contribuíram para o fracasso da mediação da ONU (PRIYA, 2017).

Paralisadas por quase um ano, as negociações só foram retomadas no final de 2016, quando a Rússia, aproveitando um menor engajamento dos Estados Unidos na região nos últimos meses da administração Obama, entabulou uma iniciativa de pacificação alternativa. Sendo, junto a Teerã, a maior aliada de al-Assad na retomado do controle do regime sobre o território sírio¹⁰¹, Moscou inclinou-se a uma reaproximação com Ancara, outro ator de peso para a resolução do conflito. Já Ancara, que até então apoiava os rebeldes e a

¹⁰⁰ Trata-se do acrônimo do nome árabe do autointitulado Estado Islâmico do Iraque e do Levante ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria: *ad-Dawla al-Islamiya fi al-'Iraq wa-sh-Sham*. A opção pelo termo, feita por outros analistas e por nós reiterada, se deve ao não reconhecimento do estatuto de Estado e de representante do Islã ao grupo salafi-jihadista.

¹⁰¹ O êxito de al-Assad em reaver o controle sobre territórios dominados por grupos rebeldes dependeu fortemente da Força Aérea Russa e, no terreno, das Forças Especiais Iranianas, do Hezbollah libanês e das milícias xiitas sob orientação iraniana (FRIEDMAN, 2017).

posição de al-Assad, começou a redefinir seus interesses na Síria e suas relações com o Ocidente mediante o apoio militar dado por Washington às forças curdas no norte da Síria; particularmente às Unidades de Proteção Popular (*Yekîneyên Parastîna Gel*, YPG), braço militar do Partido Democrático Curdo (*Partiya Yekîtiya Demokrat*, PYD)¹⁰² (AL JAZEERA CENTRE FOR STUDIES, 2017).

Em dezembro daquele ano, uma reunião trilateral entre os ministros de relações exteriores da Rússia, da Turquia e do Irã, realizada na capital russa, deu origem à De-claração de Moscou. No documento de oito pontos, os três Estados expressavam sua disposição em serem os garantidores das negociações de paz da Síria (FEDERAÇÃO RUSSA, 2016). Assim, a partir de 2017, sob a liderança russa, turca e iraniana, foram inauguradas em Astana, capital do Cazaquistão¹⁰³, conversações para cessar as hostilidades na Síria, combater os grupos salafi-jihadistas¹⁰⁴ no país e promover o diálogo entre governo e oposição (PRYIA, 2017). Por conseguinte, o Processo de Astana, como têm sido chamadas essas reuniões, fundamenta-se em questões humanitárias e na obtenção de uma trégua estável, em vez de uma transição política imediata.

Considerado menos ambicioso do que o Processo de Genebra, o sucesso do Processo de Astana reside justamente na ênfase em uma solução política gradual, na construção da confiança entre as partes do conflito e no combate aos grupos extremistas. Isso permitiu reunir em janeiro daquele ano, pela primeira vez desde o início da guerra, representantes do governo e da oposição sírios na mesma mesa de negociações (AL JAZEERA CENTRE FOR

¹⁰² O PYD é o ramo sírio do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (*Partiya Karkerên Kurdistanê*, PKK), classificado pelo governo turco como grupo terrorista e ameaça à segurança nacional da Turquia.

¹⁰³ Ainda que não tenha participação direta no conflito, o Cazaquistão desfruta da confiança do regime e da oposição sírios (PRYIA, 2017); além de ter mediado conversações entre a Turquia e a Rússia após a crise diplomática de 2015 (TALUKDAR; ANAS, 2018). Em março último, a capital cazaque foi renomeada Nursultan, em homenagem ao ex-presidente do país, Nursultan Narzabayev; porém as negociações lideradas por Moscou, Ancara e Teerã seguem sendo chamadas de Processo de Astana.

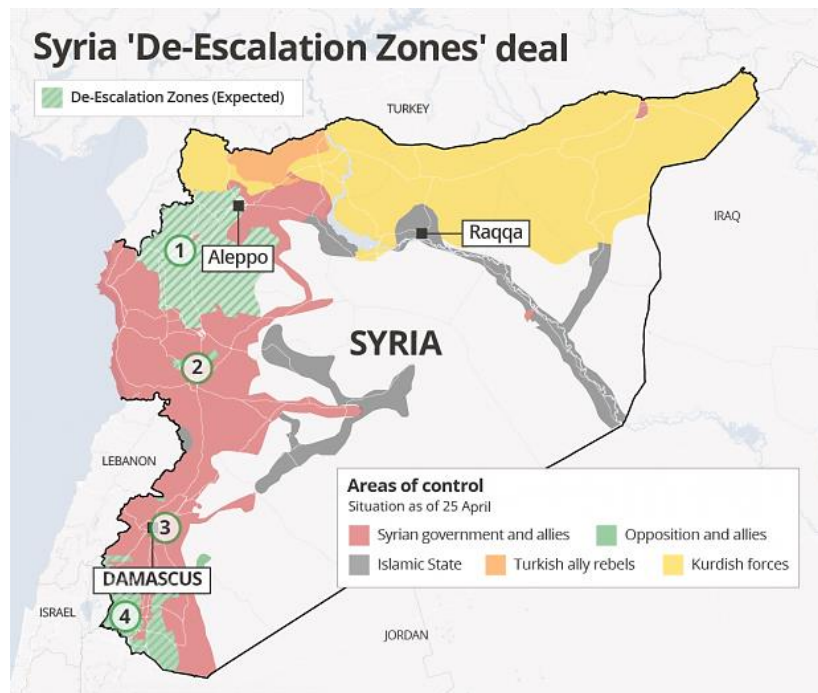
¹⁰⁴ Além do Daesh, o Jabhat Fateh al-Sham, antes chamado de Frente Al-Nusra. O grupo possui laços com a al-Qaeda e forma a espinha dorsal da aliança Hayat Tahrir al-Sham, organização terrorista que também tem a pretensão de instituir um califado na Síria.

STUDIES, 2017). Tal feito não apenas consolidou a relevância das negociações de Astana, como também deu novo impulso ao Diálogo de Genebra. Apesar de os líderes de Astana terem procurado evitar um confronto ou duplicação do processo de pacificação, obtendo o apoio da ONU e promovendo a participação de outros membros da comunidade internacional como observadores, fica patente a mudança geopolítica encetada pelos mesmos: desde 2017, as negociações de paz na Síria não são mais encabeçadas pelo Ocidente (PRIYA, 2017).

Além de oferecer uma arena para o diálogo interno sírio, o Processo de Astana produziu um grupo de monitoramento trilateral russo-turco-iraniano, a fim de garantir a manutenção do cessar-fogo e o cumprimento das medidas de fortalecimento da con-fiança mútua, bem como um mecanismo de troca de prisioneiros, entrega de corpos e identificação de desaparecidos (Idem, 2017; FEDERAÇÃO RUSSA, 2017 a). Não obstante, seu maior progresso foi o estabelecimento de quatro zonas de desescalada na Síria, conforme mapa acordado pelos três Estados garantidores. A criação dessas áreas seguras tinha como objetivos o encerramento das hostilidades entre rebeldes e forças pró-Assad, incluindo ataques aéreos; a desobstrução do acesso rápido à ajuda humanitária; a restauração da infraestrutura básica, como redes de abastecimento de água e de distribuição de eletricidade; e o retorno seguro e voluntário de refugiados e deslocados internos (FEDERAÇÃO RUSSA, 2017 b).

Propostas em maio em operação desde junho de 2017, as zonas incluíam principalmente áreas controladas pela oposição síria, sendo tratadas como uma medida temporária. Previstas para, a princípio, durarem seis meses e, posteriormente, serem prorrogadas, as zonas seguem em funcionamento. Como mostra a figura 1, a primeira zona abrange a província de Idlib, áreas do nordeste de Latakia, áreas ocidentais de Aleppo e áreas do norte de Hama. A segunda engloba o enclave de Rastan e Talbiseh, ao norte da província de Homs; ao passo que a terceira compreende Ghouta Oriental, na zona rural de Damasco. A quarta zona, por fim, é composta pelas áreas do sul do país, ao longo da fronteira com a Jordânia, as quais incluem partes de Deraa e Quneitra (NASHASHIBI, 2017; TALUKDAR; ANAS, 2018).

Figura 1 – Zonas de Desescalada da Guerra da Síria



Fonte: Nashashibi, 2017.

Foi também no âmbito do Processo de Astana que se realizou, em Sochi, em janeiro de 2018, o Congresso de Diálogo Nacional Sírio, visando expandir a participação da sociedade civil síria em uma solução política para o conflito no país. O mesmo contou com a participação de representantes do regime e da oposição sírios, além de grupos tribais, religiosos e étnicos – incluindo os curdos –; tendo acordado a criação de um Comitê Constitucional, em Genebra, para promover uma reforma constitucional na Síria (FEDERAÇÃO RUSSA, 2018). Esse será formado por 150 membros, divididos igualmente entre representantes escolhidos pelo governo, pela oposição e pela sociedade civil, com 50 membros cada. Após uma série de divergências e atrasos nas negociações da composição do comitê, a lista de membros foi finalizada em abril de 2019, devendo o órgão começar a funcionar em breve (VOHRA, 2019).

Embora ainda não se tenha definido se uma nova constituição será formulada ou se a constituição de 2012 será emendada, o estabelecimento do Comitê Constitucional, um dos resultados de Astana, será um primeiro passo

fundamental para a realização de novas eleições na Síria, sob a supervisão da ONU. Outros resultados tangíveis do processo de pacificação liderado pela *troika* de Astana foram a redução relativa da violência e o funcionamento das zonas de desescalada, as quais – mesmo frente os últimos confrontos com o Hayat Tahrir al-Sham em Idlib – refrearam o fluxo de refugiados e deslocados internos sírios. Nesse sentido, o êxito produzido pelo Diálogo de Astana ofuscou rapidamente as negociações de Genebra, fazendo evoluir em apenas dois anos o que as Nações Unidas não conseguiram progredir desde que assumiram a mediação das negociações de paz, em 2012.

Os avanços produzidos por Astana foram possíveis, primeiramente, porque a Rússia e o Irã, contrariando os interesses ocidentais, impediram a fragmentação política e territorial da Síria através da concessão de apoio militar a al-Assad. Em segundo lugar, a cooperação mais recente com a Turquia, que apoiava parte dos grupos de oposição sunita ao regime sírio, viabilizou, a despeito de todas as dificuldades encontradas, o diálogo interno sírio; de modo a fomentar uma reconciliação nacional. Existem divergências entre Moscou e Ancara sobre o caminho político a se seguir no país, visto que a primeira apoia um sistema federal e não descarta a possibilidade de uma região autônoma curda, algo inaceitável para a última (TRT WORLD, 2018). Todavia, o casamento de conveniência serve aos interesses de ambas.

Frente à negligência dos Estados Unidos, da Europa e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em relação ao tema, a decisão da Turquia de se reaproximar militarmente da Rússia foi uma resposta à ameaça nacional posta pelos curdos na Síria e no Iraque (DURAN B., 2018). Moscou considera o YPG um ator legítimo nas negociações de paz, mas, ao contrário de Washington, não arma o grupo e permitiu o avanço das forças militares turcas no norte da Síria, em bastiões curdos como Afrin e Manbij, de modo a formar uma zona de amortização anti curda ao norte de Aleppo (TRT WORLD, 2018; SUBBOTIN, 2019).

A Rússia, por sua vez, tenta consolidar os ganhos estratégicos com o regime al-Assad, mantendo sua posição no Mediterrâneo e expandindo suas

instalações militares no Oriente Médio¹⁰⁵, onde recuperou grande parte da influência política perdida para os Estados Unidos no fim dos anos 1970. Nesse sentido, incitou a participação da Turquia no processo diplomático para limitar o raio de ação do Irã e de al-Assad – o qual Moscou já deu sinais de que não deseja sustentar indefinidamente –, garantindo que o Kremlin tenha a palavra final em qualquer solução política para o conflito (FRIEDMAN, 2017). Além de fortalecer sua posição regional, a influência na Síria confere à Rússia maior poder de barganha internacional, servindo de instrumento de mitigação das restrições postas pelas sanções econômicas e diplomáticas ocidentais.

Diante do anúncio de saída parcial das tropas dos Estados Unidos da Síria no final do ano passado, os países ocidentais passaram a temer que seus interesses na região sejam marginalizados. Ao mesmo tempo, o arrefecimento da guerra e a emergência de esforços de reconstrução no país abrem a possibilidade de avanço de outras potências no Oriente Médio, incluindo a China, o Japão e a própria Europa (TRENIN, 2017). Também nessa frente, porém, a cooperação russo-turca pode prevalecer e permitir, a médio prazo, uma mudança de foco de questões políticas, como o destino de al-Assad ou o escopo dos direitos curdos, para questões econômicas, como reconstrução, comércio e projetos de energia. Isso porque tais áreas são de interesse tanto para os russos quanto para os turcos.

2. O VÉRTICE ENERGÉTICO: O TURKSTREAM E A USINA DE AKKUYU

A atual cooperação russo-turca no campo da energia não é inédita. No século XIX, o carvão russo abasteceu a frota naval do Império Otomano diante da insuficiência das reservas turcas para alimentar a rápida expansão de seu poder marítimo. O mesmo aconteceu com o petróleo, no século XX, quando a Rússia, substituindo os Estados Unidos e a Alemanha, tornou-se o principal

¹⁰⁵ Em dezembro de 2017, a Rússia e a Síria anunciaram o prolongamento do contrato de arrendamento da base naval de Tartus e da base aérea de Khmeimim até 2092 (TALUKDAR; ANAS, 2018).

fornecedor de Ancara (ERMIDA; FERNANDES, 2013). Desde a década de 1990, a dependência energética turca em relação a Moscou está atrelada às importações de gás natural (BARRINHA, 2017).

Hodiernamente, a Turquia ainda possui grandes investimentos em usinas carboníferas, comparáveis às da China e da Índia, mas importa a maior parte do carvão utilizado na geração de energia, já que as grandes reservas turcas de lignito são de baixa qualidade. O país produz uma quantidade ínfima de gás natural, detendo um grande potencial – todavia pouco explorado – para o desenvolvimento de energias re-nováveis, incluindo hidrelétrica, eólica, solar e geotérmica. Os centros de consumo se concentram no noroeste do país, em cidades como Ancara, Istambul e Izmir, enquanto os recursos energéticos domésticos se situam no leste (energia hidrelétrica) e nas partes oeste e central (minas de carvão e energia eólica) do território (IEA, 2016).

O rápido crescimento da população e da economia turcas na primeira década dos anos 2000 impulsionou o aumento da demanda energética do país, sobretudo por gás natural, o principal combustível utilizado na geração de energia. Segundo dados da *International Energy Agency* (IEA), o maior consumo de gás nos setores residencial, comercial e industrial, decorrentes da gaseificação em grande escala, levaram a uma elevação de quase 80% das importações líquidas desse recurso entre 2005 e 2015. Em 2015, das importações totais de gás natural da Turquia, 55,1% foram provenientes da Rússia¹⁰⁶, sendo os gasodutos dominantes na estrutura de importação, já que o Gás Natural Liquefeito (GNL) ainda desempenha um papel pequeno no país, com só dois terminais de recepção operacionais, em Aliğa e Marmara (Idem, 2016).

Dada sua posição geográfica relativa, na encruzilhada entre Europa, Ásia e Oriente Médio, a Turquia tem ambições de longa data de se tornar um *hub* energético na região. Tal objetivo visa assegurar tanto o seu abastecimento e a sua segurança energética, quanto tirar proveito da sua condição de “ponte

¹⁰⁶ No mesmo ano, Ancara também importou gás natural, em menor quantidade, do Irã (16,2%) e do Azerbaijão (12,8%), recorrendo, ainda, ao GNL da Argélia (8,1%) e da Nigéria (2,9%) (IEA, 2016).

natural” entre os principais produtores de hidrocarbonetos no Cáspio, no Cáucaso do Sul, no Oriente Médio e na própria Rússia, e os principais consumidores europeus (Idem, 2016). A Europa – em particular, suas porções central e oriental –, tal como a Turquia, é extremamente dependente do gás natural da Rússia, que tem utilizado a questão energética como arma política em seu relacionamento com os vizinhos (ERMIDA; FERNANDES, 2013).

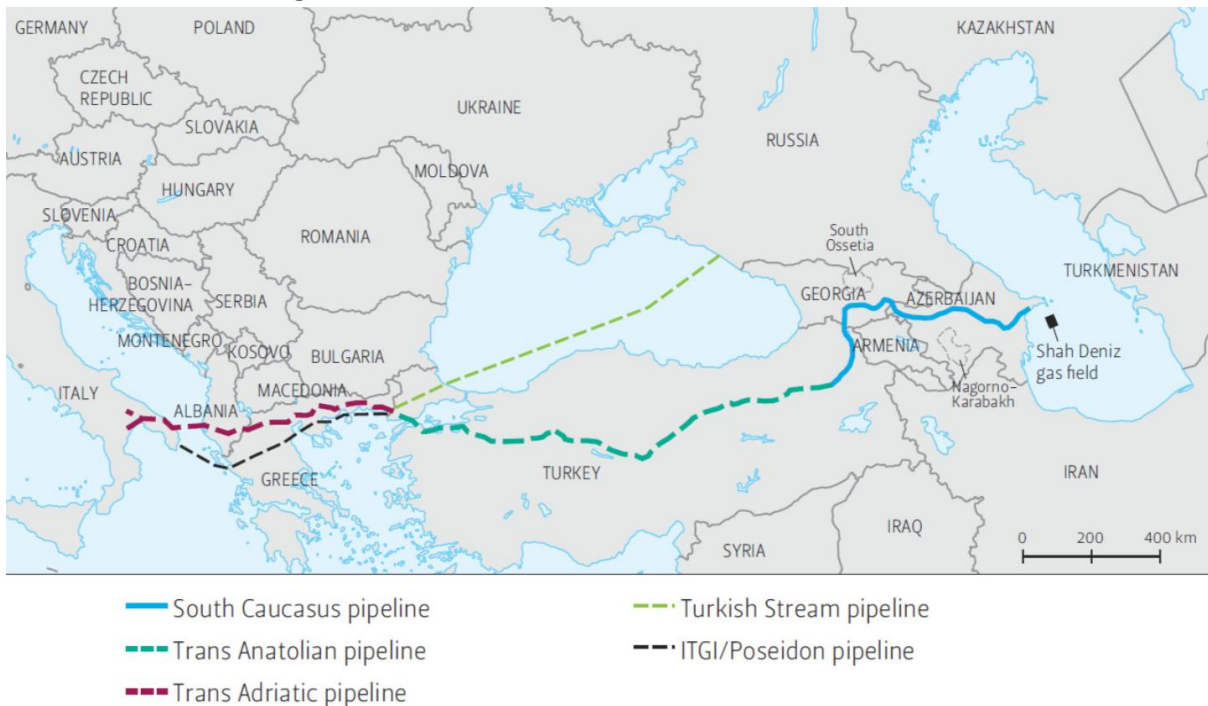
As crises de abastecimento provocadas por disputas sobre os preços do gás entre a Rússia e a Ucrânia, em 2006 e em 2009, pelo conflito militar com a Geórgia, em 2008, e pela ocupação do Leste da Ucrânia e anexação da Crimeia, em 2014, aceleraram as medidas da UE para minimizar a dependência da Rússia e do trânsito de gás via Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia (Idem, 2013). O objetivo de diversificação de fornecedores tem sido buscado por meio da construção do *Southern Gas Corridor* (SGC), formado pelo *South Caucasus Pipeline* (SCP)¹⁰⁷, inaugurado em 2007 e em expansão desde 2018, e pelos *Trans-Anatolian Pipeline* (TANAP) e *Trans-Adriatic Pipeline*¹⁰⁸ (TAP), ainda em construção. O SGC, como ilustra a figura 2, transportará gás natural do campo de Shah Deniz, no Azerbaijão, até o sul da Europa, passando pelos territórios da Geórgia, Turquia, Grécia, Albânia e Itália (SIDDI, 2017).

Além de desempenhar um papel importante como país de trânsito para o SGC, desde 2015 o sistema elétrico turco está interconectado ao sistema continental europeu, através da Rede Europeia de Operadores de Sistemas de Transmissão para Eletricidade (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*, ENTSO-E) (IEA, 2016). A relevância de Ancara para a política de segurança energética da UE se explica, outrossim, pela sua proximidade geográfica e pelos seus laços históricos, culturais, linguísticos e religiosos com os grandes produtores de petróleo e de gás natural da Eurásia (ERMIDA; FERNANDES, 2013).

¹⁰⁷ Construído com o apoio estadunidense, transporta gás do Azerbaijão à Turquia através da Geórgia.

¹⁰⁸ Substituiu o projeto do *Nabucco Pipeline*, cancelado em 2013, que passava pela zona econômica exclusiva (ZEE) da Turquia no Mar Negro.

Figura 2 – Rotas do Southern Gas Corridor e do TurkStream



Fonte: SIDDI, 2018.

Se, de um lado, a Turquia e a Europa anseiam reduzir sua vulnerabilidade energética em relação ao gás russo, a Rússia, de outro, busca manter as importações para esses dois grandes mercados consumidores. No caso da Turquia, o interesse russo não é apenas de ordem econômica – ainda que Ancara seja o segundo maior mercado da estatal russa *Gazprom* –, mas também geopolítica, dada a localização estratégica da península da Anatólia para o acesso aos recursos energéticos da região. Assim, Moscou, que já fornecia gás natural à Turquia por meio do gasoduto *Blue Stream*, através do Mar Negro, e do corredor Trans-Balcânico, através da Ucrânia e dos Balcãs orientais, propôs a construção do gasoduto *TurkStream* no final de 2014 (BARRINHA, 2017; SHAHBAZOV, 2018). Esse substituiu o *South Stream*¹⁰⁹, cancelado após a crise da Ucrânia e o endurecimento da legislação energética da UE.

A reaproximação russo-turca a partir de 2016 impulsionou as negociações do gasoduto, levando à assinatura de um acordo

¹⁰⁹ O *South Stream* previa o transporte de gás da Rússia para a Áustria através do Mar Negro, passando pela ZEE turca e pelos territórios da Bulgária, da Grécia e da Itália.

intergovernamental para a construção do *TurkStream* pela *Gazprom* e pela estatal turca *BOTAŞ*. As obras tiveram início em 2017 e incluem duas linhas que ligam a Rússia à Turquia também pelo Mar Negro, como indica a figura 2. A primeira permitirá o redirecionamento das exportações de gás do corredor Trans-Balcânico, findando a dependência do trânsito pela Ucrânia e por outros países. Já a construção da segunda linha, destinada às exportações para o sul da Europa, dependerá de um mercado mais amplo e de desdobramentos políticos envolvendo outros gasodutos russos e os avanços do SGC. Paralela à primeira, porém estendendo-se à fronteira greco-turca, essa segunda linha poderia – através de um gasoduto complementar, o *Poseidon Pipeline*¹¹⁰ – fornecer gás à Itália, o terceiro maior cliente nacional da *Gazprom* (SIDDI, 2017; GAZPROM, 2018).

Os interesses energéticos comuns à Turquia e à Rússia também se estendem à arena da energia nuclear. Em 2016 foram resgatadas as negociações a respeito da construção da primeira planta nuclear turca, em Akkuyu, na província costeira mediterrânea de Mersin. O projeto, que era debatido desde os anos 1970, só foi acordado pelos chefes de Estado russo e turco em 2010, quando assinou-se um acordo intergovernamental para a estatal russa *Rosatom* construir, possuir e operar quatro reatores na usina de Akkuyu. O empreendimento visa atender a 10% das necessidades energéticas turcas até 2025, quando todos os reatores entrarem em operação. Espera-se que o primeiro deles já esteja operacional em 2023, ano do centenário da República da Turquia (DURAN A., 2018; WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2018).

Em abril de 2018, o início das obras foi celebrado pelos presidentes Putin e Erdoğan em uma cerimônia simbólica. A partir desse projeto, a Turquia deseja mitigar seu consumo de gás natural para produção de eletricidade para menos de 30%; enquanto à Rússia, de sua parte, interessa controlar investimentos no setor de energia e expandir a sua própria rede para o sul (DURAN, A. 2018). Embora reduza a dependência turca das importações de gás, Akkuyu desagradou à UE. Em março deste ano, o Parlamento Europeu solicitou ao governo turco a

¹¹⁰ O *Poseidon* seguiria o mesmo trajeto do Interconector Turquia-Grécia-Itália (ITGI), projeto proposto no âmbito do SGC e concorrente ao TAP.

suspensão da construção do primeiro reator da usina, sob a acusação de que, ao não consultar os vizinhos Grécia e Chipre, o mesmo vai contra a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contexto Transfronteiriço¹¹¹; da qual a Turquia não é signatária (TRT WORLD, 2019).

Além de Akkuyu, Ancara tem planos para instalar outras duas plantas nucleares no país nos próximos anos, tendo a segunda planta nuclear, em Sinop, sido leiloada a um consórcio franco-japonês em 2013 (IEA, 2016). Entretanto, em dezembro último, após a conclusão de um estudo de viabilidade, o consórcio liderado pela Mitsubishi Heavy Industries decidiu abandonar o projeto devido aos elevados custos de construção da usina (TAKASHI, 2018). Já a China demonstrou a intenção de construir a terceira planta turca, com tecnologia derivada dos Estados Unidos, em local, na região da Trácia, ainda a ser definido (WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2018).

Enquanto a Turquia procura garantir a segurança de fornecimento de energia a níveis nacional e regional, a Rússia tem buscado salvaguardar a segurança de demanda pelos seus recursos. Os mercados consumidores na Europa e na Turquia são consideravelmente grandes e suas importações tendem a continuar crescendo no futuro, não sendo o fornecimento do Azerbaijão sozinho, via SGC, capaz de substituir o fornecimento da *Gazprom*. Entretanto, Moscou tem antecipado riscos postos por outros grandes produtores de gás natural, dada a possibilidade de participação do Irã, do Turcomenistão, do Iraque ou mesmo de Israel no corredor energético patrocinado pela Comissão Europeia. Nesse sentido, a construção do *TurkStream* e a cooperação para o desenvolvimento de energia nuclear em Akkuyu respondem igualmente ao anseio russo de controlar os empreendimentos energéticos em seu perímetro de segurança e ao interesse turco de diversificar suas fontes de energia.

3. O VÉRTICE MONETÁRIO: ALTERNATIVAS AO DÓLAR

¹¹¹ Mais conhecida como Convenção Espoo, é uma convenção da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, assinada em cidade homônima na Finlândia, em 1991, e em vigor desde 1997.

Desde o final de 2017, a Rússia e a Turquia reduziram significativamente a sua participação na dívida externa dos Estados Unidos, trocando os títulos do Tesouro norte-americano por uma maior quota de ouro e de outras moedas em suas reservas internacionais. Tal prática, a princípio seguida somente por alguns países orientais – como Bielorrússia, Índia e Cazaquistão –, passou a gerar mais alarde quando a China, a maior detentora de títulos da dívida americana, também começou a se desfazer dos mesmos em reação ao aprofundamento da guerra comercial com Washington. Desde então, até as autoridades europeias apresentaram propostas para aumentar o uso do euro em transações regionais (BERSHIDSKY, 2018, DOFF; ADRIANOVA, 2019).

Moscou tem tentado diminuir sua dependência da moeda estadunidense frente às sanções econômicas implementadas por Washington e Bruxelas contra o país, em resposta à intervenção na Ucrânia e à anexação da Crimeia, bem como à dita interferência russa nas eleições norte-americanas de 2016 e a ciberataques russos. Acometido por desvalorizações sucessivas do rublo, o governo Putin afirma não poder confiar no sistema financeiro encabeçado pelo dólar devido às sanções unilaterais aplicadas pelos Estados Unidos e por suas violações sistemáticas das normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ancara também tem sido alvo de sanções pela gestão Trump, em retaliação à detenção de cidadãos norte-americanos na Turquia, alegadamente ligados com o Movimento Hizmet ou outros grupos opositores extremistas. Já a imposição de taxas sobre o aço e o alumínio por Washington agravou as dificuldades econômicas do país, produzindo uma desvalorização histórica da lira em 2018.

Além da fuga para o ouro e outras moedas – sobretudo renminbis, mas também euros e yuans – na composição das suas reservas, a Rússia elevou as transações em divisas nacionais com seus parceiros comerciais, reduzindo a demanda por dólares nesses países. Desse modo, Moscou aumentou as trocas em rublos na União Econômica Euroasiática¹¹²; assinou acordos com a Turquia, o Irã e o Azerbaijão para evitar o uso do dólar em transações internacionais; recebeu a primeira divisão do Banco de Indústria e Comércio da China, para promover trocas em renminbis em seu território; e debateu, durante a 10ª cúpula

¹¹² Criada em 2015, é formada pela Rússia, Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão e Quirguistão.

dos BRICS, em julho passado, a realização de operações nas moedas nacionais dos membros. O “plano de desdolarização” russo, como vem sendo chamada a estratégia monetária do Kremlin, prevê, ainda, negociações de metais preciosos no país (SELIVERSTOVA, 2018; SEDDON, 2019).

A Turquia, de sua parte, tem apostado na diversificação de parceiros econômicos, especialmente em uma maior aproximação com a China, além da Rússia. Convidado a participar da supracitada cúpula dos BRICS, em Johannesburgo, Erdoğan propôs a participação da Turquia no grupo, visando acessar instituições financeiras alternativas às ocidentais, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) (MUNYAR, 2018). O chefe de Estado turco também aproveitou a cimeira para assegurar novos investimentos chineses na Anatólia, em particular em projetos de infraestrutura vinculados à *Belt and Road Initiative* (BRI), dada a posição geográfica chave do país, entre os continentes asiático e europeu (MASANORI, 2018). As conversações com o presidente chinês, Xi Jinping, foram retomadas em dezembro último, na reunião do G20 na Argentina (XINHUA, 2018).

Outrossim, desde 2018, Ancara se tornou o maior importador de ouro não monetário da Venezuela, depois que o país latino americano, antecipando os custos de novas sanções estadunidenses, trocou o refino e a certificação do metal precioso na Suíça por operações na Turquia. Como não há sinais de devolução do ouro enviado ao país, especula-se a existência de um sistema de troca que inclui ajuda alimentar da Turquia à Venezuela (WILKS, 2019). Altos funcionários do governo dos Estados Unidos, por outro lado, apontam que parte do ouro venezuelano importado pelos turcos é enviado à Rússia e ao Irã – que, de igual modo, apoiam o regime de Nicolás Maduro –, como forma de escapar às sanções norte-americanas (LOWEN, 2019).

Ainda que tais medidas de enfraquecimento relativo dólar gerem alguma preocupação nos mercados financeiros – não tanto pela atuação russa e turca, mas pela movimentação chinesa –, não há sinais concretos de declínio da posição da moeda americana enquanto moeda de denominação internacional, e menos ainda de que possa estar havendo uma transição do padrão “dólar flexível” para outro centrado no renminbi. Muito se especula sobre a internacionalização

da moeda chinesa e as novas organizações financeiras criadas por Pequim ou pelos BRICS, porém, ainda que componham espaços de alargamento da ordem monetária e financeira internacional, as mesmas não se propõem a romper com a ordem vigente. Ao contrário, tais instituições apenas fornecem um alívio temporário para atores em dificuldades econômicas, como é o caso de Moscou e Ancara.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente aproximação entre Rússia e Turquia faz parte de uma estratégia de reafirmação de posições no sistema interestatal capitalista e de contenção da influência ocidental em sua vizinhança. Pautada em três campos principais, segurança, energia e moeda, essa emergiu do crescente descontentamento de Moscou e Ancara com os Estados Unidos e a Europa e do fortalecimento de projetos eurasianistas em ambos. Frente ao deslocamento do centro de acumulação capitalista mundial para a Ásia e ao rearranjo de forças em curso no sistema internacional, Rússia e Turquia, historicamente divididas entre suas frentes europeias e asiáticas, têm priorizado o relacionamento com o Oriente na consecução das suas agendas de política externa e, em última instância, nas suas estratégias de acumulação de poder e riqueza.

No Oriente Médio, o Diálogo de Astana permitiu uma reorganização da ordem regional, ao posicionar a Rússia e a Turquia, juntamente com o Irã, na liderança das operações de pacificação da Síria. Isso permitiu um avanço tanto de Moscou sobre uma antiga região de disputa com Washington, a fim de assegurar seu perímetro de segurança e sua saída para as águas quentes do Mediterrâneo; quanto de Ancara sobre área que no passado compunha o Império Otomano e com a qual os turcos conservam laços étnicos, culturais, linguísticos e religiosos, visando combater as milícias curdas na fronteira com a Síria – questão que, antes já delicada, sofreu um processo de securitização durante os governos do AKP.

A Ásia Central e o Cáucaso do Sul, localidades no passado dominadas pelos poderes russo e turco, também têm sido alvo da projeção de poder político

e econômico de Moscou e de Ancara. Com o Oriente Médio, tais regiões formam um triângulo energético que concentra as maiores reservas de hidrocarbonetos do globo, pelas quais as grandes potências ocidentais – além de outras potências asiáticas, como a própria China – competem. Enquanto a Turquia busca explorar sua posição geográfica estratégica, como via de comunicação entre produtores e consumidores de petróleo e gás natural, a Rússia tenta controlar os desenvolvimentos energéticos na região para assegurar sua posição como fornecedora de gás natural, pilar da sua economia e relevante elemento de barganha no relacionamento com a Europa.

Por fim, a tentativa russa e turca de reduzir a dependência das suas economias em relação à moeda norte-americana também responde às pressões – diplomáticas e econômicas – do Ocidente sobre regimes que assumiram condutas nacionalistas e autoritárias. A fuga de Moscou e Ancara para o ouro e outras moedas nacionais, com destaque para o renminbi, mitiga as desvalorizações do rublo e da lira e atenua suas dificuldades econômicas, mas, por si só, não coloca em risco a posição internacional do dólar. O que tem atraído a atenção de analista é, na realidade, a conduta de outros grandes detentores de títulos da dívida pública dos Estados Unidos, como a China, e de seus aliados, como a UE. Não há, porém, qualquer indício de um ataque generalizado contra o dólar capaz de pôr em xeque o padrão monetário atual.

Tendo adotado políticas externas independentes e cultivado os laços econômicos com a China, Rússia e Turquia vem se desvinculando de um relacionamento com vizinhos europeus cada vez mais visto como infrutífero. Entre os turcos, há uma frustração de longa data com as tentativas malogradas de adentrar a comunidade europeia. Já no caso russo, o avanço das instituições euroatlânticas, isto é, da UE e da OTAN até os limites das suas fronteiras, ao ameaçar a integridade física daquele país, levou a novas demonstrações do seu poder militar no Leste Europeu. A consequência da procura desses países por uma inserção mais autônoma em um sistema hierárquico de Estados tem sido, em resumo, o aumento da frequência dos choques com o Ocidente, sobretudo no tabuleiro asiático, de crescente importância estratégica.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AL JAZEERA CENTRE FOR STUDIES. Between Astana and Geneva: The Outlook of Conflicting Agendas in the Syrian Crisis, Policy Brief, 2017. Disponível em:

http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2017/3/1/6fba8f853ff74a6fb9e95515b6186367_100.pdf. Acesso em: 17 de abr. de 2019.

BARRINHA, André. Relações Rússia-Turquia: da rivalidade à parceria estratégica. In: DAEHNHARDT, Patrícia; FREIRE, Maria Raquel (Org.). A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

BERSHIDSKY, Leonid. Why Russia and Turkey Are Such Gold Bugs. Bloomberg, 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-06-27/why-russia-and-turkey-are-such-gold-bugs>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

DOFF, Natasha; ADRIANOVA, Anna. Russia Buys Quarter of World Yuan Reserves in Shift From Dollar. Bloomberg, 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-09/russia-boosted-yuan-euro-holdings-as-it-dumped-dollars-in-2018>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

DURAN, Aram. Akkuyu nuclear plant: Turkey and Russia's atomic connection. Deutsche Welle, 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/en/akkuyu-nuclear-plant-turkey-and-russias-atomic-connection/a-43241154>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

DURAN, Burhanettin. West responsible for Turkey's partnership with Russia, Iran in Syria. Daily Sabah, 2018. Disponível em: <https://www.dailysabah.com/columns/duran-burhanettin/2018/04/09/west-responsible-for-turkeys-partnership-with-russia-iran-in-syria>. Acesso em: 19 de abr. de 2019.

ERMIDA, Graça; FERNANDES, José Pedro Teixeira. A Relevância Geoestratégica da Turquia para a Segurança Energética da União Europeia: o Caso do Gás Natural. Nação e Defesa, Nº 136, 5ª Série, 2013, p. 253-276.

European Parliament votes against Turkey's upcoming nuclear power plant. TRT World, 2019. Disponível em: <https://www.trtworld.com/turkey/european-parliament-votes-against-turkey-s-upcoming-nuclear-power-plant-24915>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

FEDERAÇÃO RUSSA. Ministério das Relações Exteriores. Joint Statement by the Foreign Ministers of the Islamic Republic of Iran, the Russian Federation and the Republic of Turkey on agreed steps to revitalize the political process to end the Syrian conflict, Moscow, 20 December 2016, 2016. Disponível em: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2573489. Acesso em: 18 de abr. de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Concept paper on the Joint Group (Agreed on as the outcome of the International Meeting on Syria in Astana,

February 16, 2017), 2017 a. Disponível em:
http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2647737. Acesso em: 18 de abr. de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Memorandum on the creation of de-escalation areas in the Syrian Arab Republic, 2017 b. Disponível em:
http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2746041. Acesso em: 18 de abr. de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Final statement of the Congress of the Syrian national dialogue, Sochi, January 30, 2018, 2018. Disponível em:
http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3046246. Acesso em: 18 de abr. de 2019.

FRIEDMAN, Brandon. Russia, Turkey, and Iran: Cooperation and Competition in Syria. Tel Aviv Notes, v. 11, n. 2, 2017, p. 1-8. Israel: Tel Aviv University, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies.

GRAZPROM. TurkStream: Gas exports to Turkey and southern and southeastern Europe, 2018. Disponível em:
<http://www.gazprom.com/projects/turk-stream/>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Energy Policies of IEA Countries: Turkey 2016 Review, 2016. Disponível em:
<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EnergyPoliciesofIEACountriesTurkey.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

Leaders of Astana trio meet in Ankara for Syria talks. TRT World, 2018. Disponível em: <https://www.trtworld.com/mea/leaders-of-astana-trio-meet-in-ankara-for-syria-talks-16408>. Acesso em: 19 de abr. de 2019.

LOWEN, Mark. Turkey warned over Venezuela gold trade. BBC, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47092784>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

LUNDGREN, Magnus. Mediation in Syria: Initiatives, Strategies, and Obstacles, 2011-2016. Contemporary Security Policy, v. 37, n. 2, 2016, p. 273-288.

MASANORI, Tobita. China money flows into Turkey as crisis creates Opening. Nikkei Asian Review, 2018. Disponível em:
<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-money-flows-into-Turkey-as-crisis-creates-opening>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

MUNYAR, Vahap. Erdoğan suggests adding 'T' to BRICS. Hürriyet Daily News, 2018. Disponível em: <http://www.hurriyetaidailynews.com/erdogan-suggests-adding-t-to-brics-135160>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

NASHASHIBI, Sharif. 'De-escalation' in Syria: Another doomed ceasefire attempt. The Middle East Eye, 2017. Disponível em:
<https://www.middleeasteye.net/opinion/de-escalation-syria-another-doomed-ceasefire-attempt>. Acesso em: 18 de abr. de 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. Parliament wants to suspend EU accession negotiations with Turkey, Press Releases, 2019. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30746/parliament-wants-to-suspend-eu-accession-negotiations-with-turkey>. Acesso em: 24 de abr. de 2019.

PRIYA, Lakshmi. Astana Talks: A Prelude to Peace in Syria. Institute for Defense Studies and Analyses, 2017. Disponível em: https://idsa.in/backgrounders/astana-talks-a-prelude-to-peace-in-syria_lpria_271117. Acesso em: 17 de abr. de 2019.

SHAHBAZOV, Fuad. Southern Gas Corridor Project Opening New Long-Term Opportunities for Europe. The Jamestown Foundation Global Research & Analysis, 2018. Disponível em: <https://jamestown.org/program/southern-gas-corridor-project-opening-new-long-term-opportunities-for-europe/>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

SEDDON, Max. Russia ditched dollar holdings to foil US sanctions. The Financial Times, 2019. Disponível em: <https://www.ft.com/content/4f599984-14da-11e9-a581-4ff78404524e>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

SELIVERSTOVA, Natalia. Venda massiva de títulos do Tesouro dos EUA: cenário apocalíptico para dólar. Sputnik News, 2018. Disponível em: https://br.sputniknews.com/sputnik_explica/2018072611809018-titulos-tesouro-euavenda-massiva/. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

SIDDI, Marco. The Southern Gas Corridor: Challenges to a Geopolitical Approach in the EU's External Energy Policy. FIIA Briefing Paper 216, 2017. Helsinque: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA).

_____. A lack of critical public debate: Questioning the EU's support for the Southern Gas Corridor. The London School of Economics and Political Science: European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 2018. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/08/22/a-lack-of-critical-public-debate-questioning-the-eus-support-for-the-southern-gas-corridor/>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: A República da Turquia em três tempos. Malala, v. 6, n. 9, 2018, p. 70-90. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/malala/article/view/148426>. Acesso em: 24 de abr. de 2019.

SUBBOTIN, Igor. Турция готова сдать повстанцев в обмен на курдские земли. Независимая, 2019. Disponível em: http://www.ng.ru/world/2019-01-23/7_7489_turkey.html. Acesso em: 19 de abr. de 2019.

TAKASHI, Tsuji. Japan to scrap Turkey nuclear project. Nikkei Asian Review. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-to-scrap-Turkey-nuclear-project>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

TALUKDAR, Indrani; ANAS, Omair. The Astana Process and the Future of Peaceful Settlement of the Syrian Crisis: A Status Note. Nova Deli: Indian Council of World Affairs, 2018. Disponível em:

<https://icwa.in/pdfs/IB/2014/TheAstanaProcessIB05032018.pdf>. Acesso em: 17 de abr. de 2019.

TRENIN, Dmitri. Putin's Plan for Syria. Carnegie Moscow Center, 2017. Disponível em: <https://carnegie.ru/2017/12/13/putin-s-plan-for-syria-pub-75001>. Acesso em: 19 de abr. de 2019.

VOHRA, Anchal. Breakthrough reached on negotiating Syria's new Constitution. TRT World, 2019. Disponível em: <https://www.trtworld.com/magazine/breakthrough-reached-on-negotiating-syria-s-new-constitution-25785>. Acesso em: 19 de abr. de 2019.

WILKS, Andrew. As gold trade booms, Venezuela eyes stronger Turkey ties. Al Jazeera, 2019. Disponível em <https://www.aljazeera.com/indepth/features/gold-trade-booms-venezuela-eyes-stronger-turkey-ties-190117084423511.html>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. Nuclear Power in Turkey, 2018. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/turkey.aspx>. Acesso em: 20 de abr. de 2019.

Xi calls on China, Turkey to share development opportunities. Xinhua, 2018. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/01/c_137643510.htm. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

Escola de Amsterdã: discussões sobre a atual conjuntura capitalista globalAna Rachel Simões Fortes¹¹³

Resumo- A partir da década de 80, o Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Amsterdã, iniciou uma gama de estudos críticos sobre a formação do Estado e sobre a dinâmica de acumulação transnacional do capital. Seus estudos passaram a ser desenvolvidos sobre uma concepção fundamentada historicamente na dialética da estrutura e da agência. Essa noção permite compreender como as divisões da política burguesa estão inter-relacionadas com as dinâmicas de acumulação de capital. Sendo assim, este trabalho tem por finalidade expor as contribuições teóricas da *Escola de Amsterdã* sobre a atual conjuntura capitalista global e a ascensão da China nesse processo. Para os investigadores da *Escola de Amsterdã*, os novos contornos do sistema internacional no século XXI, são marcados pelas instabilidades do projeto neoliberal e pela China como possível desafiadora dessa ordem, estruturada pelos Estados Unidos desde a década de 70.

Palavras-chave: Escola de Amsterdã. China. Capitalismo Contemporâneo. Ordem neoliberal.

Introdução

O neoliberalismo disseminou-se, como doutrina econômica – com fundamentos filosóficos, políticos e ideológicos liberais - a partir do final da década de 70 e, em duas décadas, tornou-se um guia teórico e prático de partidos políticos e governos em quase todo o mundo. “Seus princípios doutrinários passaram a ser aceitos, assumindo a condição de pensamento hegemônico”. (PETRY, 2008, p. 1).

¹¹³ Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e membro do Grupo de pesquisa sobre Potências Médias (GPPM-PUC Minas). Bolsista Capes.

Não obstante, a partir dos anos 2000 as práticas neoliberais colocadas até então como a saída para a regularização das economias nacionais e para o pleno funcionamento do mercado financeiro, estão sendo marcadas pela contestação. A influência do pensamento neoliberal passou a levantar questionamentos teóricos sobre o desenvolvimento e sobre a maneira como governos e instituições estavam desenhando suas políticas. Já no início do século XXI é possível notar um esforço dos países do Sul global em se organizar coletivamente, utilizando principalmente plataformas alternativas para discutir seus interesses e estratégias dentro do cenário capitalista contemporâneo.

Por consequência, observa-se uma reformulação transnacional do neoliberalismo, como projeto e prática globalmente dominante. Este processo de declínio hegemônico está ligado há emergência de um novo sistema de acumulação, direcionado para o Leste Asiático, mais especificamente para a China. Nas palavras de Lopes (2015), há em curso um processo de difusão de poder para outros polos, onde a China desempenhará papel fundamental ao longo das próximas décadas. O que se sabe até o momento, é que as dinâmicas do sistema internacional no século XXI, são marcadas pela contestação do neoliberalismo como projeto hegemônico e pela ascensão chinesa como um importante *player* na economia-mundo capitalista.

Nesse contexto, este trabalho se propõe a analisar as transformações que o sistema capitalista contemporâneo tem experimentado. Para tanto, será empreendida uma revisão teórica da Escola de Amsterdã sobre a atual conjuntura capitalista global e a ascensão da China nesse processo. Os autores escolhidos para este trabalho são: Kees Van der pilj (1998,2002), Nana De Graaff (2014, 2017, 2018), Sebastian Van Apeldoorn (2004, 2017, 2018) e Henk Overbeek (2004,2016), os quais vêm pesquisando nos últimos anos temáticas sobre o sistema diferencial capitalista chinês e os impactos para a hegemonia neoliberal.

O artigo encontra-se dividido em três seções. No primeiro momento será empreendida uma revisão a cerca dos principais postulados dos pesquisadores da Escola de Amsterdã. A segunda seção buscar-se-á apresentar os debates sobre a dinâmica neoliberal e as reconfigurações no século XXI. Por fim, será

analisado, o processo de inserção chinesa no sistema capitalista global e o seu “suposto” papel contra- hegemônico.

A Economia política global sob a ótica da Escola de Amsterdã

As pesquisas da Escola de Amsterdã iniciaram a partir da década de 80. Contrária a teorias tradicionais das Relações Internacionais, seus estudos afirmam que a formação do Estado e da política interestatal está ligada a dinâmica transnacional do capital. O ponto de partida para os pesquisadores da Escola de Amsterdã é a afirmação de que o complexo estado / sociedade¹¹⁴ está inserido nas relações sociais transnacionais. Conseqüentemente, as dimensões internacionais da hegemonia também devem ser abordadas a partir desse mesmo ponto de vista. A hegemonia no sistema global é, portanto, vista como uma relação de classes, e não primordialmente como uma relação entre estados. (OVERBEEK, 2004).

O conceito de hegemonia da Escola de Amsterdã baseia-se na concepção de internacionalização do Estado de Cox ¹¹⁵ (1987). Nessa perspectiva, grande parte de seus estudos estão majoritariamente relacionados ao neoliberalismo e seu aspecto transnacional. Um de seus principais objetivos é entender as continuidades e a dinâmica estrutural responsável pela recorrência do fenômeno neoliberal. Para os pesquisadores da Escola de Amsterdã, o neoliberalismo é um fenômeno complexo com muitas dimensões: social, econômica, política, espacial e cultural. Sendo resultado de uma relação complexa e dialética entre “o neoliberalismo como processo e como o projeto”¹¹⁶

¹¹⁴ A ideia de complexo estado\sociedade está vinculada as discussões de Gramsci sobre Estado ampliado. A noção de Estado também teria de incluir as bases da estrutura política da sociedade civil.

¹¹⁵ Cujas características são: o processo de formação de consenso interestatal sobre as necessidades ou exigências da economia mundial; a participação nessa formação de consenso é estruturada hierarquicamente; e as estruturas internas dos estados são ajustadas para que cada um possa transformar o consenso global em política e prática nacional (com o alinhamento das forças sociais dominantes). (OVERBEEK, 2004, p., tradução nossa).

¹¹⁶ Rather, it resulted from a complex and dialectical relationship between neo-liberalism as process and neo-liberalism as project.

(OVERBEEK, 2004, p. 132, tradução nossa). O neoliberalismo deve ser visto como uma articulação hegemônica transnacional do capital financeiro. (VAN APELDOORN, 2004).

Ao analisar o desenvolvimento do sistema capitalista global, Van der Pijl (1998), conjectura a existência de dois complexos distintos de estado / sociedade: os estados "*Lockean Heartland*¹¹⁷" e os "*Contender*" / "*Hobbesian*¹¹⁸". No primeiro, o poder político é baseado no consentimento e não na coerção, em que o estado desempenha um papel regulador na vida social e econômica. Este complexo surgiu na Inglaterra, com a Revolução Gloriosa de 1688. Desde o início, sua essência é transnacional e suas características foram expandidas para outras partes do mundo. Na configuração lockeana a qual prevalece no Ocidente, há portanto uma diferenciação entre classe dominante que controla a economia e a classe governante que administra o Estado.

Por outro lado o segundo, baseia-se na mobilização de uma única classe estatal. Essa classe é constituída por uma fusão das classes dominante e governante, em que as forças sociais estão subordinadas ao desenvolvimento econômico nacional, conforme estabelecido pela classe dirigente (VAN DER PIJL, 1998). Para Van der Pijl (2012) a China¹¹⁹ é o principal estado contendor hobbesiano contemporâneo, já que o Partido Comunista Chinês (PCC), controla tanto o estado (burocracia) quanto grande parte da economia.

Essa distinção entre o complexo estado / sociedade "*Lockean Heartland*" e o "*contender*" / "*hobbesian*" tornou-se um ponto-chave de partida nos estudos da Escola de Amsterdã, pois a partir dessa teorização é possível analisar a dinâmica capitalista global tanto dentro do "núcleo" ocidental, onde se fundamentou o capitalismo, quanto em centros rivais de acumulação, como é o caso chinês. Portanto, dando continuidade a proposta do trabalho, será exposta as discussões sobre a ascensão chinesa na ordem neoliberal como também os impactos de seu aspecto "diferencial" de capitalismo no sistema.

¹¹⁷Tradução nossa: lockeano.

¹¹⁸ Tradução nossa: contendor\ hobbesiano

¹¹⁹ Van der Pijl (2012), ressalta que a classe estatal chinesa optou por construir seu estado contendor dentro da globalização neoliberal, usufruindo do capital globalizado para estimular o seu crescimento econômico.

Ordem neoliberal: reconfigurações dos polos de poder no século**XXI**

No período em que funcionou o sistema monetário de Bretton Woods (1945-1971), os Estados Unidos (EUA) atuaram como potência hegemônica, ditando as regras de conduta do sistema diretamente ou através das instituições criadas. Segundo Cox (1987), entre 1945 até o fim dos anos 1960 os EUA exerceram sua hegemonia numa estrutura similar ao império britânico em meados do século XIX, mas com instituições e doutrinas adaptadas a um mundo econômico mais complexo.

As estruturas e os mecanismos desta ordem hegemônica estadunidense receberam a designação de *Pax Americana* (COX, 1987). Os EUA assumiram a iniciativa de construção de uma economia política mundial aberta. Em um primeiro momento, o sistema redistributivo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da China permaneceram separados, mas posteriormente acabaram por estabelecer alguns vínculos (mesmo que controlados) com o mundo liderado pelos EUA. “A hegemonia do pós- guerra mostrou-se mais institucionalizada, sendo que a principal função das instituições era conciliar as pressões sociais domésticas com os requisitos da economia mundial vigente”. (LOPES, 2015, p.55).

Porém,

A partir da década de 1970, o equilíbrio entre essas forças complexas começou a desmoronar, de modo que entramos em um período que corresponde a uma crise de hegemonia para o sistema mundial do pós-guerra. Um indicador disso é que a liderança dos EUA estava cada vez mais baseada em uma visão estreita de seus interesses. Essas mudanças foram projetadas para proteger os empregos nos EUA, no contexto de declínio no crescimento e competitividade. Os Estados Unidos suspenderam a conversibilidade do dólar em ouro e impuseram sobretaxas de importação (atingindo os interesses dos exportadores europeus, do terceiro mundo e dos japoneses), forçando o ajuste para o resto do mundo¹²⁰. (GILL, 1993, p.250, tradução nossa)

¹²⁰ Since the 1970s, the balance between these complex forces has begun to break down, so that we have entered a period which corresponds to a crisis of hegemony for the post-war world system. One indicator of this is that US leadership was increasingly based upon a narrow view of its interests. The retreat from economic universalism was signalled by the shift towards a more aggressively nationalist stance in the form of the Nixon 'shocks' of August 1971. These changes

De acordo com Gill (1993) o que emergiu no final dos anos 70 foi uma forma transnacional de dominância neoliberal, ancorada na centralidade política e militar dos EUA. Essa nova ordem mundial, inaugurou um processo de mudança relativamente hegemônica para uma ordem mundial pós-hegemônica. Embora esta não seja uma crise no domínio dos Estados Unidos em si, suas políticas estão intimamente ligadas à transição, ainda que de maneira contraditória. A partir dos anos 80 as novas premissas que passaram a guiar o sistema capitalista, foi um “pacote” guiado pela lógica da austeridade fiscal, financeira e econômica, acompanhado da receita do Estado mínimo, reproduzindo a lógica dos parâmetros neoliberais. Em suma, a nova ordem hegemônica se manteve com base em uma configuração de diferentes formas de Estado, cuja característica comum foi o papel que cada um assumiu ao ajustar suas políticas econômicas nacionais à dinâmica neoliberal (GILL, 1993).

Já no final da década de 90, as práticas neoliberais colocadas até então como a saída para a regularização das economias nacionais e para o pleno funcionamento do mercado financeiro, foram marcadas pela contestação. Os anos 90 se caracterizaram por uma sucessão de crises financeiras ocorridas em diversos países, sobretudo aqueles denominados como mercados emergentes. Após as crises das dívidas na América Latina ¹²¹ e Ásia ¹²², além das instabilidades políticas na África, o neoliberalismo acarretou, entre tantos aspectos nefastos, na acentuação do baixo crescimento econômico e da pobreza. “O fosso social, resultante dessas políticas, estendeu e intensificou-se. A virada ao século XXI ficou marcada pelo aumento da desigualdade, advindo, em boa parte, do ajuste estrutural neoliberal”. (CAMPOS, 2017, p.16).

Por consequência, os novos contornos do sistema internacional no século XXI são marcados pela contestação do neoliberalismo como também pelos possíveis Estados desafiadores dessa ordem, consolidada pelos EUA desde a

were designed to protect US jobs, in the context of a decline in productivity growth and competitiveness. The United States suspended the convertibility of the dollar into gold, and imposed import surcharges (hitting the interests of European, Third World and especially Japanese exporters), forcing adjustment on the rest of the world.

¹²¹ Ver: Bandeira (2002) “As políticas neoliberais e a crise na América do Sul”.

¹²² Ver: Medeiros (1998) “Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coreia”.

década de 70. Para, De Graaff, Overbeek, Van Apeeldorn (2012) a atual crise global do capitalismo vem reconfigurando o nexos entre o Estado\sociedade tanto dentro do "núcleo" ocidental, onde se fundamentou o neoliberalismo, quanto nos centros rivais de acumulação fora deste "núcleo" (em países do sul global).

Neste processo, há emergência de um novo sistema de acumulação, em que o Leste Asiático se apresentaria como o centro mais dinâmico do processo de acumulação capitalista em escala mundial. "A ascensão da China como um importante *player* na economia-mundo capitalista surge como um dos fenômenos mais significativos no contexto internacional do século XXI". (LOPES, 2015, p.60). Por conseguinte, a conjuntura atual nos mostra que é provável que testemunhemos uma reformulação transnacional do neoliberalismo como um projeto e uma prática globalmente dominante, ou seja, hegemônico. Todavia, em vários aspectos, e em diferentes lugares e escalas de governança, as práticas neoliberais ainda continuam a existir e a ditar regras. Resta saber, portanto, se possíveis contra hegemônias, conseguirão romper com a estrutura neoliberal que rege o sistema capitalista contemporâneo.

Ascensão da China e as discussões sobre contra-hegemonia

Autores como Arrighi (2008 apud LOPES, 2015, p.36), "sustentam que a reestruturação do sistema interestatal contemporâneo recai sobre a estratégia de inserção internacional que a China assumir nos próximos anos, podendo ela vir a ser ou não uma nova nação hegemônica". De acordo com Overbeek (2016) como a ordem capitalista é global, esta tendência foi inerente a ela desde o seu nascimento, e praticamente todas as partes do globo foram integrada até o final do século XIX.

Nos últimos 150 anos podemos identificar três episódios da expansão de mercado, ou seja, o episódio da criação original do mercado mundial, que vamos chamar de globalização mercantil: o longo século XVI (1492-1648); a expansão do capital industrial e a ascensão do imperialismo na segunda metade do século XIX que poderíamos chamar de era da globalização do *laissez-faire* (1846-1914); e, finalmente, o presente episódio de globalização neoliberal

caracterizado pela expansão global do capital transnacional (1978-presente). (OVERBEEK, 2016, p.312, tradução nossa¹²³)

Destarte, primeiramente, é necessário investigar a configuração doméstica chinesa, conceituando sua "variedade particular de capitalismo" e explorando como as suas relações Estado-mercado são estruturadas e como estes influenciam a trajetória de seu crescente papel global. Essa variante distinta de capitalismo, também chamada de sino-capitalismo¹²⁴, consiste na cooperação entre várias forças empresariais nacionais, coordenadas por mecanismos recíprocos de lealdade e confiança entre os membros, baseadas em relações pessoais informais, laços familiares e experiências sociais compartilhadas. (MCNALLY, 2012)

O cerne do sino- capitalismo consiste em uma dualidade única que combina o desenvolvimento *top-down* liderado pelo Estado com a acumulação de capital privado empreendedor *bottom-up*. Para McNally (2012), três esferas institucionais são particularmente significativas no sino-capitalismo: Em primeiro lugar, ao invés de confiar apenas em códigos legais bem definidos e impostos, o capitalismo chinês faz uso intensivo de relações interpessoais utilizando normas culturais nacionais que constrói as relações em sociedade, conhecidas como *guanxi* em chinês.

Em segundo lugar, o sino-capitalismo representa uma forma de desenvolvimento capitalista tardio que atribui ao Estado chinês um papel de liderança na promoção e orientação da acumulação capitalista. Finalmente, em terceiro lugar, o rápido crescimento econômico da China vem ocorrendo em uma era globalizada. A enorme competição internacional por comércio e investimento resultou na sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC),

¹²³ In the past five hundred years we can identify three episodes of intensified market expansion and deepening commodification, namely the episode of the original creation of the world market which we will call the period of *mercantile globalization*: the long 16th century (1492–1648); the expansion of industrial capital and the rise of imperialism in the second half of the 19th century which we might call the era of *laissez-faire globalization* (1846–1914); and finally the present episode of *neoliberal globalization* characterized by the global expansion of transnational capital (1978–present).

¹²⁴ Ver McNally (2012): "Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy".

absorvendo assim, uma série de arranjos institucionais ao se inserir no sistema capitalista global. (DE GRAAFF; VAN APELDOORN, 2018)

A globalização neoliberal e o despertar do Dragão Adormecido foram mutuamente condicionados e intensificados de formas complexas. Para muitos observadores (por exemplo, Harris 2009; Harvey 2005; Hung 2009; 2013; Li 2008; Panitch e Gindin 2013; So e Chu 2012), isso significou que a China trocou seu sistema socialista por um sistema capitalista completo, sendo assim reintegrado grosseiramente à economia mundial capitalista neoliberal dominada pelos EUA. Outros (por exemplo, Arrighi 2007; Cui 2005; Strange 2011; Wang 2009) são mais reservados sobre a natureza da transição dentro da China e seu potencial impacto na ordem global. (OVERBEEK, 2016, p. 318, tradução nossa¹²⁵)

De acordo com Van Alpedoorn e De Graaff, (2017), do ponto de vista político estadunidense (e europeu), o aspecto distinto do modelo chinês, muitas vezes é percebido como uma ameaça que poderia implicar no "fim do livre mercado". Entretanto, o apoio estatal - encoberto ou aberto - não é a questão, já que também países considerados liberais praticam. O que se deve ressaltar é que a China, de fato, encontra-se inserida na mesma lógica capitalista de produção, impulsionada pela busca incessante de fontes baratas de matérias-primas e novos mercados.

Alguns pesquisadores acham concebível que a China possa alterar a hegemonia neoliberal. No entanto, destaca-se o fato de que, a China tem se adaptado às regras liberais, formuladas dentro de instituições globais lideradas pelos EUA. "A conformidade da China com as regras da OMC é um exemplo disso". "A questão permanece, portanto, como a China estaria se adaptando ou confrontando a ordem neoliberal - e o poder e a posição dos EUA dentro dessa ordem". (DE GRAAF; VAN APELDOORN, 2018, p.114, tradução nossa¹²⁶).

¹²⁵ Neoliberal globalization and the awakening of the Sleeping Dragon thus mutually conditioned and intensified each other in complex ways. For many observers (e.g. Harris 2009 ; Harvey 2005 ; Hung 2009 ; 2013 ; Li 2008 ; Panitch and Gindin 2013 ; So and Chu 2012), this meant that China traded in its socialist system for a fully capitalist one, thus being re-integrated wholesale into the US dominated neoliberal capitalist world economy. Others (e.g. Arrighi 2007 ; Cui 2005 ; Strange 2011 ; Wang 2009) are more reserved on the nature of the transition within China and its potential impact on the global order. As I will argue later, we may well be witnessing since around 2010 a rather substantial shift in the nature of China's position in the global order.

¹²⁶ China's compliance with WTO rules is a case in point. The question thus remains to what extent and how China is adapting to or confronting the liberal order—and US power and position within that order.

Segundo Van der Pijl (2012), o século XXI verá a China retomar seu tradicional lugar de destaque entre as sociedades do mundo. O principal desafio para o ocidente é buscar estratégias para garantir que a ascensão da China no novo milênio sustente, em vez de corroer, o sistema internacional vigente.

Garcia (2017) salienta que os países do BRICS, particularmente a China, ganharam importância política e econômica após a crise mundial de 2008, quando passaram a ser vistos como um polo alternativo a hegemonia dos EUA e da Europa. Todavia, ela questiona esse suposto papel contra hegemônico. Mesmo com iniciativas como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e uma política de cooperação internacional diferenciada dos polos de poder tradicionais do ocidente, as próprias relações entre as potências emergentes e deles com outros países do Sul global se inserem num quadro amplo de acumulação capitalista. “Em termos políticos, a agenda dos BRICS não vem sendo de confrontação, mas sim a de reivindicar “um lugar à mesa” junto às potências ocidentais, para obter mais voz e participação dentro das instituições já existentes”. (GARCIA, 2017, p.377).

É possível notar algumas tensões com as potências ocidentais, uma delas foi à exigência por reformas nas instituições financeiras multilaterais no decorrer da crise iniciada em 2008, como a reforma das cotas no FMI. Nesse contexto, observa-se que o objetivo chinês é participar, tanto quanto possível, da economia política global, sem, entretanto, sacrificar, por exemplo, a propriedade estatal em setores estratégicos, nem embarcar em reformas políticas radicais vinculadas ao neoliberalismo. Diante disso, é muito cedo para dizer qual será o desfecho, afinal a China pode ser incorporada à ordem estabelecida pela classe capitalista transnacional ou pode resistir ao neoliberalismo e apresentar uma alternativa política econômica. No presente, “a China tem adotado uma postura muito mais de acomodação ao *status quo* vigente do que propriamente uma visão contestadora” (GARCIA, 2017, p.378).

Não obstante, a China como hoje existe - um projeto das elites nacionais em conjunto com suas empresas multinacionais – ainda não consegue formular efetivamente uma alternativa ideológica ao neoliberalismo, nem instituições que possam efetivamente fundar uma ordem mundial sob novas bases mais justas.

Nesse sentido, nas próximas décadas a economia política global será decisivamente moldada pela trajetória da China, e pela sua relação¹²⁷ com os EUA, no marco da expansão e aprofundamento do capitalismo no século XXI.

Considerações Finais

Este trabalho buscou analisar, sob a ótica da Escola de Amsterdã, as dinâmicas do capitalismo global no século XXI. Para tanto, foi empreendida uma revisão teórica sobre a crise da ordem neoliberal e sobre o suposto papel contra hegemônico da China.

De fato, o projeto neoliberal, induzido pelos países centrais, foi bem sucedido. Ele significou um conjunto de programas e medidas políticas e econômicas que sustentaram a ideia de um papel reduzido do Estado no mercado e na vida social em geral. A ideia de “eficiência” ajudou a dar uma roupagem técnica àquilo que era, na verdade, político e ideológico (GARCIA, 2017). Nesse sentido, conduziu grande parte dos países, principalmente, aqueles considerados do Terceiro Mundo a se adaptar e aderir às políticas do neoliberalismo.

No entanto, as práticas neoliberais empurraram o mundo para uma grande crise econômica no início do século XXI, cujas consequências políticas se percebem até hoje. Desse modo, os anos 2000 são marcados por um grande esforço dos países do Sul global em se organizar coletivamente, utilizando principalmente plataformas alternativas para discutir seus interesses e estratégias dentro do cenário capitalista contemporâneo. Além disso, nota-se que estamos passando por uma expansão da economia global, essa expansão é estimulada pelo movimento dos capitais ocidentais em direção à Ásia e a África, por exemplo. Há em curso um processo de difusão de poder para outros polos, onde a China desempenhará papel fundamental ao longo das próximas décadas.

¹²⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-a-guerra-comercial-entre-eua-e-china-e-como-ela-pode-afetar-a-economia-mundial.ghtml>. Acesso em: 05 jan. 2019.

Ao que tudo indica, parece haver uma competição entre China e Estados Unidos por zonas de influência. Como apontado, durante o artigo, os chineses têm se empenhado em desenvolver uma espécie de estrutura alternativa de governança para seus parceiros, o que inclui um banco para financiamento de obras de infraestrutura (AIIB), o banco dos BRICS e entre outros. Tais iniciativas tendem a distanciar muitos países do arcabouço instaurados pelas potências ocidentais. Todavia, esses projetos classificados como “alternativos”, também estão inseridos na mesma lógica de disputa por recursos naturais, acesso a mercados e mão de obra barata.

Portanto, observa-se que a “ascensão da China ainda não representa uma ruptura, mas apenas uma dimensão cíclica e repetitiva do sistema internacional” (MONTENEGRO, 2015, p.16). Para os pesquisadores da Escola de Amsterdã, o futuro do neoliberalismo (centrado nos EUA) será cada vez mais influenciado pelo ressurgimento da China como uma grande potência no cenário mundial e a maneira pela qual os Estados Unidos reagem à essa crescente influência. Se a China manterá sua “ascensão pacífica”, ou, se tornará uma força contra- hegemônica, são questionamentos que cada vez mais serão comuns ao longo dos próximos anos.

Referências

CAMPOS, Rosana. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. *Polis Revista Latinoamericana*, v.47, 2017. Disponível em: < file:///C:/Users/Ana%20Rachel/Downloads/polis-12585.pdf.> Acesso em: 5 jan.2019.

COX, Robert. "Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre método". In: GILL, S. Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 101-124.

COX, Robert W. Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History. New York: Columbia University Press, 1987.

DAMBORIARENA, Luiza. Neoliberalismo como ideologia: Uma reflexão sobre a sua produção na vida cotidiana a partir de Henri Lefebvre . Curitiba, Revista Brasileira de Estudos Organizacionais v. 3. n.1, p. 63-76, jun.2016

DE GRAAFF, Nana ; VAN APELDOORN, Bastiaan. US–China relations and the liberal world order: contending elites, colliding visions? *International Affairs*, Oxford, ,v. 94,n. 1, p. 113–131, 2018. DOI: 10.1093/ia/iix232

DE GRAAFF, Nana; VAN APELDOORN, Bastiaan. US elite power and the rise of ‘statist’ Chinese elites in global markets. *Int Polit*, 2017. DOI 10.1057/s41311-017-0031-2

DE GRAAFF, Nana. Global Networks and the Two Faces of Chinese National Oil Companies. *Perspectives on Global Development and Technology*, 2014, p. 539-563.

DIERCKX, Sascha. China’s capital controls: Between contender state and integration into the heartland. *International Politics*,v. 52, 2015 ,p. 724–742. DOI:10.1057/IP.2015.16

GARCIA. Ana Elisa. BRICS: um balanço crítico. *Cadernos do CEAS*, Salvador/Recife, n. 241, mai./ago., 2017, p. 374-391. ISSN : 2447-861X

GARCIA, Ana; RAMOS, Leonardo; RODRIGUES, Fernanda; PAUTASSO, Diego. A Decade of Emergence: The BRICS’ Institutional Densification Process. *JCIR Special Issue*, 2018.

GILL, Stephen. *Power and Resistance in the New World Order*. New York, Palgrave Macmillan. 2002, 2008.

GILL, Stephen. The constitution of global capitalism. Los Angeles, The International Studies Association Annual Convention, 2000.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

LOPES, Bárbara. China’s oil diplomacy in africa: uma análise sobre a atuação das estatais petrolíferas chinesas em Angola e Nigéria. 2015. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte.

MCNALLY, Christopher. Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy. *World Politics*, Cambridge, v. 64 ,n. 04, 2012, p. 741 – 776

MONTENEGRO, Renan. Crise ou afirmação da hegemonia americana? Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 3 ,n. 2, 2015 p. 247-265.

OVERBEEK, Henk. "Globalizing China: A Critical Political Economy Perspective on China’s Rise." In: CAFRUNY, Alan; SIMONA, Talani; MARTIN, Gonzalo. *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

PRASHAD, Vijay. “Neoliberalism with Southern Characteristics. The rise of the BRICS”. Rosa Luxemburg Foudation – New York Office. May, 2013.

PETRY, Almiro. Neoliberalismo e globalização na América Latina. *Usinos*, 008. Disponível em: <

<http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/neoliberalismo.pdf>> Acesso em: 5 jan.2019

VAN APELDOORN, Bastiaan; OVERBEEK, Henk. Introduction: The life course of the neoliberal Project and the global crisis. In: VAN APELDOORN, Bastiaan; OVERBEEK, Henk. Neoliberalism in crisis. Palgrave Michelan, 2012. DOI 10.1057/9781137002471

VAN DER PIJL, K. Is the east still red? The contender state and class struggles in China. Globalizations, v. 9, n. 4,2012, p. 503–516.

VAN DER PIJL, K. Transnacional Classes and International Relations .London, Routledge, 1998.

A Estratégica da Modernização Militar das Grandes Potências, Guerras Regionais e a Distribuição de Poder no Sistema Interestatal

Lucas Kerr de Oliveira¹²⁸

Ana Karolina Morais da Silva¹²⁹

Resumo: Este artigo tem como objetivo geral analisar as transformações da distribuição de poder do sistema interestatal contemporâneo, consideradas duas variáveis principais, (I) a modernização das capacidades militares das grandes potências (EUA, Rússia e China), considerando as capacidades estratégicas e convencionais; (II) o engajamento das grandes potências em disputas por áreas de influência, especificamente em guerras regionais, considerando as conflagrações tradicionais e as “novas guerras” regionais indiretas, desde as revoluções coloridas, guerras por procuração (*proxy*) e guerras híbridas. Parte-se da premissa de que assistimos a uma progressiva intensificação da competição entre as grandes potências por áreas de influência e recursos, assim como da competição militar. A hipótese central é que estas transformações corroboram para a consolidação de uma multipolaridade desequilibrada, com potencial aumento da relevância das potências regionais no conjunto das disputas por áreas de influência entre as grandes potências. A modernização militar impacta diretamente as capacidades ofensivas e defensivas destes países, assim como suas respectivas percepções de ameaça e grau de liberdade para estabelecer determinadas políticas em relação às demais potências, alterando, portanto, constantemente o perfil da distribuição de poder no sistema interestatal. Esta se dá em múltiplos níveis, envolvendo desde a modernização estratégica nuclear e missilística (incluindo mísseis balísticos e de cruzeiro), até a modernização de outras capacidades convencionais e de uso estratégico,

¹²⁸ Professor de Relações Internacionais e Integração e do Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEG).

¹²⁹ Graduanda de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Membro do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEG). Bolsista de Iniciação Científica – PIBIC/UNILA.

desde a inteligência até a negação de área e de acesso (A2/AD). A partir da construção de tais capacidades, são alteradas as formas e graus de liberdade das grandes potências para se engajarem em disputas geopolíticas por áreas de influência em meio a guerras regionais, seja utilizando métodos tradicionais, seja através de novas táticas de confronto. Em conjunto, estas duas variáveis podem ser consideradas centrais para explicar o processo de constante mudança na distribuição de poder do sistema interestatal centrado na política das grandes potências.

Palavras-chave: Modernização Militar; Guerras Regionais; Grandes Potências; Distribuição de Poder; Sistema Interestatal.

1. Introdução

O Sistema Interestatal está permeado pela competição econômica por riqueza, assim como pelas rivalidades interestatais por segurança e poder, entremeadas pelas disputas geopolíticas por territórios e áreas de influência. Na contemporaneidade, evidencia-se a gradativa redistribuição do poder econômico global, ao passo que se mantém uma continuidade e intensificação das disputas geopolíticas por áreas de influência e recursos estratégicos. Nas relações geopolíticas interestatais, observamos a multiplicação dos conflitos híbridos, de caráter assimétrico, irregular, marcados por um forte componente civil e que geralmente contam com a participação indireta de potências através de *proxies*.

Assim, este artigo está centrado na análise da distribuição do poder no sistema interestatal, utilizando como variáveis (I) a modernização militar estratégica dos Estados Unidos, Rússia e China de maneira comparativa, e, relacionando-a com (II) as disputas entre estes países por zonas de influência e recursos, especialmente através de guerras regionais irregulares, utilizando estes elementos do acirramento da disputa interestatal para compreender o processo de consolidação de uma multipolaridade desequilibrada ou assimétrica na contemporaneidade.

Partimos da premissa de que o Sistema Internacional contemporâneo é marcado pelos conflitos e disputas resultantes do acirramento da competição econômica e geopolítica entre as grandes potências globais e as potências médias regionais. Neste processo, as grandes potências buscam ampliar continuamente suas zonas de influência – especialmente nas suas respectivas regiões ou entorno geográfico imediatos – a fim de reduzir a influência de potências competidoras e assegurar a estabilidade de seus aliados. Considerando os conflitos resultantes das disputas entre esses blocos de poder, podemos extrair elementos úteis à análise da redistribuição de poder a nível global e estrutural.

2. A distribuição de poder no Sistema Interestatal contemporâneo

O conceito de *equilíbrio de poder* remonta à origem histórica do moderno

sistema interestatal, o qual para Arrighi se originou do embate entre a lógica capitalista e a lógica territorialista. Devido à necessidade dos Estados europeus de garantirem condições jurídicas favoráveis para a acumulação de capital (a proteção da propriedade privada), a lógica capitalista prevaleceu e, a partir da constituição de jurisdições nacionais independentes, os Estados elaboraram um sistema interestatal anárquico, no qual não há uma entidade supranacional que interfira na soberania de cada Estado (como era a Igreja Católica no sistema medieval, uma mediadora de conflitos internacionais), e a partir do marco da Paz de Vestfália de 1648 a autonomia jurídica passou a ser responsável pelo o que denomina-se como equilíbrio de poder entre os Estados modernos, um equilíbrio necessário para que esses Estados acumulassem capital, e que só poderia ser obtido através da secularização do Estado; o sistema interestatal moderno, portanto, se consolidou como consequência e também como um alicerce para o desenvolvimento capitalista (ARRIGHI, 2006).

Entretanto, a igualdade jurídica existente entre os Estados, ou seja, o equilíbrio de poder formal, “é uma ficção, pela simples razão de que alguns estados têm mais poder do que outros, o que faz com que o direito internacional seja uma teia que prende a mosca mais fraca, mas deixa passar o mais forte” (GULLO, 2018, p. 151). A igualdade jurídica não se traduz automaticamente em igualdade de fato porque o poder – e não a normatividade jurídica – é o elemento que determina as relações interestatais e, conseqüentemente, os Estados mais poderosos nem sempre se submetem à ordem jurídica.

O sistema político fundado por Vestfália, de acordo com Fiori, é um sistema em plena expansão, no qual os Estados competem entre si por força de uma coerção sistêmica que os leva à expandirem-se para sobreviver. Esta “compulsão expansiva” do sistema leva os Estados que o compõem a buscarem mais territórios para acumularem posições monopólicas de poder e de riqueza, o que por consequência gera a busca por um “poder cada vez mais global”, que possua abrangência sobre amplos territórios e populações (FIORI, 2007, p. 80).

Na prática, o equilíbrio de poder é um estado no qual as unidades do Sistema Internacional neutralizam o poder umas das outras mutuamente. Neste ponto, faz-se importante conceitualizar o que significa poder no Sistema Internacional. Neste trabalho, o conceito de poder adotado será o mesmo

empregado por Raymond Aron, para o qual “*poder* é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”, e distingue entre “*potência defensiva* (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e *potência ofensiva* (a capacidade de uma unidade política de impor a uma outra sua vontade)” (ARON, 2002, p. 99).

Ademais, o poder pode ser compreendido tanto como uma potencialidade (poder potencial) como uma realidade material (poder concreto). Existem três tipos de fontes de poder: (I) fontes naturais: território, população, recursos naturais; (II) fontes tangíveis de poder: recursos econômicos, desenvolvimento industrial-tecnológico, capacidade militar; e (III) fontes intangíveis de poder: imagem nacional, apoio público, capacidade de liderança (MINGST, 2003).

Tabela 1. Fontes de poder no Sistema Internacional

Fontes de poder	Elementos
Fontes naturais	Território, população, recursos naturais.
Fontes tangíveis	Recursos econômicos, desenvolvimento industrial-tecnológico, capacidade militar.
Fontes intangíveis	Imagem nacional, apoio público, capacidade de liderança.

Elaborado pelos autores. Fonte: MINGST, 2003, p. 106-109.

Ademais, a consideração analítica das capacidades de transformar poder potencial em poder concreto, leva à perspectiva de se utilizar esta variável como um critério relevante para explicar as grandes transformações nas correlações de força entre os principais polos de poder no Sistema Internacional, ou o funcionamento e dinâmica dos processos que levam à guerra ou à paz no Sistema Internacional. Dentre os mecanismos transformadores de poder, os mais importantes seriam aqueles que envolvem atividades industriais, pois representam o setor que teria maior relevância para produzir capacidades materiais de uso imediato. Mais especificamente, considerando as diferentes

modalidades ou setores da atividade industrial, o ramo mais importante seria o complexo industrial de defesa, pois é este que permite construir as capacidades militares necessárias para um Estado conseguir defender sua Soberania.

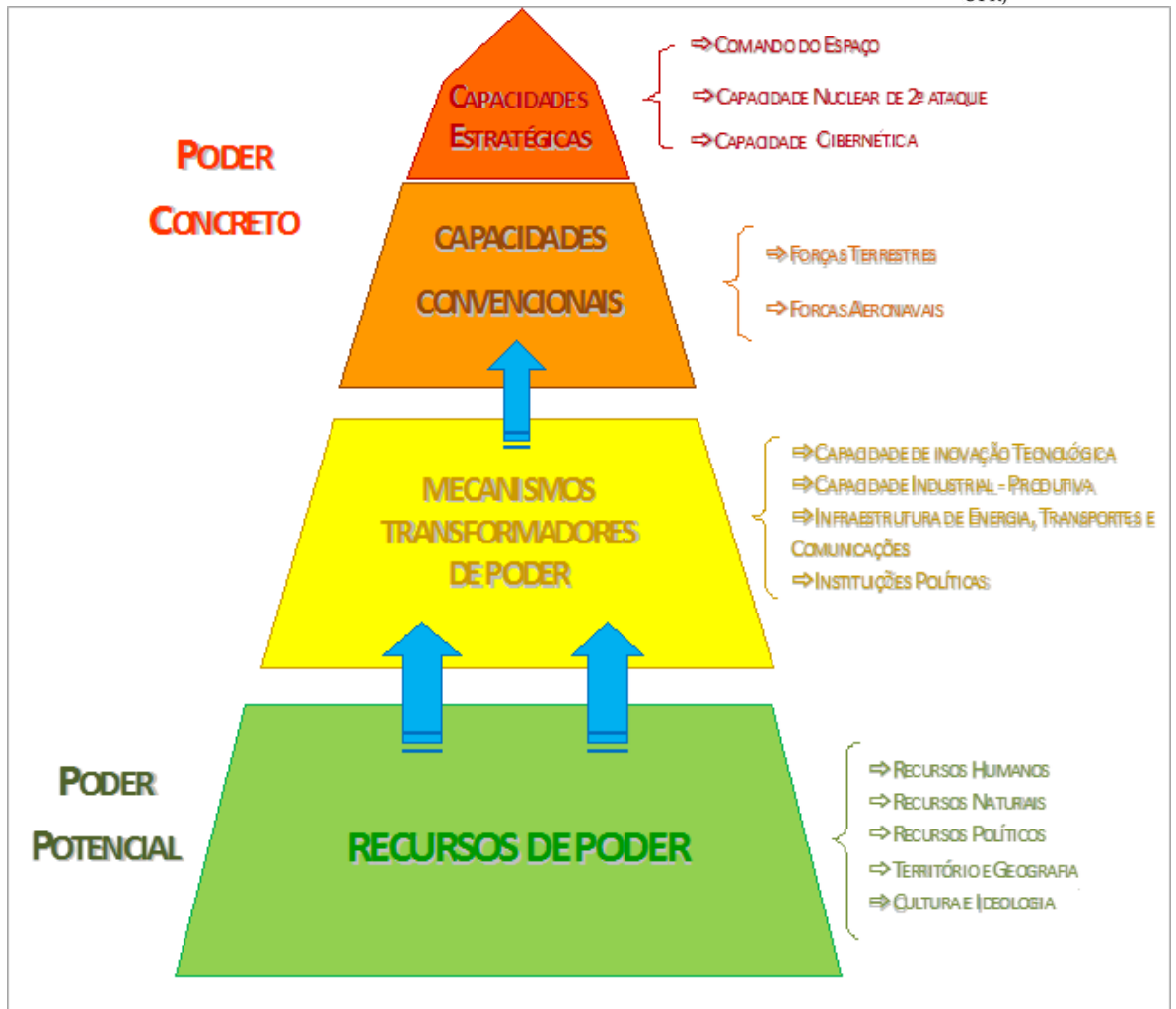
FIGURA 1. – A TRANSFORMAÇÃO DOS RECURSOS DE PODER EM PODER CONCRETO



Fonte: KERR OLIVEIRA 2012

Mesmo considerando a disponibilidade de recursos de poder, apenas uma destas duas potências sobreviveu à intensa e agressiva competição internacional do século XX. Em grande medida pode-se considerar que o colapso da URSS ocorreu principalmente devido à impossibilidade daquela potência de sustentar os “*esforços logísticos e econômicos necessários para manter paridade nuclear estratégica com os Estados Unidos*” (ÁVILA, MARTINS & CEPIK, 2010, p. 50).

Figura 1. 2. – Hierarquização de formas de Poder e Mecanismos de Transformação de Poder



Fonte: adaptado de OLIVEIRA, 2011, p. 24

Neste contexto, o conceito de *polaridade* faz referência ao número de atores que compõem um dado equilíbrio de poder dentro do sistema. A unipolaridade faz referência a uma estrutura na qual há apenas uma grande potência despontando em relação às demais, e esta possui ampla superioridade em todos os âmbitos da política internacional (econômico, geopolítico, sociocultural, etc), bem como a capacidade para ditar as normas e a agenda da ordem internacional e controlar as principais fontes de poder disponíveis. A bipolaridade se refere a um equilíbrio de poder entre duas grandes potências, no qual uma sempre está balanceando a outra nos diversos âmbitos da política internacional. A multipolaridade, por fim, se refere a um equilíbrio de poder composto por múltiplas potências, sendo que o poder de cada uma destas pode estar mais ou menos concentrado em cada um dos âmbitos da política

internacional, o que gera a possibilidade de existir uma multipolaridade equilibrada (em que o poder das potências está mais ou menos equiparado em diversos âmbitos) ou desequilibrada (em que o poder das potências em diversos âmbitos é desigual). Por fim, um sistema unipolar seria fundamentalmente liderado por um Estado hegemônico (BARBÉ, 1995).

Assim, a polaridade do Sistema Internacional é definida de acordo com a quantidade de *potências* exercendo influência sobre o sistema. Uma Grande Potência pode ser definida com base nas suas capacidades, comportamento ou interesses, entretanto, a combinação das três abordagens é possível, uma vez que as capacidades são fundamentais para que um Estado se comporte e defenda interesses de uma Grande Potência (KERR OLIVEIRA, 2012).

Para Fiori (2007), existe uma contradição intrínseca ao sistema mundial que torna impossível a ascensão de um império global: a constante necessidade de expansão do poder dos Estados que compõem o sistema. Embora haja uma clara tendência à centralização e à monopolização do poder e da riqueza, esta nunca se materializou em um império global porque a ascensão de um império global implicaria na anulação das possibilidades de expansão do poder dos Estados que compõem o sistema mundial e, portanto, seria destruído o mecanismo de acumulação que mantém o próprio sistema em constante expansão. Acrescenta:

Essa contradição do sistema mundial impediu o nascimento de um império global, mas não impediu a oligopolização precoce do controle do poder e da propriedade da riqueza, nas mãos de um pequeno grupo de estados que se transformaram nas Grandes Potências, com capacidade de imposição da sua soberania e do seu poder muito além de suas fronteiras nacionais. Uma espécie de núcleo central do sistema, que nunca teve mais do que seis ou sete “sócios”, todos eles europeus, até o início do século XX, quando os Estados Unidos e o Japão ingressaram no “círculo governante” do mundo. Além disto, estes estados sempre colocaram barreiras à entrada de novos “sócios” e, apesar de suas relações competitivas e bélicas, sempre mantiveram entre si relações complementares (FIORI, 2007, p. 80).

Portanto, embora a ascensão de um império global que controle isoladamente o Sistema Internacional seja dificultado pela própria necessidade sistêmica de expansão contínua, a tendência à centralização e à monopolização do poder e da riqueza ainda é latente. Esta tendência se traduz na formação de hierarquias entre os Estados que compõem o sistema. Esta tendência se traduz

na formação de hierarquias entre os Estados que compõem o sistema, e é sobre esta hierarquia que o conceito de *hegemonia* é aplicado.

Uma hegemonia mundial, conforme o conceito empregado por Arrighi, se refere “à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas” (ARRIGHI, 2006, p. 27). Ainda de acordo com o autor, o poder de uma hegemonia mundial é diferente da simples dominação, pois a hegemonia é a associação do poder à dominação, a qual é ampliada pela liderança intelectual e moral exercida pelo Estado hegemônico.

A formulação de Arrighi retoma à formulação de Gramsci que, à sua vez, reformula a concepção de Maquiavel, segundo a qual o poder é a combinação entre coerção e consentimento, ou seja, uma combinação entre o uso da força ou a ameaça de uso da força e a aquiescência, que implica liderança moral (ARRIGHI, 2006). Além de combinar coerção e consentimento, uma potência hegemônica deve possuir a capacidade de universalizar seus interesses próprios como os interesses gerais dos atores que compõem o sistema internacional, uma vez que:

Um Estado dominante exerce uma função hegemônica quando lidera o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral. É esse tipo de liderança que torna hegemônico o Estado dominante (ARRIGHI, 2006, p. 29).

Arrighi ainda indica que na história do moderno sistema interestatal existiram três hegemonias: a hegemonia holandesa, a hegemonia britânica e a hegemonia estadunidense. As três são caracterizadas por produzirem importantes inovações tecnológicas e acumularem riqueza o que, conseqüentemente, lhes conferiu a capacidade de reestruturar o sistema mundial de forma que garantisse as condições necessárias para que pudessem expandir sua influência. Ao contrário das outras duas, a hegemonia holandesa não pode ser considerada muito exitosa porque não estava nos interesses da Holanda se constituir como uma hegemonia após a Guerra dos Trinta Anos. A hegemonia britânica esteve focada no imperialismo e no livre cambismo, e manteve o controle do sistema financeiro nas mãos do Estado, através das companhias inglesas, que possuíam participação parcial dos governos. A hegemonia estadunidense, por outro lado, apostou na descolonização e na pressão pela abertura unilateral de mercados, mantendo o controle do sistema

financeiro nas mãos de grupos privados, devido ao papel preponderante das empresas multinacionais sediadas no país norte-americano (ARRIGHI, 2006).

Em sua análise das hegemonias já existentes, Arrighi (2006) destaca o controle das altas finanças, associada aos ciclos de acumulação e inovação tecnológica, como elemento importante para determinar o que define uma potência hegemônica. Neste sentido, o poder econômico, mais especificamente o poder financeiro, opera como base material fundamental para o poder político exercido pela potência hegemônica em cada período histórico. Para haver uma transição hegemônica, portanto, esta implica a transferência do poder financeiro de uma potência para outra - o que implicaria uma mudança estrutural no sistema.

Ainda sobre a transição hegemônica em Arrighi, Fiori explica:

Apesar de ser uma teoria cíclica, sobre processos recorrentes, Giovanni Arrighi atribui, muitas vezes, uma dimensão revolucionária ao fim do “ciclo americano”, numa clara analogia com a teoria de imperialismo de Lênin, na qual a “etapa superior” do capitalismo seria, ao mesmo tempo, a ante-sala da revolução socialista mundial. Com a diferença que, na teoria marxista do imperialismo do início do século XX, a revolução e a superação do sistema capitalista não eram um subproduto do “declínio inglês”, mas, muito pelo contrário, o resultado da expansão vitoriosa do capitalismo, e do próprio imperialismo (FIORI, 2004, p. 15-16).

Ademais, apesar da divergência entre as abordagens de autores neomarxistas, como Arrighi, e autores realistas, como Rasler e Thompson, estes convergem entre si pelo método de análise baseado na história da economia política ao abordarem o conceito de hegemonia. Rasler e Thompson também periodizam os ciclos de hegemonia baseados na centralidade hegemônica de algumas potências ao longo da história e reconhecem os picos de desenvolvimento tecnológico como os grandes responsáveis por impulsionarem o crescimento econômico e, conseqüentemente, a concentração de poder em determinados Estados. Para estes autores o desenvolvimento tecnológico é essencial para a ascensão de poderes hegemônicos (RASLER; THOMPSON, 2005).

Entretanto, Rasler e Thompson divergem de Arrighi ao considerarem que o poder naval relativo, baseado no poder econômico, é definitivo para determinar o que é uma potência hegemônica. Para ambos, o poder naval é

importante para garantir poder comercial, ao mesmo tempo que fornece a diferença básica entre uma potência regional e uma potência global, pois a primeira focaliza seus esforços em desenvolver um forte exército, pautando-se em sua escala de poder regional, enquanto a segunda tende a priorizar suas forças navais, pautando-se em sua escala de poder global que exigiria transitar para além do seu entorno imediato (RASLER; THOMPSON, 2005). Já a transição hegemônica, para Rasler e Thompson, é um processo de desconcentração e reconcentração de poder econômico, político e militar, o qual não ocorre de forma pacífica mas sim por meio de uma guerra mundial que gera uma nova hierarquia no sistema internacional (idem, p. 308-310).

Outro autor que postula que o poder econômico associado à capacidade de inovação tecno-científica é uma determinante fundamental para que um Estado se torne uma potência hegemônica é Robert Gilpin (1971) que, com sua teoria de estabilidade hegemônica, defende que sem uma potência hegemônica para ditar regras o sistema internacional se torna instável. Tratando-se de um autor realista, Gilpin combina o conceito de hegemonia com o de equilíbrio de poder e atenta para o papel desempenhado pela Grã Bretanha no balanceamento de poder europeu durante o período da *Pax Britânica* (GILPIN, 1971). Para Gilpin, o Sistema Interestatal é essencialmente competitivo e conflitivo, levando a sucessão sistemática de hierarquias de poder internacional. Dentro deste sistema, onde há uma constante ascensão e queda do poderio dos Estados, a guerra cumpre o papel fundamental de reordenar a hierarquia sistêmica. A guerra é o elemento que rege as grandes transformações do SI; é o elemento regulador do desequilíbrio de poder (GILPIN, 1981).

O debate acerca da hegemonia perpassa diretamente a discussão acerca da estabilidade sistêmica. Para Fiori, dentro deste sistema em constante expansão no qual os Estados e economias nacionais dominantes são os líderes, não há a possibilidade de paz ou de equilíbrio e estabilidade nos mercados internacionais uma vez que as grandes potências sempre atuarão de forma expansionista, mesmo quando já tenham acumulado poder e riqueza e se mantenham no topo da hierarquia do sistema. Desta forma, o “líder ou *hegemon*, é sempre desestabilizador da sua própria situação hegemônica porque ‘quem não sobe, permanentemente, cai’, dentro deste sistema mundial” (FIORI, 2007,

3. A Modernização Militar Estratégica das Grandes Potências

A política externa e de segurança dos EUA, em uma perspectiva de longa duração, foi historicamente direcionada para assegurar a hegemonia regional na América do Norte e, a partir disso, alcançar uma hegemonia global (MEARSHEIMER, 2007; FRIEDMAN, 2012). A operacionalização dessa política de grande potência, que pode ser entendida também como uma Grande Estratégia, até a Primeira Guerra Mundial foi influenciada de maneira alternada por agendas de política externa baseadas nos pressupostos da Doutrina Monroe (busca pela hegemonia hemisférica) ou do Destino Manifesto (busca pela hegemonia global). A partir da Primeira Guerra Mundial, a Grande Estratégia estadunidense foi influenciada por uma terceira vertente multilateralista de inspiração wilsoniana, a qual foi retomada em governos como os de Roosevelt e Barack Obama (FRANÇA *et al*, 2013).

A partir da década de 1990, com a dissolução da URSS, a política internacional adentrou um processo de afirmação da hegemonia estadunidense que se materializou tanto pela via econômica, com a imposição de reformas estruturais e liberalização comercial a grande parte do mundo (na América Latina, por exemplo, com o Consenso de Washington), quanto pela via militar, através de inúmeras intervenções em países de inexpressiva capacidade bélica. Portanto, os anos 1990:

Foi o momento em que o sistema mundial deixou para trás, definitivamente, a perspectiva de um modelo “regulado” de “governança global” e de “hegemonia benevolente” e começou a experimentar o novo projeto imperial americano que começou a ser desenhado nos anos 1970, e alcançou “velocidade de cruzeiro” na década de 1990, no período em que a China ainda digeriria a sua própria mudança de estratégia econômica e geopolítica internacional (FIORI, 2007, p. 87).

Ao terminar a década de 1990 a distribuição geopolítica das novas bases militares dos Estados Unidos pelo mundo demonstravam a construção de “um novo ‘cinturão sanitário’, separando a Alemanha da Rússia e a Rússia da China”

(FIORI, 2007, p. 88), assim como a superioridade do país norte-americano no âmbito militar à nível global, controlando uma fortíssima infraestrutura que sustenta sua superioridade geopolítica em relação às demais potências, contando “com mais de 700 bases ao redor do mundo, com acordos de ‘apoio militar recíproco’ com cerca de 130 países, com o controle soberano de todos os oceanos e com a capacidade de intervenção quase instantânea em qualquer ponto do espaço aéreo mundial (idem).

Após 2001, a estratégia de segurança nacional dos EUA lançou o mundo em uma retórica de guerra que opõe Ocidente a Oriente e tensiona conflitos em todas as partes, ao passo que as intervenções da grande potência passaram a ser cada vez menos aceitas pela comunidade internacional, o que se intensificou a partir da invasão da OTAN à Líbia, e a partir de 2013 com a participação russa na Guerra na Síria, com o país eurasiático adotando uma postura mais assertiva e anti-ocidental dentro do conflito.

Na opinião de Friedman, os Estados Unidos perderam de vista a sua estratégia de longo prazo e têm supervalorizado sua capacidade de projetar poder. Assim, a prioridade dos Estados Unidos deveria ser a retomada de uma estratégia global equilibrada baseada em opor poderes regionais uns contra os outros para impedir a ascensão de poderes regionais hegemônicos, instalando equilíbrios de poder regionais através de mecanismos diplomáticos e econômicos (FRIEDMAN, 2012).

Friedman traça que, para garantir sua segurança física e um sistema econômico internacional relativamente livre, os Estados Unidos deveriam retomar sua política de manutenção de equilíbrios regionais começando pelo Oriente Médio. O autor considera que depois de 2001 os EUA perderam ainda mais sua visão estratégica de longo prazo, passando a perseguir uma meta estratégica inatingível devido à sua própria formulação: a erradicação do terrorismo. Isto porque os ataques ao Afeganistão e ao Iraque visavam, meramente, espoliar e instaurar o caos, o que se trata de uma estratégia de curto prazo. Portanto, os Estados Unidos estariam estrategicamente desequilibrados (FRIEDMAN, 2012).

Assim, a *National Defense Strategy* dos EUA publicada em 2018, define

que:

Hoje, estamos emergindo de um período de atrofia estratégica, cientes de que nossas vantagens competitivas nas forças armadas tem sido corroída. Estamos enfrentando um aumento da desordem global, caracterizada pelo declínio da ordem internacional de longa data baseada em regras - criando um ambiente de segurança mais volátil do que qualquer outro que tenhamos experimentado na memória recente. A concorrência estratégica interestatal, não o terrorismo, é agora a principal preocupação na segurança nacional dos EUA (U.S.A., 2018, p. 1).

Avança-se argumentando que a China utiliza táticas econômicas predatórias que colocam em risco a segurança estadunidense e que a Rússia tem violado as fronteiras das nações vizinhas e utiliza seu poder de veto para constranger essas nações. Inclui ainda a Coreia do Norte e o Irã como dois Estados rivais. Entretanto, dá maior peso para o papel desempenhado pelas potências:

O desafio central à prosperidade e segurança dos Estados Unidos é a re-emergência da competição estratégica de longo prazo pelo o que a Estratégia Nacional de Segurança classifica como potências revisionistas. Está cada vez mais claro que a China e a Rússia querem moldar um mundo consistente com seu modelo autoritário - ganhando autoridade de veto sobre as decisões econômicas, diplomáticas e de segurança de outras nações (U.S.A., 2018, p. 2).

Segundo a *U.S. National Defense Strategy* de 2018, o ressurgimento da competição estratégica de longo prazo, a rápida dispersão de tecnologias, novos conceitos de guerra e competição, o enfraquecimento da ordem mundial do pós-Segunda Guerra Mundial e os desafios à superioridade militar estadunidense são elementos que exigem uma reorientação estratégica baseada na formação de uma Força Conjunta que seja mais letal, resiliente e rapidamente inovadora, além da solidificação de aliados e parceiros, visando manter a influência estadunidense e equilíbrios favoráveis de poder que favoreçam a ordem internacional vigente. Ainda, se afirma que o Departamento de Defesa “irá fornecer as capacidades e agilidade necessárias para prevalecer em conflito e preservar a paz através da força” (U.S.A., 2018, p. 1).

O documento aponta que os Estados Unidos buscarão seus objetivos através de uma postura estrategicamente previsível, mas operacionalmente

imprevisível; promoverão uma mentalidade competitiva; irão construir uma força militar mais letal, modernizar suas principais capacidades, incluindo o *hardware* (equipamentos), mas também os conceitos operacionais; fortalecendo alianças e atraindo novos parceiros. Para o Departamento de Defesa estadunidense, os custos do não cumprimento dos objetivos de defesa dos EUA levariam à diminuição da influência global do país, corroendo a coesão entre seus aliados e parceiros e reduzindo seu acesso aos mercados, afetando os padrões de consumo que sustentam a prosperidade de sua sociedade (U.S.A., 2018).

A sua vez, a estratégia de segurança nacional da Rússia segue algumas tendências históricas da política externa adotada pelo país:

- (i) a centralização de poder, que devido à sua geografia e ao seu território imenso, mostrou-se imperativa em diversos momentos; (ii) a ideia de cerco, atrelada à ideia de que seu território está cercado por diversos polos de poder, correndo risco de invasão constante; e (iii) a busca por autonomia e por consolidar-se como uma grande potência (CALICH *et al*, 2013, p. 49).

A Rússia desempenhou ao longo de sua história um papel único no cenário internacional: faz parte tanto do equilíbrio de poder europeu quanto do asiático, entretanto, “contribui apenas de modo intermitente para o equilíbrio da ordem internacional”. O país foi responsável por evitar o domínio da Europa por um único poder em vários momentos da história: conteve a Carlos XII da Suécia, a Napoleão e a Hitler. Ao longo dos séculos a sua política seguiu ciclos de expansão e de retração, em que se organiza internamente e volta a lançar-se no expansionismo territorial, “como uma maré atravessando uma praia. De Pedro, o Grande, a Vladimir Putin, as circunstâncias mudaram, mas o ritmo permaneceu extraordinariamente coerente (KISSINGER, 2015, p. 42).

No contexto contemporâneo, a Rússia voltou a ocupar o posto de importante polo de poder político-militar no Sistema Internacional. Embora encontrando respaldo dos EUA e UE para a retomada do controle da totalidade do território da República da Chechênia, em 2004, este foi um ponto de inflexão que demonstrou uma virada na lógica de retrocesso fronteiriço iniciado com a dissolução da União Soviética. Em 2004, o intento da Revolução Laranja no território ucraniano tensionou as relações da Rússia com o Ocidente

(FRIEDMAN, 2012). Já em 2008, o ataque georgiano contra a Ossétia do Sul, apoiado pelos EUA, foi rapidamente respondido pela Federação Russa, que derrotou o exército da Geórgia e ocupou parte do seu território. Também no ano de 2008 deu-se início ao maior programa de modernização e capacitação das forças armadas russas desde a queda da URSS (MATVEEV & RUSAKOVA, 2015).

A partir deste ponto, a Rússia voltou a agir de maneira mais assertiva sobre suas fronteiras, visando consolidar uma zona de influência regional que estabilize o cenário político em sua periferia e, para tal, fundou em 2011 a União Euroasiática, com claras intenções de recuperar a hegemonia russa em suas fronteiras imediatas. Após isso, a anexação da Crimeia e a intervenção russa no conflito sírio confirmaram a intenção e a capacidade do país de posicionar-se como uma grande potência militar.

A mais recente estratégia de segurança nacional da Rússia com tradução para o inglês é a *Russian Military Doctrine* publicada em dezembro de 2014. Neste documento, considera-se que o cenário internacional contemporâneo é caracterizado pelo aumento da competição global, pelo aumento da tensão nas diversas áreas de interação interestatais e inter-regional, e pela rivalidade de valores e padrões de desenvolvimento. Muitos objetivos são abordados pela doutrina, entretanto, o que mais se destaca, justamente por operar como um fio condutor para todos os demais, é o objetivo de tornar reconhecível o prestígio e a capacidade para liderança russos, especialmente para a resolução de conflitos que estão nas fronteiras russas. Angariar para si o reconhecimento de uma grande potência e desenvolver-se economicamente são objetivos centrais (RUSSIA, 2014).

O documento de 2014 ainda ressalta o papel da OTAN como um perigo à sua segurança nacional, especialmente pela proximidade desta com suas fronteiras. Neste sentido, os Estados Unidos e seus aliados estão, de acordo com a visão estratégica russa, implementando contra o país uma estratégia de contenção devido à sua política externa independente. O uso de forças militares, por parte da OTAN, contra países aliados ou fronteiraços à Rússia também são percebidos como um perigo (RUSSIA, 2014).

Finalmente, a política externa e de segurança da China pode ser analisada a partir do chamado *sistema sinocêntrico*.

Segundo esse conceito tradicional, a China considerava a si mesma, em certo sentido, o único governo soberano do mundo. Seu imperador era tratado como uma figura de dimensões cósmicas e uma peça fundamental a unir os planos humano e divino. Seu raio de ação não era um Estado soberano da “China” — ou seja, os territórios diretamente sob seu controle —, mas sim “Tudo que Existe sob o Céu”, uma área da qual a China constituía a parte central, civilizada: o “Império do Meio”, inspirando e aperfeiçoando o resto da humanidade (KISSINGER, 2015, p. 149).

O conceito de ordem mundial sinocêntrico, fortemente marcado pela filosofia confucionista, definiu a atuação política internacional chinesa por aproximadamente 2000 anos. A cerimônia, tema central do confucionismo, também foi central na relação chinesa com outros Estados, pois de acordo com o conceito sinocêntrico de ordem mundial todos os países estariam subordinados à China e o estabelecimento de relações diplomáticas com o império central da humanidade demandaria dos outros países tributos e rituais que os tornassem dignos de tal feito. Tampouco era considerada a diplomacia uma troca entre iguais; a diplomacia era fruto da benevolência chinesa para com os Estados incivilizados que precisavam ser guiados até o patamar de civilização – até então, unicamente ocupado pela China (KISSINGER, 2015).

Concomitantemente ao desgaste da estratégia estadunidense, a ascensão econômica da China marca uma gradual redistribuição do poder econômico e político-militar no plano internacional: enquanto os EUA mantêm uma superioridade político-militar que só pode ser desafiada, de longe, pela Rússia e a China, especialmente em seus entornos imediatos, a China está cada vez mais próxima de liderar a economia internacional – este processo gera uma pulverização do poder internacional, uma vez que o crescimento econômico de longo prazo – dependente de inovações tecnológicas – e a concentração de poder estão intrinsecamente relacionados com a ascensão e queda de hierarquias globais e regionais (RASLER & THOMPSON, 2005).

Ademais do seu crescimento econômico, a China está ampliando suas capacidades militares e impressiona por sua capacidade de planejamento e

investimento estratégico de longo prazo, algo que se evidencia no projeto da “Nova Rota da Seda” ou Iniciativa *One Belt One Road Initiative* (OBOR) “representa uma *ampliação e aprofundamento* de proatividade da China na configuração da dinâmica de integração regional” (PAUTASSO & UNGARETTI, 2017, p. 28).

Para Kaplan, a estratégia chinesa “mais se limita a preencher vácuos do que a investir contra Estados rivais” (KAPLAN, 2013, p. 216). É uma estratégia que prioriza as fronteiras terrestres imediatas do Estado chinês, o que exige uma capacidade para preencher os vácuos que surgem em seu entorno territorial, indicando que a China goza de uma segurança terrestre altíssima, uma vez que é capaz de preencher esses vácuos sem a necessidade de uma força terrestre expedicionária. Isto se deve ao esforço da diplomacia chinesa nos últimos anos para promover resoluções aos seus conflitos fronteiriços (exceto com a Índia):

A China assinou acordos militares com a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão e o Tadjiquistão. “A estabilização das fronteiras terrestres chinesas talvez seja uma das mais substanciais mudanças geopolíticas na Ásia nas últimas décadas”, escreve Jakub Grygiel. [...] Desde a Antiguidade, a China preocupa-se com a possibilidade de algum tipo de invasão por terra. [...] Analogamente, foi a situação ora favorável em terra, mais do que qualquer outra variável, que permitiu que os chineses começassem a construir uma grande Marinha e restabelecessem o Pacífico, e talvez até o Índico, como parte de sua geografia (KAPLAN, 2013, p. 217).

A China dá seus primeiros passos em tornar-se uma grande potência marítima. De maneira geral, esse movimento está relacionado à uma estratégia de dissuasão: “congregar tamanha capacidade ofensiva e defensiva ao longo de sua orla marítima que a Marinha norte-americana, no futuro, terá de pensar duas, três vezes antes de se interpor entre a Primeira Cadeira de Ilhas e o litoral chinês” (KAPLAN, 2013, p. 221). Ainda, sobre o desenvolvimento de capacidades A2/AD (*anti-access/area denial*), no qual a China tem investido pesadamente nos últimos anos, Kaplan argumenta que os chineses pretendem utilizá-los para influenciar os Estados Unidos e evitar a guerra, em última instância. Desta forma, a confrontação militar direta não é a parte central da estratégia chinesa (*idem*).

A análise das capacidades de dissuasão convencionais necessárias é desenvolvida a partir da observação das estratégias Anti-Acesso e de Negação

de Área (A2AD), sem desconsiderar as implicações das estratégias contemporâneas contrárias, ou seja, das tentativas de superação das capacidades defensivas de A2AD com o uso de estratégias híbridas defensivo-ofensivas como o Bloqueio Naval (Offshore Control) e outras claramente ofensivas como o de “Batalha Aeronaval” (AirSea Battle). O acrônimo A2AD é utilizado para descrever o conjunto de capacidades de negação de área e negação de acesso, sendo um conceito desenvolvido para explicar especialmente as capacidades de defesa desenvolvidas pela China nas últimas décadas, especialmente devido aos programas de modernização militar chineses adotados a partir dos anos 1980 e 1990. Estes programas estão relacionados ao processo de preparação chinesa para a guerra, em menor escala para a guerra contra a URSS e, em maior escala, da preparação para o enfrentamento de potências navais ocidentais a partir dos anos 1980. Naquele período a China passou a se preparar seriamente para enfrentar marinhas tecnologicamente mais avançadas em cenários de conflitos locais, sendo nos anos 1980 a preparação voltada para enfrentar a marinha da Inglaterra (em uma possível disputa por Hong Kong) e anos 1990-2000, para enfrentar disputas com a Marinha dos EUA (envolvendo Taiwan ou Coréia). Para uma revisão do debate referente à construção deste conceito, ver: KREPINEVICH, WORK & WATTS (2003); KREPINEVICH (2010); WISHIK II (2011); HAMMES (2012); TANGREDI (2013); CALLAWAY (2014); GORMLEY, ERICKSON & YUAN (2014). Para uma análise das capacidades soviéticas e russas de A2AD, ver: KOOP (2009); para uma revisão da problemática envolvida na modernização das capacidades de A2AD da Rússia contemporânea, ver L. MACHADO (2015). Por sua vez, Bloqueio Naval seria baseado na capacidade dos EUA de controlar os principais Choke Points do mundo e os mares abertos, permitindo que sua marinha, ao menos teoricamente, possa bloquear o fluxo de bens e mercadorias, inclusive essenciais, ao país bloqueado, sem expor sua esquadra diretamente ao raio de capacidade de ataque do inimigo. O Bloqueio Naval seria baseado na capacidade dos EUA de controlar as principais rotas de abastecimento globais, incluindo os principais Choke Points do mundo e as rotas marítimas mais movimentadas nos mares abertos, permitindo que sua marinha, ao menos teoricamente, possa bloquear o fluxo de bens e mercadorias, inclusive

essenciais, ao país bloqueado, sem expor sua esquadra diretamente ao raio de ação ou capacidade de ataque/defesa do inimigo a ser bloqueado.

A Estratégia de Batalha Aeronaval pode ser considerada uma evolução da estratégia estadunidense de Batalha Aeroterrestre (AirLand battle) desenvolvida nos anos 1970-1980. A estratégia de AirLand Battle, foi desenvolvida como forma de destruir as capacidades ofensivas e defensivas convencionais soviéticas, sustentadas na redundância e elevada quantidade de meios de combate terrestres durante a Segunda Guerra Fria, através de uma elevada interoperabilidade e cinergia tático-operacional entre as forças aéreas e terrestres e incluindo, o uso de munição guiada de precisão e sistemas classificados à época de armas inteligentes. O conceito de AirSea Battle, por sua vez, surge como resposta ofensiva dos EUA ao desenvolvimento das capacidades de negação de área e negação de acesso por parte da China, especialmente em termos de capacidades chinesas para negar o uso do mar nas proximidades do seu território à US Navy através do uso de uma grande quantidade de meios e plataformas de lançamento de armas anti-navio e anti-aérea. Esta resposta estadunidense seria centrada na ampliação da interoperabilidade entre suas forças, especialmente as forças navais e aéreas e aeroespaciais, para garantir o máximo de capacidade para atacar os centros de comando e controle chineses, de forma a impedir, teoricamente, sua capacidade de resposta. Para uma revisão do debate referente à construção deste conceito, ver: NOEL WILLIAMS (2011); CALLAWAY (2014); KAZIANIS (2014), e, para uma interessante revisão da evolução deste conceito, ver também, R. MACHADO & SIMIONATO (2015).

Além das suas capacidades dissuasivas, a China tende a buscar fortalecer seu poderio a nível regional, ou seja, garantir sua hegemonia na Ásia. Conforme Fiori:

o atolamento militar americano no Oriente Médio e a velocidade gigantesca do expansionismo econômico chinês estão provocando, em conjunto, uma rápida fragmentação do sistema mundial e a volta da luta pelas supremacias regionais (FIORI, 2007, p 89).

Assim, “É provável que a China tente dominar a Ásia da mesma forma

que os Estados Unidos dominam o Hemisfério Ocidental” (MEARSHEIMER, 2004, p. 4). Seguindo esta estratégia, a China precisa ampliar a lacuna de poder entre si e seus vizinhos para evitar que outros Estados da Ásia tenham os meios para ameaçá-la. É improvável que a China busque superioridade militar para invadir os países vizinhos; o mais provável é que o país vise influenciar o comportamento dos países vizinhos. Ademais, Mearsheimer argumenta que a hegemonia regional é o único caminho pelo qual a China terá Taiwan de volta (idem).

A *China's Military Strategy* de 2015 cita a multipolaridade e a globalização econômica como tendências da contemporaneidade. Acrescenta:

Há, no entanto, novas ameaças do hegemônismo, da política do poder e do neo-intervencionismo. A competição internacional pela redistribuição de poder, direitos e interesses tende a se intensificar. As atividades terroristas, preocupantemente, estão crescendo cada vez mais. Questões como disputas étnicas, religiosas, fronteiriças e territoriais, são complexas e voláteis. Guerras, conflitos e crises de pequena escala são recorrentes em algumas regiões. Portanto, o mundo ainda enfrenta ameaças imediatas e potenciais de guerras locais (CHINA, 2015, p. 4).

O documento ressalta que, conforme o centro de gravidade econômica e estratégica do mundo está se deslocando para o eixo Ásia-Pacífico, os EUA estão buscando rebalancear a China através do aumento de suas alianças e presença militares na região. Ao mesmo tempo, o Japão desafia os acordos firmados no pós-Segunda Guerra Mundial e, segundo o governo chinês, preocupa os países asiáticos. Também é discutida a questão da interferência de países extra-asiáticos no Mar do Sul da China e da presença de países da região asiática em territórios marítimos chineses, o que é considerada uma postura provocativa. A soberania marítima e terrestre são colocadas como prioridades. Ademais, o terrorismo, o separatismo e a instabilidade política são temas que desequilibram a periferia chinesa. Os casos de Taiwan, do Turquestão e do Tibete são citados, reforçando a tendência da prioridade à hegemonia regional. Ressalta-se ainda a questão da modernização militar:

A revolução mundial em assuntos militares (RMA) está avançando para uma nova etapa. Armas e equipamentos de longo alcance, precisos, inteligentes, furtivos e não tripulados estão se tornando cada vez mais sofisticados. O espaço sideral e o ciberespaço tornaram-se novos

patamares de comando na competição estratégica entre todas as partes. A forma da guerra está acelerando sua evolução para a informatização. As grandes potências estão ajustando ativamente suas estratégias nacionais de segurança e políticas de defesa, e acelerando sua transformação militar e reestruturação de suas forças. As mudanças revolucionárias acima mencionadas em tecnologias militares e a forma de guerra não só tiveram um impacto significativo nas paisagens políticas e militares internacionais, mas também colocaram novos e severos desafios à segurança militar da China (CHINA, 2015, p. 6).

Em resposta ao que o documento chama de “nova exigência de salvaguardar os interesses nacionais de segurança e desenvolvimento”, as forças armadas chinesas estão sendo reorientadas para que o país possa obter uma postura estratégica favorável, “com maior ênfase no emprego de forças e meios militares”, visando garantir de maneira definitiva a segurança para o desenvolvimento pacífico da China. Esta reorientação é seguida pela constante inovação da orientação estratégica e dos pensamentos operacionais chineses, para “garantir as capacidades de lutar e vencer” (CHINA, 2015, p. 7-8).

Dentre os objetivos das forças armadas chinesas estão a defesa da sua soberania e segurança territorial, aérea e marítima ar e mar; resguardar a reunificação da pátria; salvaguardar a segurança dos interesses chineses em “novos domínios”; a dissuasão estratégica e a capacidade de segundo-ataque nuclear; combater a infiltração, o separatismo e o terrorismo. Como um de seus objetivos derivados dos objetivos principais, está a expansão ativa da cooperação militar, tanto com grandes potências quanto com países vizinhos e países emergentes. Além disso, o documento aplica o conceito de Defesa Ativa, o qual é o cerne do pensamento estratégico militar do Partido Comunista Chinês (PCC): “adesão à unidade de defesa estratégica e ofensiva operacional e tática; adesão aos princípios de defesa, autodefesa e ataques de tipo *post-emptive*; e adesão a postura de que ‘não atacaremos a menos que atacados, mas certamente contra-atacaremos se atacados’” (CHINA, 2015, p. 10).

Como vimos, as estratégias de segurança adotadas pelas Grandes Potências têm em comum a compreensão acerca da multipolaridade desequilibrada que se consolida nas relações interestatais contemporâneas. A partir desta percepção sistêmica, o Estado norte-americano visa reorientar-se

militarmente para o enfrentamento estratégico de longo prazo. Já as potências euroasiáticas têm reorientado suas forças armadas para processos de consolidação de suas áreas de influência imediatas, visando controlar suas fronteiras e diminuir as disparidades militares entre si e a potência estadunidense.

Para fins de aprofundar a análise da modernização militar estratégica das Grandes Potências, seria necessário prosseguir a uma avaliação das capacidades militares destas em termos quantitativos, assim como realizar uma revisão dos documentos oficiais que versam sobre os equipamentos e táticas específicas que estão sendo aprimorados no seio das forças armadas dos países em questão. Entretanto, para os objetivos deste trabalho, nos restringiremos à análise qualitativa da reorientação estratégica pela qual Estados Unidos, Rússia e China passam atualmente, visando apontar a relação que esta reorientação possui com a própria redistribuição de poder no Sistema Interestatal.

Guerras Regionais: conflitos indiretos e irregulares

A força militar é uma fonte de poder tangível fundamental dentro da disputa entre as grandes potências pelo acesso à recursos naturais, mercados e zonas de influência geopolítica. Em primeiro lugar, o poder militar pode ser empregado de maneira direta em um conflito para trazer ganhos ao país que o emprega. Porém, não necessariamente este recurso de poder precisa ser utilizado de maneira direta, ou seja, nem sempre as potências empregam seu poder militar de maneira direta para expandirem seu poder político e/ou econômico. O poder militar pode ser utilizado como um subsídio ao poder econômico; por meio da imposição de sanções econômicas, por exemplo. Para que um Estado imponha sanções aos demais, ele precisa do respaldo do seu poder militar para impor-se. Ademais, através do apoio indireto a Estados aliados uma potência pode assegurar seus interesses. O poder militar pode ser empregado de múltiplas formas na disputa entre as potências, seja para dissuadir os inimigos, apoiar aliados, ou utilizá-lo diretamente para promover seus interesses.

Nas próximas décadas, o mais plausível é que se intensifique o surgimento de novas guerras regionais irregulares e/ou *proxy* (também chamadas de Guerra de Quarta Geração, Guerra Híbrida ou *New Generation Warfare*) como tendência geral do sistema internacional. Esse é um tipo de conflito de caráter assimétrico, marcado pela participação indireta de múltiplas forças e caracterizado por um forte componente civil. Há um debate entre acadêmicos e militares estadunidenses e russos, principalmente, sobre como denominar esse tipo de conflito; entretanto, nas múltiplas interpretações e conceitos oferecidos, é possível observar alguns pontos em comum para a definição desse modo contemporâneo de fazer a guerra.

Sobre guerra indireta, Couto denomina como guerra por procuração “conflitos em que o confronto acontece de maneira indireta e cujos verdadeiros interesses estão disfarçados ou são obscuros” (COUTO, 2009, p. 17). Também chama de guerra subversiva conflitos em que “a principal tática é o segredo que envolve a identificação dos agentes combatentes” e de guerra psicológica um “conflito em que há uma manipulação das massas para obter apoio por meio de panfletagem e propaganda [...] em que o objetivo é obter a fidelidade do povo” (idem, p. 19).

A Guerra *Proxy* é uma das primeiras definições elaboradas para definir a guerra contemporânea. Para Geraint Hughes (2012) a guerra deixou de ser feita somente nos moldes convencionais e adotou em suas táticas a assimetria, a baixa intensidade e o anonimato. O autor define um *proxy* como “um grupo paramilitar não-estatal recebendo assistência direta de uma potência externa” (HUGHES, 2012, p. 11) Assim, introduz três elementos condicionantes para a existência de uma Guerra *Proxy*: ajuda direta, a existência de um inimigo comum e a manutenção de uma relação por certo período de tempo entre um *proxy* e um poder estatal externo ao território em que se desenvolve o conflito.

Portanto, na definição de Hughes, a guerra no século XXI é feita através do apoio de determinados Estados à grupos específicos, geralmente anônimos e que possuem um poder bélico relativamente assimétrico quando comparados aos poderes estatais que combatem. Nesse sentido, é uma guerra indireta entre dois ou mais Estados, uma vez que o Estado agressor não se envolve

diretamente pois utiliza *proxies* para realização dos combates. Ao invés de um Estado declarar formalmente a guerra ao outro, este utiliza grupos já presentes no território do Estado agredido, oferece apoio direto à estes grupos e mantém uma relação minimamente permanente com eles. O Estado agredido é o inimigo em comum entre o Estado agressor e o *proxy* (HUGHES, 2012).

O conceito de Guerra de Quarta Geração foi introduzido na academia militar estadunidense por William Lind, em coautoria com outros. Lind mapeia historicamente as formas de fazer guerra pelas grandes potências, listando ao todo quatro tipos, e indicando que na contemporaneidade experienciamos a quarta geração. Korybko descreve as características gerais da Guerra de Quarta Geração, conforme esta é definida por Lind, da seguinte maneira:

Identificada como Guerra de Quarta Geração, prevê-se que seja mais fluida, descentralizada e assimétrica do que a guerra do passado. [...] Esse tipo de guerra também corresponde ao estilo da Guerra Não Convencional, o que significa que sua ascensão pode ser vista como uma consequência direta da Guerra de Quarta Geração. Lind também previu que haveria uma ênfase crescente na guerra de informação e nas operações psicológicas, o que combina perfeitamente com o *modus operandi* das Revoluções Coloridas (KORYBKO, 2015, p. 19).

Em suas formulações Lind afirma que “Aquele que ‘vence’ nos níveis tático e físico pode perder nos níveis operacional, estratégico, mental e moral, onde se decide a guerra da Quarta Geração” (LIND, 2005, p. 15). Para ele, esse tipo de conflito possui múltiplos níveis, ou seja, não se dá apenas nos níveis tático e físico, mas também no nível inteligível, mental e moral, no qual a informação cumpre um papel crucial para determinar quem será o vencedor do conflito em última instância. Lind também aponta o problema da identificação dos atores envolvidos no conflito. Por se tratar de um conflito de tipo irregular, com forte componente civil e frequente utilização de *proxies*, o autor argumenta que a grande mudança que este tipo de guerra apresenta não são as técnicas de combate (similares à tática de guerrilha), mas sim a dificuldade de se distinguir entre inimigo e não-inimigo:

Além de Lind, podemos acrescentar a definição de Guerra Híbrida de Hoffman, pesquisador da National Defense University (Estados Unidos), segundo a qual:

Essas guerras híbridas misturam a letalidade do conflito de Estado com o fervor fanático e prolongado da guerra irregular. Em tais conflitos, futuros adversários (estados, grupos patrocinados pelo Estado ou atores autofinanciados) explorarão o acesso a capacidades militares modernas [...] Os desafios híbridos não se limitam aos atores não estatais. Os Estados podem transferir suas unidades convencionais para formações irregulares e adotar novas táticas, como fez o *fedayeen* do Iraque em 2003 (HOFFMAN, 2009, p. 37).

Hoffman acrescenta à visão de Lind a possibilidade dos próprios Estados passarem a alterar seu *modus operandi* para adequarem-se aos elementos da Guerra Híbrida, ou seja, a possibilidade dos Estados de adotarem táticas de guerra irregular para poderem enfrentar esse tipo de conflito. Em contraposição à definição estadunidense, o pensamento estratégico russo rechaça a aplicação do conceito de Guerra Híbrida tal qual este é formulado pelos pensadores do país norte-americano.

Valeri Gerassimov¹³⁰ refere-se aos métodos híbridos para designar a combinação e a aplicação integrada de métodos não-militares (políticos, econômicos, informacionais, etc) com o apoio direto das forças militares. O militar aponta que esta é uma característica típica do modo de guerra contemporâneo devido à globalização, o enfraquecimento das fronteiras estatais e o desenvolvimento dos meios de comunicação. Porém, conforme Berzins, o conceito de Guerra Híbrida diverge claramente do conceito de Guerra de Nova Geração, porque:

Primeiro, esse conceito (“Guerra Híbrida”) ainda pressupõe a aplicação da força cinética, enquanto a Guerra da Nova Geração Russa não o faz. Segundo, é um erro conceitual tentar encaixar a Guerra de Nova Geração russa, resultado de uma longa discussão acadêmica militar, nos conceitos ocidentais. Naturalmente, a palavra híbrida é cativante, pois pode representar uma mistura de qualquer coisa. No entanto, sua estrutura básica difere da desenvolvida pelos russos por ser um conceito militar e o resultado do pensamento militar americano (BERZINS, 2016, p. 171).

Portanto, o conceito de Guerra de Nova Geração difere do conceito de Guerra Híbrida no sentido de que o primeiro não pressupõe o emprego da força física, como o segundo faz. Ademais, por ser um conceito desenvolvido no

¹³⁰Valeri Vassilievitch Gerassimov, em russo Валерий Васильевич Герасимов, é um militar russo. É o atual Comandante das Forças Armadas do país.

pensamento militar estadunidense, este não é empregado pelos militares russos.

Berzins continua:

A principal característica da Guerra de Nova Geração russa é a ideia de assimetria. [...] Em sua definição clássica, a assimetria é a estratégia de um oponente mais fraco para lutar contra um adversário mais forte. [...] Como resultado, como o objetivo da guerra para a liderança russa é obter ganhos políticos, os instrumentos de guerra podem ser militares ou não militares. Isso significa que um ataque direto seguido por ocupação territorial e anexação pode não ser necessário. Portanto, a guerra pode ser direta ou indireta. No primeiro caso, significa desarmar e destruir o inimigo. No segundo, significa desgastar o inimigo por um processo de exaustão gradual de capacidades, equipamentos, número de tropas e resistência moral (BERZINS, 2016, p. 174).

O conceito desenvolvido na academia russa, como podemos ver, acrescenta o elemento do desgaste, da exaustão gradual; ou seja, neste tipo de conflito, o desgaste do inimigo pode ser o que ao fim leva à vitória. Ainda nesta discussão, podemos apontar os comentários de José Luís Fiori acerca deste tipo de conflito. Para o autor, este tipo de guerra é empregado como um instrumento pelos Estados Unidos, regularmente, desde as Revoluções Coloridas na Eurásia (Revolução Bulldozer em 2000, Revolução Rosa em 2003, Revolução Laranja em 2004, Revolução das Tulipas, Revolução dos Cedros,, Revolução Azul e Revolução Púrpura em 2005,) e da Primavera Árabe no norte da África e Oriente Médio (derrubadas de governo na Tunísia e no Egito, guerras na Líbia e na Síria, protestos na Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Omã e Iêmen). A partir disso, tal estratégia estadunidense de generalizou inclusive para a América do Sul e, atualmente, trata-se de um “fenômeno quase permanente, difuso, descontínuo, surpreendente e global” (FIORI, 2018, p. 402).

Trata-se de um tipo de guerra que não envolve necessariamente bombardeios, nem o uso explícito da força, porque seu objetivo principal é a destruição da vontade política do adversário através do colapso físico e moral do seu Estado, da sua sociedade e de qualquer grupo humano que se queira destruir. Um tipo de guerra no qual se usa a informação mais do que a força, o cerco e as sanções mais do que o ataque direto, a desmobilização mais do que as armas, a desmoralização mais do que a tortura. Por sua própria natureza e seus instrumentos de “combate”, trata-se de uma “guerra ilimitada”, no seu escopo, no seu tempo de preparação e na sua duração. Uma espécie de guerra infinitamente elástica que dura até o colapso total do inimigo, ou então se transforma numa beligerância contínua e paralisante das forças “adversárias” (FIORI, 2018, p. 402-403).

Nestes palcos de conflitos irregulares é que as principais tensões entre Estados Unidos e Rússia têm se manifestado e, em menor grau, também têm se manifestado as tensões entre Estados Unidos e China. Por tratarem-se de guerras indiretas nas quais o produto final é a desestabilização ou substituição do governo central do país atacado, são guerras que reconfiguram o mapa das alianças internacionais e áreas de influência geopolíticas. Especialmente nos casos da Ucrânia e da Síria e, recentemente, no caso da Venezuela, a sobreposição de interesses das Grandes Potências se evidenciaram e revelaram a Unidos era Fria, na qual a supremacia incontestável dos Estados dação em curso de uma configuração do poder global que se distancia claramente da configuração do pós Guerra Fria, na qual a supremacia estadunidense era praticamente incontestável. Ao contrário, na segunda metade do século XXI, as disputas estratégias interestatais ocupam o centro da arena internacional e contrapõem polos de poder com capacidades díspares e interesses conflitivos entre si.

Considerações Finais

Neste trabalho buscamos apresentar duas variáveis que explicitam a redistribuição de poder no Sistema Interestatal contemporâneo e a consolidação de uma multipolaridade desequilibrada entre Estados Unidos, Rússia e China: (I) a modernização militar estratégia destes países e (II) os conflitos regionais irregulares. Em suma, podemos afirmar que a pulverização do poder entre as múltiplas potências no plano internacional não anula a existência de uma hierarquia, na qual os Estados Unidos desponta por suas capacidades militares e financeiras. Portanto, a multipolaridade para a qual caminhamos no século XXI tende a ser construída por diferentes polos de poder que não coincidem em suas capacidades ou interesses geopolíticos e, portanto, uma multipolaridade desequilibrada ou assimétrica.

Neste cenário, ainda que a confrontação direta entre as Grandes Potências não esteja descartada, é mais apropriado afirmar que há uma

tendência para a proliferação de conflitos internacionais de caráter irregular, no qual o enfrentamento direto de grandes potências seja pouco provável devido aos custos materiais que algo destas proporções possuiria.

Referências Bibliográficas

ARON, R. Paz e guerra entre as nações. Trad. Sérgio Bath (1a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARRIGHI, G. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. tradução Vera Ribeiro; revisão de tradução César Benjamin; Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

BARBÉ, E. Relaciones Internacionales. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1995.

BERZINS, J. The West is Russia's Main Adversary, and the Answer is New Generation Warfare. Threat perception and security policy concepts in comparison: USA, Europe and the BRICS-States. Hamburgo: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 2016.

CALICH, A. P. M. *et al.* Política externa e de segurança da Rússia. In: MARTINS, J. M. Q. (org) *Relações internacionais contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança*. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.

CHINA. China's Military Strategy 2015. *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. May 2015.

COUTO, S. P. Almanaque das guerras: os fatos mais importantes dos grandes conflitos da história da humanidade. São Paulo: Ideia & Ação, 2009.

FIORI, J. L. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. In: FIORI, J. L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

FIORI, J. L. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. *OIKOS*, Rio de Janeiro, Vol. 6, No. 2, 2007.

FIORI, J. L. Ética cultural e guerra infinita. In: FIORI, J. L. (org) *Sobre a Guerra*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2018.

FRANÇA, A. *et al.* Política externa e de segurança dos Estados Unidos. In: MARTINS, J. M. Q. (org) *Relações internacionais contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança*. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.

FRIEDMAN, G. A próxima década: Onde estamos... e para onde iremos. Ribeirão Preto, SP: Novo Conceito Editora, 2012.

GILPIN, R. The Politics of Transnational Economic Relations. *International Organization*, Vol. 25, n. 3, p. 398-419. Cambridge University Press, 1971.

GILPIN, R. War and change in world politics. Cambridge. MA.:Cambridge University Press, 1981.

GULLO, M. Relaciones Internacionales: una teoría crítica desde la periferia sudamericana. Buenos Aires: Biblos, 2018.

HOFFMAN, F. Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Force Quarterly*. Issue 52, 1st quarter, 2009.

HUGHES, G. My Enemy's Enemy: Proxy Warfare in International Politics. Eastbourne: Sussex Academic Press, 2012.

KAPLAN, R. D. A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KISSINGER, H. Ordem Mundial. Tradução Cláudio Figueiredo. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KORYBKO, A. Hybrid wars: The indirect adaptive approach to regime change. Moscou: Peoples' Friendship University of Russia, 2015.

LIND, W. Compreendendo a Guerra de Quarta Geração. *Military Review*. Jan-Fev. 2005.

MATVEEV, V. RUSAKOVA, T. The changing Russian army. *Russia Beyond*, 23 dez. 2015. Disponível em: <https://www.rbth.com/economics/defence/2015/12/23/the-changing-russian-army_553889>. Acesso em: 10 de Set 2017.

MEARSHEIMER, J. Why China's Rise Will Not Be Peaceful. 17 set. 2004. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MEARSHEIMER, J. A Tragédia da Política das Grandes Potências. Lisboa: Gradiva, 2007.

MINGST, K. Essentials of International Relations. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

OLIVEIRA, L. K. Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: os desafios da Geopolítica do Petróleo e o papel do Centro de Decisão Energética. Tese de Doutorado em Ciência Política, UFRGS. Porto Alegre, 2012.

PAUTASSO, D; UNGARETTI, C. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v.4 n.3, p.25 – 44, 2017.

RASLER, K; THOMPSON, W. R. Global War and the Political Economy of Structural Change. p. 301-331. In: MIDLARSKY, M. I. [org]. *Handbook of War Studies II*. 4th ed. The University of Michigan Press: Ann Arbor, Michigan, USA, 2005.

RUSSIA. Military Doctrine of the Russian Federation. *By the President of the Russian Federation, Putin*. December 25th, 2014.

U.S.A. Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge. *Department of Defense*. United States of America, 2018.

PETRÓLEO, ARMAS E DINHEIRO: A ARÁBIA SAUDITA E O PODER GLOBAL DOS ESTADOS UNIDOS (2001-2019)¹³¹

Fernanda Castro Gastaldi¹³² (PPGRI-UFU)

Filipe Mendonça¹³³ (PPGRI-UFU)

Resumo:

Este trabalho buscará demonstrar que a Arábia Saudita é elemento-chave na defesa de interesses estratégicos dos EUA no Oriente Médio. A Arábia Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial (13% da produção em 2003) de petróleo, é o principal exportador capaz de aumentar sua produção durante crises globais, atua como comprador de armas do complexo industrial-militar estadunidense e ocupa importante papel na balança de poder regional. Diante disso, argumentamos que a Arábia Saudita atua como um importante pilar para o exercício do poder global dos EUA. Com isso em mente, buscaremos mapear algumas diretrizes de relação bilateral entre Estados Unidos e Arábia Saudita entre 2001 e 2018, com destaque para dois eixos principais: Primeiro, buscaremos demonstrar que os Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes na produção e consumo de petróleo; Segundo, buscaremos demonstrar a Arábia Saudita ocupa papel importante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense.

¹³¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

¹³² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU); Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu); Bolsista CAPES/BRASIL.

¹³³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU); Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu)

Palavras-chave: Estados Unidos, Arábia Saudita, Poder Global

Introdução

Por sua abundância em recursos petrolíferos combinada à uma localização geográfica estratégica, o Oriente Médio é uma região de suma importância para o exercício do poder global dos Estados Unidos. Inúmeras intervenções, diretas e indiretas, do *hegemon* na região foram bem documentadas pelos historiadores da política externa dos EUA. Embora as causas destas intervenções sejam múltiplas, sabe-se que o petróleo, as armas e o dinheiro foram (e ainda são) importantes motivadores de ações hegemônicas no Oriente Médio.

Dentre os países da região, a Arábia Saudita se destaca. Este trabalho buscará demonstrar que a Arábia Saudita é elemento-chave na defesa de interesses estratégicos dos EUA no Oriente Médio. A Arábia Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial (13% da produção em 2003) de petróleo, é o principal exportador capaz de aumentar sua produção durante crises globais, atua como comprador de armas do complexo industrial-militar estadunidense e ocupa importante papel na balança de poder regional. Ademais, a Arábia Saudita é considerada pelos EUA ator importante em negociações de paz entre árabes e israelenses e na política estadunidense para combate ao terrorismo. Diante disso, argumentamos que a Arábia Saudita atua como um importante pilar para o exercício do poder global dos EUA.

Com isso em mente, buscaremos mapear algumas diretrizes de relação bilateral entre Estados Unidos e Arábia Saudita entre 2001 e 2018, com destaque para dois eixos principais: Primeiro, buscaremos demonstrar que os Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes na produção e consumo de petróleo; Segundo, buscaremos demonstrar a Arábia Saudita ocupa papel importante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense.

1 PETRÓLEO: ABUNDÂNCIA E INTERDEPENDÊNCIA

“My point to His Majesty is going to be, when consumers have less purchasing power because of high prices of gasoline — in other words, when it affects their families, it could cause this economy to slow down. [...] If the economy slows down, there will be less barrels of oil purchased” (George w. Bush, 2008 apud THE NEW YORK TIMES, 2008).

Em 1932, Ibn Saud declarou formalmente a criação do Reino da Arábia Saudita. Já no ano seguinte, em 1933, o Reino iniciou uma aliança com os Estados Unidos, quando a companhia estadunidense SoCal obteve - em troca de grande quantidade de dinheiro - autorização para explorar o petróleo do país por setenta anos. Desse modo, a Arábia Saudita expandiu rapidamente suas receitas públicas: de US\$10 milhões em 1946 para US\$212 milhões em 1952. Os Estados Unidos forneceram à Arábia Saudita a base financeira do Estado moderno. E consolidou-se, assim, uma economia rentista no país que persiste nos dias atuais (BRAGAGLIA, 2015, p. 19; BARRETT, 2015, p. 39-69).

De 1860 até meados dos anos 1970, os Estados Unidos eram o líder mundial tanto na produção quanto no consumo de petróleo. No entanto, em outubro de 1970, a produção estadunidense atingiu seu ápice histórico e começou a decair. Por outro lado, o consumo norte-americano continuou crescendo rapidamente. Dessa forma, as importações estadunidenses dobraram entre 1969 e 1973. Conseqüentemente, os Estados Unidos perderam o status de produtor “*swing*”, isto é, produtor com o poder de balançar o mercado (ROSS, 2015, p. 72-73).

Um fator de suma importância para compreensão do fim da supremacia estadunidense no mercado petrolífero internacional é a fundação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960. Nos anos posteriores à criação da Organização - nas décadas 1960 e 1970 - houve uma onda de nacionalizações das indústrias nos países-membros. E isso levou ao

declínio do oligopsonio das chamadas Sete Irmãs¹³⁴, que, ao final dos anos 1950, controlavam aproximadamente 98% do petróleo comercializado no mundo fora do bloco comunista e dos Estados Unidos. A Arábia Saudita, como detentora de grandes reservas de petróleo, desempenhou papel crucial na criação da Organização (ROSS, 2015, p. 70-74; LEVY, 1982, apud ROSS, 2015, p. 56).

Hoje, é possível afirmar que o Reino Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial no que se refere ao petróleo. Embora ocupe a segunda posição mundial no ranking de reservas provadas¹³⁵ e o segundo em produção¹³⁶, é o maior exportador global e, entre os grandes produtores, aquele que tem a influência política proveniente de estreitos laços com a potência hegemônica norte-americana. Ainda, é aquele que exerce papel de liderança em organizações internacionais relevantes, a exemplo da OPEP.

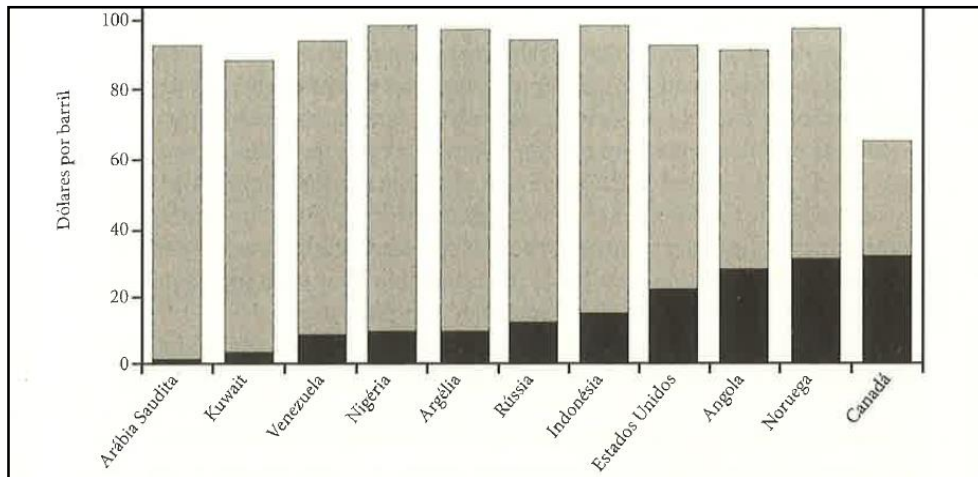
A Arábia Saudita tem a capacidade de extrair petróleo a um custo inferior em relação aos seus concorrentes, o que lhe garante vantagens competitivas e maior poder de mercado no setor. O país pode afetar unilateralmente os preços globais, sendo capaz de, por exemplo, aumentar sua produção durante crises a fim de manter a oferta e atenuar efeitos de uma elevação no preço do petróleo bruto (ROSS, 2015, p. 36; HAYNES, 2009, p. 63).

Figura 1. Os preços e as receitas de petróleo em países selecionados, 2008

¹³⁴ As sete empresas eram a Standard Oil de New Jersey (mais tarde Exxon), a Standard Oil da Califórnia (futura Chevron), a Anglo-Iranian Oil Company (posteriormente BP), a Mobil, a Texaco, a Gulf e a Royal Dutch Shell. Por volta de 2010, essas empresas consolidaram-se em quatro (Exxon-Mobil, BP, Shell e Chevron Texaco) e ainda estavam entre as maiores companhias de petróleo do mundo (ROSS, 2015, p. 25).

¹³⁵ Atrás, apenas, da Venezuela (CIA, 2018).

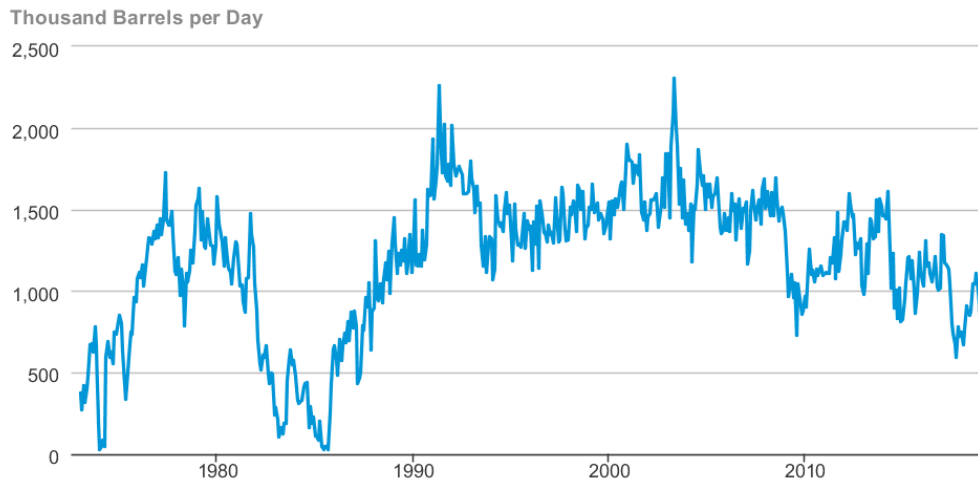
¹³⁶ Atrás, somente, da Rússia (CIA, 2018).



A altura das barras representa o preço do petróleo exportado por cada país em janeiro de 2008. As seções mais escuras representam os custos de extração, e as mais claras, as receitas. Fontes: Energy Information Administration Web, 2009; Hamilton e Clemens, 1999. Extraído de: Ross (2015, p. 55).

Os Estados Unidos são os maiores consumidores de petróleo do mundo em termos absolutos. Investimentos massivos vêm sendo realizados no setor petrolífero doméstico desde 2001, quando o então presidente George W. Bush anunciou a *National Energy Policy* (Política Nacional de Energia) que visava à redução do crescimento da dependência norte-americana do petróleo importado diante das estimativas de que, se as tendências fossem mantidas, os Estados Unidos importariam dois terços do seu consumo de petróleo em vinte anos. Desde então, a produção doméstica foi marcadamente incentivada. E isso, combinado ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia, resultou na desaceleração da taxa de aumento do consumo de petróleo e outros combustíveis líquidos, verificada também em outros países da OCDE. Nos Estados Unidos, a redução das importações de petróleo saudita foi significativa. A Figura 2 apresenta este decréscimo (NEP, 2001; FUSER, 2008, p. 208-209).

Figura 2. Importações dos EUA de petróleo saudita



Fonte: U.S. Energy Information Administration (2019).

No entanto, mesmo com a redução das importações pelo aumento da produção doméstica, os Estados Unidos não são autossuficientes em petróleo. Como já mencionado, o país é o maior importador de petróleo do mundo. Suas importações, segundo dados apresentados pela CIA (2018), ultrapassam o montante exportado pela Arábia Saudita para o mundo inteiro. A Tabela 1 apresenta dados referentes à produção, exportações, importações, consumo e reservas provadas de petróleo - da Arábia Saudita e dos Estados Unidos, respectivamente.

Tabela 1. Quadro comparativo Arábia Saudita e Estados Unidos - petróleo

	Arábia Saudita	Estados Unidos
Produção	10.460.000 barris/dia (2º)	8.853.000 barris/dia (3º)
Exportações	7.273.000 barris/dia (1º)	590.900 barris/dia (21º)
Importações	0 barril/dia (194º)	7.850.000 barris/dia (1º)
Consumo	2.643.000 barris/dia (5º)	19.150.000 barris/dia (1º)
Reservas provadas	266.499.997.696 barris/dia (2º)	36.520.001.536 barris/dia (11º)

Os números ordinais entre parênteses indicam a posição do país no ranking internacional em cada item considerado, segundo o Index Mundi (2019). Fonte de dados: CIA (2018). Elaboração nossa.

O mercado petrolífero possui algumas características singulares, tais como a volatilidade dos preços e seu uso como barganha e retaliação política. Dessa forma, é possível verificar mudanças significativas num curto espaço de tempo, ainda que a demanda seja inelástica. Dessa forma, o ranking internacional pode alterar-se com relativa facilidade. Isso, entretanto, não impede avaliações essenciais.

Primeiro, é evidente que existe interdependência entre o maior exportador (Arábia Saudita) e o maior importador (Estados Unidos) de petróleo. E isto vai além do mero fato de que o primeiro precisa vender e o último precisa comprar. Por essa visão, o mais vantajoso para os Estados Unidos seria obter petróleo abundante e barato, enquanto o mais benéfico para a Arábia Saudita, como ofertante, seria expandir lucros pela exploração dos preços, dado seu poder de mercado.

No entanto, faz-se necessário considerar um segundo fator. Para que a indústria petrolífera estadunidense cresça, é preciso que a produção interna seja vantajosa para os Estados Unidos. Se for mais barato importar do que produzir, torna-se inviável a produção interna sem grandes investimentos estatais ou medidas protecionistas de alto custo político e econômico.

Por fim, o mercado petrolífero está inserido no sistema capitalista neoliberal, em última instância, gerido pela potência hegemônica responsável por sua institucionalização e expansão pelo mundo. Nesse sentido, os Estados Unidos são gestores do sistema econômico mundial, dentro do qual o mercado de petróleo encontra-se e é dependente. Portanto, no que tange ao petróleo, Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes e precisam coordenar políticas a fim de obter condições propícias ao desenvolvimento de ambos.

2 ARMAS E DINHEIRO: O COMPLEXO INDUSTRIAL-MILITAR ESTADUNIDENSE E O CLIENTE INDISPENSÁVEL

“Sometimes we have to balance our need to speak to them about human rights issues with immediate concerns that we have in terms of countering terrorism or dealing with regional stability”
(Barack Obama, 2015 apud CNN, 2015).

Localizado à margem sudoeste do *Heartland* definido por Mackinder (1919), e incluso no *Rimland* de Spykman (1942), o Oriente Médio é reconhecido como área primordial a um projeto de domínio global, com base em teorias da geoestratégia formuladas no período entreguerras. Como Mackinder, Spykman acreditava que, se o território eurasiático fosse dominado por um único ator, este acumularia capacidade de projetar poder nos oceanos Pacífico e Atlântico e, assim, cercar o Hemisfério Ocidental (SANTOS, 2009, p. 1-10; ROCHA E ALBUQUERQUE, 2014, p. 6).

Os Estados Unidos reconhecem o valor estratégico da região desde o início da implementação do projeto hegemônico norte-americano (ao término da Segunda Guerra Mundial). Os atuais estrategistas e formuladores de políticas mantêm-se fiéis à concepção de Adolf A. Berle (influyente consultor do presidente Franklin Delano Roosevelt) de que o controle das reservas energéticas do Oriente Médio propiciaria “um controle substancial do mundo”. Conseqüentemente, crêem que a perda desse controle ameaçaria o projeto de dominação global norte-americano, já articulado durante a Segunda Guerra Mundial. Segundo Chomsky (2017), a estratégia de Berle sustenta-se ainda hoje, mesmo após mudanças significativas pelas quais o sistema internacional passou desde então (CHOMSKY, 2017, p. 62).

Historicamente, afirma Hobsbawm (2007), os impérios podem ter sido formados pela força militar e consolidados pelo terror. Contudo, para perdurar, careciam de dois principais instrumentos: “a cooperação com os interesses

locais e a legitimidade do poder efetivo, em conjugação com a exploração da desunião dos adversários e dos súditos”. Essa é a estratégia denominada *divide et impera* (dividir para dominar), que consiste em manter controle sobre determinada área mediante a fragmentação das unidades de poder locais, impedindo que essas unidades mantenham-se individualmente (HOBSBAWM, 2007, p. 83).

Ao analisar conflitos recorrentes no Oriente Médio, grande parte deles com participação estadunidense, verifica-se que *divide et impera* é a estratégia de longa data aplicada pela potência norte-americana na região. Nesse contexto, é possível afirmar que o ditado latino “*Inter duos litigantes, tertius gaudens*” (“Entre dois litigantes, o terceiro se alegra”) faz sentido. Os Estados Unidos tiram proveito dos conflitos civis e interestatais para criar uma estrutura na qual os países do Oriente Médio são inseridos como “raios” do “cubo da roda” de Washington¹³⁷, ou seja, mais dependentes dos Estados Unidos do que uns dos outros (ARRIGHI, 2008, p. 293-305).

A guerra conserva papel essencial na implementação do projeto hegemônico estadunidense, de sua origem (quando os Estados Unidos beneficiaram-se dos conflitos entre as potências europeias durante as Guerras Mundiais) aos dias atuais. Particularmente no que tange ao Oriente Médio, um apaziguamento entre os maiores exportadores de petróleo não seria vantajoso para os Estados Unidos, pois propiciaria o estabelecimento de políticas mais favoráveis aos Estados produtores e limitaria o intervencionismo norte-americano na região. O cenário descrito não é novidade aos *policymakers* estadunidenses. Já em 1992, Loy Henderson, embaixador estadunidense em Teerã, afirmou:

Parece quase inevitável que em algum momento no futuro os países do Oriente Médio não venham a juntar-se e decidir sobre uma política unificada que venha a ter efeitos desastrosos [...] uma continuidade e ampliação de dependência do Ocidente de petróleo do Oriente Médio poderão eventualmente colocar os consumidores [...] à mercê dos produtores da região (HENDERSON, 1992 apud YERGIN, 1992, p. 477; tradução FELDBERG, 2008, p. 43).

¹³⁷ Analogia feita pelo comentarista alemão Josef Joffe para descrever as relações entre a Grã-Bretanha, a Rússia e a Áustria (os “raios”) e a Prússia de Bismarck (o “cubo da roda”).

Outrossim, a solução dos conflitos no Oriente Médio resultaria na concretização das previsões de Akcelrud (1991) que, ainda que pensadas sobre a resolução da guerra israelo-palestina, é passível de aplicação a um cenário mais amplo:

Os privilégios feudais, os grandes negócios petrolíferos, os superlucrativos negócios da indústria bélica, os controles estratégicos, todo o complexo de exploração e dominação do Oriente Médio estará em risco no dia em que [...] decidirem pela “paz entre nós, guerra aos senhores” (AKCELRUD, 1991, p. 73).

O terrorismo apresenta-se frequentemente como justificativa para o intervencionismo norte-americano na região. Sobre essa questão, a Arábia Saudita desempenha um papel controverso. A ideologia da Al-Qaeda, do autodenominado Estado Islâmico e de outros grupos fundamentalistas é uma interpretação extremada do Wahabismo¹³⁸, ideologia oficial da Arábia Saudita. Segundo Kissinger (2015), ao financiar as chamadas “madrassas” (escolas religiosas), que pregam a doutrina wahabista pelo mundo, os sauditas cumpriram com seus deveres como muçulmanos e, ao mesmo tempo, tomaram uma medida defensiva ao fazer com que adeptos ajam como missionários no exterior – e não no interior do reino. Esse projeto, todavia, teve consequências imprevistas por alimentar um fervor anti-americanista e jihadista que, ao final, acabaria por ameaçar a monarquia saudita e seus aliados. Ainda assim, como conflitos são fundamentais à execução do projeto hegemônico estadunidense (como anteriormente afirmado), a contribuição - intencional ou não - da Arábia Saudita nesse quesito faz-se aparente. O terrorismo afeta o Oriente Médio impulsionando a “Guerra ao Terror” e alimentando conflitos civis e interestatais na região. Justifica-se, assim, o intervencionismo dos Estados Unidos e aumenta-se a dependência dos aliados da segurança a eles fornecida pelo *hegemon* (KISSINGER, 2015, p. 143).

¹³⁸ O Wahabismo consiste numa subdivisão do islamismo sunita que busca fazer o islamismo retornar às suas raízes originais, desprezando, dessa forma, ensinamentos das escolas ocidentais, relegando mulheres ao papel de cidadãs de segunda classe e hostilizando muçulmanos que não partilham de sua interpretação particular do Islã (no que se incluem, sobretudo, xiitas) (COCKBURN, 2015).

Ademais, a Arábia Saudita ampara o intervencionismo estadunidense no Oriente Médio ao eventualmente exercer papel de "balanceador *offshore*" e ceder território para a construção de bases militares norte-americanas. No fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos construíram uma base aérea em Dhahran (território saudita) e, durante a Guerra Fria, a Arábia Saudita serviu como aliado estrategicamente localizado e desempenhou papel antagonista à URSS onde os Estados Unidos não podiam marcar presença. Ao longo da Guerra do Golfo, aproximadamente quinhentos mil soldados norte-americanos abrigaram-se na Arábia Saudita, principal plataforma terrestre para a operação militar que expulsou os iraquianos do Kuwait. No transcorrer da década de 1990, os Estados Unidos mantiveram em média cinco mil militares na Arábia Saudita e, no período de 1991 a 2000, mais de 240 mil missões individuais foram realizadas pela Força Aérea dos Estados Unidos a partir de bases em território saudita. Nesse intervalo de tempo, empresas de armamento norte-americanas venderam cerca de US\$ 40 bilhões em equipamentos militares para a Arábia Saudita, e o país tornou-se o melhor cliente estrangeiro do complexo industrial-militar estadunidense (BRAGAGLIA, 2015, p. 19; FUSER, 2008, p. 83-218).

Hoje, A Força Aérea saudita é a mais bem preparada do Golfo Pérsico, com contingente de 34 mil ativos equipados com alta tecnologia. A Marinha saudita está entre as mais desenvolvidas da região, com instalações modernas e bom sistema de comando e controle. Em 2017, a Arábia Saudita empregou cerca de 10,3% de seu PIB em gastos militares¹³⁹. Em 2018, o Estado foi o maior importador mundial de armas, comprando cerca de 12% do total das armas exportadas no mundo. Por outro lado, os Estados Unidos foram os maiores exportadores, responsáveis por cerca de 36% das armas vendidas no comércio internacional. Entre 2014 e 2018, a Arábia Saudita foi o maior cliente da indústria de armas norte-americana, adquirindo 22% das exportações totais¹⁴⁰. As importações de armas do Reino Saudita aumentaram 192% entre os períodos 2009-2013 e 2014-2018. Nesses anos, os Estados Unidos supriram cerca de

¹³⁹ Nesse mesmo ano, somente o Omã empregou porcentagem maior de seu PIB em gastos militares, aproximadamente 12,1% (SIPRI, 2019).

¹⁴⁰ Neste período, o Reino recebeu 33% das transferências de armas para o Oriente Médio. O Egito foi o segundo maior receptor, adquirindo 15% das transferências destinadas à região (SIPRI, 2019).

68% da demanda saudita por importações (CEPIK et al., 2012, p. 46; SIPRI, 2019).

De acordo com dados do governo saudita, apenas 2% dos gastos militares da Arábia Saudita são despendidos domesticamente. O restante do orçamento é gasto com importações, e destinado, principalmente, aos Estados Unidos. Portanto, o Reino exerce papel relevante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense e contribui ao seu desenvolvimento. Nesse setor, é possível, então, afirmar relação de dependência mútua (REINO DA ARÁBIA SAUDITA, 2018; SIPRI, 2019).

Segundo o ranking da Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a Arábia Saudita ocupa o terceiro lugar entre os maiores importadores de armas do mundo.

Tabela 2 - Importações de armas para os 10 maiores importadores, 2000-2018

Rank 2018	Rank 2000-2017	Recipient	2000-2010	2011-2019	2000-2018
1	1	India	\$20.785,00	\$27.243,00	\$48.028,00
2	2	China	\$26.194,00	\$10.252,00	\$36.446,00
3	3	Saudi Arabia	\$4.951,00	\$20.738,00	\$25.689,00
4	4	South Korea	\$12.480,00	\$7.327,00	\$19.807,00
5	5	UAE	\$9.585,00	\$10.019,00	\$19.604,00
6	6	Australia	\$8.106,00	\$9.456,00	\$17.562,00
7	8	Egypt	\$7.059,00	\$9.015,00	\$16.074,00
8	7	Pakistan	\$8.250,00	\$7.188,00	\$15.438,00

9	10	Algeria	\$6.082,00	\$8.695,00	\$14.777,00
10	9	Turkey	\$7.361,00	\$6.483,00	\$13.844,00

Tabela elaborada pelos autores a partir de dados extraídos de <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>>

Breves considerações finais

As relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, entre 2000 e 2018, tem se mantido estáveis. A manutenção das relações, mesmo com diferenças partidárias importantes na casa branca, mostra que a Arábia Saudita ocupa um papel estratégico importante na manutenção do poder global dos Estados Unidos. Neste sentido, o papel privilegiado da Arábia Saudita no governo de Donald Trump não representa necessariamente uma inflexão. Como procuramos demonstrar, a interdependência existente entre os dois países é estrutural, passando pela compra e venda de petróleo e pela compra e venda de armas. A relação, entretanto, é ainda mais complexa. Embora não tenha sido objeto desta reflexão, para uma profunda compreensão da relação bilateral, além do papel do petróleo e das armas, faz-se necessário também um levantamento sobre as relações financeiras entre os fundos sauditas e a economia estadunidense.

O assassinato do jornalista Jamal Khashoggi e os absurdos da guerra no Iêmen serviram para despertar debates importantes sobre o papel da Arábia Saudita na política estadunidense. Houve iniciativas no congresso no sentido de revisão desta relação. Entretanto, nenhuma dessas iniciativas, pelo menos até o presente momento, tem força suficiente para revisar a relação estratégica entre os dois países. Estas e outras coisas demonstram a força da Arábia Saudita como importante pilar para o exercício do poder global dos EUA no Oriente Médio.

REFERÊNCIAS

AKCELRUD, Isaac. O Oriente Médio: Origem histórica dos conflitos; Imperialismo e petróleo; Judeus, árabes, curdos e persas. 7. ed. Campinas: Atual Editora Ltda., 1991. 81 p. (Discutindo a história).

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008. 432 p. Tradução de: Beatriz Medina.

BARRETT, Roby C. Saudi Arabia: Modernity, Stability, and the Twenty-First Century Monarchy. Florida: Joint Special Operations University, 2015. 123 p. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a620023.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRAGAGLIA, Maria. Demandantes e Ofertantes ou os Dois Lados da Moeda: Petróleo e as Relações entre EUA e Arábia Saudita. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro; BRANCHER, Pedro. Arábia Saudita e Segurança Regional após as Revoltas no Mundo Árabe. Boletim Meridiano 47, [s.l.], v. 13, n. 47, p.44-49, 03-04, 2012.

CHOMSKY, Noam. Quem manda no mundo? São Paulo: Planeta, 2017. 400 p. Tradução de: Renato Marques.

CIA. The World Factbook. 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CNN. Jeremy Diamond. Obama defends Saudi relationship: 'Sometimes we have to balance'. 2015. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2015/01/27/politics/obama-saudi-arabia-zakaria/index.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

COCKBURN, Patrick. A Origem do Estado Islâmico. São Paulo: Autonomia Literária, 2015. 207 p. Tradução de: Antonio Martins.

HOBBSAWM, Eric. Globalização, democracia e terrorismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 182 p. Tradução de: José Viegas.

INDEX MUNDI. Petróleo - produção. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=88&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. Petróleo - exportações. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=95&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. Petróleo - importações. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=93&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. Petróleo - consumo. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=91&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____. Petróleo - reservas provadas. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=97&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

KISSINGER, Henry. Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. 427 p. Tradução de: Cláudio Figueiredo.

FELDBERG, Samuel. Estados Unidos e Israel: Uma Aliança em Questão. São Paulo: Hucitec, 2008. 220 p.

FUSER, Igor. Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico. São Paulo: Unesp, 2008. 254 p. (Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais).

HAYNES, Peter. Al-Qaeda, oil dependence, and US foreign policy. In: MORAN, Daniel; RUSSELL, James A. (Ed.). Energy Security and Global Politics: The militarization of resource management. New York: Routledge, 2009. Cap. 3. p. 62-74.

NEP 2001. Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future: Report of the National Energy Policy Development Group. 2001. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/energy/2001/index.html>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

REINO DA ARÁBIA SAUDITA. Vision 2030. 2016. Disponível em: <<https://vision2030.gov.sa/en>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ROCHA, Dyego Freitas; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Revisando o conceito de Heartland na Política de Contenção Ocidental do séc. XXI. Revista de Geopolítica, Natal, v. 5, n. 1, p.1-14, jan./jun. 2014.

ROSS, Michael L. A Maldição do Petróleo: Como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações. Porto Alegre: Citadel, 2015. 318 p. Tradução de Giselle Viegas.

SANTOS, Eduardo Eugénio Silvestre dos. A Geopolítica do Médio Oriente. Revista Militar, Lisboa, n. 2488, p.521-0, maio 2009. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=474>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SIPRI. Trends in International Arms Transfers, 2018. 2019. Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2018>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

THE NEW YORK TIMES. Steven Lee Myers. Bush Prods Saudi Arabia on Oil Prices. 2008. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2008/01/16/world/middleeast/16prexy.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. U.S. Imports from Saudi Arabia of Crude Oil and Petroleum Products. 2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=mttimussa2&f=m>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

A Nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2017): rupturas e continuidades

**Italo Barreto Poty
UFRJ (PEPI)**

Este trabalho propõe-se analisar a nova estratégia de segurança nacional publicada pela administração do presidente Donald Trump em 2017, comparando-a em linhas gerais com os documentos do mesmo tipo publicados pelos presidentes que o precederam, com o objetivo de avaliar as principais rupturas e continuidades presentes na nova estratégia dos EUA. O novo documento, ao adotar um discurso realista de relações internacionais – segundo o qual o sistema internacional é um espaço de anarquia, onde há uma disputa permanente pelo poder entre os Estados e interesses nacionais –, rompe com padrão discursivo das estratégias anteriores, que em geral se fundamentavam na ideia de cooperação internacional sob a hegemonia estadunidense e colocavam os valores da democracia e do liberalismo econômico como se fossem universais. Ao mesmo tempo, pode-se observar a continuidade de temas fundamentais nas estratégias anteriores, como a preocupação com a ascensão da China e sua projeção de poder econômico e geopolítico crescente em várias regiões do mundo e outro tema de grande importância na estratégia dos EUA desde o fim da Guerra Fria, que é a sua atuação na Eurásia, em relação à qual visa conter o reestabelecimento da Rússia como potência regional, que ocorreu durante a administração de Vladimir Putin. Neste sentido, pretende-se fazer uma reflexão sobre tais mudanças e continuidades na estratégia de segurança nacional dos EUA.

Introdução

No fim dos anos 1980, foi aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos a lei *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*, que definiu, entre outros temas, que o presidente americano deveria divulgar anualmente um documento que definisse a grande estratégia nacional dos Estados Unidos (SNIDER, 1995). Tal documento vem recebendo, com algumas variações, o título de *National Security Strategy* – Estratégia de Segurança Nacional – e não vem sempre sendo divulgado anualmente, conforme definido pela lei, porém com uma periodicidade que varia entre um a cinco anos. Desta forma, todos os presidentes eleitos desde então divulgaram pelo menos uma Estratégia de Segurança Nacional por mandato.

Este documento consiste num texto que define em linhas gerais uma articulação entre os interesses internacionais, metas e objetivos dos Estados Unidos relativos ao cenário internacional e sua perspectiva sobre as relações interestatais (SNIDER, 1995). Documentos oficiais devem ser objetos de uma análise crítica, não se entendendo que neles se encontra a “verdade” dos fatos por si só, mas que eles só podem fazer sentido a partir de uma investigação e interpretação crítica, como acontece no fazer historiográfico. De acordo com E.H. Carr:

Nenhum documento pode nos dizer mais do que aquilo que o autor pensava – o que ele pensava, ou mesmo apenas o que ele queria que os outros pensassem que ele pensava, ou mesmo o que ele próprio pensava pensar. Nada disso significa alguma coisa, até que o historiador trabalhe sobre este material e decifre-o (CARR, 1987, p. 18).

Neste sentido, pode-se perceber nestes documentos a grande estratégia relativa aos interesses geopolíticos e geoeconômicos de longo prazo dos EUA, no sentido da manutenção de sua hegemonia e da expansão do seu poder no sistema interestatal capitalista. Ao mesmo tempo, também é possível notar as variações desta estratégia de acordo com as transformações ocorridas de curto e médio prazo, desde que este documento passou a ser produzido, pouco antes do fim da Guerra Fria. Neste artigo, iremos examinar a nova estratégia divulgada pela atual governo, comparando-a em linhas gerais com as estratégias anteriores, com o objetivo de delinear algumas mudanças e continuidades observadas. Além desta introdução e das considerações finais, este texto esta

separado em três seções: na primeira, será abordado o *National Security Strategy* de 2017, elaborado pela atual administração dos Estados Unidos, sob o presidência de Donald Trump, cuja marca principal é o realismo; na segunda parte, serão tratadas algumas das estratégias das presidências anteriores, que são marcadas pelo discurso de cooperação sob a liderança dos Estados Unidos, para efeito de comparação com a atual; a terceira seção tem como objeto as continuidades presentes na estratégia de 2017 em relação às anteriores.

A nova estratégia da administração Trump: realismo

Em dezembro de 2017, o atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, divulgou a sua Estratégia de Segurança Nacional. Neste documento, o primeiro aspecto que chama a atenção, pela diferença em relação aos documentos anteriores, é a adoção explícita de um discurso *realista*, segundo o qual o sistema internacional é um espaço de anarquia, onde há uma disputa permanente pelo poder entre os Estados e interesses nacionais. De acordo com José Luís Fiori, este documento representa uma grande novidade, rompe com a tradição americana e não se restringe às idiossincrasias do Presidente Trump, pois o mesmo é elaborado em conjunto pelo Departamento de Estado, Pentágono, *Central Intelligence Agency* (CIA), outras agências de informação, Departamento de Comércio e Departamento de Tesouro, e provavelmente transcenderá a atual administração (FIORI, 2018). Neste sentido, Fiori destaca os principais pontos do texto que representam esta mudança, quais sejam: os Estados Unidos abandonam o discurso de conflito global entre o “bem” e o “mal”, redefinindo o sistema mundial como espaço de permanente disputa pelo poder global entre Estados nacionais; que não há garantia que os valores americanos prevaleçam em última instância, admitindo que o mundo é composto por diferentes povos que possuem valores e culturas próprios, diferentes dos seus; ao reconhecer que não existem valores universais, abandonam o “velho projeto messiânico de conversão de todos os povos aos valores éticos ocidentais”; afirmam que os Estados Unidos atuarão unicamente segundo o seu interesse nacional a partir de uma posição de força; neste sentido, abrem mão de uma hegemonia ética e cultural, optando pelo uso das armas para “impor seus interesses em todos os tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos do mundo”; e

além dos meios convencionais, assumem o direito de utilizar sanções econômicas como instrumentos de guerra (FIORI, 2018, p. 398-399).

Na nova estratégia, a China e a Rússia são apresentadas como países que querem moldar o mundo de forma contrária aos valores e interesses dos Estados Unidos. Neste sentido, a China teria como objetivo deslocar os EUA da região Indo-pacífica e expandir o alcance do seu modelo econômico liderado pelo Estado, de modo a reordenar a região a seu favor. A Rússia, por sua vez, buscaria restaurar o status de grande potência estabelecendo esferas de influência no seu entorno. Esta visão estratégica se baseia na ideia de que a disputa por poder é uma continuidade central na História: “A central continuity in history is the contest for power. The presente time period is no different”(USA, 2017, p. 25). Além de China e Rússia, que são classificados como potências revisionistas, outros adversários listados no documento são o Irã e a Coreia do Norte, definidos como *rogue states*, e organizações transnacionais terroristas, particularmente grupos jihadistas.

Neste cenário de competição no sistema internacional, que envolve atores estatais e não-estatais, o *National Security Strategy* de 2017 parte do princípio que o sistema político-econômico americano não irá automaticamente prevalecer, de modo que seu sucesso ou fracasso dependerá das ações tomadas pelo governo. Isto envolve a disputa por influência com a China, que investe bilhões de dólares em infraestrutura em todo o mundo, e com a Rússia, que projeta sua influência econômica através do setor de energia e de infraestrutura em partes da Europa e da Ásia Central. Neste contexto, a nova estratégia afirma priorizar a cooperação com possíveis parceiros que estejam alinhados com os interesses americanos e que não pretendem impor seus valores: “We are also realistic and understand that American way of life cannot be imposed upon others, nor is it the inevitable culmination of progress”(USA, 2017, p. 04).

O realismo aparece no documento como o princípio norteador da atual estratégia norte-americana: “This strategy is guided by principled realism. It is realist because it acknowledges the central role of power in international politics, affirms that sovereign states are the best hope for a peaceful world, and clearly

defines our national interests”(USA, 2017, p. 55). Contudo, o termo realismo não aparece isolado, mas acompanhado do adjetivo “principled”, o que poderia ser traduzido como realismo com princípios. O termo “principled” é explicado no documento da seguinte maneira: “It is principled because it is grounded in the knowledge that advancing American principles spreads peace and prosperity around the globe. We are guided by our values and disciplined by our interests” (Idem). Ao mesmo tempo, é afirmado que tal realismo é guiado pelos resultados, não pela ideologia: “It is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology”(Idem, p. 1). Isto sugere à primeira vista uma contradição, pois estabelecer que os princípios americanos levam paz e prosperidade ao mundo pode ser entendido como uma afirmação ideológica. Robert Kaufman (2013) afirma que o *principled realism* representa um meio termo entre o realismo clássico e o idealismo. Para Kaufman, o realismo corretamente enfatiza a importância do poder, da geopolítica e das falhas inerentes aos humanos, porém necessita ser complementado por elementos da tradição idealista, como a necessidade de se ter padrões morais transcendentais para fazer o julgamento sobre o que é mau do ponto de vista moral e geopolítico. Edward Carr (2001), por sua vez, afirma que todo realista em última instância se baseia em elementos de utopia e de realidade:

Onde o pensamento utópico tornou-se uma impostura vazia e intolerável, que serve simplesmente como um disfarce para os interesses dos privilegiados, o realista desempenha um serviço indispensável ao desmascará-lo. Mas o puro realismo não pode oferecer nada além de uma luta nua pelo poder, que torna qualquer tipo de sociedade internacional impossível. Tendo demolido a utopia atual com as armas do realismo, ainda necessitamos construir uma nova utopia para nós mesmos, que um dia haverá de sucumbir diante das mesmas armas (CARR, 2001[1939], p. 122)

Deste modo, o uso do termo *principled realism*, do ponto de vista prático, serve principalmente para evitar a conotação negativa que usualmente se dá ao termo realismo, como aparece no trecho acima, de “luta nua pelo poder”. Segundo Fiori (2018), do ponto de vista teórico, o que se observa no documento se insere na tradição do realismo internacional de Edward Carr e Hans Morgenthau e no realismo ofensivo de John Mearsheimer, opostos à visão do

cosmopolitismo liberal introduzidas por Woodrow Wilson no fim da Primeira Guerra Mundial.

Neste sentido, pode-se observar o realismo permeando os argumentos presentes na nova estratégia americana. Por exemplo, menciona-se a geopolítica como forma de interação através da qual se dá a competição por influência no mundo:

The United States must consider what is enduring about the problems we face, and what is new. The contests over influence are timeless. They have existed in varying degrees and levels of intensity, for millennia. Geopolitics is the interplay of these contests across the globe. But some conditions are new, and have changed how these competitions are unfolding. We face simultaneous threats from different actors across multiple arenas – all accelerated by technology (USA, 2017, p. 26).

A nova estratégia afirma que a política externa das últimas duas décadas deve ser repensada, pois se partia do princípio de que o relacionamento dos Estados Unidos com seus rivais e a inclusão destes nas instituições e comércio internacionais os tornariam parceiros confiáveis, o que em grande parte foi uma visão equivocada. Deste ponto de vista, os adversários tomaram vantagem deste cenário de cooperação para crescerem econômica e militarmente de modo a desafiar o poder americano (USA, 2017).

Estratégias anteriores: discurso de cooperação

De fato, a nova estratégia publicada pela administração de Donald Trump difere das anteriores a priori no campo do discurso. Em geral, o padrão discursivo adotado nestes documentos é o de *cooperação* entre os Estados num sistema interestatal liderado pelos EUA. A Estratégia de Segurança Nacional anterior à de Trump foi publicada em 2015, durante o segundo mandato do presidente Barack Obama. Diferente do discurso realista adotado pelo seu sucessor, a tônica deste documento ainda é o conceito de cooperação entre os Estados no sistema internacional sob a liderança dos Estados Unidos, contendo ainda a ideia de “projeto messiânico” do qual fala Fiori na seção anterior, de expansão da democracia e da paz no mundo, que é um padrão discursivo que se observa nestes documentos em geral desde o fim da Guerra Fria, conforme se pode notar a seguir:

Sustained by robust American leadership, this system has served us well for 70 years, facilitating international cooperation, burden sharing, and accountability. It carried us through the Cold War and ushered in a wave of democratization. It reduced barriers to trade, expanded free markets, and enabled advances in human dignity and prosperity. (USA, 2015, p. 23)

Entretanto, neste mesmo documento de 2015 já se pode observar, ao lado da ideia de cooperação, pontos de tensão entre os EUA e duas grandes potências no sistema interestatal, a China e a Rússia. Em relação à China, principal adversário econômico dos EUA no cenário global contemporâneo, é dito que se deseja sua ascensão e prosperidade, além de uma relação construtiva que seja benéfica para ambos. E que, mesmo reconhecendo que há competição, os Estados Unidos rejeitam a ideia de inevitabilidade de um confronto com a China. Ao mesmo tempo em que a ideia de cooperação é colocada para definir a relação sino-americana, o documento atesta a preocupação dos EUA com a modernização militar chinesa: “The scope of our cooperation with China is unprecedented, even as we remain alert to China’s military modernization and reject any role for intimidation in resolving territorial disputes” (USA, 2015, p. i-ii).

Durante a administração anterior, de George W. Bush, a China ainda não era vista como uma desafiadora da hegemonia americana nem há menção sobre seu papel na distribuição do poder no sistema interestatal, ao se analisar os documentos oficiais de estratégia norte-americanos daquele período. Por outro lado, pode-se observar críticas ao regime político autoritário chinês, seu protecionismo econômico e a busca de recursos energéticos fora do mercado, utilizando-se de investimentos em países não democráticos ricos em recursos naturais (PADULA, 2018).

A Rússia, que vinha sempre sendo tratada como parceira nos documentos pós-Guerra Fria passou a ser definida como uma ameaça, principalmente devido à sua atuação na crise da Ucrânia. A maioria das menções à Rússia no documento estratégico de 2015 é crítica, referindo-se majoritariamente ao que chamam de “agressão à Ucrânia”, além de defender medidas para conter uma “possível” agressão russa à Europa. Mesmo assim, o

documento tenta seguir o padrão de discurso de cooperação, conforme aparece no trecho a seguir:

We will deter Russian aggression, remain alert to its strategic capabilities, and help our allies and partners resist Russian coercion, if necessary. At the same time, we will keep the door open to greater collaboration with Russia in areas of common interests, should it choose a different path – a path of peaceful cooperation that respects sovereignty and democratic development of neighboring states (USA, 2015, p. 25).

Tal discurso de cooperação é a principal marca destes documentos desde o fim da Guerra Fria, quando os Estados Unidos se tornou a única superpotência de âmbito global. No entanto, é preciso fazer uma leitura crítica deste conceito, pois a atuação norte-americana no cenário global se deu na direção da manutenção de sua hegemonia e na expansão da sua capacidade de projeção de poder, principalmente em relação à Rússia, principal herdeira da infraestrutura e do arsenal nuclear do Estado que era o rival dos EUA na Guerra Fria, a União Soviética. Desta forma, o discurso de cooperação mascarava os reais interesses geopolíticos dos EUA na Eurásia, dos quais o principal era enfraquecer o poder do Estado russo (MAZAT, 2013). Ao lado do conceito de cooperação, estes documentos salientam frequentemente que tal cooperação se dá sob a liderança estadunidense, devido à sua superioridade militar e econômica incontestes.

Nos anos 1990, o principal tema relativo à cooperação presente nos documentos entre a Rússia e os EUA era a redução dos arsenais nucleares que proliferaram durante a corrida armamentista que ocorreu durante a Guerra Fria, ao mesmo tempo em que se expunha o interesse geopolítico de expansão da Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) para o entorno da Federação Russa. Nos anos 2000, ao lado deste argumento, a “cooperação” russo-americana se estendeu ao combate contra o terrorismo – chamado pelos EUA de “Guerra ao Terror” – após os ataques de 11 de Setembro de 2001. Após este episódio, o discurso de cooperação com a Rússia chegou ao seu auge, chegando-se a afirmar, no *National Security Strategy of the United States*, publicado pela administração de George W. Bush, em 2002, que a Rússia e os EUA não eram mais adversários estratégicos: “Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are

evident: an end to the balance of terror that divided us” (USA, 2002, p. 13). Entretanto, sob o pretexto do combate ao terrorismo, os EUA aumentaram sua influência no entorno da Rússia, desta vez nas ex-Repúblicas soviéticas da Ásia Central. Foram estabelecidas bases militares norte-americanas no Uzbequistão e no Quirguistão e o espaço aéreo foi aberto para utilização pela força aérea dos EUA, o que foi aceito pela Rússia, que considerou no momento o fato de as bases terem sido definidas como temporárias (GLEASON, 2005). No *National Security Strategy* de 2006, o governo norte-americano definiu a Ásia Central como uma das prioridades de sua política externa, enfatizando a meta de promover governos “efetivamente democráticos” e reformas econômicas no sentido do livre-mercado, porém com interesse de expandir sua influência econômica e militar nesta região.

A liderança do governo russo pós-soviético favoreceu a estratégia americana. Mesmo com os Estados Unidos descumprindo a promessa de não expandir a Otan para países da antiga área de influência soviética, o governo de Boris Yeltsin centrou sua política externa pós-Guerra Fria na ideia de “cooperação” com os Estados Unidos e o Ocidente. Em discurso no conselho de segurança da ONU (Organização das Nações Unidas), Yeltsin afirmou que a Rússia compartilhava os principais valores ocidentais, que segundo ele seriam os direitos humanos, a liberdade, o estado de direito e a moralidade. Na prática, Yeltsin concordou que países do antigo bloco socialista, como Polônia, Hungria e República Tcheca, tornassem-se membros da Otan, ao assinar em 1997 o *Ato Fundador sobre as Relações, Colaboração e Segurança Mútua entre a Rússia e a Otan*. Este acordo significou um avanço dos Estados Unidos em sua estratégia de enfraquecer a Rússia, pois admitia a expansão da Otan para a antiga área de influência soviética. Em 1998, foi assinado o acordo Báltico-Estados Unidos, no qual se tratou sobre a entrada da Letônia, Estônia e Lituânia na Otan e na União Europeia, o que na prática apertava o cerco sobre o Estado russo, pois assim, este seria impedido de continuar a usar os terminais petrolíferos existentes nestas ex-repúblicas soviéticas, além de perder o acesso privilegiado ao Mar Báltico (MAZAT, 2013).

Nos anos 1990, no qual ocorreu o início da expansão da Otan para o entorno da Rússia que teve como consequência o enfraquecimento geopolítico da mesma, o discurso presente nas Estratégias de Segurança Nacional tratavam, entretanto, as relações entre ambos os países como cooperação, principalmente nos documentos produzidos na administração do presidente Bill Clinton. Mesmo antes, durante o momento de grande transformação que representou o fim da União Soviética, a administração de George W. H. Bush já aplicava o conceito de cooperação para o Estado russo que emergiu com o fim da URSS. No *National Security Strategy of the United States*, publicado em 1991, na seção em que se trata do “futuro soviético”, o termo aparece diversas vezes:

If reforms succeed, Soviet leaders must move decisively to effect institutional change. When invited and where appropriate, we will offer our *cooperation* (...). With former ideological imperatives giving way to a new pragmatism, areas of *cooperation* have expanded (...) Soviet support in the UN Security Council for the resolutions against Iraqi aggression was an important contribution to the international effort. We are hopeful that such *cooperation* can be expanded. (USA, 1991, p. 5, grifos meus)

Outro tema bastante abordado nestes documentos é a necessidade de manutenção e fortalecimento da Otan. Nos documentos produzidos durante a presidência de Bill Clinton, a expansão da Otan é tratada ao lado de outro conceito bastante presente nestes textos, a “promoção da democracia”. Sobre este aspecto, a Rússia é mencionada no documento publicado em 1996 como um país que foi ajudado pelos EUA em seu processo de democratização: “To promote democracy, we (...) provided aid to a democratizing Russia and other new independent states of the former Soviet Union” (USA, 1996, p. 2). Em relação às “novas democracias” do Leste Europeu, consta neste mesmo documento o objetivo de integração destes países com as organizações econômicas e de segurança da Europa, como a Otan e a União Europeia: “integration into European security and economic organizations, such as NATO and the EU, will help lock in and preserve the impressive progress in instituting democratic and market-economic reforms that these nations have made.” (USA, 1996, p. 32).

Continuidades: controle da Eurásia, reação à ascensão da China e segurança energética

Após o fim da Guerra Fria, Zbigniew Brzezinski (1997), situando-se na mesma linha de raciocínio da geopolítica clássica, definiu a Eurásia como maior conquista geopolítica dos Estados Unidos com a derrota da União Soviética. Neste sentido, Brzezinski afirmou que os EUA havia conquistado a primazia global, devido ao fato de ter conseguido proeminência sobre o continente eurasiático, e que sua manutenção neste status dependeria do quão sólida e efetiva fosse esta preponderância. Deste modo, observou-se uma política de expansão do poder de projeção geopolítica dos Estados Unidos na Eurásia após o fim da Guerra Fria.

A expansão da Otan para o Leste europeu, conforme projetada pela administração do presidente de Bill Clinton, visou ocupar o vácuo deixado pelo fim da União Soviética e conseqüentemente aprofundar a hegemonia dos EUA na Europa. De acordo com Moniz Bandeira, a Otan se converteu num instrumento político e econômico com o objetivo de subordinar os países europeus aos interesses dos Estados Unidos, seu complexo industrial-militar e seus bancos:

Era uma forma de alargar o mercado para a indústria bélica, aumentar o financiamento dos bancos, com a venda de armamentos aos novos membros da Aliança Atlântica, assim como de assegurar os interesses econômicos e geopolíticos dos Estados Unidos, fora do âmbito original do tratado de 1949. A estratégia do complexo industrial-militar, desde os primórdios, consistiu em capitalizar ou mesmo provocar conflitos de modo a tornar a OTAN aparentemente indispensável e justificar o inchado orçamento militar dos Estados Unidos e de seus vassallos. (MONIZ BANDEIRA, 2016, p. 115)

Neste sentido, a Rússia, apesar do discurso de cooperação presente nos documentos oficiais americanos, nunca deixou de ser percebida como uma ameaça aos Estados Unidos, o que se confirma pela política de enfraquecimento geopolítico do Estado russo perpetrada pelo país norte-americano após o fim da URSS. Isto pode ser compreendido a partir da geopolítica clássica de Halford Mackinder (1904), segundo a qual a Rússia ocupa a maior parte da área pivô do mundo – o *heartland*. Confirme dito anteriormente, Brzezinski (1997) reitera este postulado de Mackinder nos anos 1990, ao definir o controle da Eurásia como ponto chave para a manutenção da hegemonia dos EUA após o fim da Guerra Fria. Neste sentido, pode-se observar um antagonismo geoestratégico da potência hegemônica capitalista com a Rússia, devido à sua condição

geopolítica privilegiada. O objetivo por trás do discurso de cooperação presente nos documentos estratégicos norte-americanos era impedir que a Rússia pós-soviética retomasse seu status de potência global dos tempos da antiga União Soviética e tampouco que alcançasse a condição de potência regional na Eurásia. Tal objetivo foi perseguido através das ações concretas lideradas pelos Estados Unidos, como a expansão da Otan e da União Europeia para o entorno da Rússia na fronteira europeia, além do aumento de sua influência na Ásia e Oriente Médio. Deste modo, a definição da Rússia como adversário na nova estratégia tem raízes de longo prazo, representando de certa forma uma continuidade em relação às estratégias anteriores.

A China por sua vez, não era representada como uma ameaça aos Estados Unidos nos seus documentos de estratégia até o governo de George W. Bush, apesar das críticas tecidas a respeito de seu modelo político e suas práticas econômicas. Durante o governo de Barack Obama, por outro lado, houve um redirecionamento do foco que estava no Oriente Médio, devido às intervenções militares na região, para a Ásia, devido especialmente ao alto crescimento econômico chinês:

(...) em 2010 é possível identificar um redirecionamento do foco da política externa e de segurança para a região da Ásia-Pacífico, no sentido de contrabalançar a ascensão chinesa. O governo passou a liderar a *Trans-Pacific Partnership* como a pedra angular de sua política na região, com o objetivo de gerar empregos e renda nos Estados Unidos. Isso transparece no documento *Defense Strategic Guidance* de 2012, que aponta o foco na região da Ásia-Pacífico, além do Oriente Médio. O *Quadrennial Defense Review* (QDR), de 2014, e o *National Security Strategy* (NSS), de 2015, consubstanciam o redirecionamento em direção à Ásia-Pacífico como prioridade geoestratégica visando contrabalançar o peso da China (...) (PADULA, 2018, p. 360-361).

Manteve-se o discurso de cooperação com a China, porém houve um deslocamento do foco para a região da Ásia-Pacífico, mostrando a preocupação dos Estados Unidos com a distribuição de poder global durante a administração de Obama. Em 2010, os investimentos militares chineses já eram percebidos como potenciais ameaças, de acordo com o *Quadrennial Defense Review* (PADULA, 2018). No documento *National Military Strategy*, de 2015, a China já foi definida como ameaça à segurança nacional dos EUA, de modo que o tratamento dado ao país asiático na estratégia de segurança nacional de 2017 também demonstra outra continuidade na estratégia americana.

Ao mesmo tempo, em seus documentos de estratégia os Estados Unidos demonstraram seu interesse no fortalecimento de sua presença no Oriente Médio e no Sul e Sudoeste asiáticos. Além da posição geográfica estratégica, estas áreas são ricas em recursos naturais, destacando-se principalmente o petróleo no Oriente Médio. Estas regiões estão situadas no *rimland*, conforme definido pelo geoestrategista Nicholas Spykman (1942), que é a grande zona que cerca a área pivô definida por Mackinder e cujo controle, para Spykman, é mais importante para a definição da hegemonia global do que o controle do *heartland*. O interesse estratégico nesta área também é expresso nos documentos oficiais de segurança nacional dos EUA desde os anos 1990: “Our strategy is harnessed to the unique characteristics of the region and our vital interests there, as we work to extend the range of peace and stability” (USA, 1996, p. 42). No Oriente Médio, em especial, há um interesse estratégico central dos EUA, relativo ao controle de fontes de recursos naturais no mundo, que são as grandes reservas de petróleo na região. Neste sentido, houve várias intervenções militares desde o fim da Guerra Fria, como a Guerra do Golfo, no início dos anos 1990, e as guerras do Afeganistão, Iraque, Síria e Iêmen no século XXI, sob o pretexto principal de combate ao terrorismo, além de desrespeito aos direitos humanos e às leis internacionais, mas que na prática aumentaram a presença militar e garantiram posições privilegiadas para empresas petroleiras norte-americanas no Oriente Médio. Na estratégia de 2017, a manutenção do interesse na região representa outra continuidade: “The United States seeks a Middle East that is not a safe haven or breeding ground for jihadist terrorists, not dominated by any power hostile to the United States, and that contributes to a stable global energy market (USA, 2017, p. 48).

Os documentos de estratégia de segurança dos EUA também tratam, além dos temas citados acima, de questões como o tráfico de drogas internacional e seus interesses em outras regiões do mundo, como a América Latina e África, principalmente a respeito de uma suposta agenda de desenvolvimento e promoção da democracia nestas regiões. Estes, porém, são temas mais periféricos e que, dependendo do contexto, obtiveram mais atenção, como a situação da Venezuela nos últimos anos. Este país, além de ter um

governo não alinhado com os Estados Unidos, possui em seu território a maior reserva natural de petróleo do mundo, o que também remete ao interesse estratégico relativo aos recursos naturais globais citados no parágrafo anterior. No último documento, divulgado pela administração de Donald Trump, é criticado o modelo de governo “autoritário de esquerda anacrônico” que “abriu espaço” para atuação dos competidores dos EUA – China e Rússia – na América Latina: “Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region. The hemisphere’s democratic states have a shared interest in confronting threats to their sovereignty.”(USA, 2017, p. 51)

Considerações Finais

Começamos este artigo apresentando em linhas gerais o último *National Security Strategy*, de 2017, sobre o qual José Luís Fiori destacou as mudanças em relação ao discurso de estratégia oficial anterior dos Estados Unidos. De fato, a adoção de um discurso realista é uma ruptura em relação às ideias de cooperação e promoção da paz e da democracia no mundo, que eram marcas dos documentos anteriores. Entretanto, esta mudança no discurso oficial significa uma mudança radical na estratégia dos Estados Unidos de fato? Ou há elementos estruturais que permanecem para além do discurso da administração atual? Ao analisar os documentos anteriores, acreditamos ser possível demonstrar que, apesar do discurso de cooperação, há fundamentos de geopolítica presentes na estratégia americana, que tem um caráter estrutural e de longo prazo.

De acordo com Pecequillo (2017), o sistema internacional se caracteriza pela anarquia, ou seja, pela ausência de um governo e de leis internacionais que definam a ordem e os mecanismos de ação dos Estados no espaço. Sendo assim, prevalece a lógica da competição e da disputa por interesses que, a depender do contexto histórico e dos atores envolvidos, pode levar a situações tanto de conflito quanto de cooperação, sendo o *poder* o conceito definidor das relações internacionais. A perspectiva adotada na nova estratégia norte americana adota explicitamente os conceitos acima, porém a lógica contida

neles pode ser observada também de modo implícito nas estratégias dos governos anteriores.

O discurso em geral das estratégias anteriores ao do *National Security Strategy* de 2017 se aproximava mais do conceito de hegemonia proposto por Giovanni Arrighi. O autor italiano adapta o conceito de hegemonia formulado por Gramsci, definindo-o como o poder que um Estado tem de exercer funções governamentais sobre um sistema de Estados soberanos, a partir da combinação entre consentimento e coerção. Em relação ao poder hegemônico, Arrighi afirma que: “this power is something more and different than ‘dominance’ pure and simple. It is the power associated with dominance expanded by the exercise of ‘intellectual and moral leadership’” (ARRIGHI, 1993, p. 149). Brzezinski (1997) também vai nesta direção, afirmando que os Estados Unidos, diferente das potências hegemônicas do passado, exercia a hegemonia de modo indireto e “aparentemente consensual”.

José Luís Fiori apresenta uma visão crítica à perspectiva proposta por Arrighi, segundo a qual a hegemonia teria um caráter estabilizador do sistema internacional, ao afirmar que o seu exercício também gera instabilidade, além de não interromper o expansionismo dos outros Estados, nem o do próprio *hegemon*. De acordo com Fiori,

a existência dessa liderança ou hegemonia não interrompe o expansionismo dos demais Estados, nem muito menos o expansionismo do próprio líder ou *hegemon*. Por isso mesmo, toda situação hegemônica é transitória e, mais do que isso, é autodestrutiva, porque o próprio *hegemon* acaba se desfazendo das regras e instituições que ajudou a criar para poder seguir se expandindo e acumulando mais poder do que seus “liderados”. (FIORI, 2007, p. 31)

Neste sentido, pode-se observar que, de fato, a hegemonia americana do Pós-Guerra Fria não impediu o crescimento e fortalecimento de outros Estados que passaram a ser percebidos pelos próprios Estados Unidos como ameaças à sua hegemonia, mesmo tomando providências para impedir que isto acontecesse. Primeiramente, em relação à Rússia, antiga rival na Guerra Fria, ao expandir seu poder para a Eurásia desde os anos 1990, principalmente por meio da Otan; posteriormente, em relação à China, que apresentou crescimento econômico altíssimo a partir dos anos 2000, tornando-se a segunda maior

economia do mundo, que levou os Estados Unidos a deslocarem o foco de estratégia a região Ásia-Pacífico. De acordo com Pecequillo (2011), o interesse principal da estratégia norte-americana é manter a liderança internacional, para garantir a sobrevivência do país e a consecução de seus interesses e “para que esta condição de liderança e segurança dos Estados Unidos possam ser mantidas, é prioritário prevenir o surgimento de potências hegemônicas regionais, principalmente na Eurásia (...)” (PECEQUILO, 2011, p. 284). O fato de não se ter conseguido prevenir a ascensão de potências regionais certamente contribuiu para a mudança de perspectiva estratégica da administração de Donald Trump. Ao mesmo tempo, pode-se observar um caráter de continuidade na estratégia norte-americana desde o fim da Guerra Fria (PADULA, 2018), de modo que foram mantidos os elementos estratégicos centrais que vinham sendo desenvolvidos anteriormente na nova estratégia de 2017 dos Estados Unidos.

Fontes Primárias

UNITED STATES OF AMERICA, *National Military Strategy* (NMS), 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of the United States* (NSSUS), 1987. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of the United States* (NSSUS), 1988. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of the United States* (NSSUS), 1990. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of the United States* (NSSUS), 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of the United States* (NSSUS), 1993. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (NSSEE), 1994. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (NSSEE), 1995. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____. *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (NSSEE), 1996. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy For a New Century* (NSSNC), 1997. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy For a New Century* (NSSNC), 1998. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy For a New Century* (NSSNC), 2000. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy For a Global Age* (NSSGA), 2001. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *The National Security Strategy of the United States of America* (NSSUSA), 2002. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *The National Security Strategy of the United States of America* (NSSUSA), 2006. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy* (NSS), 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy* (NSS), 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

_____, *National Security Strategy of the United States of America* (NSSUSA), 2017. Disponível em: <<http://nssarchive.us/>> . Acesso em: 16/11/2018.

Bibliografia

ARRIGHI, Giovanni. The three hegemonies of historical capitalism. In: GILL, Stephen. Gramsci, historical materialism and international relations. Cambridge: Cambridge University Press, 199, pp. 148-185.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

BRANDÃO, Lázaro. *Poder e Petróleo: a Estratégia na era Reagan sob o prisma da longa duração*. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. 1997.

CARR, Eric H. *O que é História?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5ª ed., 1987.

_____. *Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001 [1939].

COHEN, Benjamin. *International Political Economy: an intellectual history*. Princeton: University Press, 2008.

FIORI, José Luís. Formação, Expansão e limites do poder global. In: FIORI, J.L. (org.). *O poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____ (org.). *Sobre a Guerra*. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

FIORI, José Luís, MEDEIROS, Carlos & SERRANO, Franklin. *O mito do colapso americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

GLEASON, Gregory. State building in the face of insurgent Islam. In: TELLIS, Ashley & WILLIS, Michael (orgs.). *Strategic Asia 2004-2005: confronting terrorism in the pursuit of power*. Seattle: NBR, 2005, pp. 199-226. Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30728311/CA_State_Building_Face.pdf>. Acessado em 08/09/2018.

KAPLAN, Robert. *The revenge of geography. What the maps tell us about coming conflicts and the battle against fate*. New York: Random House, 2012.

KLARE, Michael. *Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy*. Oxford: Oneworld, 2008.

KAUFMAN, Robert G. The case for Principled, Prudential, Democratic Realism. IN: FRANKEL, Benjamin (Org.), *Roots of Realism*. New York: Routledge, 2013 [1996].

MACKINDER, Halford J.. *The Geographical Pivot of History*. Londres: The Geographical Journal, Vol. 170, No. 4, 1904.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A desordem mundial, o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. *A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Record, 2013.

PADULA, Raphael. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. IN: FIORI, José Luís (org.) *Sobre a Guerra*. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

_____. *Introdução a Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2017.

SNIDER, Don M. *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1995.

SPYKMAN, Nicholas. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Co., 1942.

SUSSMAN, Gerald. Branding Democracy: U.S. regime change in Eastern Europe. Nova Iorque: Peter Lang, 2010.

Economia Política da Guerra

Guilherme Celestino

PEPI / UFRJ, Bolsista da CAPES

Resumo: José Luís Fiori vem se destacando em sua obra científica e de debate público por elaborar intrincadas análises de conjuntura que congregam um heterogêneo conjunto de influências teóricas, oferecendo uma leitura renovadora sobre questões como o problema do desenvolvimento econômico, chegando à articulação do sistema internacional no capitalismo do século XXI. Este trabalho pretende destacar e desenvolver o tema da “guerra” que aparece de forma recorrente em praticamente toda sua obra. Pode-se encontrar uma noção de guerra desde sua obra seminal “O Voo da Coruja” onde discutindo a crise do estado desenvolvimentista brasileiro nos primórdios da década de 1980, desenvolve conceitos de análise de conjuntura, dentre os quais a guerra aparece articulada como um momento decisivo e constitutivo da luta política, segundo uma “economia política do tempo conjuntural”. Três décadas mais tarde encontra-se na obra “O Poder americano” uma nova compreensão da guerra, não mais estritamente atrelada a uma compreensão analítica da conjuntura, mas relacionada ao tempo de “longa duração”, tal como fora concebido por Braudel em sua compreensão da chamada “economia-mundo”. Em complementaridade, Fiori propõe pensar também uma “política-mundo” articulada não somente segundo o “jogo das trocas”, mas, sobretudo pelo “jogo das guerras”. A formação de um sistema de poder entre estados nacionais e impérios em disputa por um poder global emerge em conjunto com o sistema capitalista, e tem como motor desse processo a contínua preparação, antecipação e prática de guerras que visam defender, ampliar e projetar o poder dos atores desse sistema essencialmente conflitivo. Este trabalho pretende retomar a noção de guerra na reflexão de Fiori em seus dois momentos chaves: tempo conjuntural e longa duração. Em cada caso interessa ver como tal conceito remete a uma teoria da guerra nos moldes de Clausewitz, que pensava justamente a guerra como um prolongamento da política.

Introdução

Clausewitz escreve sua obra sobre a guerra em inícios do século XIX, o opúsculo *Da Guerra* publicado postumamente e se torna uma das referências principais das academias militares, e junto com a obra similar de Jomini é considerado um marco para a modernidade estratégica tanto do ponto de vista estritamente militar, como no ponto de vista político e filosófico. Essa obra teve impacto imediato na reforma das academias militares e suas lições e comentários serviram constantemente de apropriação pelos mais diferentes intelectuais e homens de estado que muitas vezes reivindicam sua obra para seus argumentos, explicações, análises, propostas e justificativas quando se fala ou pensa em ação militar, em especial sua relação com a ação política.

Clausewitz por meio de aforismos, e fórmulas – nem sempre de sentido claro e inequívoco – apresenta um modelo teórico de explicação para a guerra segundo princípios políticos e operacionais. Sua pretensão aparece aferrada a um contexto histórico, o do século XIX na qual a obra foi escrita. Trataria em primeiro lugar do seu próprio tempo: no qual a cultura científica se lançava no horizonte do racionalismo e o no qual o sistema interestatal capitalista em seu eixo central se organiza segundo a forma dos Estados nacionais. Não são poucos os autores que criticam e pretendem superar o modelo interpretativo de Clausewitz em seus mais variados aspectos interpretativos e definições sobre a guerra, ou bem como tentar o resgate do seu modelo explicativo segundo os mais variados enfoques. Certamente a discussão sobre a atualidade desse modelo e quais contradições sua retomada crítica enseja envolve pensar até que ponto as condições do tempo em que a obra foi escrita foram de fato transformadas pelas mutações do sistema interestatal capitalista; e também até que ponto esse modelo explicativo é capaz de compreender ou não essas mutações. Toda apropriação de um modelo teórico envolve contradições, ainda mais quando se pretende lançar um olhar sobre a própria dinâmica da temporalidade na qual ele se inscreve e influencia – a teoria da guerra de Clausewitz reflete a dinâmica do poder no sistema interestatal capitalista que busca compreender em seu modelo no binômio guerra e política, e isso por sua vez é composto por uma série de processos dinâmicos constitutivos, no qual a síntese do enfrentamento das forças beligerantes articulam pares contraditórios

como: tática e estratégia; ataque e resistência; ação direta e indireta; aniquilação e conflito limitado; destruição e fustigação, etc.

Propõe-se aqui investigar um modelo teórico relevante para se pensar a formação e os limites do sistema interestatal capitalista, o que começa pela leitura da obra *Da Guerra* de Clausewitz. Sendo então necessário tomar conhecimento de uma literatura secundária de comentários e análises críticas que versem tanto de aspectos filosóficos, históricos e políticos relacionados à conceituação clausewitziana da guerra. Cabe observar em que medida reconhecem ou não sua validade na atualidade e quais os limites desse reconhecimento, assim como a compreensão dessa “dialética interna” da guerra que parecem estruturar os conflitos estratégicos segundo uma dialética outra que a da economia ou das ideias.

Clausewitz e a análise política: do campo de batalha ao sistema interestatal

O Sistema formado pelas nações centrais do capitalismo, nascido em Westfália, tem ao longo de quatro séculos de existência mostrado muitas transformações e alguns padrões. A guerra é certamente uma constante na história desse sistema, e inegável sua presença intermitente. As guerras são momentos decisivos de definições sobre manutenção da ordem ou reforma do *status quo*, inegável o fato de que elas vêm a longo tempo pautando as disputas de poder político e econômico e definindo as condições e hierarquias de comando e obediência entre os atores. Todavia a guerra envolve diferentes manifestações, e variações históricas: guerras nacionais e de fronteira, guerras coloniais e imperiais, guerras revolucionárias e de libertação nacional, guerras de coalizão, guerras civis, etc. Retomar o modelo clausewitziano em sua pretensão filosófica, transhistórica ou arquetípica da guerra e seu papel na definição da política dos Estados pode ser alvo de questionamentos em um momento em que disputas nacionais não são mais a única fonte dos conflitos internacionais, e conflito bélico armado convencional não representa a única

forma de guerra. Todavia podemos encontrar no conceito clausewitziano de guerra uma perspectiva que pretende justamente articular uma dimensão histórica e com outra relativa à própria “natureza” da guerra, que busca apreender nesse fenômeno tem de permanente e o que sempre varia.

Desse conceito sintético de guerra podem-se apreender dois tipos de princípios estratégicos, um primeiro tipo que articula a decisão estratégica na guerra à decisão política, e outro tipo que orienta as decisões táticas na batalha. Ainda que se possa discordar dos métodos e resultados do autor, seu modelo teórico é um eixo necessário para se discutir a natureza e a forma dos conflitos entre forças beligerantes no contexto do sistema internacional.

A história do desenvolvimento do pensamento estratégico moderno vem mostrando que a organização da práxis bélica, seja no terreno percorrido pela infantaria até os mais recentes ataques da ciberguerra, o conceito e modelo teórico de Clausewitz sobre a guerra vem sendo reivindicado, seja para retomá-lo na íntegra, para remendá-lo acrescentando ou retirando proposições, para invertê-lo, ou mesmo para rejeitá-lo.

Existe um debate acerca da obra de Clausewitz se a obra dele está ou não ultrapassada. Hew Strachen em seu *Sobre a Guerra: uma biografia* apresenta alguns casos famosos que vão do general Pétain ao Colin Powell passando pelos nazistas e soviéticos, nos quais se admite estar seguindo ou rejeitando a teoria de Clausewitz, mas em cada caso o que se admite tomar para si ou rejeitar é muito diferente, e nem sempre muito coerente com as proposições de seu texto.

Existem aspectos muito variados na obra de Clausewitz, mas parece claro que ela traz para o primeiro plano algumas discussões centrais sobre a guerra em geral que parecem ainda hoje ter relevância, quase quanto a guerra continua tendo relevância na articulação do mundo atual. Sua pretensão maior dificilmente pode ser negligenciada, ainda que fosse para ser rejeitada. Trata-se de desvendar uma epistemologia da condução dos conflitos políticos e militares ancorada na natureza imutável da guerra e suas vicissitudes históricas.

Clausewitz por sua vez define seus conceitos tendo tido como experiência concreta as guerras napoleônicas, muitas das críticas ao seu modelo teórico se baseiam na vinculação da vigência de suas análises ao seu contexto histórico exclusivo. Então em um mundo com uma suposta diminuição dos estados nacionais, e prevalecia de conflitos diferentes das guerras convencionais não caberiam tais princípios clausewitizianos. Anatol Rapoport em seu famoso prefácio advoga por um pacifismo que se mostra necessário e urgente na “era nuclear”, e para isso pretende se arvorar na teoria dos jogos e superar todo realismo. Para ele a guerra não é mais uma opção entre superpotências que podem destruir a vida terrestre em uma hipotética guerra – ele exige pensar um modelo do “empate” que supere a necessidade política do confronto. Entretanto em sua crítica reconhece que existem diferentes tipos de “filosofias da guerra”, a de tipo clausewitiziano seria a “filosofia política da guerra”, podendo ser necessária ter conta em determinados contextos.

Há também todo um debate contemporâneo para saber se o paradigma de Clausewitz se aplica ou não e em quais medidas nos novos campos abertos de guerra: desde as guerras não convencionais, passando pela a disputa espacial, até o mais recente modelo de guerra que é ciberguerra e as formas de guerra híbrida. Até que ponto um conceito universal de guerra é útil e necessário nesses “novos” campos de disputa bélica, e que princípios táticos e estratégicos não estariam previsto no modelo de Clausewitz, são questões que se colocam.

Pode-se notar tanto uma tendência de alguns autores na identificação de Clausewitz como o teórico que oferece justificativa aos Estados para empreender suas guerras, e a guerras como necessárias para o fortalecimento do poder do Estado. Tal tendência se encontra especialmente na defesa de utopias pacifistas dos mais variados matizes, na qual conjura-se a guerra para lidar com a política e uma definição purificada de todo tipo de violência. Algumas das principais tendências desse pacifismo se encontram em diversos ensaios de Norberto Bobbio. Outra autora relevante na defesa do pacifismo teórico é Hannah Arendt que radicaliza um modelo da política na experiência do diálogo, evocando uma experiência do poder que se abstrai da exploração econômica e da ação violenta.

Todavia, existe outra tradição que trata das relações internacionais como necessariamente aferradas às questões de segurança – a tradição realista. Nela podemos encontrar alguns autores que retomam explicitamente Clausewitz, ainda que propondo “inversões” ou “reversões” em alguns eixos do seu sistema explicativo. Considerando reflexões que partem do nível mais filosófico para daí fundamentar sua compreensão de conjunturas históricas podemos retomar alguns autores contemporâneos.

O realismo aparece nas relações internacionais no período entre guerras e tende a expressar uma visão de mundo em que a condição humana é reduzida ao seu interesse vital, e que a educação e as instituições servem de paliativo, e que o poder se define pela submissão violenta e não pelo diálogo.

A grande contribuição do realismo é pensar que os valores de ordem e justiça que pretendem ser universalizados desde um ponto de vista da potência hegemônica, derivam sua validade exclusiva da força do dominante antes que de alguma outra forma de consenso prévio entre os demais envolvidos. “Justiça” tem a ver com seguir o comando do mais forte, tal como amargamente aprenderam os cidadãos da ilha de Melos na narrativa de Tucídides e ganha escopo filosófico na tradição hobbesiana que não supõem uma ordem valorativa transcendente ao exercício efetivo do poder.

De certo modo essa perspectiva aponta para o fato de que a definição de poder implica da definição de uma “ética do sistema” (Cf. Fiori, 2018) que precede ao direito internacional e às instituições multilaterais – parâmetros de certo e errado, justo e injusto, fiel e infiel, criminoso e inocente, etc – algo que decide segundo certos critérios o campo das discussões pacíficas, mas deriva sua validade de determinada posição de força. Destaca-se nessa tradição os autores que explicitamente, vinculam-se à teoria da guerra clausewitziana.

Raymond Aron em seu célebre *Guerra e Paz entre as nações*, e Foucault em seu famoso curso *Em defesa da sociedade* e José Luís Fiori *O voo da Coruja* que sentem necessidade de retomar Clausewitz para tratar de conjunturas em que estão inseridos. Em todos esses casos há uma necessidade de vinculação entre guerra e política, de caráter institucional em Aron ao tratar do Direito

Internacional (A guerra vira política com as instituições adequadas, que degeneram em guerra com o acirramento das disputas); em Foucault de caráter “espacial” (a política como *prolongamento* da guerra. A reversão de uma pela outra nos dispositivos de assujeitamento); de caráter “temporal” em Fiori a partir da questão do “entrelaçamento de temporalidades na conjuntura” e relativo à “longa duração” braudeliana.

De alguma maneira a decisão sobre a legitimidade, as condições dessa legitimidade passa por assumir uma posição sobre a questão do sentido da história. Como Rapoport assinala há um vínculo entre a questão da Filosofia da História com a da Filosofia da Guerra, na medida em que a guerra traça um “sentido” para história. E nesse ponto há um debate crítico entre os leitores de Da Guerra sobre se ela está no campo kantiano de uma filosofia da história iluminista ou no campo hegeliano de uma filosofia da história “progressista”.

A hipótese deste trabalho é de que a guerra é constitutiva da política, seja ela tomada como seu instrumento ou seu fim. De alguma maneira ao pensar a instrumentalidade da guerra para os interesses políticos, pode-se inferir uma inflexão própria no campo da política, na qual o poder se define menos pelos ideais éticos da igualdade ou liberdade, e mais pela superioridade da práxis bélica que nunca está muita afastada da pujança econômica. E isso implica certamente em colocar esses aparelhos de poder – os Estados Nacionais, no centro, onde a política cria suas instituições de organização de um povo, e de relacionamento com os outros povos.

De maneira linear ou reversa a política deve ser entendida como co-extensiva da guerra e em todo caso o modelo de teórico de Clausewitz é invocado. Tal modelo se apresenta como vigente para compreender a dinâmica do sistema interestatal capitalista enquanto se assume uma perspectiva dialética, realista, que pretende dar conta de um sistema-mundo ordenado segundo um jogo das guerras. Tal hipótese se encontra diretamente no diálogo da obra de Clausewitz e com a de José Luís Fiori, cuja apropriação teórica do seu modelo por esse último marca dois tipos de análise política (e econômica) do sistema internacional, ambas muito relevantes para se compreender atualidade dinâmica

desse sistema, suas crises e horizontes de transformação, e que serão aqui explicitadas mais adiante.

Interessa destacar a função estratégica na orientação da compreensão realista da política internacional. O chão do campo de batalha é a materialidade concreta em que os poderes são confrontados em suas capacidades e forças. A lógica do enfrentamento segundo o materialismo das forças litigantes trata-se de um nexos intelectual de tipo dialético e de certo modo materialista. Sobre e através da dialética das classes sociais e suas disputas econômicas, há a “dialética das vontades” que se chocam no plano internacional.

Clausewitz foi um pensador no início do século XIX que apresentou uma síntese teórica de uma teoria da guerra, que define parâmetros de atuação política e de atuação militar nos contextos decisórios da guerra. Sua perspectiva pretendia dar conta do significado das vitórias avassaladoras e derrotas fragorosas do exército napoleônico de onde foi “parido” o sistema político-militar moderno, e nesse esforço de intelectual forjaram-se a “fero e fogo” os princípios de análise que esboçam o paradigma estratégico moderno.

Martin Motte (2018) define esse paradigma diretamente como a “dialética das vontades” que abrange tanto definições de finalidades (política), adequação de meios a fins (doutrina operacional¹⁴¹), e aplicação prática (tática). Seguindo a linha de Rappaport pode-se enxergar um nível superior ou transcendente, a “filosofia da guerra”, que abrange uma visão de mundo e filosofia da história que ordena o mundo dos combatentes de acordo com um sentido político, apocalíptico ou escatológico. De todo modo interessa aqui pensar a teoria da guerra como um eixo desvelador do funcionamento do sistema internacional.

A análise política tende a ser efetiva na medida em que entrecruza a “dialética da guerra e paz” que segundo Fiori (2018) tem seus fundamentos conceituais na filosofia originária de Heráclito. Trata-se de definir um padrão de inteligibilidade no conflito como tarefa originária da política. A teoria da guerra

¹⁴¹ “Operações” segundo Motte (2018) na sua terminologia atual. Segundo o General Fuller corresponde ao nível da “Conduta da guerra”, segundo Hew Strachan (2008, p. 109) corresponde ao da ação no “Teatro da guerra”.

busca encontrar em seus fundamentos – empíricos na história, ou *a priori* segundo a natureza humana – de modo a ser capaz de atuar no interior do conflito, algo que antecede a paz do diálogo, da formação convergente de discursos e práticas com ou sem hegemonia, e das trocas econômicas e mercados em suas regulações e desregulações, hierarquias e subordinações monetárias.

Economia Política da Guerra: conjuntura e temporalidade política

José Luís Fiori vem se destacando em sua obra acadêmica e de debate público por elaborar intrincadas análises de conjuntura que congregam um heterogêneo conjunto de influências teóricas, oferecendo uma leitura renovadora sobre questões como o problema do desenvolvimento econômico, chegando à articulação do sistema internacional no capitalismo do século XXI. Como aqui se pretende pensar a guerra e a análise política, convém seguir esse autor, no que ele trouxe explicitamente a temática da guerra para o campo da economia política, e investigar de qual maneira o modelo teórico de Clausewitz intervém ou é sobreposto em suas investigações teóricas e análises conjunturais.

Pode-se encontrar uma noção de guerra desde sua obra seminal *O Voo da Coruja*¹⁴² onde discutindo a crise do estado desenvolvimentista brasileiro nos primórdios da década de 1980, desenvolve conceitos de análise de conjuntura, dentre os quais a guerra aparece articulada como um momento decisivo e constitutivo da luta política, segundo uma “economia política do tempo conjuntural”.

Duas décadas mais tarde encontra-se na obra *O Poder americano* uma nova compreensão da guerra, não mais estritamente atrelada a uma compreensão analítica da conjuntura, mas relacionada ao tempo de “longa duração”, tal como fora concebido por Braudel em sua compreensão da chamada “economia-mundo”. Em complementaridade, Fiori propõe pensar

¹⁴² A edição da Record é de 2003, mas se refere ao trabalho de doutoramento do autor de 1984.

também uma “política-mundo” articulada não somente segundo o “jogo das trocas”, mas, sobretudo pelo “jogo das guerras”.

A formação de um sistema de poder entre estados nacionais e impérios em disputa por um poder global emerge em conjunto com o sistema capitalista, e tem como motor desse processo a contínua preparação, antecipação e prática de guerras que visam defender, ampliar e projetar o poder dos atores desse sistema essencialmente conflitivo. A noção de guerra é decisiva na reflexão de Fiori nesses dois momentos chaves: tempo conjuntural e longa duração. Em cada caso interessa ver como tal conceito remete a uma teoria da guerra nos moldes de Clausewitz, que pensa justamente a guerra como um prolongamento da política.

Começando pelo Voo da Coruja. Encontra-se no primeiro capítulo dessa obra que originalmente foi sua tese defendida em 1984, na forma ensaística e de maneira bastante condensada, uma complexa rede de temas metodológicos que tentam dar conta dos princípios da análise política.

Sua preocupação geral é analisar a crise do Estado Desenvolvimentista brasileiro, que começava a marcar passo, e apresentava um enigma ao pensamento crítico latino e brasileiro que estava por um lado “empolgado” com as perspectivas da redemocratização e por outro não havia ainda resolvido bem o enigma do autoritarismo atávico do capitalismo periférico ou “dependente”.

De todo modo, o que interessa aqui é a maneira como o autor irá se valer do modelo clausewitziano, e menos como irá empregá-lo no contexto específico. É notável o caráter seminal dessa sua obra de juventude que irá trazer alguns temas metodológicos, e problematizações que o acompanham nas próximas décadas, certamente não sem novas reformulações e inflexões, como se pretende investigar mais adiante no tocante ao tópico deste trabalho.

O tema central da tese do autor “retoma e discute o velho problema metodológico das relações entre o movimento de longa duração das estruturas econômicas e sociais e o tempo conjuntural da luta política”. Está diretamente interessado em destrinchar as tramas que vão

da guerra à política – através da quais se pode tentar diminuir ou enquadrar teoricamente o problema da incerteza que se liga às expectativas dos vários atores envolvidos na ação e nas lutas conjunturais. (Fiori, 2003, p.26)

Uma proposta que pretende ver na conjuntura o entrelaçamento de múltiplos atores, e temporalidades, segundo modelos da teoria da guerra, e da economia neoclássica, convergindo na questão historiográfica braudeliana e da formação social de classes, interesses e atores políticos no materialismo histórico. Aqui se destacará apenas o primeiro elemento dessa trama barroca e original, cujo mérito mais visível se projeta pela verificação empírica de cenários e na antecipação estratégica de eventos, situações e recorrências.

A questão da conjuntura tem apelo pouco metodológico, seu significado jornalístico e de senso comum se confunde com "momento atual". A economia efetivamente pensa a conjuntura com métodos e formas de verificação que as Ciências Humanas no geral tendem a desconhecer. Fiori busca trazer o mesmo grau de rigor das análises econômicas, para a compreensão da formação dos ciclos conjunturais na análise política.

Segundo as considerações de Weber (citado por Fiori, 2003), as ações e expectativas dos atores políticos tendem a ser tipificadas ora segundo a forma democrática baseada em consensos, ora segundo a forma autoritária dos sistemas legais.

Os grupos sociais movem-se num tempo presente que é a condensação do passado vivido e conhecido e de um futuro que desejam prever e antecipar. Na conjuntura experimentam o tempo enquanto fluxo, a estrutura como construção e a sua prática enquanto luta permanente no sentido de controlar a incerteza, regulando a vontade e as expectativas dos adversários. (Id, p. 31)

Em “situações consensuais” as relações sociais dominantes serão de luta, mas uma luta pacífica ou regulada. No outro, [das ordens autoritárias,] a luta tenderá a extravasar a mera competição adquirindo uma forma aberta, muitas vezes descontrolada e que tende a um enfrentamento de tipo de soma zero. (Id., p. 33)

Padrões normativos consensualizados permitem uma maior previsibilidade das decisões dos atores. Por outro lado

quanto menor o grau de aceitação ou permanência das leis vigentes, maior será o grau de incerteza a ser controlado. (...) Nesses casos, as expectativas mútuas tenderão a ser de constante ameaça, e a visão que os atores construirão acerca da situação será a de uma crise permanente, porquanto não haverá consenso nem hegemonia, e o simples uso da força mostrar-se-á, no longo prazo, extremamente frágil e impotente (Id, p. 34)

De alguma maneira, a organização pacífica consensual ou de relação hegemônica, depende que haja alguma norma organizativa entre os atores. Na medida em que o diálogo ou estabelecimento de uma hegemonia se afastam das expectativas dos agentes políticos, o cenário da violência se torna o mais provável e seu desenrolar e desfecho menos previsível.

A partir desses elementos teóricos reaparecerá o problema da temporalidade, desta feita, revisto e alicerçado conceitualmente, permitindo-nos pensar o recorte específico da conjuntura a luz de suas relações sociais conflituosas: i) a possibilidade do confronto aberto, que tende a bipolaridade e à eliminação de um dos partícipes, cujo modelo clássico é a guerra, e ii) a do confronto regulado, tendente a uma competição plural, auto-regulada e não obrigatoriamente excludente, cujo modelo clássico é o da economia de mercado. Entre esses dois limites extremos situam-se, certamente, as relações de poder, próprias do conflito político, nem sempre regulado, mas tampouco tendente, necessariamente, à bipolaridade de soma zero. (Id. p.38-9)

Então, para Fiori a conjuntura é o tecido das temporalidades escritas pelas expectativas e decisões dos atores, cuja trindade tende a convergir a três diferentes formas de interação limite: guerra, mercado e política. A primeira dela está obviamente ancorada na teoria da guerra de Clausewitz.

Com o pensador prussiano Fiori busca os

elementos para pensar situações genéricas de luta entre forças dotadas de capacidade de iniciativa e resposta, organizadas em função da maximização da eficácia para lograr seu objetivo central: a imposição da própria vontade. (Id, p. 39)

Clausewitz permite enxergar uma forma social geral – "o duelo"; em espaço determinado "o campo de batalha"; em um tempo peculiar "o estratégico".

Nesse espaço, os atores se inter-relacionam na perspectiva de uma grande e decisiva batalha final, onde a vontade de uns se imporá a dos outros, mediante seu desarmamento, através do uso da violência. (Idem)

Nesse contexto as expectativas são organizadas segundo um "plano estratégico" que visa a "máxima acumulação de forças para o enfrentamento decisivo." (Id, p. 40)

A ordenação dos atores segundo as preparações para o uso da força, segundo regra do "tudo ou nada" tende a ser prolongada segundo vários e multiformes atos. O tempo estratégico só se encerra no "enfrentamento final". Interessa para Fiori justamente esse entrelaçamento de tempos que não se confunde com a cronologia, e estrutura os conflitos no prolongamento da política. Essa reciprocidade dos atores tende a seguir aos extremos.

Em síntese, qualquer hostilidade, mesmo embrionária e limitada no plano das intenções, gera uma dinâmica precatória que, movida pelas expectativas interagentes dos dois grupos, acaba conduzindo o conflito por uma lógica de radicalização progressiva, a um duelo mortal (Id, p. 41)

A questão clausewitziana do gênio militar assume em Fiori um papel de adequação espaço temporal. "A genialidade do comando pode ser medida pela sua capacidade de adequar esse tempo lógico ao tempo cronológico do espaço real". (Idem) Diante da "ascensão aos extremos" (ou dialética da escalada) dele depende reverter essa tendência através da consecução de objetivos políticos (dialética da desescalada)(Ver Motte, 2018).

Retorna-se à dimensão política da guerra, impondo-lhe objetivos que limitam, dificultam ou postergam, muitas vezes a reta final do duelo. (...) Redefine-se aqui o papel do estrategista que deve adequar seu tempo lógico ao "tempo político". (Fiori, 2003, p.41-2)

A sua maneira Fiori acaba a sua maneira aderindo nesse texto à tendência de operar uma “inversão de Clausewitz”¹⁴³, na qual guerra e política se simetizam e se retroalimentam: “A guerra quando protelada, politiza-se, a política quando acirrada beliciza-se.” (Id., p. 43)

Tempo estrutural e poder global

Com Fiori a reflexão que vincula a guerra, tempo e política que se encontra em sua obra de juventude na década de 1980, irá se encontrar também nas suas obras de maturidade escritas após os anos 2000. E mais uma vez temporalidade, política, guerra estão entrelaçados na observação da conjuntura do tempo presente. Dessa vez com uma visão de longa duração mais claramente colocada, o contexto é o da definição do “poder americano” e sua tese irá mostrar como ele devém menos da excepcionalidade de seus artífices, e mais de tendências estruturais que perfazem o sistema político interestatal capitalista desde Westfália.

Curiosamente quando o debate público chega a um quase consenso sobre a um mundo com cada vez menos fronteiras nacionais, cada vez mais “globalizado”, Fiori irá afirmar que a política mundial e as finanças globais tem uma fonte de poder centralizado em estado nacional em particular, os Estados Unidos da América. O livro “Poder Americano” consolida uma perspectiva teórica, realizada em torno da década de 1990 sobre globalização, desenvolvimento econômico, e neoliberalismo, que ia na contra corrente do “mainstream” acadêmico e político. Esses anos de pesquisa estão consolidados na coleção *zero à esquerda* da editora Vozes, na qual fazem parte uma série de autores heterodoxos e heterogêneos, que tem em comum apenas divergir do famoso consenso neoliberal.

O *Poder Americano*, publicado em 2005 é último livro de uma série no interior dessa coleção que começa com *Poder e Dinheiro*, e totalizam quatro livros, todos organizados por José Luís Fiori, ainda que em parceria com seus

¹⁴³ Tal como Foucault (1999) e Aron (1981).

colegas. Esses são livros que reúnem diversos artigos de professores e pesquisadores no campo da Economia e das Ciências Política que tem em comum terem partidos de algumas discussões e problemáticas já presentes no Fiori do *Voo da Coruja*, mas que por base a pesquisa e os insights provocativos de Maria da Conceição Tavares sobre a questão que provocou o surgimento de um novo campo de pesquisa acadêmica no mundo, e que esse grupo trouxe originariamente para o Brasil – A Economia Política Internacional – a questão sobre a crise da hegemonia norte-americana na década de 1970.

No momento em que da guerra do Vietnam, a maior potência do mundo sai derrotada, e sua moeda perde o lastro em ouro, e sua economia passa sofrer de hiperinflação e estagnação, há uma explosão do preço do petróleo e crise abastecimento, acompanhada de uma crise das taxas de juros, tudo isso pareceu apontar que era o fim do poder americano. Surge então em uma série de pesquisas que buscam dar conta de um fenômeno para o qual a investigação política dissociada da compreensão econômica parecia marcar passo, autoras como Susan Strange buscam suprir essa “dupla negligência” entre os estudos políticos e econômicos. Enquanto que em solo brasileiro, Conceição Tavares, no início dos anos 1980, por uma via original apontava de modo contrário ao senso comum afirmara que a chamada “crise da hegemonia” não resultou num declínio, senão em uma ascensão do poder americano.

“Os desdobramentos da política econômica interna e externa dos Estados Unidos, depois de 1979, foram no sentido de retomar o controle financeiro internacional através da chamada diplomacia do dólar forte. Esta, apesar de mergulhar o mundo numa recessão generalizada, deu aos Estados Unidos a capacidade de retomar a iniciativa e, por isso, os destinos da economia mundial encontram-se hoje, mais do que nunca, na dependência das ações da potência hegemônica... Esse poder deve-se menos à pressão transnacional de seus bancos e corporações em espaços locais de operação, do que a uma visão estratégica da elite financeira e militar americana que se reforçou com a vitória de Reagan”. (Tavares, 1985)

Dessa reflexão de Tavares, Fiori e muitos outros começaram a pensar que a questão era menos das institucionalidades democráticas ou equilíbrios de

mercado autorregulados, mas antes, da afirmação, e expansão contínua do poder americano. Essa reflexão toca no ponto que interessa sensivelmente a presente pesquisa ao situar no campo estratégico a racionalidade que reúne diversos grupos de interesses (militares e econômicos) ainda que no sentido de uma globalização, estão ancorados sob a unidade centralizada de um estado-nação – os Estados Unidos da América.

A reflexão de Fiori que se elabora em 2005, tem menos o interesse imediato de responder as questões das invasões do Iraque, e mais sobre a natureza expansiva e “faminta” de poder americano que se torna um “poder global”. Se outrora, ele se propunha a pensar um modelo de interação de atores, e classes, agora, busca o sentido de uma força nacional e civilizacional que lança em larguíssimo espaço – o globo terrestre, (e daí seu vínculo cada vez mais trabalhados com a geopolítica) e uma dinâmica que interage com a história de formação do próprio sistema capitalista – a longa duração. Nesse contexto o nexos fundamental mais vez, antes de ser o ganho e crescimento econômico, ou a consolidação política de valores democráticos universalistas e humanistas, o que devém o fluxo dessa dinâmica são as guerras que ao contrário do que se esperava não diminuem nem em frequência, nem em intensidade, como uma bem sucedida centralização e homogeneização do sistema.

Ele por sua vez se lança ao paradoxo de pensar na contramão das teoria realistas das relações internacionais, sejam na vertente liberal ou marxista, que tendem colocar o contrapeso no funcionamento “estabilizado” do sistema em um hiper-estado ou superpotência global. Não foi o que se verificou quando os EUA se tornam incontestes no plano militar, sua moeda e economia a referencia inquestionável no plano econômico. Contrariando as expectativas, a emergência do poder global não evitou, mas provocou cada vez mais crises econômicas, e não pacificou, mas intensificou os conflitos bélicos e intervenções militares ao redor do globo terrestre.

Seguindo as lições de Ferdinand Braudel, Fiori aponta para uma economia mundo que se forma no tempo estrutural do capitalismo, e seguido esse autor concorda que esteja na centralização do poder nos estados, e nas economias nacionais, nas alianças entre os “banqueiros e os príncipes” que

buscam mais do ganhar concorrências, mas formar monopólios e extrair lucros extraordinários. As economias nacionais afinal são os focos irradiadores que articulam os mercados e o ecossistema capitalista. Por outro Lado Fiori enfatiza que é o “jogo das guerras” o verdadeiro segredo da natureza expansiva dos poderes centralizadores desse sistema.

Por ora, deixar-se-á de lado todo um conjunto de determinações desse poder que articula o “jogo das guerras”, para se tentar extrair algumas conclusões relevantes para esta pesquisa. Curiosamente, nesse momento teórico de Fiori, que se expressa nas obras que dão título a sua linha de pesquisa acadêmica, “poder global”, pouco se fala sobre modelo clausewitziano da teoria da guerra. Maquiavel, Hobbes são amplamente citados. Tal omissão leva imediatamente ao questionamento se sua pesquisa ou bem incorporou de tal modo modelo teórico de Clausewitz formalizado explicitamente em 1984, que se torna uma espécie de segunda natureza. Ou bem, ele o abandona para uma tematização mais propriamente realista do sistema capitalista, como um sistema anárquico hobbesiano. Foucault (1999) veria nisso um dilema teórico onde o modelo clausewitziano e maquiaveliano lhe serviriam para forjar um pensamento estratégico no campo da construção das subjetividades, e para isso rejeitaria o modelo da “guerra de todos contra todos” de Hobbes.

E por fim outra questão que fica é pensar como esses processos de organização do poder em Fiori passam a ser cada vez menos vinculados a atores específicos, e associados uma lógica e sentido histórico compulsivo. Como se ele tivesse recuado de modelo da racionalidade estratégica estrito senso ao da “paixão cega” que gira as calhas da roda da história insensível aos destinos futuros.

Referências

ARON, Raymond. Raymond Aron na UnB: conferências e comentários de um simpósio internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

BOBBIO. Norberto. As vias da guerra e da paz. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BUKHARIN, N. A economia mundial e o imperialismo. São Paulo: Editora Victor, [1917] 1984.

BRAUDEL, Ferdinand. Escritos sobre história. São Paulo: Perspectiva, 2014.

COHEN, B. J. International Political Economy. An Intellectual History. Princeton: Princeton University, 2008.

CLAUSEWITZ, Carl Von. On War. Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University. [tradução do inglês para o português por CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle] disponível em <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>>. Acesso em 03/09/2015.

_____. Da Guerra – prefácio de Anatol Rapoport. Tradução de Teresa Barros Pinto Barroso. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

FERREIRA, Oliveiros. Clausewitz e a política. Lua Nova, São Paulo, n. 34, p. 27-35, Dec. 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26/4/ 2019.

FIORI, José Luís. O Voo da Coruja. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FIORI, José Luís (Org.). O Poder Americano. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. Sobre a Guerra. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

FIORI, José Luís, Et Al. O Mito do colapso americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FOUCAULT, Michel. Em Defesa da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. Segurança, Território e População: curso dado no Collège de France (1977-1978). Editado por Michel Senellart; tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

KENNEDY, Paul. Ascensão e Queda das grandes potências – transformação econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Tradução de Lívio Xavier. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____.A Arte da Guerra. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MARX Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTTE, Martin. Carl von CLAUSEWITZ. [Article publié dans les Cours de stratégie de l'École de Guerre]. Disponível em <www.fun-mooc.fr>, acesso em 1/11/2018.

PARET, Peter. “Clausewitz”, IN: PARET, Peter (Ed.). Makers of Modern Strategy - from Machiavelli to the Nuclear Age. New Jersey: Princeton University Press, 1986. P. 186-212.

PEREIRA, Carla Curty do Nascimento Maravilha. A construção do objeto economia política internacional por José Luís Fiori - uma abordagem crítica. [Monografia]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PROENÇA JÚNIOR, D., Et Al. Guia de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

RAPOSO FILHO, Amerino. Dimensões da Estratégia: evolução do pensamento estratégico. [v.1 dimensão militar e dimensão nacional; v.2 dimensão total]. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército, 1990.

STRACHAN, Hew. Sobre a Guerra de Clausewitz – uma biografia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

TAVARES, M. C. “A retomada da hegemonia norte-americana.” In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.) Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 27 – 53.[1985].

TUCÍDIDES. História do Peloponeso. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GT 2.

Desenvolvimento Capitalista e Geopolítica

A China e a Geopolítica do Petróleo: uma análise da questão energética chinesa

Rafael Almeida Ferreira Abrão¹⁴⁴

Resumo

Este artigo busca demonstrar os esforços da República Popular da China para o desenvolvimento de sua indústria petrolífera, desde seu estabelecimento em 1949 até o final da década de 1980. Nesse período, prevalecia o objetivo de garantir os recursos energéticos necessários para o projeto de modernização do país. Em seguida, será analisado o período a partir da década de 1990, quando a China passa a ser importadora de petróleo, como consequência de décadas de reformas, modernização e transformações produtivas. Considera-se que a vulnerabilidade causada pela dependência externa de energia e a política chinesa para o setor energético estão relacionadas à diplomacia assertiva do país e à ampliação dos laços comerciais com regiões do planeta com recursos naturais abundantes, como a África, a América Latina e o Oriente Médio.

Palavras-chave: China; Petróleo; Geopolítica.

Introdução

A transformação da China no maior consumidor e produtor de energia do planeta e a crescente demanda do país por petróleo ampliou a influência geopolítica e geoeconômica do país nos mercados globais e se tornou uma das características mais marcantes da economia internacional nas últimas décadas. Segundo o U.S. Energy Information Administration (U.S. IEA, 2015, p. 1-2), a China é o segundo maior consumidor de petróleo do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos da América (EUA), e tornou-se o segundo maior importador de petróleo e derivados em 2013. A crescente demanda, especialmente por petróleo, ampliou a influência chinesa na geopolítica e nos mercados globais.

No início da década de 2010, a China transformou-se na segunda maior economia do mundo, além de se tornar a maior exportadora e a maior

¹⁴⁴ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP); Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC); Bolsista de Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (endereço eletrônico: ra.abrao@gmail.com).

importadora mundial. Isto ocorreu após décadas de crescimento econômico atrelado especialmente ao desenvolvimento industrial e às modernizações perpetradas pelo Estado chinês. Em 1952, quando o país já havia iniciado seus Planos Quinquenais, a indústria representou apenas 10% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto em 1978, essa participação havia se ampliado para 37% (CORRÊA, 2015, p. 191). Tal desenvolvimento expandiu a demanda energética, o que fez o Estado chinês promover mudanças no arcabouço regulatório e na governança da indústria de petróleo e gás natural.

A produção de petróleo na China alcançou 4,309 milhões de barris por dia (bbl/d) em 2015, reduzindo-se para 3,846 milhões bbl/d em 2017 (BP, 2018, p. 14). No mesmo ano, as reservas comprovadas do país eram equivalentes a 25,7 bilhões de barris (BP, 2018, p. 12). O carvão respondeu por 66% do consumo energético chinês em 2012, seguido pelo petróleo, com 20%, a energia hidroelétrica, representando 8%, o gás natural, com aproximadamente 5%, enquanto a energia nuclear e as fontes renováveis representaram 1% cada (U.S. EIA, 2015, p. 2).

Nota-se que o modelo de desenvolvimento e a urbanização acelerada em curso na China são intensivos em energia, o que resulta num crescente déficit de petróleo. Dessa forma, o recurso passou a ser o principal foco da estratégia de segurança energética chinesa. Os principais problemas estruturais do setor energético estão relacionados à baixa eficiência e ao aumento expressivo do consumo de energia, o que ocorre devido à ampla utilização do carvão e à expansão da indústria automotiva, da construção civil e da indústria energo-intensiva (CORRÊA, 2015, p. 198, p. 205).

A China está expandindo sua presença no mercado mundial e atuando na busca por fontes alternativas de fornecimento de petróleo por meio de suas companhias petrolíferas e de seus bancos estatais. O objetivo é assegurar o suprimento de petróleo, investir em projetos estratégicos e alcançar maior conhecimento técnico com ativos não-convencionais.

A fim de discutir a questão energética chinesa, o trabalho está organizado em cinco sessões, incluindo esta introdução. Na segunda seção, recupera-se brevemente o histórico da questão energética no desenvolvimento chinês. O setor de petróleo e gás na China é objeto da terceira seção. Na quarta

seção, foca-se em uma análise da China e a geopolítica do petróleo, seguida das considerações finais.

A questão energética na trajetória de desenvolvimento chinês

Logo após a Revolução de 1949, a questão energética se tornou estratégica para o Partido Comunista Chinês (PCCh) e ganhou maior importância após o rompimento da aliança sino-soviética em 1960, uma vez que foi necessário grandes esforços para ampliar a produção de petróleo nacional para compensar a redução da importação do petróleo soviético. É importante destacar que havia a necessidade de desenvolver a indústria de petróleo e gás, pois, no contexto geopolítico a China enfrentava o isolamento internacional decorrente do já mencionado rompimento da aliança com a União Soviética e do enfrentamento com os Estados Unidos (CORRÊA, 2015).

Durante grande parte de sua história, a República Popular da China foi fornecedora de petróleo para o leste asiático e notadamente para o Japão, que vinha acelerando a expansão de indústria automobilística (ROSEN & HOUSER, 2007, p. 20). A descoberta de campos petrolíferos na década de 1950 fez nascer e crescer a indústria de petróleo do país. A descoberta de campos de Daqing, em 1959, e Shengli, em 1961, se tornou um fator mobilizador do orgulho nacional, de força política para Mao Tsé-Tung e possibilitou o abastecimento da demanda interna¹⁴⁵ em meio aos choques do petróleo ocorridos na década de 1970 (MOURA, 2018).

Entre 1949 e 1978, a indústria de petróleo e gás contou com elementos que incentivaram o desenvolvimento, onde ressalta-se o aprendizado com especialistas soviéticos, o incentivo à pesquisa na literatura disponível no Ocidente e a busca de soluções próprias para as condições geológicas da China (CORRÊA, 2015, p. 217). Por volta da década de 1970, na ocasião do VI Plano Quinquenal (1979-1984), acreditava-se que dobrar a produção de petróleo possibilitaria o financiamento da industrialização e da modernização desejada pelos dirigentes do país (ROSEN & HOUSER, 2007, p. 20; CORRÊA, 2015, p.

¹⁴⁵ Sobre o aumento da demanda no período, é importante destacar que entre 1958 e 1978, a China passou por um processo de industrialização forçada denominado como *Big Push* ou O Grande Salto Adiante, pautado na indústria pesada (carvão, petróleo, minério de ferro, aço, máquinas, etc.) e intensivo em energia.

201-202). Entre o início da década de 1960 e 1977, a produção de petróleo na China cresceu em média 15% ao ano (NAUGHTON, 2007, p. 78).

De fato, as exportações de petróleo auxiliaram na obtenção de recursos para importação de tecnologia, maquinário, matérias-primas e bens intermediários durante as décadas de 1970 e 1980. No entanto, a descoberta de novos campos petrolíferos não se concretizou, resultando apenas em um aumento modesto da produção em alguns campos do oeste da China e *offshore*. Dessa forma, o país passou a ser importador líquido de petróleo a partir de 1993.

Durante os anos 1990, o governo relutou à perda da autossuficiência em petróleo, resistindo inclusive por meio da proibição das importações do recurso em 1994 e 1998. À época, acreditava-se que era necessário manter a independência energética, no entanto, em pouco tempo notou-se a importância das importações de petróleo para o crescimento econômico e industrial do país (LI et al., 2011, p. 5161).

Apesar do acelerado crescimento do setor industrial de forma geral, a indústria de petróleo chinesa apresentou taxas de crescimento reduzidas entre 1979 e 2009. A trajetória de crescimento chinês gerou uma demanda por energia cada vez maior e, em 2004, o crescimento da demanda gerou gargalos no fornecimento de energia na China (CORRÊA, 2015, p. 194-197).

Em resposta ao risco do fornecimento de energia travar o crescimento chinês, o XI Plano Quinquenal (2006-2010) incorporou a questão da segurança energética, estabelecendo objetivos de investir na ampliação e diversificação do setor, enfatizando: a produção doméstica de petróleo e gás natural em águas profundas e solo estrangeiro, a diversificação das fontes que ofertam petróleo ao país, a expansão do programa de reservas estratégicas de petróleo, a melhoria da eficiência energética, o aumento da capacidade de geração hidroelétrica e nuclear, o fomento às energias renováveis e o uso de gás natural para exploração doméstica e geração térmica (YERGIN & ROBERTS, 2004).

É importante destacar que por segurança energética entende-se a garantia de recursos suficientes, especialmente petróleo, para atender as necessidades da economia nacional (YERGIN, 2006). Trata-se de um componente fundamental da segurança nacional, sendo necessária portanto a atuação do Estado por meios diplomáticos, econômicos e militares (KLARE,

2016). Para a China, a questão da segurança energética se tornou essencial, em decorrência da rápida ascensão do país no plano geoeconômico e de sua dependência dos mercados globais (YERGIN, 2006).

A estratégia de integrar-se à ordem capitalista global gerou a necessidade de expandir a política exterior para buscar fontes seguras de energia. Dessa forma, o crescente grau dependência das importações de petróleo tornou a segurança energética uma das principais prioridades dos líderes do PCCh, como também de lideranças de outros países e atores que veem a necessidade chinesa por energia como uma ameaça as suas próprias disponibilidades de tais recursos (MOURA, 2018, p. 33-37).

De acordo com Corrêa (2015, p. 200), ocorreu uma significativa queda na relação reserva-produção no período entre 1990 e 2012, o que implica que o estoque atual de reservas de petróleo, caso nenhuma nova reserva seja descoberta, suportaria pouco mais de onze anos de consumo. Dessa forma, o acesso à fontes de petróleo no exterior se tornou vital para a segurança energética pois o crescimento da produção, tanto doméstica quanto no exterior, tornou-se essencial para garantir o desenvolvimento da China.

Para atenuar a questão da segurança energética, a dependência de importações de petróleo e mitigar possíveis questões geopolíticas, a China passou a estocar petróleo. Em seu X Plano Quinquenal (2001-2005), estabeleceu-se a meta de construir locais de armazenamento capazes de estocar 500 milhões de barris de óleo cru até 2020 (U.S. EIA, 2015, p. 14). Cabe ressaltar que o X Plano Quinquenal tinha como principal meta dobrar o PIB chinês em apenas dez anos, tornando a questão energética e especialmente a questão do petróleo fundamental, tanto pela ampliação da quantidade importada quanto pelo impacto dos aumentos de preços da *commodity* no mercado internacional teriam na economia (CORRÊA, 2015, p. 206).

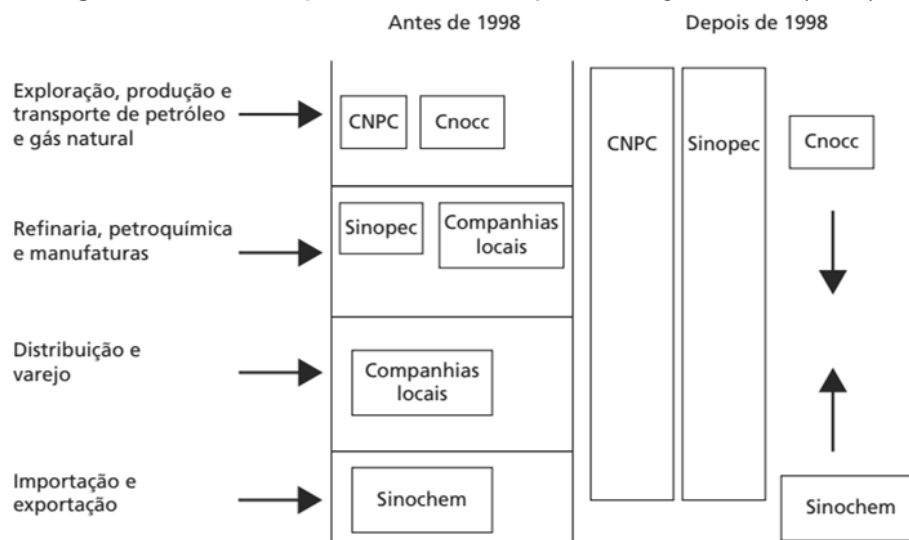
Após discutirmos brevemente os aspectos históricos em que nosso objeto de estudo se insere, seguiremos com o estudo do setor de petróleo na China.

O setor de Petróleo na China

Durante a década de 1960, a responsabilidade pela exploração de petróleo e gás natural na China era do Ministério da Geologia, enquanto a responsabilidade pela produção, refino e transporte era atribuída ao Ministério da Indústria do Petróleo (MIP). No entanto, ao longo dos anos 1960, mais poderes institucionais foram atribuídos ao MIP, aumentando a centralidade administrativa do setor (MOURA, 2018, p. 37). No início da década de 1980, em meio às reformas econômicas, o governo decidiu segmentar os ativos de petróleo e gás, até então pertencentes aos ministérios, entre diferentes empresas estatais que atuavam de acordo com ramos de produção para promover maior eficiência econômica¹⁴⁶ (CORRÊA, 2015, p. 217-218).

Até 1998, existia uma nítida divisão de trabalho entre as empresas estatais que formavam a indústria de petróleo e gás chinesa. Estas atuavam de modo desagregado e segmentado. A partir de 1998, o setor foi reestruturado pelo governo, que optou por ampliar o grau de integração das estatais na cadeia de petróleo e, dessa forma, incentivar a eficiência e a competitividade entre as petrolíferas nacionais. A reestruturação ocorrida no setor pode ser observada na figura 1, a seguir:

Figura 1 Reestruturação da indústria de petróleo e gás natural (1998)



¹⁴⁶ Após as reformas, ocorreu o crescimento da demanda energética chinesa, o que afetou diretamente os mercados internacionais de matérias-primas e seus derivados, contribuindo para acelerar e incrementar ainda mais a integração comercial chinesa com o resto do mundo (MOURA, 2018, p. 34).

Fonte: CHEN, 2009, p. 253.

Tal reestruturação foi encaminhada ao longo da aplicação do IX Plano Quinquenal (1996-2000). Nos anos que seguiram a reestruturação, o governo provocou uma abertura de capital com oferta pública inicial (IPO) de grandes *state-owned enterprises* (SOEs), como a PetroChina e a Sinopec, nas bolsas de valores de Hong Kong, Xangai e Nova Iorque, convertendo-as em *joint-stock corporations*, mas mantendo-se controlador da maior parte das ações das empresas (YERGIN, 2011, p. 253; NAUGHTON, 2007, p. 302).

Atualmente, o setor de petróleo na China é majoritariamente controlado por três companhias de grande porte. A maior delas em termos de produção é a *China National Petroleum Corporation* (CNPC), formada em 1988 como uma SOE e originalmente direcionada à ativos *upstream onshore* do MIP. A CNPC conta ainda com uma importante subsidiária, a PetroChina, que após a reestruturação de 1998, passou a atuar tanto no *upstream* como também no *downstream*. Há também a *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec), fundada em 1983 e direcionada à ativos *downstream* do MIP e do Ministério da Indústria Química, sendo dominante no setor de refino e tendo poucos ativos *upstream*. A Sinopec passou a operar também no *upstream* após 1998 e, em termos de receita, é maior que a CNPC, porém não em termos de produção ou lucro (ROSEN & HOUSER, 2007, p. 20).

A *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) é a menor das três companhias por todas as formas de mensuração e foi criada em 1982 para desenvolver campos *upstream offshore* na China em parceria com companhias internacionais. A CNOOC possui ativos quase exclusivamente *upstream*, com exceção de uma *joint-venture* com a Shell de refino e petroquímica. Uma quarta SOE, de menor porte, chamada Sinochem, também integra o setor. A Sinochem foi criada originalmente para focar em petroquímica, possui uma presença modesta de ativos *upstream*, particularmente no exterior, e atua notadamente no comércio, refino e produtos químicos (ROSEN & HOUSER, 2007, p. 20).

Apesar do domínio das companhias petrolíferas estatais no setor, o governo chinês vem concedendo maior acesso para as companhias internacionais em decorrência dos desafios tecnológicos de certos campos

onshore e *offshore* em águas profundas. O acesso tem ocorrido na maior parte por contratos de partilha de produção e pela formação de *joint-ventures*. As companhias de petróleo internacionais oferecem seu conhecimento técnico em troca de atuarem na China em parceria com as estatais chinesas, são elas: ConocoPhillips (EUA), Shell (Inglaterra/Países Baixos), Chevron (EUA), BP (Inglaterra), BG (EUA), Husky (Canadá), Anadarko (EUA), Eni (Itália), entre outras (U.S. AIE, 2015, p. 4-5).

Além disso, outras SOEs do setor de petróleo surgiram nos últimos dez anos, como o CITIC Group e a Yangcham Petroleum. Ocorre ainda o surgimento de companhias privadas atuando em *downstream*, especialmente em refino, porém essa atuação continua limitada pelos incentivos estatais às SOEs (U.S. AIE, 2015, p. 5).

As empresas estatais da área de petróleo e gás tem sido incentivadas pelo governo a avançar em seus processos de internacionalização. Estas empresas estão inseridas na estratégia conhecida como *Going Global*¹⁴⁷, que representa a articulação entre o projeto de desenvolvimento no longo prazo, a política externa e a segurança energética chinesas (ACIOLY & CUNHA, 2009, p. 361-362) e foi iniciada logo após o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2002.

O cenário interno acaba por incentivar as companhias petrolíferas a se voltarem ao exterior em busca de oportunidades de ampliar suas reservas, produção, receitas e influência. Internamente, a ganha impulso com as oportunidades *upstream* limitadas e a reduzida margem de atuação no *downstream*, em decorrência dos controles de preços internos¹⁴⁸, que visam não gerar pressão inflacionária sobre o diesel e a gasolina em uma sociedade crescentemente voltada para o automóvel, com uma classe média em expansão

¹⁴⁷ A estratégia chinesa de internacionalização tornou-se programa de governo em 1999, no XVI Congresso do Partido Comunista, que delineou quatro objetivos principais: aumentar os investimentos no exterior por meio da flexibilização das regras para saída das corporações, aprimorar o nível e qualidade de projetos, reduzir controles de capital, criar novos mecanismos de financiamento e integrar a política de internacionalização das empresas chinesas com outras políticas direcionadas ao setor externo, visando também o reconhecimento das marcas de tais companhias no exterior (CINTRA & PINTO, 2017, p. 394).

¹⁴⁸ O governo chinês reformou o mecanismo de formação de preços dos combustíveis em 2009, visando uma aproximação aos preços praticados no mercado internacional. À despeito da reforma, os preços internacionais continuaram superiores aos praticados no país (U.S. EIA, 2015, p. 5).

e com uma ampla parcela da população de agricultores (ROSEN & HOUSER, 2007, p. 21-22).

A lógica de internacionalização das companhias de petróleo chinesas ocorreu de forma diversa e ramificada em etapas, respondendo aos desafios de natureza produtiva e política. A primeira fase de internacionalização teve curso entre 1992 e 1997, e foi iniciada somente pela CNPC, com o objetivo de ganhar familiaridade com as operações e negócios no mercado internacional, adquirindo práticas e conhecimentos corporativos principalmente por meio da formação de *joint-ventures*. A segunda fase ocorreu entre 1997 e 2002, com a CNPC passando a investir em projetos de alto risco e com maior volume de petróleo. A terceira fase, começa em 2002 e segue em curso, com uma maior inserção internacional também da CNOOC e a ampliação do alcance geográfico das companhias. Em todas estas fases, o apoio da diplomacia chinesa foi relevante para concretizar os negócios ao redor do mundo (MOURA, 2018, p. 42-43).

O Estado chinês concedeu autonomia às estatais ao mesmo tempo que mantém intervenções no setor. O governo é responsável por indicar os nomes para posições de comando nas empresas do setor. Além disso, também oferece suporte financeiro e diplomático e atua como mediador em caso de disputas e conectando a política energética com a política externa. Uma vez que o governo chinês considera a questão energética como estratégica para o desenvolvimento do país, as decisões do setor de petróleo e gás não podem ser entregues às forças de mercado ou mesmo às empresas estrangeiras. O Estado controla e participa das decisões de investimento, precificação e operações¹⁴⁹ (CORRÊA, 2015, p. 220-226).

A relação entre o governo chinês e as empresas estatais, incluindo as empresas do setor petrolífero, são complexas. À despeito de serem majoritariamente controladas pelo governo, existe certo grau de independência. Além disso, os interesses corporativos e comerciais nos mercados doméstico e global desempenham papel relevante para a atuação das companhias no exterior: 1) a China depende das importações de petróleo para atender sua

¹⁴⁹ A centralização se mostra imprescindível para compreensão do processo decisório na China. O poder da estrutura burocrática estatal sobre o sistema bancário, a fixação dos preços de derivados e a propriedade das companhias de petróleo dotaram o Estado e o PCCh de significativo poder sobre as políticas do setor energético. Sobre o tema, veja-se Taylor (2014).

demanda; 2) grande parte dos campos de petróleo na China estão com produção em declínio; 3) obviamente, as companhias precisam de novas reservas de petróleo e gás para expandir a produção, e tem tido dificuldades de conseguir isso internamente; 4) é necessário diversificar suas fontes de abastecimento no exterior; 5) as empresas precisam adquirir conhecimento tecnológico; e, por fim, 6) tornou-se essencial desenvolver uma cadeia de suprimentos (JIANG & SINTON, 2011, p. 7-13).

É importante notar que as estatais petrolíferas também gozam de influência econômica suficiente para influenciar as decisões governamentais. Na verdade, estas fazem uso de seu poder econômico e de sua inserção na política do Partido-Estado para reforçar sua importância estratégica na economia do país, influenciar nas decisões governamentais e usufruir de benefícios e autonomia em suas operações (MOURA, 2018, p. 41).

O setor de refino de petróleo é igualmente controlado pelo Estado e barreiras são impostas à entrada de petrolíferas estrangeiras, o que abrange o controle de preços e o licenciamento de importações de petróleo e derivados, sob supervisão do Ministério do Comércio, enquanto o controle logístico é exercido pela PetroChina e pela Sinopec (CORRÊA, 2015, p. 210). No setor de logística de petróleo é onde ocorre a maior competição entre as estatais petrolíferas. A PetroChina, que possui nove oleodutos, e a Sinopec, com seis, são as mais atuantes na logística. Estão sendo construídos milhares de quilômetros de oleodutos e gasodutos para transporte de óleo cru, derivados e gás natural, sob a liderança das estatais. Entre eles, destaca-se a execução de projetos China-Rússia, China-Cazaquistão, China-Turcomenistão e China-Mianmar, que visam suprir a crescente demanda doméstica (CORRÊA, 2015, p. 214-215).

Feito o estudo do setor de petróleo na China, passaremos à análise das dimensões geopolíticas da questão.

A China e a Geopolítica do Petróleo

A inserção externa chinesa vem sendo motivada pela busca por recursos e caracterizada por uma atuação múltipla: ao mesmo tempo em que a China busca evitar conflitos com os Estados Unidos e endossa as possibilidades de

convergência entre os interesses chineses e estadunidenses, defendendo por exemplo a estabilidade no Oriente Médio e no Leste Asiático, a China manifesta apoio aos países tidos como Estados párias pelos Estados Unidos, como Irã¹⁵⁰ e Coréia do Norte¹⁵¹ (MOURA, 2018, p. 42).

Isso ocorre, pois, a busca por fontes de energia tem feito a China passar a atuar em países localizados em áreas historicamente de influência estadunidense, e até mesmo estreitar laços com países em conflito com a hegemonia dos Estados Unidos, como Venezuela, Irã e Sudão. A China tem anunciado investimentos em economias periféricas e até mesmo centrais, como Canadá e Austrália, no que pode ser chamado de 'diplomacia do petróleo', visando a ampliação de suas fontes disponíveis de fornecimento de energia. A potencial escassez de energia, matérias-primas e alimentos é uma das principais preocupações da política externa chinesa (ZWEING & JIANHAI, 2005).

Desde a década de 1990, como parte da política de segurança energética, as estatais chinesas foram pressionadas a se internacionalizar, competir com as grandes companhias petrolíferas do setor e transformar-se em companhias globais, com projetos e investimentos em *upstream* e *downstream*. As empresas buscam parceiros internacionais somente quando não é possível operar sozinha ou quando há interesse em capturar conhecimento tecnológico, como é o caso da exploração em águas profundas (CORRÊA, 2015, p. 222).

A dependência chinesa de importação de petróleo, a necessidade das empresas chinesas de desenvolver conhecimento tecnológico e o interesse em capturar valiosos ativos *upstream* são os fatores chave para a atuação das empresas chinesas em conjunto com companhias petrolíferas internacionais em projetos no exterior. Desde 2008, tais companhias adquiriram ativos no Oriente Médio, América do Norte, América Latina, África e Ásia e investiram US\$ 73 bilhões entre 2011 e 2013 (U.S. EIA, 2015, p. 9), a maior parte foi investido em

¹⁵⁰ Historicamente, o Irã era o terceiro maior fornecedor de óleo cru para a China. No entanto, após sanções dos Estados Unidos e União Europeia em decorrência do programa nuclear iraniano, a China reduziu a quantidade importada de óleo de 555 mil bbl/d em 2011 para 439 mil bbl/d em 2012, uma queda de 20% (U.S. EIA, 2015, p. 10).

¹⁵¹ A China também é, em menor escala, exportadora de petróleo e uma das razões para isso é a preocupação política em suprir a Coréia do Norte com o recurso. O fato de deter a capacidade de cortar o fornecimento para a Coréia do Norte, atribui grande poder de influência à China (LI et al., 2011, p. 5161)

campos de petróleo em águas ultra profundas na África Ocidental¹⁵² e no Brasil, gás natural e metano na Austrália, além de *oil sands* e *shale gas* na América do Norte. A produção chinesa de petróleo no exterior aumentou de 1,36 milhão bbl/d, em 2010, para 2,1 milhões bbl/d, em 2013 (U.S EIA, 2015, p. 9).

A partir da adoção da estratégia *going global*, ocorreu um aumento expressivo do fluxo de Investimento Estrangeiro Direto (IED) da China para o mundo. Nesse contexto, o Brasil ocupou papel de destaque, ficando em quarto lugar entre os países receptores de IED chineses entre 2005 e 2016, com US\$ 45 bilhões de investimentos acumulados, somente atrás dos Estados Unidos, Austrália e Canadá. Houve maior enfoque no setor energético, com dois terços do total dos IED chineses dirigidos à projetos de energia, especialmente petróleo e eletricidade (SCHUTTE, 2017, p. 91).

[...] os fluxos de IED chineses tendem a ganhar importância estratégica no contexto de uma nova visão geoeconômica e geopolítica que pretende gerar outras dinâmicas de acumulação de capital a partir de investimentos e financiamentos chineses que disputam os espaços na economia internacional, comprando ativos voltados para o controle de mercados, tecnologias e marcas, tanto nos países centrais quanto nos emergentes (SCHUTTE, 2017, p. 95).

Ressalta-se que a expansão do IED chinês pode ser relacionada, entre outras explicações, à tentativa de garantir acesso às fontes de recursos naturais, o que vem ocorrendo por meio de uma política agressiva de investimentos externos liderados por empresas e bancos estatais (CINTRA & PINTO, 2017, p. 395).

O expressivo acúmulo de reservas internacionais permitiu ao Estado chinês apoiar financeiramente o processo de internacionalização das suas empresas de petróleo. Desde 2002 (embora tenha se acelerado a partir de 2009), as grandes empresas estatais petrolíferas têm contado com significativo apoio dos bancos públicos chineses, especialmente do China Development Bank (CDB) e do China Export-Import Bank (CEIB). Estima-se que foram emprestados US\$ 82 bilhões para apoiar financeiramente os investimentos das grandes estatais na aquisição de ativos de petróleo e gás natural no exterior (CORRÊA, 2015, p. 224-225).

¹⁵² O aumento dos preços internacionais do petróleo entre 2002 e 2008 ampliou o poder de negociação dos países detentores dessa *commodity*. Esse foi o caso dos países do continente africano, que capitalizaram esse contexto para alcançar investimentos em outras áreas, aprimorando a infraestrutura e diversificando suas economias, fortemente baseadas em recursos naturais (MOURA, 2018, p. 47).

Observa-se que apoio do Estado chinês se dá igualmente por meio dos bancos estatais, com a concessão de crédito conferindo uma vantagem frente as companhias petrolíferas internacionais privadas (MOURA, 2018, p. 21). A estratégia financeira chinesa está diretamente ligada à estratégia produtiva e geopolítica do país para garantir, por meio da atuação das companhias petrolíferas e bancos, os suprimentos de petróleo. Nesse caso, o IED chinês se enquadra na categoria de *resource-seeking* (SCHUTTE, 2017, p. 102).

Dessa forma, o processo de internacionalização das estatais petrolíferas chinesas toma curso por meio da aquisição de ativos de petróleo e gás natural em diferentes regiões do mundo, notadamente, Oriente Médio, África e América Latina, bem como no próprio Sudeste Asiático. Em 2013, as companhias estatais chinesas operavam em atividades *upstream* em 42 países, com metade da produção no exterior se concentrando no Oriente Médio e na África, destacando-se o Iraque, o Cazaquistão, o Sudão e o Sudão do Sul. O Iraque é um país-chave para as companhias, pois respondeu em 2013 por 26% da produção chinesa no exterior (U.S. EIA, 2015, p. 9).

As empresas também passaram a investir em projetos de alto risco e não-convencionais (*shale gas, tight gas, deepwater oil, etc.*), além de manter a tendência de comprar ativos já existentes, negociando de forma direta com companhias petrolíferas estatais e privadas e os seus respectivos governos. O papel das companhias petrolíferas está atrelado ao objetivo do Estado chinês de alcançar maior competitividade frente às empresas ocidentais e assegurar o fornecimento de energia, atuando intensamente para a aquisição de ativos estratégicos em diferentes regiões do planeta. No entanto, se comparadas com as companhias de petróleo internacionais tidas como *majors*, as estatais chinesas ainda necessitam avançar em competitividade, internacionalização e tecnologia (MOURA, 2018, p. 4344).

A política energética chinesa tem buscado incentivar a produção doméstica por meio do desenvolvimento de novos campos. Os maiores campos de petróleo do país estão maduros, com produção em declínio ou atingiram o pico de produção, levando as empresas a investirem em tecnologia para manter a produção nessas áreas. Para aumentar a produção doméstica, o país tem

investido significativamente em *offshore* em águas profundas e na exploração de gás de xisto (U.S. AIE, 2015, p. 6).

Sobre a exploração em águas profundas, disputas territoriais no Mar da China, onde chineses e japoneses possuem reivindicações, limitaram o desenvolvimento de campos de petróleo e gás na região. Os dois países mantêm negociações para solucionar tais disputas. Em junho de 2008, China e Japão tentaram um acordo de exploração conjunta, no entanto, os anos seguintes foram marcados por episódios de atuações unilaterais e reivindicações de soberania por territórios, o que ampliou a tensão entre os dois países. Há ainda discordâncias com outros países da região, incluindo o Vietnã e as Filipinas, o que tem impedido esforços de exploração conjunta (U.S. EIA, 2015, p. 7-8)

Cabe ressaltar as inserções chinesas no setor de petróleo e gás no Brasil, incluindo: a construção do Gasoduto Nordeste Sudeste (Gasene); a compra de ações de empresas atuantes no Brasil, como nos casos da Repsol Brasil e da Petrogal Brasil; parcerias em blocos exploratórios, com a Petrobras, a Equinor (ex-Statoil), entre outras; a compra de ativos ou participações em projetos já existentes; a participação nos consórcios vencedores para exploração dos blocos do pré-sal; e, por fim, os empréstimos concedidos pelo China Development Bank, o China Export-Import Bank e o ICBC Leasing (SCHUTTE, 2017, p. 99-102).

Interessa às empresas chinesas a parceria com a Petrobras, que possui amplo conhecimento geológico do Brasil e tecnologia avançada para exploração e desenvolvimento de reservas de petróleo em águas ultra profundas, o que inclui os recursos do pré-sal. Por outro lado, a Petrobras e os projetos desenvolvidos no Brasil são beneficiados pelos aportes de recursos financeiros oriundos da China.

A China concedeu empréstimos para países que necessitavam de capital para desenvolver projetos de energia e infraestrutura em troca de fornecimento de petróleo e gás à preços estabelecidos em contrato. Os contratos de *oil-for-loan* foram firmados com a Rússia, Cazaquistão, Venezuela, Brasil, Equador, Bolívia, Angola e Gana, além de um contrato de *gas-for-loan* com o Turcomenistão. Para a Venezuela, os contratos ultrapassavam US\$ 45 bilhões

em 2015, em troca de 600 mil bbl/d de óleo cru e outros produtos (U.S. EIA, 2015, p. 9).

Diversos acordos de petróleo e gás foram assinados entre Rússia e China, ressaltando a tendência chinesa de diversificação das fontes de fornecimento de energia e garantia de acesso ao petróleo russo, inclusive por meio da formação de uma *joint-venture* entre a CNPC e a estatal russa Rosneft (U.S. AIE, 2015, p. 9-10). Os chineses tem aumentado a presença econômica e geopolítica na região por meio de parcerias entre as companhias de petróleo chinesas e as estatais russas, Gazprom e Rosneft. A China tem aproveitado as vulnerabilidades russas decorrentes da dependência de exportações de petróleo e das sanções impostas pelas potências ocidentais, após o episódio na Ucrânia, para se tornar aliada estratégica daquele país e ter acesso aos recursos do Ártico (MOURA, 2018, p. 50).

Cabe destacar que dificilmente o Estado e as companhias estatais conseguirão atuar para produzir petróleo suficiente para atender as necessidades da economia chinesa, tendo em vista que três quartos das reservas mundiais se encontram em países que proíbem a participação de capital estrangeiro no setor (MOURA, 2018, p. 44). Para assegurar o fornecimento de petróleo e mitigar incertezas geopolíticas, a China buscou diversificar suas fontes de importação, uma vez que a dependência de importação poderá determinar o crescimento econômico chinês no longo prazo. O país importou 6,2 milhões bbl/d de óleo cru em 2014, um aumento de 9% em relação ao ano anterior, quando importou 5,6 bilhões em 2013 (U.S. AIE, 2015, p. 10).

A China importa petróleo principalmente do Oriente Médio, com 45% das importações do produto sendo providas pela região (MOURA, 2018, p. 46) e países africanos¹⁵³, particularmente Angola. Arábia Saudita e Angola são os principais fornecedores de óleo cru para a China, respondendo juntas por 29% das importações chinesas (U.S. AIE, 2015, p. 10). Com o desenvolvimento da iniciativa 'One Belt, One Road', lançada em 2013, comércio entre os países do

¹⁵³ Instabilidades políticas em países africanos nos anos recentes forçaram a diversificação dos fornecedores de petróleo para a China, o que ocorreu especialmente após a primavera árabe na Líbia, em 2011, e as disputas por petróleo entre Sudão e Sudão do Sul, em 2012 (U.S. EIA, 2015, p. 10).

entorno estratégico chinês deve ser ampliado, uma vez que estão previstos investimentos em logística e na criação de um corredor para as exportações da região.

O país ainda precisa enfrentar o desafio geográfico do que ficou conhecido como ‘dilema de Malaca’, termo empregado pelo ex-presidente Hu Jintao em uma conferência do PCCh, realizada em 2003. O termo se refere ao estreito de mesmo nome, situado entre a costa da Sumatra, Indonésia e Malásia, e com uma largura aproximada de 600 milhas, é o principal elo entre o Oceano Índico e o Mar do Sul da China. Este estreito possui importância estratégica econômica e geopolítica, uma vez que 80% das importações chinesas de petróleo e boa parte do comércio com a União Europeia, Oriente Médio e África passam por ali (MOURA, 2018, p. 48).

Há ainda tensões no Estreito de Luzon, por onde passam uma grande quantidade de navios petroleiros e onde há recursos localizados fora das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos países do entorno, que envolve a China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Brunei, Malásia e Japão reivindicando territórios e ansiando por explorar os recursos marítimos. O governo chinês tem buscado a formação de *joint-ventures* para explorar petróleo e gás em águas ultra profundas na região (SCHUTTE & DEBONE, 2016, p. 123).

A China teme que a dependência do transporte pelo estreito de Malaca gere vulnerabilidades em decorrência da pirataria, da instabilidade de uma região historicamente conturbada e da presença militar dos Estados Unidos na região. Em resposta, o país vem buscando diversificar seus parceiros e a ampliação das rotas comerciais, com a construção de um oleoduto em Myanmar e de projetos de exploração no Ártico em parceria com a Rússia, além da construção de uma estratégia militar por meio de acordos multilaterais com os países vizinhos e com a União Europeia (MOURA, 2018, p. 49).

A China tem aprimorado sua rede doméstica de oleodutos, conectando-a com países vizinhos e fornecedores de petróleo, notadamente o Cazaquistão, a Rússia e Myanmar (U.S. AIE, 2015, p. 11). No entanto, a construção de oleodutos não poderia sustentar a demanda chinesa em decorrência do crescimento ininterrupto de suas importações. Por outro lado, são investimentos efetivamente estratégicos, gerando interdependência e ramificações

econômicas, ampliando as relações comerciais e diplomáticas entre as nações envolvidas. A dependência por rotas marítimas, no entanto, prossegue, estimulando o país a construir uma marinha poderosa, capaz de ocupar tais águas (MOURA, 2018, p. 51).

A demanda chinesa possivelmente continuará sua trajetória de expansão, uma vez que o governo planeja o maior desenvolvimento das províncias do interior, o país possui uma quantidade elevada de habitantes ainda pobres e com potencial para elevar o padrão de vida, o setor de transporte possui grande potencial já que é possível aumentar a frota de automóveis com a classe emergente e, por fim, o processo de urbanização continua em curso (SCHUTTE & DEBONE, 2016, p. 114-115).

O governo chinês tem buscado implantar políticas que migrem a base da economia dependente de investimentos e exportações para uma economia com maior consumo doméstico. No setor de energia, a expectativa é de que o país consiga alcançar uma maior eficiência energética, aumentando o controle da poluição ambiental e de preços marcados pelo mercado, além de investimentos em energias renováveis e em projetos de hidrocarbonetos não-convencionais. A China também vem buscando alternativas para atrair maiores investimentos privados em energia, facilitando o processo de aprovação de projetos, flexibilizando o controle de preços e encorajando o desenvolvimento de infraestrutura de transmissão de energia (U.S. AIE, 2015, p. 2).

Sustentabilidade, eficiência energética e economia de energia são igualmente desafios para a China, uma vez que a estrutura energética do país tem causado problemas ambientais, especialmente a poluição do ar. O governo chinês tem lançado iniciativas que incluem mudanças na legislação, novas políticas públicas e planejamento ambiental (YUAN et al., 2016, p. 1608-1609). O governo tem proposto uma transição para uma matriz energética menos dependente do carvão com o objetivo de reduzir os impactos ambientais e inaugurar um modelo de crescimento econômico ecologicamente sustentável, onde o gás natural e as energias hidroelétrica, eólica e solar se apresentam como alternativas menos poluentes (SCHUTTE & DEBONE, 2016, p. 118).

Os problemas ambientais decorrentes do uso de carvão na matriz energética chinesa devem persistir¹⁵⁴ devido ao baixo custo, a elevada eficiência e autossuficiência da China nessa fonte de energia (CORRÊA, 2015, p. 230). O país é o maior emissor de gases estufas do mundo em decorrência do crescente consumo de energia à carvão e o governo tem buscado uma transição para uma economia mais limpa. Em 2020, a expectativa é de que o consumo de energias não-fósseis aumente em 15% e o consumo de carvão tenha uma redução de 62% (GUO et al., 2016, p. 5).

Considerações finais

Com base nas discussões apresentadas, tudo indica que a questão energética continuará sendo um fator de integração cada vez mais profunda entre a China e o resto do mundo. A partir do momento em que a China se tornou uma importadora líquida de petróleo em 1993, a estratégia de internacionalização das estatais passou a fazer parte da política de segurança energética. A atuação das companhias petrolíferas chinesas faz parte de um processo de expansão apoiado pelo Estado, em meio às disputas geopolíticas e geoeconômicas, visando ampliar sua influência e liderança no mundo. A expansão das relações comerciais e diplomáticas tem focado, sobretudo, na América Latina, África e Oriente Médio.

Diante disso, o crescimento econômico acelerado gerou desafios de grande magnitude para a China no que tange a questão energética. Foi necessária uma política de segurança energética que combinasse a busca por diversificação da matriz energética das fontes fornecedoras de energia. A segurança energética se tornou um ponto fundamental para o Estado chinês e para o PCCh, o que fez o país aprofundar sua inserção no difícil contexto da geopolítica do petróleo, cooperando com companhias internacionais, realizando empréstimos às nações produtoras de petróleo, adquirindo ativos no exterior e ampliando sua presença em diversos países e regiões. Buscou-se assim garantir acesso aos recursos naturais necessários ao crescimento econômico do país.

¹⁵⁴ Além dos problemas ambientais, é necessário ressaltar ainda a precariedade das condições de trabalho no setor de carvão (MOURA, 2018, p. 34).

Referências Bibliográficas

ACIOLY, L; CUNHA, A. M. China: ascensão à condição de potência global – características e implicações. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. Trajetórias Recentes de Desenvolvimento. Livro 2. Brasília: IPEA, 2009.

BP. Statistical Review of World Energy 2018. Edição 67, jun. 2018. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>>, acesso em 12 abr. 2019.

CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017.

CHEN, S. Marketization and China's energy security. Policy and Society, Singapore, n. 27, 2009.

CORRÊA, A. P. Industrialização, demanda energética e indústria de petróleo e gás na China. In: CINTRA, M. A.; FILHO, E. B.; PINTO, E. C (Orgs.). China em Transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, pp. 189-236.

GUO, P.; WANG, T.; LI, D.; ZHOU, X. How energy technology innovation affects transition of coal resource-based economy in China. Energy Policy, v. 92, p. 1-6, 2016.

JIANG, J.; SINTON, J. Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts, IEA Energy Papers, No. 2011/03, OECD Publishing, Paris, 2011.

KLARE, M. No Blood for Oil? Hydrocarbon Abundance and International Security. In: KLARE et al. The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, p.419-440

LI, R.; LEUNG, G. C. K. The integration of China into the world crude oil market since 1998. Energy Policy, v. 39, n. 9, p. 5159-5166, 2011.

MOURA, R. S. Las Reformas Económicas de China y la Geopolítica del Petróleo: un análisis de política exterior a la luz de la cuestión energética. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018, p. 27-58.

NAUGHTON, B. The Chinese Economy: Transition and Growth. London/Cambridge: MIT Press, 2007.

ROSEN, D; H.; HOUSER, T. China energy: a guide for the perplexed. Institute for International Economics, Washington, DC (United States), mai. 2007. Disponível em: <<https://piie.com/publications/papers/rosen0507.pdf>>, acesso em 27 mai. 2018.

SCHUTTE, G. R. A expansão dos investimentos externos diretos chineses: o caso do setor energético brasileiro. *Conjuntura Austral*, v. 8, n. 44, 2017, p. 90-114.

SCHUTTE, G. R.; DEBONE, V. S. Trajetória e desafios da matriz energética chinesa. *Economia e Políticas Públicas*. v. 4, p. 111-134, 2016.

TAYLOR, M. *The Chinese State, Oil and Energy Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (U.S. EIA). *China Overview*. 14 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=CHN>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

YERGIN, D.; ROBERTS, S. C. *Riding the Tiger: the global impact of China's energy quandary*. Cambridge: Cera, 2004.

YERGIN, D. Ensuring energy security. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 2, 2006.

YERGIN, D. *A Busca*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

YUAN, X.; MA, R.; ZUO, J.; MU, R. Towards a sustainable society: the status and future of energy performance contracting in China. *Journal of Cleaner Production*, v. 112, p. 1608-1618, 2016.

ZWEING, D.; JIANHAI, B. China's global hunt for energy. *Foreign Affairs, Council of Foreign Relations*, New York, v. 84, n. 5, 2005. 7

Imperialismo e Relações Internacionais: dos clássicos aos contemporâneos.

Tatiana Berringer (UFABC)

Caio Bugiato (UFRRJ)

O campo das Relações Internacionais (RI) há um século insiste em ignorar o Marxismo, suas teorizações e análises concretas sobre os fenômenos internacionais. Teorias e análises desse campo, pautados pelo seu *mainstream* (as teorias do Realismo, Liberalismo e Construtivismo), contentam-se em ratificar estratégias de dominação de Estados, governos e classes ao universalizar conceitos abstratos que explicariam as relações internacionais sem qualquer vínculo com o capitalismo. Além de encaixar o que está fora do *mainstream* no arcabouço das “teorias críticas”. Diante desse quadro, nosso trabalho traz à tona uma das maiores contribuições do Marxismo para as RI, que são as teorizações e as análises sobre o fenômeno do imperialismo. As teorias marxistas do imperialismo surgiram no mesmo contexto político e intelectual do nascimento da disciplina acadêmica Relações Internacionais, isto é, à época da I Guerra Mundial. Vladimir Lenin, Karl Kautsky e Rosa Luxemburgo, entre outros, iniciaram as reflexões sobre o fenômeno e o legado destes fomenta até a atualidade desenvolvimentos teóricos para explicar a reprodução e expansão do capitalismo, a dinâmica da internacionalização do capital e a dominação e exploração entre Estados nacionais. Alex Callinicos, William Robinson e David Harvey são autores contemporâneos que levam a frente tal legado e seus pensamentos são fonte de explanações sobre as relações internacionais do século XXI. Assim sendo, apresentamos nesse texto as teorias dos clássicos (Lenin, Kautsky e Luxemburgo) e dos contemporâneos (Callinicos, Robinson e Harvey), buscamos identificar como se reproduz o legado dos primeiros nos últimos e apontamos potencialidades e limitações das teorias atuais para entender as relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: **Teoria das Relações Internacionais. Marxismo. Imperialismo. Capitalismo. Sistema Internacional.**

Introdução

Esse artigo traz à tona uma das maiores contribuições do Marxismo para as RI, que são as teorizações e as análises sobre o fenômeno do imperialismo. As teorias marxistas do imperialismo surgiram no mesmo contexto político e intelectual do nascimento da disciplina acadêmica Relações Internacionais, isto é, à época da I Guerra Mundial. Vladimir Lenin, Karl Kautsky e Rosa Luxemburgo, entre outros, iniciaram as reflexões sobre o fenômeno e o legado destes fomenta até a atualidade desenvolvimentos teóricos para explicar a reprodução e expansão do capitalismo, a dinâmica da internacionalização do capital e a dominação e exploração entre Estados nacionais. Assim, apresentamos nesse texto as teorias dos clássicos (Lenin, Kautsky e Luxemburgo) e dos contemporâneos (Callinicos, Robinson e Harvey), buscamos identificar como se reproduz o legado dos primeiros nos últimos e apontamos potencialidades e limitações das teorias atuais para entender as relações internacionais contemporâneas.

1. Kautsky: a paz ultraimperialista.

O imperialismo “é um produto do capitalismo industrial altamente desenvolvido. Consiste no impulso de todas as nações capitalistas industriais a submeter e anexar regiões agrárias cada vez mais vastas, independente da nacionalidade dos povos que as habitam” (KAUTSKY, 2002a, p. 444. Grifos do autor). Isso significa em primeiro lugar que não se pode definir como imperialismo toda expansão territorial do Estado, mas sim aquelas impulsionadas pela interação entre agricultura e indústria.

Sendo assim, Kautsky (2002a) explica o descompasso entre a agricultura – que fornece meios de subsistência e matérias-primas para que ocorra a atividade industrial – e a indústria. Tal descompasso é gerado por uma série de fenômenos sociais como o êxodo rural e o desenvolvimento científico e tecnológico que aumenta a produtividade da indústria. Em geral o problema está na alta produtividade da indústria em relação às limitações da agricultura. Ademais, segundo Kautsky, a concorrência na indústria é maior e acarreta a adoção de técnicas mais avançadas (modernização) por cada empresa. A

concorrência torna a acumulação uma necessidade para os capitalistas industriais, forçados a expandir e modernizar sua(s) empresa(s), aumentando sua demanda por meios de subsistência e matérias-primas e pelo aumento do mercado para seus produtos . Em suma, existe um problema no processo de acumulação do capital que é “a tendência, dentro de determinado território, para o desenvolvimento mais rápido da produção industrial que da produção agrícola” (KAUTSKY, 2002a, p. 455). Essa tendência se torna um estímulo intenso para a ampliação do território agrícola. Desse descompasso ainda surgem os problemas da superprodução, uma vez que a produção industrial não encontra mercado para ser absorvida, e do aumento de preços, dado que os produtos agrícolas não atendem a demanda do crescimento industrial. Uma forma de resolver esse descompasso é o imperialismo, que “se trata de um tipo particular de tendência política, que certamente tem como causa o capitalismo moderno, mas não coincide de fato com ele” (KAUTSKY, 2002a, p. 444).

O imperialismo foi especialmente gerado pelo sistema de aplicação de capitais em países agrários. Como por exemplo, pela construção de ferrovias buscando o desenvolvimento das regiões pouco povoadas. Para protegê-las e assegurar seu funcionamento para os capitalistas, era necessário e dever dos governos defender tais interesses. Os governos, a casa dos capitalistas , naturalmente, servem para estes fins de maneira eficiente (KAUTSKY, 1914, s/p. Tradução nossa).

O imperialismo, desse modo, que tende a ocupar e subordinar territórios agrários, suscita rivalidade entre Estados capitalistas industriais. Dai resulta uma corrida armamentista e a guerra mundial. Entretanto, do ponto de vista dos capitalistas, a corrida armamentista e a guerra mundial podem deixar de ser de seu interesse (exceto para aqueles que lucram com guerra, por exemplo, a indústria bélica), visto que seus custos passam a onerar a economia capitalista. Pois, entre outros motivos, 1) a grande necessidade que os Estados adquirem,

para a corrida armamentista, do mercado monetário resulta no aumento das taxas de juros, o que compromete a própria produção industrial: ao se deparar com juros altos, o investimento na indústria se torna caro. 2) A guerra destrói capital (instalações, máquinas, equipamentos). E 3) a burguesia teme o estalo da revolução com a guerra. Enfim, a economia capitalista fica ameaçada pelo conflito entre seus Estados.

Como o imperialismo é um meio de expansão do capitalismo, uma tendência, uma forma política externa, ele pode ser modificado. Essa mudança passa pelo capital monopolista em geral, “a política das frações capitalistas dominantes na fase do capitalismo avançado” (KAUTSKY, 2002b, p. 471). Assim como a concorrência no mercado nacional gera o monopólio, o mesmo ocorre nas relações do mercado internacional, isto é, pode ocorrer a associação das grandes potências imperialistas, e como resultado a formação de monopólios internacionais, pondo fim à corrida armamentista. O drama da guerra permite aos capitalistas enxergarem maiores possibilidades de obtenção de mais-valia a partir de uma fase que evite o confronto bélico. É possível então transformar a política do imperialismo em uma política de aliança entre os imperialistas, uma nova fase com “uma nova política, ultra-imperialista, que substitua a luta entre os capitais financeiros nacionais pela exploração comum do mundo, por parte de capital financeiro internacionalmente unificado” (KAUTSKY, 2002b, p. 488).

O ultra-imperialismo é uma fase do capitalismo em que as principais potências mundiais renunciam à corrida armamentista (por não haver mais nesses conflitos sentido para o capital) e se reúnem numa federação. Esta federação é definida como uma cartelização da política externa caracterizada por uma aliança dos imperialistas, com objetivo de estabilizar o sistema internacional e garantir a dominação da burguesia. O ultra-imperialismo não é uma trégua, da qual resultaria a paz. A trégua seria usada por cada Estado para acumular armamentos novos e reabrir as feridas da guerra (revanchismo), tornando inevitável uma segunda guerra mundial. Por isso é decisivo o decurso da guerra – que pode levar à destruição total – e a saída da guerra (acordos de paz), pois estes determinarão se o ódio se exaspera entre os Estados e se

retomam a corrida armamentista ou se constroem as bases do ultra-imperialismo, uma fase de paz entre as potências capitalistas.

2. Lenin: a guerra imperialista

Em O imperialismo, fase superior do capitalismo, Lenin (2005) atribui protagonismo à burguesia, que ele denomina oligarquia financeira: uma junção de setores da burguesia (industriais e banqueiros) que comandam a formação e a atividade de monopólios empresariais na formação social capitalista.

A formação dos monopólios decorre da concorrência de mercado do modo de produção capitalista, que se desenvolve ao ponto de superar esta fase concorrencial e entrar no estágio do capital monopolista, isto é, a formação de grandes conglomerados empresariais nos setores industrial e bancário. Segundo Lenin (2005), os bancos concentram o capital da indústria, que passam a ser gerentes da produção, subordinando as operações indústrias e comerciais e controlando a vida econômica da sociedade capitalista. Nesta relação de dependência entre indústria e banco, as atividades se fundem em monopólios e criam o capital financeiro, o capital que os bancos dispõem e que os industriais utilizam, gerido pela oligarquia financeira. Este processo conta com o amparo do Estado e com a incidência das demandas da oligarquia financeira nas suas instituições.

É da formação dos monopólios, da oligarquia financeira e das íntimas relações entre burguesia e Estado que surge o imperialismo. Vejamos . Nas formações sociais onde desenvolvimento econômico atinge a fase do capitalismo monopolista, a abundância de capitais cresce e a taxa de lucro decai por dois motivos: 1) ocorre o aumento da composição orgânica do capital (meios de produção e força de trabalho que geram valor/riqueza), que produz tamanha massa de capital ao ponto de não ser absorvida pela produção como investimento novo – e encaminha-se para os bancos; 2) o aumento do emprego e desenvolvimento da organização sindical, que dificulta a contratação do exército industrial de reserva e pressiona o aumento dos salários, diminuindo a taxa de exploração da burguesia. Diante desta conjuntura nacional, a oligarquia financeira tende a buscar no exterior (onde 1 e 2 não se verificam), por

intermédio dos governos dos Estados, maiores taxas de lucro mediante exportação de capital, não apenas de mercadoria. Lenin chama de imperialismo este processo estrutural que forma monopólios e promove a exportação de capital, com íntima relação entre burguesia e Estado, gerando uma competição intensa entre potências capitalistas. Nesta concorrência interimperialista as burguesias de seus respectivos Estados nacionais lutam pela anexação e pelo controle de novos territórios e mercados, para garantir a reprodução do capital. Ademias, como uma espécie de “efeito colateral”, a exportação de capitais repercute no desenvolvimento do capitalismo em outras formações sociais em que são investidos, criando bases e acelerando o desenvolvimento do capitalismo em escala mundial.

Lenin define o imperialismo como um fenômeno do desenvolvimento capitalista (capitalismo monopolista), cujos traços fundamentais são os seguintes: A) forte tendência à centralização da produção em trustes e em cartéis, que resultam em grandes monopólios, desempenhando um papel decisivo na vida econômica; B) a fusão do capital bancário e do capital industrial, que cria, baseado neste capital financeiro, uma poderosa oligarquia (burguesia) financeira; C) a exportação de capitais adquire uma importância decisiva, diferentemente da exportação de mercadorias; D) as grandes potências capitalistas partilham o mundo entre si, criando esferas de influência e ocupando territórios; E) para efetivação da divisão territorial do mundo, é travada uma luta intensa entre as grandes potências, uma luta intercapitalista. O que não exclui novas partilhas (LENIN, 2005).

A partilha do mundo envolve uma política militar de um Estado no plano internacional, que tem como adversários outras potências capitalistas (esse é o foco da teoria do imperialismo de Lenin, o confronto entre grandes potências capitalistas). Os capitalistas não partilham o mundo levados por perversidade, mas segundo o capital, pelo grau de concentração a que se chegou e os novos mercados que este demanda, e segundo a força, a capacidade militar de cada Estado, que varia de acordo com o desenvolvimento econômico e político das formações sociais. Se no centro do sistema internacional ocorre a tensão entre os Estados capitalistas, na periferia a oligarquia financeira estende sua rede de

dependência financeira e diplomática sobre as colônias e semicolônias (Estados formalmente independentes, mas economicamente dependentes e politicamente subordinados aos Estados centrais).

Em suma, para Lenin (2005) a exportação de capitais que caracteriza o imperialismo ocorre num contexto mundial em que as burguesias estão divididas em formações sociais nacionais, cujo poder é representado pela força do seu respectivo Estado nacional. A exportação de capitais envolve a mediação dos Estados e coloca suas burguesias em confronto potencial. Sua conclusão é que acumulação na fase do capitalismo monopolista origina uma tendência às guerras intercapitalistas. Ou seja, o imperialismo leva à guerra.

3. Rosa Luxemburgo: acumulação primitiva e imperialismo.

No livro publicado em 1913, *A acumulação do capital: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo*, Rosa Luxemburgo se propõe a investigar as raízes econômicas do fenômeno do imperialismo. Sua investigação parte de uma análise crítica de Marx n' *O Capital*, em que desenvolve esquemas de reprodução ampliada do capital, isto é, a reprodução de uma economia capitalista baseada na acumulação de capital. Ele se pautava em duas premissas: a sociedade é dividida em duas classes, a burguesia e o proletariado, e o capitalismo abrange todo o mundo (e não haveria interações com sociedades pré-capitalistas). Ademais, o processo produtivo da sociedade capitalista estaria dividido em dois Departamentos: I- produção de meios de produção (máquinas, ferramentas, instrumentos) e II- produção bens de consumo. No ciclo da economia – da produção ao consumo – o produto do processo produtivo se repartiria, para os dois Departamentos, em capital constante (utilização de máquinas, ferramentas, instalações, energia, matéria-prima, etc.), em capital variável (remuneração da força de trabalho) e mais-valia (parte dos capitalistas, seja para o consumo individual, seja para novos investimentos na produção).

O problema identificado por Luxemburgo nesse esquema é a demanda capaz de comprar os produtos referentes à parte da mais-valia que seria investimento novo na produção. Se essa parte fosse absorvida, não haveria reprodução ampliada da economia, mas sim reprodução simples, em que

inexiste acumulação de capital, ou seja, não existe o próprio capitalismo. Entretanto, os capitalistas (muito menos os proletários) não seriam capazes de absorver essa parte, não seriam capazes de realizar a mais-valia acumulada. A pergunta a ser respondida por Luxemburgo então é: quem compra a parte do produto do processo produtivo referente à mais-valia que seria investimento novo? Assim ela introduz no esquema consumidores não capitalistas, de regiões onde o sistema capitalista não existe, capazes de realizar a mais-valia e viabilizar a acumulação do capital.

Nesse esquema o capitalismo, que padece de uma espécie de subconsumo, estaria sempre procurando conquistar e criar mercado em áreas não capitalistas, no interior dos países capitalista e no exterior. Essa crise permanente de realização da mais-valia impulsiona os capitalistas a encontrar compradores para produtos excedentes, devastando economias não capitalistas muitas vezes por meio da violência. É um processo de acumulação primitiva, por meio do qual o sistema capitalista destrói o que Luxemburgo chama de economias naturais e as subordina como economia mercantil, onde se realiza a mais-valia.

Cada nova expansão colonial se faz acompanhar, naturalmente, de uma guerra encarnadas dessas, do capital contra as relações econômicas sociais dos nativos, assim como sua desapropriação violenta de seus meios de produção e pelo roubo de sua força de trabalho. [...] O capital não conhece outra solução senão a violência, um método constante de acumulação capitalista no processo histórico, não apenas por ocasião de sua gênese, mas até mesmo hoje (LUXEMBURGO, 1985, p. 254-255)

A crise permanente de realização da mais-valia é a raiz econômica do fenômeno do imperialismo. Segundo a autora, o imperialismo é uma fase do desenvolvimento do capitalismo em que se escasseiam áreas não capitalistas: “O imperialismo é a expressão política do processo de acumulação do capital, em sua competição pelo domínio de áreas do globo ainda não conquistadas pelo

capital” (LUXEMBURGO, 1985, p. 305). E assim as potências mundiais entram em disputas militares por tais regiões: “O militarismo desempenha, na história do capital, uma função bem determinada. Ele acompanha os passos da acumulação em todas suas fases históricas” (LUXEMBURGO, 1985, p. 311).

À medida que o capitalismo se expande e assume o espaço das economias pré-capitalistas, perde sua capacidade de acumular (pois assim seria pertinente o esquema de Marx, em que o capitalismo abrange todo o globo), uma vez que há não mais, ou são cada vez mais raras, as áreas não capitalistas. A realização e a capitalização da mais-valia se tornariam impossíveis, o sistema tenderia ao colapso e começaria uma era de guerras e convulsões sociais, que caberia a revolução socialista resolver.

2.1 David Harvey: o novo imperialismo – acumulação por espoliação

David Harvey talvez tenha se tornado o marxista mais famoso do século XXI após a publicação de *O Novo imperialismo*. O geógrafo busca entender a lógica de acumulação capitalista e seus desdobramentos nos territórios/espacos e na prática política dos novos movimentos de resistência ao imperialismo americano. Sua tese se baseia no pensamento de Rosa Luxemburgo e no conceito de acumulação primitiva de capital de Marx e da socialista alemã polonesa. Segundo ele, a crise de superacumulação dos anos 1970 impôs um problema e uma nova lógica ao capitalismo mundial que está intimamente ligada às formas como o imperialismo se utiliza dos espacos. A sobre-acumulação em um sistema territorial significa que há uma conexão entre a lógica de mais-valia do trabalho e mais-valia do capital, que no neoliberalismo se entrelaça ao processo de financeirização.

O capitalismo contemporâneo teria como fonte de acumulação não apenas o processo de produção que gera mais valia (a contradição entre capital e trabalho) mas um processo de espoliação (violência) da terra e dos recursos naturais e das riquezas locais. O excedente é absorvido por uma lógica de deslocamento temporal dos investimentos em projetos de capital de longa duração como gastos sociais em educação e pesquisa que adiam o retorno do

capital em circulação para o futuro; e/ou é deslocado espacialmente para a abertura de novos mercados, novas plantas, novas fontes de riqueza e de empregos. A combinação dessas das formas de uso do excedente produzem a necessidade dae construção de infraestrutura para a produção e o consumo no espaço e no tempo, assim cria-se uma lógica que envolve a construção de parques industriais, portos, aeroportos, sistemas de comunicação, armazenamento e distribuição de água, construção de casas, hospitais, escolas, etc.

Trata-se da lógica acelerada de expansão e intensificação do capital em várias regiões. A realocação do capital e da mais-valia nesses investimentos requer o auxílio financeiro e institucional dos Estados, especialmente a capacidade de gerar crédito. Uma quantidade de capital fictício é criado para ser realocado nos projetos futuros de investimento, gerando uma crise fiscal e de endividamento dos Estados em um sistema interligado, que impõe a aplicação dos investimentos de longo-prazo dispersos globalmente. É uma lógica de capital-fixo no espaço e no tempo que se contrapõe às teses de livre circulação e fluidez do capital financeiro, e que impinge em muitos casos a necessidade de destruição de absorção do capital e da mais-valia existente nas formações sociais pré-existentes. É fundamentalmente um processo de expansão capitalista, que não é apenas baseada na exportação de capitais e mercadorias como defendia Lenin, mas uma lógica de fixação do capital no território e de exportação das formas de produção, das relações de trabalho e de gestão das empresas.

As grandes corporações multinacionais são as principais locomotivas econômicas do capitalismo contemporâneo, e a abertura de novos mercados não tem servido para aumentar a competição, mas sim, tem sido utilizada como a criação de oportunidades para proliferar o poder monopolizado sobre as todas as formas sociais, econômicas, ecológicas e políticas. Por isso, o livre mercado não é um pilar real do neoliberalismo, apesar de haver um discurso nesse sentido. Há uma aliança entre as classes dominantes das economias centrais, hegemônicas pelos Estados Unidos, que buscam o equilíbrio equilíbrio da balança de poder entre elas a fim de celebrar acordos e regulamentações internacionais (como foi o Consenso de Washington) que possibilitem um

conjunto de políticas econômicas que garantam a geração de excedente de capital.

Para Harvey, o conceito de acumulação por espoliação indica que esse processo de fraude, roubo, depredação e/ou violência não é característico apenas do momento de transição e implantação do capitalismo (da fase originária), que atua em formações sociais pré-capitalistas ou fora do sistema capitalista, é, na verdade, parte intrínseca da sua lógica sistêmica do novo imperialismo. Os principais mecanismos de acumulação primitiva descritas por Marx eram: 1) a mercantilização e privatização da terra forçando a expulsão dos camponeses; 2) a alteração direito de propriedade comunal, coletiva ou estatal em propriedade privada; 3) a extinção do direito aos bens comuns; 4) transformação da força de trabalho em mercadoria eliminando a formas de produção e consumo alternativas; 5) os processos coloniais neocoloniais ou imperiais de apropriação dos ativos, sobretudo dos recursos naturais; 6) monetarização das trocas e tributos, particularmente da terra ; 7) o tráfico de trabalho escravo; e 8) os juros, a dívida pública e o sistema de crédito. Na forma neoliberal acrescentaram-se o papel do mercado de ações, os fundos de pensão, as fusões e aquisições, a destruição de ativos pela inflação, o endividamento da população, as desapropriações pelas manipulações de ações e de crédito, o direito de propriedade intelectual defendido pela OMC que aponta para a licença e defesa das materiais genéticos, a monetarização da produção cultural e artística, a privatização da água e dos recursos naturais entre o tantas outras. O centro político, a despeito do crescimento chinês ainda são os Estados Unidos e as organizações financeiras internacionais (FMI/BM), por tanto, o que acontece lá é, vital para a forma de articulação do novo imperialismo.

2.2 Willian Robinson: classe capitalismo transnacional e aparato de Estado transnacional

Willian Robinson (2017), professor do Departamento de Sociologia da Universidade de California (EUA) defende que há uma mudança paradigmática no século XXI que invalida as teses estado-cêntricas e da ideia de Estado-nação

e sistema interestatal presentes nas teorias de política internacional e economia política internacional. Há duas décadas ele sustenta que o capitalismo mundial encontra-se em um novo estágio: o capitalismo global, que em função da globalização produtiva e financeira, levou à ascensão do capitalismo transnacional e a formação de uma classe capitalista transnacional (CCT) e de aparato de Estado transnacional. Trata-se de uma argumentação próxima das ideias de ultraimperialismo de Kaustky.

O professor parte da argumentação de que não há mais de frações de classes, que os conflitos entre a burguesia agrária, comercial, industrial e financeira desapareceram teriam desaparecido e teria então se formado um novo bloco histórico (no sentido gramsciano) nas relações internacionais, que não teria bases nacionais (Estados e burguesias), mas sim uma classe transnacional e um Estado correlato que corresponderia aos organismos internacionais (FMI, BM e G7) mais os Estados imperialistas. Essa classe transnacional corresponderia às grandes corporações internacionais cuja origem foi a internacionalização produtiva no pós Segunda-guerra, que evoluiu teria evoluído para um processo de maior concentração e centralização de capital, transformando a funções e interesses das burguesias locais em uma burguesia transnacional. O centro da luta de classes é seria o conflito entre a classe capitalista transnacional e os trabalhadores no mundo, não há mais o domínio de um Estado sobre os demais, de grupos e classes sobre outras.

A transpenetração e a integração acelerada nos últimos anos do século XX das gigantes corporações conglomeradas que dirigem a economia global deixou de ser um processo de corporações individuais de um Estado particular e crescentemente se tornaram representante do capital transnacional. O Estado-nação e as burguesias nacionais seriam, portanto, estruturas e formas históricas que se transformaram nas últimas décadas, tornando-se obsoletas. As teses de Lenin e Rosa Luxemburgo não seriam mais capazes de explicar as mudanças do capitalismo nas últimas décadas, especialmente, a forma de hegemonia dos Estados Unidos. Como uma fração de classe hegemonia em escala global, a CCT crescentemente integrou os circuitos locais a sua própria lógica e impôs uma direção geral e o caráter mundial para a produção e para as condições

sociais, políticas, culturais da sociedade capitalista global. A classe capitalista transnacional financeira é hegemônica mundialmente.

Há ainda uma sobreposição dos membros que dirigem as grandes corporações e dos funcionários dos organismos e fóruns internacionais, muitos dos gerentes das grandes empresas já foram ministros das finanças ou funcionários do Banco Mundial e do FMI, ou OCDE. Isso configura a existência de uma classeelite dirigente/quadros da classe capitalista transnacional.

Os mecanismos do capital transnacional incluem a massiva expansão da classe transnacional e o espraiamento das suas filiais, o crescimento do investimento externo direto (fusões e aquisições), o fenômeno crescente redução transfronteiriça através dos fluxos de investimentos e dividendos intra e entre firmas localizadas em um ou mais países, a propriedade transnacional de ações de capital, a diversificação de alianças e estratégias de todos os tipos, as associações empresariais transnacionais, a disseminação das bolsas de valores para a maioria dos países do mundo que negociam ações da CCT, a vasta terceirização global da subcontratação e; a globalização do sistema financeiro como parte da financeirização da economia global.

Acordos como o Transpacífico que permitem que os Estados sejam condenados/julgados pelas empresas multinacionais em tribunais ou cortes internacionais, e que eliminam os tratamentos diferenciados entre capital nacional e capital externo são seriam indícios desta transformação. A criação de cadeias globais de valor, que conectam empresas e criam redes e divisões de trabalho e funções de produção em escala transnacional invalidaria a tese de existência dos Estados e classes nacionais, pois há uma lógica integrada e consistente entre as grandes empresas. Outra questão é seria a própria relação entre a invasão do Iraque e os interesses das grandes empresas de petróleo dos Estados Unidos, uma vez que na verdade, foi uma companhia francesa e depois uma chinesa que mais se beneficiaram do conflito.

O texto publicado em 2017 afirma que mesmo com a crise global este processo de transnacionalização teria se intensificado ao invés de ter sido retraído, especialmente, porque há um movimento de centralização e

concentração de capital cada vez maior na mão dessas grandes corporações transnacionais. 1% das companhias controlam 40% dos fluxos de bens e capitais, as 50 maiores empresas são instituições financeiras globais.

2.3 Alex Callinicos: capitalismo imperialista e conflitos geopolíticos

Callinicos (2009), por seu turno, segue a tese leninista de que o imperialismo corresponde a atual fase de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Para ele, o imperialismo é uma forma específica de dominação política: unidade política que é ampla, expansionista e produz diferenças e desigualdades. O capitalismo imperialista é constituído pela intersecção de duas formas de competição: a econômica e a geopolítica. A especificidade do imperialismo estadunidense americano (a estrutura e o peso) está ligada à habilidade de dominar e liderar os demais grandes Estados capitalistas sem construir um tradicional império territorial. A hegemonia estadunidense americana operou para institucionalizar as condições gerais favoráveis para o capital estadunidense e estrangeiro. Os Estados Unidos asseguram benefícios para os demais Estados capitalistas, enquanto mantém seus próprios interesses através do controle do preço, da emissão do dólar e a direção política da OTAN.

A estratégia dos Estados Unidos baliza-se pelo alto controle o sistema financeiro internacional e pela superioridade militar, naval e espacial, e assim como o imperialismo britânico pela defesa o livre-comércio, a despeito de ser, na verdade, a abertura do mercado dos outros países sem via de mão dupla. Apesar de não exercer o controle territorial, as bases militares acabam exercendo um papel fundamental na geopolítica estadunidense. A diferença central é que os Estados Unidos dispõem de grandes corporações econômicas com produção em larga escala, que, além de garantirem elevados lucros no exterior, beneficiam-se do amplo mercado interno e estão sempre em competição com as grandes corporações de outros Estados.

Callinicos defende que com o final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos construíram uma estratégia de poder internacional, buscando aprofundar alianças com a Europa Ocidental e com o Estado japonês: a

chamada tríade. Nesse sentido, a globalização seria um acordo tácito, pouco formal, entre os Estados imperialistas no mundo contemporâneo. Callinicos destaca que o exercício do poder dos Estados da tríade passou a contar com novos instrumentos - os organismos internacionais - que permitem que a dominação não seja necessariamente via intervenção militar direta e controle de territórios. A OTAN, o Conselho de Segurança da ONU, o Plano Marshall e o acordo de Bretton Woods, garantiram que os Estados Unidos liderassem esse bloco de poder, tendo aliados nas principais regiões do globo, em especial, na Europa Ocidental e no Leste Asiático. Essa aliança visava, sobretudo, conter o avanço da URSS e da China nessas respectivas regiões. No Oriente Médio, região que sempre foi palco de disputa entre as grandes potências, dada a localização geográfica e a fonte de recursos naturais, firmou-se uma relação umbilical com o Estado de Israel, que garante o equilíbrio de poder e o controle geopolítico da região.

Para ele, a existência da tríade não significa que não exista contradições internas entre esses Estados. Seguindo a ideia de Lênin de que no capitalismo, assim como as empresas de um mesmo ramo estão sempre em competição, as grandes corporações também competem entre si, por isso, os Estados dirigidos pelos interesses das suas burguesias conflitam constantemente. Como afirma Clausewitz “a guerra é a política por outros meios”, isso quer dizer: quando se acirram os conflitos e se esgotam as possibilidades de entendimento ou persuasão o uso da força se torna um imperativo. Ele lembra que os Estados francês e alemão se opuseram à invasão do Iraque em 2003 e recusaram ajuda ao governo Bush, e em 2008 bloquearam a admissão da Ucrânia e da Geórgia à OTAN; os Estados Unidos fizeram uma campanha, em 2005, para bloquear a decisão da União Europeia de acabar com o embargo de armas imposto à China após o massacre da Praça Tiananmen em 1989; e o FED e o Banco Central Europeu também tiveram posições opostas após a eclosão da crise financeira em 2007-2008 quando um defendeu o aumento da taxa de juros e o outro a redução. Em suma, o mundo atual não é um concerto de poder entre as grandes potências.

Considerações finais.

A partir do exposto, apresentamos uma crítica às concepções atuais sobre o imperialismo. Esta consiste em afirmar a ausência de um procedimento de análise, de acordo com o qual podemos enxergar a complexidade da conjuntura econômico-política dos fenômenos pesquisados. Tal procedimento na análise dos fenômenos da política internacional leva em conta os elementos a seguir. 1) Identificar na formação social nacional (Estado/país): as frações da burguesia, suas organização e mobilização enquanto força social, seus programas econômicos, políticos e ideológicos, seus conflitos e alianças, suas relações com o exterior, suas organizações representativas e qual ou quais delas tem primazia na influência sobre o Estado e lidera a condução do desenvolvimento do capitalismo; a formação do proletariado enquanto classe, as frações da classe trabalhadora como força social, seus programas (reformistas ou revolucionários), seus conflitos e alianças, suas organizações representativas, suas relações com o exterior (quando houver) e suas influências no Estado. Força social são agentes sociais que, a partir do processo de produção, organizam-se, mobilizam-se e militam coletiva e notavelmente em prol de interesses comuns e para a consecução de determinados objetivos, procurando executar um programa político. 2) Compreender a incidência das lutas entre classes e frações de classes sociais no Estado: na constituição de sua forma (sistema e regime políticos) e de seu governo/oposição (executivo, legislativo, judiciário), na burocracia civil e militar do Estado e nos grupos que as compõe e nas suas políticas estatais, entre elas política externa/relações exteriores. 3) Tratar das pertinentes relações entre Estados, classes sociais e frações de classes sociais no sistema interestatal capitalista, das ingerências recíprocas entre as unidades políticas do sistema e seus agentes sociais e seus conflitos e alianças (guerra e paz). Pois, a luta de classes não ocorre apenas no interior, mas também entre dos Estados nacionais. Assim sendo, com esses procedimentos evitamos a reificação do Estado e podemos apreender, a partir da articulação internacional/nacional, a complexidade dos fenômenos internacionais.

Referências bibliográficas

CALLINICOS, Alex. Imperialism and global political economy. Polity Press: Cambridge, 2009.

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004.

KAUTSKY, Karl. Dois artigos para um revisão. In: TEIXEIRA, Aloisio (org.). Utópicos, heréticos e malditos. Rio de Janeiro: Record, 2002b.

_____. O imperialismo. In: TEIXEIRA, Aloisio (org.). Utópicos, heréticos e malditos. Rio de Janeiro: Record, 2002a.

LENIN, Vladimir. O imperialismo, fase superior do capitalismo. São Paulo: Centauro, 2005

LUXEMBURGO, Rosa. A acumulação do capital. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

ROBINSON, William. Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis. In: Journal International Critical Thought, Volume 7, Issue 2, 2017.

A Geopolítica da Bacia do Rio da Prata (1852-1870): Possíveis lições para o século XXI.

Laura Emilse Brizuela¹⁵⁵

Resumo:

O artigo procura estudar a geopolítica das unidades econômico-políticas que conformavam a Bacia do Rio da Prata no período 1852-1870, e que participaram nas dinâmicas de expansão de poder. O período escolhido deve-se a que é nessa etapa onde acontecem os maiores enfrentamentos armados na região, começando pela queda de Rosas e terminando com o final da Guerra do Paraguai. A Bacia do Prata será estudada no sentido dos processos dos conflitos que podem ter tido um ponto de partida a apropriação dos diferentes bens que a Bacia proveu para a região, em especial para a centralização dos recursos e do poder em mãos de Buenos Aires. Interessa-nos especialmente o comércio, as finanças e as guerras, que dependeram da geopolítica platina, isto é, da conformação dos rios e da sua apropriação, tanto de navegação como de alfândega. Pretendemos extrair desta etapa da formação do Estado Argentino, algumas possíveis lições para pensar a inserção internacional da região nas premissas da Economia Política Internacional.

Palavras chaves: Bacia do Rio da Prata, Geopolítica, século XIX, EPI.

¹⁵⁵ Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). Bolsista CAPES.

Agradeço especialmente às contribuições de Andrea Carri, Paula Carri, Pedro Aguiar, Alcira Argumedo e Hugo Chumbita.

Introdução

O artigo está dividido em duas partes: o corpo central do texto e as considerações finais. Na primeira seção, começamos fazendo algumas reflexões teóricas sobre a geopolítica; em seguida, descrevemos a geografia da Bacia do Rio da Prata e depois passamos a conectar a geopolítica, as guerras e o comércio no marco cronológico escolhido: 1852-1870, que tem como ponto de partida a queda de Juan Manuel de Rosas, até o final da Guerra do Paraguai, considerado o último grande conflito armado da região. Nas considerações finais, além de uma revisão do que foi comentado, esboçaremos algumas possíveis lições desse período para o século XXI.

Finalmente, advertimos que, embora o texto se situe no século XIX, este não é um trabalho histórico. Não discutimos debates historiográficos, nem analisamos documentos ou fazemos nenhuma nova descoberta dos eventos aqui narrados. A proposta é contribuir para o debate da Economia Política Internacional (EPI), analisando um período relevante da formação do Estado nacional argentino, desde a perspectiva da EPI, com foco na geopolítica, na guerra e no comércio, elementos centrais da disciplina; e seguindo um movimento na área relativamente novo, que é o de reinterpretar momentos-chaves de outros séculos e trazê-los de alguma forma, ao atual.

A geopolítica da Bacia do Rio da Prata (1852-1870): um porto de interseção entre os interesses do Sul

A invenção do termo “geopolítica” é de autoria do sueco Rudolf Kjellén, que utilizou o conceito em 1899 em uma conferência. O autor elaborou uma divisão das ciências do Estado na qual se debruçou sobre as definições e as missões da geopolítica, da ecopolítica, da demopolítica e da sociopolítica. Segundo Kjellén “*a geopolítica estuda o Estado como organismo ou fenômeno no espaço, como território politicamente organizado, isto é, como ‘reich’ e não sob o ângulo da geografia política ou humana*” (Mello, 2013, p. 35). O alemão Friedrich Ratzel, o britânico Halford John Mackinder, os estadunidenses Alfred Thayer Mahan e Nicholas J. Spykman se destacaram nas contribuições que

fizeram para a geopolítica desde as visões de mundo sempre atreladas às próprias nacionalidades. Sendo assim, cada autor identificou as áreas geográficas que seus governos deveriam defender, por meio da ação política ou do uso da força, e aquelas que deveriam conquistar usando todos os mecanismos políticos, econômicos e militares, incluindo a guerra em prol da expansão do poder de seus países. Esta lógica foi aplicada também aos geopolíticos da América do Sul, como os brasileiros Mario Travassos, Golbery do Couto e Silva, Everardo Backheuser, Carlos Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro.

Contudo, se os geopolíticos aderem necessariamente a uma visão nacionalista para promover as suas teorias, devemos então rastrear geopolíticos argentinos para melhor entender como a Argentina se via no Sistema Internacional e qual era o lugar que esperava conquistar. Nesse sentido, destaca-se Estanislao Zeballos (1854-1923) que foi três vezes ministro das Relações Exteriores da Argentina, além de jurista, jornalista, cientista e historiador, e influenciou profundamente o pensamento geopolítico argentino. Pertenceu à *Generación del 80*¹⁵⁶ [1880] e acreditava que era o destino manifesto da Argentina (embora ele nunca tenha utilizado esse termo) o de cuidar dos interesses da América do Sul. Esta tarefa deveria ser da responsabilidade da Argentina por ter não só os recursos vindos da Bacia do Rio da Prata, mas por ser - segundo o autor - o país mais avançado da sua região em matéria de educação, ferrovias e modernidade.

Pero ¿cuáles habían sido los agentes de este cambio tan radical? Sin duda alguna, el ferrocarril y la inmigración, alentados por el proyecto de la Generación del Ochenta. Estanislao Zeballos fue uno de los miembros más activos de este grupo, como intelectual y como

¹⁵⁶ Período entre 1880-1916 no qual a elite portenha, proprietária de terras, comandou o país através de um modelo oligárquico, com ideias liberais, europeístas, ansiosa por deixar atrás o passado de “barbárie” personificado na figura do gaúcho e do caudilho das províncias do interior. Tratava-se de uma geração culta que acreditava no progresso positivista, que apostou na educação pública do cidadão, por meio da alfabetização e da universidade (que inicialmente foi pensada para essa elite, mas que a partir de 1916 foi democratizada). O modelo de inserção internacional da *Generación del 80* era o agroexportador, refletindo os interesses dos proprietários de terras e de formas primárias de produção, vinculando os negócios aos ingleses.

funcionario del régimen oligárquico. En 1878 publicó La conquista de quince mil leguas, un extenso informe previo a la Campaña del Desierto de 1879, dedicado, muy significativamente, al general Julio Argentino Roca. Fue éste el primero de una serie de libros sobre la cuestión indígena (...) que procuran legitimar la Conquista del Desierto. (SÁNCHEZ, 2009, p.5)

El principal representante de las corrientes geopolíticas y expansionistas de la Argentina ha sido Estanislao Zeballos. Fuertemente influido por el libro del oficial de la marina de EEUU, Alfred Thayer Mahan, La influencia del poder naval en la historia (1890), Zeballos aspiraba a que la Argentina se embarcara en una carrera armamentista propia de las Grandes Potencias. Para Zeballos, la Argentina era 'el coloso del continente sureño' y estaba llamada a cumplir un papel reactor en América del Sur. Esta misión debía ser respaldada con buques y cañones, acompañados por un combate cultural que apuntaba a difundir el pensamiento racista y xenófobo (ARPINI, LACOSTE, 2002, p.3).

A nação imaginada por Zeballos e pela Geração dos 80, em geral, excluía a grande maioria da população: índios e negros eram considerados praticamente animais, que esses intelectuais desejavam substituir com a imigração em massa de europeus. Também não duvidavam em expropriar terras de velhas comunidades originárias em prol de um projeto civilizatório. O lugar para essa Argentina imaginada era a Bacia do Rio da Prata, que contava com o porto de Buenos Aires, o gado dos Pampas e muitos rios e águas.

Mas do que falamos quando nos referimos à geografia da Bacia do Prata? A Bacia do Rio da Prata é, pela a sua extensão geográfica e pela quantidade de água, a quinta mais importante do mundo. Tem 3,1 milhões de quilômetros quadrados e é formada por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. As águas de dois grandes rios confluem no Rio da Prata: o Paraná e o Uruguai, que por sua vez recolhem as águas de outros rios centrais para o sistema fluvial, como: o Paraguai, o Bermejo, o Pilcomayo e o Iguaçu. O maior desenvolvimento de drenagem acontece no Brasil, com 1.415.000 km²; seguido pela Argentina com 920.000 km², o Paraguai com 410.000 km², a Bolívia com 205.000 km² e o Uruguai com 150.000 km². Como dissemos, o transporte fluvial é, sem dúvidas, um dos maiores atrativos da Bacia – e determinante no nosso marco cronológico –, já que os rios de grandes volumes permitem o intercâmbio de grandes quantidades de mercadorias, questão que se torna possível graças à Revolução Industrial que chega com força na metade do século XIX na Bacia do Prata, e permite – por meio dos barcos a vapor – a utilização das águas como

rotas naturais de comércio, que escoariam para a Europa, ou melhor dito, para a Inglaterra, pelo porto de Buenos Aires. A inserção da Argentina no Sistema Internacional é bastante tardia, se comparada, por exemplo, com a do Brasil, que se insere apenas 30 anos depois da colonização portuguesa, através da exportação Pau-Brasil no século XVI, seguida da cana de açúcar, e mais tarde das exportações de riquezas minerais. Contrariamente, a nascente Argentina só se explica pela sua capacidade de dominar os rios, e transitá-los, tanto que podemos concluir que “a Argentina é filha do vapor” (CRESPO, 2016, apud BRIZUELA, 2018, p.45). Vejamos um mapa da Bacia do Rio da Prata para ter uma ideia da sua dimensão e importância.



Bacia do Rio da Prata. Fonte: Google Maps.

Além disso, mais contemporaneamente, a Bacia oferece grande potencial hidrelétrico. Por outro lado, por baixo da Bacia do Rio da Prata se encontra o Aquífero Guarani, um dos maiores reservatórios de água doce do mundo e que alimenta a Bacia, entre outras fontes. Bruckmann (2012) explica a relevância do assunto em relação a recursos naturais, quando diz que “a América do Sul representa a principal reserva de água doce do planeta, com aproximadamente 30% das reservas hídricas do mundo e mais de 35% da capacidade global de reposição” (Bruckmann, 2013, p.12). Sendo óbvia a importância de água para o desenvolvimento humano, ainda nos falta salienta

que os rios da Bacia terminam no Rio da Prata para encontrar o Oceano Atlântico, em uma espécie de funil, como marcamos no mapa a seguir:



Fonte: mapa Wikipédia e elaboração própria.

Este fato outorgou historicamente uma grande capacidade de extorsão às cidades litorâneas no que diz respeito ao transporte fluvial e, portanto, ao comércio. Será que a apropriação da alfândega por parte de Buenos Aires gerou uma dinâmica de pressão competitiva entre as diferentes estruturas de poder? O Rio da Prata, o gado e o contrabando foram os elementos necessários para a acumulação do capital inicial que formou a elite agropecuária bonaerense. A apropriação desses recursos por parte de Buenos Aires foi a chave para a extrapolação dos conflitos portenhos, primeiro para as províncias do interior e depois para o Uruguai. De fato, essa mesma apropriação explica por que Montevideu não se destacou em relação a Buenos Aires, apesar de a ideia de Montevideu como centro das relações da Bacia com a Europa ter sido apoiada pela Inglaterra e pela França em diferentes momentos, muito claros nos dois bloqueios ao porto de Buenos Aires¹⁵⁷. Essa apropriação à qual nos referimos se relaciona com a capacidade de exportar seus produtos derivados das

¹⁵⁷ Bloqueio francês de 28 março de 1838 a 29 outubro de 1840 e bloqueio anglo-francês de 18 de setembro de 1845 a 31 de agosto de 1850.

atividades pecuárias, primeiro couro, depois o charque; já que o porto pertencia a Buenos Aires e só depois da queda de Rosas (1852) foi derrubado o maior empecilho para a sua nacionalização.

Juan Manuel de Rosas¹⁵⁸ (1793-1877) foi, sem sombra de dúvida, o personagem mais importante da Argentina do século XIX. Inclusive nos permitimos dizer que, com (provavelmente) a exceção de Juan Domingo Perón, não houve em toda a história da Argentina algum outro homem que tenha polarizado tanto o país e significado tanto progresso e atraso simultaneamente. Por ser de origem oligárquica, nos seus primeiros anos de política, nos quais ficou rico através dos saladeiros¹⁵⁹, Rosas era entendido como unitário (1820-1826). Mas, em 1829, quando é proclamado governador de Buenos Aires com poderes extraordinários e funções equivalentes às de presidente da nação, Rosas abraça o federalismo até a sua queda, porque entendia que a premissa das autonomias provinciais era conveniente para Buenos Aires, isto é, porque a ideia de ser “argentino” era secundária ao sentimento de pertencimento à província. Quando Rosas defende a pátria, ele se refere a Buenos Aires. O mesmo acontece quando Urquiza defende os interesses de Entre Ríos, ou Facundo Quiroga os de La Rioja, e Bustos, os de Córdoba, só para exemplificar com alguns caudilhos/governadores. Contudo, perguntado o próprio Rosas sobre se ele era ou não federalista, em razão da sua crônica ambiguidade, ele mesmo responde: “*Creer que soy federal, no señor, no soy de partido alguno*” (SEGRETI, FERREYRA, MOREIRA, 2000, p. 17).

¹⁵⁸ Juan Manuel de Rosas foi batizado com o nome de Juan Manuel José Domingo Ortiz de Rozas y López de Osornio. Contudo, desde os primeiros anos da adolescência suprimiu o López de Osornio, que era sobrenome da mãe e muito aristocrático; e substituiu o Rozas, do pai, que soava muito espanhol, pelo Rosas, que era bem mais popular nas Províncias Unidas do Rio da Prata (até havia um cacique ranquel chamado Mariano Rosas). A mudança de sobrenome aconteceu porque a mãe de Juan Manuel, Dona Agustina López de Osornio, uma mulher de caráter forte, castigou o filho que não quis obedecê-la, trancando o menino nu em um quarto escuro. “*Juan Manuel consiguió huir sin llevarse nada, ni siquiera el apellido.*” (O'Donnell, p. 183, 2017).

¹⁵⁹ Estabelecimento onde se prepara a carne-seca; charqueada.

As grandes novidades que Rosas incorpora na organização nacional são: 1) a apropriação, o loteamento e a organização da terra e, com isso, a defesa da propriedade privada e a entrada definitiva no capitalismo; 2) as campanhas da “conquista do deserto”, o que se traduz na expansão de Buenos Aires e no genocídio e na incorporação, forçada ou por pactos, de povos nativos à lógica capitalista; 3) a organização da produção saladeira e, com isso, a exportação de couro e sebo, para a Inglaterra e a exportação de carne seca ou charque, em especial para o Brasil, Cuba e algumas outras ilhas caribenhas, já que o charque era consumido por escravos. Houve uma tentativa de vender charque para a Inglaterra, mas Montoya (2012) assegura que os britânicos ficaram espantados com o sabor e a dureza da carne; 4) a propaganda política e a caça dos unitários por meio da “Mazorca¹⁶⁰”, que traz “estabilidade política”; e 5) as relações de preferência comercial com a Inglaterra.

Nos dois períodos em que governou a província de Buenos Aires (1829-1832 e 1835-1852) o país se debateu entre várias guerras civis e a exigência das outras províncias de promulgar uma constituição federal, com a nacionalização do porto de Buenos Aires. Rosas sempre se negou e, quando esteve perto de aceitar, conseguia evadir a questão por mais alguns anos. Ele argumentava que o país não estava pronto para uma constituição federal, que as províncias deviam primeiro acalmar seus territórios, melhorar a economia, e depois discutir uma possível questão nacional. Este foi o principal motivo que levou à batalha de Caseros de 1852. Buenos Aires, além de ficar com os volumosos e crescentes dividendos da aduana só para ela, ao importar as manufaturas britânicas também comprimia ainda mais a economia das

¹⁶⁰ A Sociedade Popular Restauradora, mais conhecida como Mazorca, era o braço armado, a milícia de Rosas, comandada pela sua esposa, Encarnación Ezcurra. A Mazorca era conhecida pelas terríveis torturas, decapitações e perseguições a qualquer pessoa que se suspeitasse não ser federalista. Não ter grandes bigodes ou a “barba federal”, podia ser motivo de morte. Entre as explicações para o nome Mazorca está a de que seria referência a uma espiga de milho, já que cada federalista seria um grão do milho e, juntos (o milho), têm força; a outra – e na verdade a mais provável – é que uma das torturas preferidas da Sociedade Popular Restauradora era introduzir uma espiga de milho no ânus do inimigo unitário. (O'DONNELL, 2010)

províncias do interior, que produziam alguns tipos rústicos de tecidos, como os ponchos, além de açúcar, tabaco, vinhos, alguns cereais como milho, etc., e que não podiam nunca competir com os preços das telas de algodão britânico, e menos com as demais manufaturas.

E como o Brasil via o aumento das tensões no Prata? A visão da monarquia brasileira sobre Rosas está muito bem comentada por Rezende (2017) em uma bela dissertação na qual descreve como as percepções foram mudando no parlamento e na imprensa brasileira, indo da neutralidade, passando pela admiração por Rosas pela sua praticidade nos negócios e por ser supostamente americanista, até oscilar entre o discurso de não-intervenção e o pedido desesperado pela ação militar. Por exemplo, o senador Manoel de Assis Mascarenhas pede muito apaixonadamente que é preciso intervir imediatamente porque “*Na guerra contra Rosas e Oribe [uruguaio e aliado de Rosas] está em jogo a própria humanidade*” (CERVO, 1981, p.61 apud REZENDE, 2017, p. 31).

A tensão suportada nessas mais de duas décadas só terminou quando o governador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza (antigo aliado de Rosas) liderou a batalha e derrubou o “Restaurador das Leis” com seu Exército Grande composto por 24 mil homens, entre eles 3.500 brasileiros e 1.500 uruguaios.

Quando el federalismo litoraleño puso fin a la alianza con Rosas, contaba con la pasividad del interior mediterráneo y el apoyo activo de los unitarios y segmentos del federalismo porteño, que si bien no se habían enfrentado abiertamente a Rosas participaron de la conspiración iniciada en su contra. A esta reunión de fuerzas contribuyeron el Brasil y el Uruguay mientras que Inglaterra permaneció neutral, sin quitar su apoyo formal a Rosas hasta el último momento. Las potencias extranjeras, sin embargo, no prestaron apoyo efectivo a la alianza liderada por el litoral, más allá de Caseros. (OSZLAK, 2015, p.71)

A Inglaterra, embora não tenha traído abertamente a sua relação com Rosas, também não o defendeu do ataque de Urquiza, Brasil e Uruguai. Isto, provavelmente, se deu porque “*Inglaterra se interesó en la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina, nacida del Acuerdo de San Nicolás – posiblemente porque la unidad argentina era una garantía contra el expansionismo brasileño.*” (OSZLAK, 2015, p.71). Não obstante, a Inglaterra lhe deu asilo político até a morte, por um total de 25 anos em Southampton.

A queda de Rosas trouxe mais uma década de guerras civis, assassinatos e perseguições. Com a batalha de Cepeda (1859), Buenos Aires foi reincorporada à Confederação Argentina, que de 1852 a 1859 foi o Estado de Buenos Ayres. Já na Batalha de Pavón (1861), a província de Buenos Aires vence, liderada por Bartolomé Mitre, significando o fim da Confederação Argentina, e novamente a primazia de Buenos Aires perante o resto do país. Diante desses conflitos, o Império do Brasil, embora com tendência isolacionista, não conseguiu ficar isento da dinâmica. Talvez um dos momentos de maior incerteza para o Brasil tenha sido a existência das duas Argentinhas: a Confederação Argentina, composta pelas províncias do interior, e o Estado de Buenos Ayres, que (nem lentos nem preguiçosos) até promulgaram uma constituição unitária em 1854. O problema para o Brasil, além de ser geopolítico, era também prático. A dívida auferida pela Confederação por parte do financiamento do Barão de Mauá corria o risco de não ser paga, caso não se contasse com os recursos do porto de Buenos Aires, a única província que realmente produzia e exportava em grande volume. Ou seja, era de grande interesse do Brasil que a Argentina permanecesse uma só. Já comentamos que o mesmo era desejado pela Inglaterra. Neste sentido, os governadores do interior, liderados por Urquiza, concordavam que era preciso unificar e se impor à província rebelde, desde que Buenos Aires se compromettesse a nacionalizar a alfândega e a assinar uma constituição federal. “*La geografía, la historia, los pactos, vinculan a Buenos Aires al resto de la Nación. Ni ella puede existir sin sus hermanas, ni sus hermanas sin ella*” (URQUIZA apud PUIGGRÓS, 2006, p.175). Com o fim de Rosas se iniciam as chamadas presidências liberais, que começam uma série de mudanças que favorecem a unificação do território, das moedas e das finanças, do comércio e da população, com a imposição de símbolos pátrios, a obrigatoriedade da educação primária e depois secundária, o estímulo à imigração europeia, ferrovias, telégrafos, unificação e obrigatoriedade de participação civil nas forças armadas, etc.

Hay un sino trágico en este proceso formativo. La guerra hizo al Estado y el Estado hizo a la guerra. La unión nacional se construyó sobre la desunión y el enfrentamiento de pueblos y banderas políticas. La unidad nacional fue siempre el precio de la derrota de unos y la consagración de privilegios de otros. Y el Estado nacional, símbolo

institucional de esa unidad, representó el medio de rutinizar la dominación impuesta por las armas (OSZLAK, 2015, p. 275).

O fato é que na presidência de Bartolomé Mitre (1861-1868) a alfândega portenha é indiscutivelmente nacionalizada. A velha atividade portuária deu a Buenos Aires uma identidade diferente do resto das outras províncias.

En Buenos Aires la revolución se resolvió de una manera porque sus hijos, antes de pertenecer a una fracción política, eran porteños por sobre todas las cosas. En el resto del país todo ocurre de manera distinta porque las entidades “provincianas” sólo existen por su significación opuesta a Buenos Aires y no como una unión activa. Es decir, que antes se es cordobés, puntano, correntino, santiagueño, santafesino, riojano, salteño, etc. No es que no puedan tener una causa común – abstracción hecha ahora de si pertenecen al interior o al litoral -, pero si la tienen es débil porque siempre se está pensando antes en función de la provincia en que se nació (SEGRETI, FERREYRA, MOREIRA, 2000, p.9).

Essas diferentes identidades se converteram, segundo Arpine e Lacoste (2002), em um “combate cultural”. A luta épica entre a “civilização e a barbárie”, bem elucidada pelo clássico de Sarmiento, “Facundo” (1845), pode ser entendida na figura do homem do campo *versus* o homem da cidade. Dois projetos aparentemente antagônicos. Nessa luta, Buenos Aires acabou vencedora: “(...) *la ciudad fue el instrumento de la impostación de la cultura hispánica y católica, y los campos fueron las áreas de los vencidos*” (Luna, 1978, p.52). Esta observação é pertinente porque nesta luta se enquadram elementos tangíveis, como as guerras e conflitos, e elementos menos tangíveis, como os simbólico-culturais, que modificaram a superestrutura (em termos marxistas) da sociedade argentina¹⁶¹. Ambas as questões são resultantes de lutas de resistências ao poder central de Buenos Aires, condicionadas pelo modo de produção econômica, uma resposta ao estilo do “duplo movimento” de Polanyi (2012), que acabaram gerando novas dinâmicas geopolíticas.

Superado Rosas, mudou a visão do Brasil em relação à Argentina? Não. Isto porque “*para o Brasil, a Argentina era sinônimo de desordem, justamente*

¹⁶¹ Nos referimos as reformas de extensão e unificação do ensino médio, fundação de colégios nacionais em várias províncias, novo código civil e comercial, reformas da Constituição de 1866, construção massiva de ferrovias e telégrafos. Essas reformas tiveram lugar na presidência de Bartolomé Mitre, só depois da queda de Rosas.

por ter adotado o regime republicano” (PEREIRA, 2007, p.102), que é posterior a Rosas. Também Moniz Bandeira (1998) concorda com essa visão de caos e instabilidade que se tinha no Império sobre a Argentina e o “*perigo de anarquia revolucionária*” (BANDEIRA, 1998) que ela representava e que poderia “contaminar” o Brasil. Deve-se lembrar que essa percepção de ameaça começa ainda em 1816, na própria independência das Províncias Unidas do Rio da Prata do Império Espanhol e se aprofunda com a sua saída oficial do regime escravocrata¹⁶², estabelecido na Constituição de 1853. A falta de sintonia entre os países vizinhos era gritante. Os ideais dos libertadores¹⁶³ e os dos primeiros governantes argentinos, os chamados “patriotas”, entravam em choque com os ideais monárquicos do Brasil.

(...) é preciso considerar que Buenos Aires difundiu a imagem de Dom Pedro I como um tirano, que fomentava uma guerra injusta, atacando barbaramente os países vizinhos. Do mesmo modo, seus opositores questionavam, em todas as oportunidades, a legitimidade da figura do monarca, tendo em vista que Dom Pedro I nunca deixaria de ser um português, portanto, um europeu. (PEREIRA, 2007, p.105)

A estes desentendimentos somava-se a percepção de uma suposta solidariedade entre a região por seu passado conjunto no Vice-Reino do Rio da Prata (1776-1816), e que poderia incorrer na anexação dos territórios que outrora foram um só.

Não há um só homem de estado argentino que não confesse que a suprema ambição do seu país é reconstituição do antigo vice-reinado

¹⁶² É famoso o quadro de D. De Plott intitulado “*Las Esclavas de Buenos Ayres Demuestran ser Libres y Gratas a su Noble Libertador*” de 1841, onde 35 “nações” negras ou associações, aderem à Rosas e este, por sua vez, promete-lhes a liberdade. Lembrando que por esses anos 35% da população argentina era negra. A história dos afroargentinos – quase sempre esquecidos e negligenciada a sua participação nos sucessos que determinaram o rumo do país – foi genialmente resgatada por Schávelzon (2003).

¹⁶³ Com exceção de alguns libertadores, entre eles San Martín e Manuel Belgrano, que segundo Bartolomé Mitre (1947) tinham ideias mais próximas da monarquia do que das republicanas para resolver o problema de organização nacional, uma vez independentes do Império da Espanha. Belgrano pensou em algum momento em reivindicar um império platino cujo imperador seria algum descendente dos incas. Já San Martín acreditava que a monarquia seria apenas um meio para se desvencilhar com maior facilidade dos grilhões espanhóis. Nenhuma dessas propostas foi levada a sério pelo Congresso de Tucumán.

de Buenos Aires, pela conquista do Paraguai e do Uruguai. Eis aí a fraternidade Americana. (PRADO, 1971, p. 5-6 apud HAGE, 2013, p.102).

Somada a essa suposta fraternidade platina, aparece a percepção geopolítica que o Brasil tinha da tendência expansiva de Buenos Aires.

O esquema de transporte argentino contribui para fazer que Paraguai e Bolívia se tornem clientes fluviais de Buenos Aires, tendo de pagar a esse centro tributo progressivo. Isto porque, em virtude de sua “mediterraneidade”, unidades políticas amputadas por guerras, não podem se furtar do único fluxo conveniente para a influência argentina. Com efeito, esse aspecto geopolítico confere à Argentina papel preeminente na balança de poder regional sul-americana. Não havia dúvidas, reconhecido pelo próprio Travassos, que o Estado argentino havia adiantado sua construção de poder nacional bem antes dos demais vizinhos. A saber, boa rede ferroviária, estradas de rodagem, expressiva Armada, economia de alta produção de riquezas, avanço considerável na educação, etc. (HAGE, 2013, p.106)

Além disso,

Embora a Bacia do Prata seja uma riquíssima região temperada, excepcional do ponto de vista agropecuário, e muito adequada para a navegação e o comércio interior, apresenta uma restrição geográfica evidente: a sua desembocadura no *Mar Dulce* e logo no Atlântico constitui um típico *check point*, o ponto de estrangulamento, geopolítico. Isto é, se uma força militar, mesmo que fraca, consegue controlar a estreita passagem pelo Delta do Rio da Prata, pode bloquear o comércio e as atividades de todas as regiões da bacia, o que lhe dá uma grande capacidade de chantagem e um imenso poder econômico relativo. Este foi o caso dos governos dos fazendeiros de Buenos Aires durante a maior parte do século XIX. (CRESPO, ALVES DE MESSIAS, 2014, p. 10)

Outro elemento importante neste período, embora receba sagazes críticas de Horowicz (2016), é que a formação do Exército Argentino ocorre especificamente para defender o porto e acontece antes mesmo da constituição do próprio Estado argentino. Ou seja, “*el cuerpo de Patricios, y demás milicias criollas, construídas con motivos de las invasiones inglesas sobrevivió a sus funciones específicas (...). El Ejército Argentino es anterior al nacimiento de nuestra patria a la vida independiente.* (HOROWICZ, 2016, p.17). Se bem que seja certo que só depois da Guerra do Paraguai (1864-1870), tanto o exército argentino quanto o brasileiro adquiriram a importância geoestratégica dos Estados modernos, também é verdade que a formação das milícias platinas, dependentes dos diferentes caudilhos e governos municipais ou provinciais, contribuiu para a execução dos conflitos armados, ou seja, para a guerra. E a guerra só pode ter lugar quando recebe financiamento – nesse caso, vindo dos

fazendeiros bonaerenses que conformavam, ao mesmo tempo, a burguesia comercial e o poder político, e que cresceram desde o final do século XVIII e se estabeleceram definitivamente no século XIX. De fato, foi através dessa elite agropecuária e de seus ativos que a força destruidora da guerra – ou melhor, a “destruição transformadora” à qual se refere Fiori (1999, 2017) em relação ao papel da guerra – tem lugar.

Já no caso das relações de Buenos Aires com o Uruguai, parte vital da Bacia do Rio da Prata, elas têm como antecedentes a importância geopolítica de Colônia de Sacramento e a Guerra da Cisplatina (1825-1828), que resultaram na criação do Uruguai. Como mostram Crespo e Alves de Messias (2014), para Doratioto, a Guerra da Cisplatina foi a última guerra que obedeceu à lógica colonial. Já segundo Moniz Bandeira “*a guerra entre o Império do Brasil e as Províncias Unidas refletiu basicamente uma disputa pelos estoques de gado da Banda Oriental*” (CRESPO, ALVES DE MESSIAS, 2014, p. 7). As duas interpretações trazem elementos vitais da EPI: luta pela apropriação de recursos, conflitos e guerras e dinâmicas de inserção internacional, tudo moldado pela geopolítica regional. Contudo, a questão uruguaia abrange não só a Guerra da Cisplatina, mas também a Guerra Grande (1839-1851), Guerra do Prata (1851-1852) e a Guerra do Uruguai (1864-1865), coloca a geopolítica novamente em destaque e mostra as tensões exportadas pela Argentina, seja na mão de Juan Manuel de Rosas ou de Justo José de Urquiza, assim como outros caudilhos/governadores que, no máximo das suas expressões, determinaram a guerra civil e internacional. A luta entre “*blancos*” e “*colorados*” originada no século XIX continua existindo até hoje, quase dois séculos depois...

Uma vez “estabilizada” a relação de Buenos Aires com as províncias, eclode a “questão paraguaia”. Assim, é interessante pensar como muda o tabuleiro geopolítico de alianças e inimigos. Brasil e Argentina se tornam parceiros ao lado do Uruguai para destruir Solano López em uma guerra que se esperava que fosse curta e expeditiva. Porém, 1) custou ao Brasil um endividamento atroz com a Inglaterra, que liquidou seu sistema bancário; 2) colocou a Argentina novamente à beira da guerra civil; 3) recaiu no assassinato do presidente uruguaio, Venancio Flores; e 4) significou para o Paraguai a perda

de metade da sua população, a morte de 90% dos homens, a destruição de sua economia e a condenação ao atraso. De sua parte, Buenos Aires conquistou a hegemonia sobre as províncias argentinas, saiu fortalecida política e economicamente e consolidou o exército argentino e o seu território. Já para o Brasil, além da dívida, o fator talvez mais relevante foi a perda da possibilidade de hegemonia no Prata; mas também aumentou a sua classe militar e a especialização nessa área, e aflorou uma classe republicana e progressista que defendia o fim da escravidão. (Crespo, Alves de Messias, 2014). Embora haja muito espaço na literatura latino-americana para a Guerra do Paraguai, e, especialmente a partir dos anos 1970, um interessantíssimo revisionismo, que nos anos 2000 toma força, por questões de espaço apenas queremos comentar aqui que os interesses da Argentina sobre o Paraguai se manifestaram bem cedo. Por exemplo, “*Rosas persistió en su punto de vista de considerar al Paraguay una provincia y, como tal, incapaz de gobernarse por sí misma*” (RAMOS, 2016, p.47), ou seja, negando o reconhecimento da independência paraguaia.

Muito se tem escrito sobre o suposto interesse da Inglaterra na Guerra do Paraguai. Uma tese aplaudida é que o Paraguai de Solano López estava conseguindo a autarquia, e, por conta desse progresso indesejado, a Inglaterra teria forjado o conflito. Contudo, Menezes (2013) assegura que a intervenção britânica na Guerra do Paraguai não passa de uma explicação infundada, embora amplamente aceita por cientistas políticos, historiadores, internacionalistas, etc. Outros autores, como Roberto Payró (2007), também relativizam a intervenção britânica nos assuntos internos. Segundo ele, a Inglaterra tinha acesso aos mercados argentinos e não estava muito interessada em conflitos, nem em guerra, nem em grandes intervenções, já que custavam recursos materiais. Isto não quer dizer que não se reconheça que os capitais do Velho Continente precisavam encontrar novos mercados para seus produtos, assim como era vantajoso obter matérias-primas da pecuária, como era o caso da Bacia do Rio da Prata, mas hoje se relativiza o papel britânico na guerra do Paraguai e se acredita que esta se deveu mais a dinâmicas regionais.

Considerações finais: Possíveis lições para o século XXI

O século XIX foi para a Bacia do Rio da Prata um momento de intensas transformações. A Revolução Industrial e as tecnologias do vapor, pelo barateamento dos custos de transportes, fizeram possível a inserção dos Pampas e seus produtos, vinculada intrinsecamente à apropriação que Buenos Aires fez dos recursos oriundos da Bacia, fossem estes de navegação, tributação, comerciais e agropecuários. As várias tentativas de formação do Estado argentino moderno condensaram-se apenas a partir de 1880, durante a presidência de Julio Argentino Roca, quando se consolidou, indiscutivelmente, o poder de Buenos Aires sobre as províncias, formou-se um exército nacional de verdade, as moedas foram unificadas (a partir de 1883), estabeleceram-se definitivamente os tratados de livre navegação, viram-se os resultados das várias “campanhas do deserto” para anexar territórios dos povos nativos (com o seu extermínio ou absorção) e acalmaram-se, finalmente, os humores dos diferentes caudilhos. Antes disso, no período aqui estudado (1852-1870, ou seja, desde a queda de Rosas até a última grande guerra, a do Paraguai), é perceptível a existência de cidades-estados competindo pela expansão do seu poder, extrapolando seus conflitos para a região. Ou seja, a agitação do nosso marco cronológico é justamente o que promove a consolidação do anos 1880. Como vimos, 1) a queda de Rosas na batalha do Palomar de Caseros em 1852, nos permite refletir sobre o modelo rosista em relação ao modelo das presidências liberais, e as mudanças nas relações com as províncias e às relações com o Brasil, o Uruguai e o Paraguai; 2) o final da guerra do Paraguai, em abril de 1870, enquadra o final de todos os conflitos armados na Bacia do Prata, a estabilização das relações com o Brasil, a formação do moderno estado nacional argentino e a primazia de Buenos Aires sobre as demais províncias argentinas, questão que continua tão atual como naquele período; e 3) as guerras que acontecem estão intimamente atreladas ao comércio, às finanças e à geopolítica que define as vantagens e desvantagens das diferentes unidades político-econômicas.

Podemos ainda tirar algumas outras lições, desta vez para o século XXI? Vamos tentar algumas: 1) À primeira vista, pensando em Rosas, podemos dizer que o aparecimento de personagens polarizadores da Argentina não é um

fenômeno atual (se lembrarmos de Perón ou dos Kirchner). Rosas pode ser considerado o primeiro grande polarizador e representou avanços e recuos para a jovem nação, assim como um sem-fim de contradições, das quais são vítimas todos os grandes líderes; 2) A geopolítica determina em grande medida o ingresso dos Estados no Sistema Internacional, embora não seja definitiva; 3) As guerras geram destruição transformadora e são inevitáveis no início da conformação do Estado. Na nascente Argentina, entre 1852-1870, foram muitas e muito violentas e mudaram a superestrutura da nascente sociedade argentina; 4) Nossos países continuam a depender da lógica de poder das potências. Embora se tenham passado quase dois séculos, e a tecnologia atual seja impossível de comparar, ainda com tantas mudanças, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai não só não conseguem eles mesmos ser potências mundiais, mas cada vez mais a suas economias se reprimarizam e; 5) O lugar da América do Sul na Divisão Internacional do Trabalho continua tão vigente quanto no século XIX, e embora o agronegócio inclua novas tecnologias, ele não gera o valor agregado gerado pela indústria e muito menos o valor agregado das indústrias de alta tecnologia. O velho debate sobre o que é prioritário promover (e como) parece nunca perder atualidade, mesmo que nossos governos, as potências e a grande mídia já tenham abraçado a ideia de que seremos produtores de matérias-primas para sempre.

Bibliografia

ARPINI, Adriana; LACOSTE, Pablo. Estanislao Zeballos, la política exterior argentina, la ideología racista de la elite ilustrada rioplatense y la reforma universitaria de 1918. **Revista Universum**. Nº 17. Universidad de Talca, Chile: 2002.

BANDEIRA, Moniz. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata. Da colonização à Guerra da Tríplice Aliança**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRIZUELA, Laura Emilse. Repensando as invasões britânicas a Buenos Aires sob perspectiva da Economia Política Internacional. **Revista Oikos**. Rio de

Janeiro. Volume 17, n. 3, 2018, p. 42-54. Disponível em:
<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/515/287>

BRUCKMAN, Mónica. Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en UNASUR: Una visión estratégica. Ponencia presentada a la **Conferencia de la Unión de Naciones Suramericanas sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región**. Caracas, 27 al 30 de mayo de 2013.

CRESPO, Eduardo; ALVES DE MESSIAS, Talita. El papel de los conflictos geopolíticos de la cuenca del Plata en la formación política y económica de los países de la región. **Ponencia en II Congreso en Economía Política Internacional 2014: Los cambios en la Economía Mundial**. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia. Universidad Nacional de Moreno, Provincia de Buenos Aires, 2014.

FIORI, José Luis. (Org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

FIORI, José Luis. **Seminário sobre a Guerra** do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ), Praia Vermelha. Fevereiro, 2017.

HAGE, José Alexandre Altahyde. Mario Travassos e a geopolítica brasileira: tensões com a Argentina e preocupações com Imperialismos. **Revista de Geopolítica**. Vol. 4, Nº 1, p. 98 – 114, jan./jun. 2013.

HOROWICZ, Alejandro. **El país que estalló: Antecedentes para una historia argentina 1806-1820**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2016.

LUNA, Félix. **Conversaciones con José Luis Romero: Sobre una Argentina com Historia, Política y Democracia**. Editorial de Belgrano. Colección Figuras Contemporáneas. Buenos Aires, 1978.

MELLO, L. I. A. **Quem tem Medo da Geopolítica**, Hucitec Editora: São Paulo, 2011.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A guerra é nossa: a Inglaterra não provocou a Guerra do Paraguai**. São Paulo: Contexto, 2013.

MITRE, Bartolomé. **Historia de Belgrano y la independencia argentina**. Tomo III. Clásicos argentinos. Buenos Aires: Ediciones Estrada, 1947.

MONTOYA, Alfredo J. **Historia de los saladeros argentinos**. Buenos Aires: Letemendia, 2012.

O'DONNELL, Pacho. **Juan Manuel de Rosas: El maldito de la historia oficial** (Spanish Edition) eBook Kindle. Versión ampliada y corregida. Amazon Brasil: Aguilar, 2017.

O'DONNELL, Pacho. **Juan Manuel de Rosas. El maldito de nuestra historia oficial**. Buenos Aires, Planeta, 2010.

OSZLAK, Oscar. **La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional**. Buenos Aires: Ariel, 2015.

PAYRÓ, Roberto Pablo. **Historia del Río de la Plata**. TOMO II. Peripetias de la organización nacional en los países del Río de la Plata y sus vecinos, 1810-1852. De la revolución de Mayo de 1810 a la caída de Rosas. Buenos Aires, 2007. Versão online disponível <https://rppayro.files.wordpress.com/2008/10/historia-del-rio-de-la-plata-tomo-2.pdf>

PEREIRA, Aline Pinto. Domínio e Império: o Tratado de 1825 e a Guerra da Cisplatina na construção do Estado no Brasil. 2007. 269f. **Dissertação (Mestrado)**. Centro de Estudos Gerais, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em História, **Mestrado em História. Universidade Federal Fluminense**. Niterói, 2007.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: os origens da nossa época**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PUIGGRÓS, Rodolfo. **Historia Económica de La Plata**. 1ª Edición. Buenos Aires: Retórica Ediciones Altamira, 2006.

RAMOS, R. Antonio. **La independencia del Paraguay y el Império del Brasil**. Brasília: FUNAG, 2016.

REZENDE, Raphael Ribeiro. Grande americano ou tirano do Prata? Juan Manuel de Rosas na imprensa brasileira. **Dissertação (mestrado)**. Instituto de

Relações Internacionais, Universidade de Brasília (IRI-UNB). Brasília, 2016.

Disponível:

http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22972/1/2016_RafaelRibeiroRezende.pdf

SÁNCHEZ, Santiago Javier. Nacionalidad e inmigración en el pensamiento de Estanislao Zeballos (1883-1912). **Revista Temas de Historia Argentina y Americana**. N°15. Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), 2009.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/nacionalidad-inmigracion-pensamiento-estanislao-zeballos.pdf>

SARMIENTO, Domingo Faustino. **Civilización y Barbarie: Vida de Juan Facundo Quiroga** (1845). Buenos Aires: El Aleph, 1999. Disponível em:

<http://www.hacer.org/pdf/Facundo.pdf>

SCHÁVELZON, Daniel. **Buenos Aires Negra: Arqueología Histórica de una ciudad silenciada**. Buenos Aires: Emecé Editores, 2003.

SEGRETI, Carlos S. A.; FERREYRA, Ana Inés; MOREIRA, Beatriz. La hegemonia de Rosas. Orden y enfrentamientos políticos (1829-1852). **Nueva Historia de la Nación Argentina**. Tomo IV. Buenos Aires: Planeta, 2000.

OS IMPACTOS DO SOPRO DO DRAGÃO NA AMÉRICA LATINA: A CRESCENTE PRESENÇA CHINESA E OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Bernardo Salgado Rodrigues
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

RESUMO

Desde a transformação política e econômica da China no final dos anos 1970, o dragão chinês vem crescendo e mudando gradualmente a distribuição de poder no sistema mundial devido às suas estratégias e políticas externas que estão alcançando/tomando espaços dominados/influenciados por alguns países ocidentais. Nesse sentido, a entrada da China na América Latina e na África está desafiando a ordem mundial e, ao mesmo tempo que produz oportunidades para alguns países, também está gerando desafios para outros. Considerando este cenário, o presente artigo analisa a crescente presença da China na América Latina através da integração regional, principalmente econômica. A hipótese deste artigo é que as estratégias adotadas pelo governo chinês direcionadas para as relações bilaterais estão afetando e desgastando a integração regional na América do Sul, promovendo, portanto, um processo de desintegração no século XXI. Por fim, para responder a presente hipótese, o artigo analisa três variáveis: (i) investimento estrangeiro direto (IED), (ii) relações comerciais e (iii) acordos de livre comércio.

PALAVRAS CHAVE: AMÉRICA LATINA; CHINA; INTEGRAÇÃO REGIONAL

INTRODUÇÃO

Em tempos de crise, debater sobre integração no atual contexto é essencial para repensarmos a arquitetura do sistema internacional e suas possíveis transformações diante das mudanças na distribuição de poder entre países. Do ponto de vista histórico, o período de término da Guerra Fria promoveu a intensificação dos processos de integração regional que influíram de forma significativa nas estratégias e nas políticas externas e internas dos países, fortalecendo os ímpetus integracionistas em diversas regiões do

mundo¹⁶⁴ e, conseqüentemente, afetando diretamente a América Latina como um todo. Nesse sentido, ao passo que surgiram novos modelos num contexto latino-americano, como Mercosul, Alba, Celac e Unasul, também foi promovida a aceleração de processos de integração, por exemplo, na Europa - União Europeia (UE) - na Ásia - Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) - e na África - União Africana (UA).

Contudo, diante das transformações econômicas e políticas de diversos países, os processos de integração regional vem sofrendo impactos. Para além disso, atores não pertencentes aos processos de integração vem impactando direta e indiretamente para a diminuição de relações multilaterais, em prol de ganhos nas relações bilaterais. Quando nos referimos a tais termos, cabe destaque ao caso da China, que com sua ascensão econômica impactou o sistema financeiro e comercial dos mais diversos países no século XXI.

Como um dos principais impactos do crescimento exponencial chinês está a crescente demanda por recursos naturais e novos mercados para a concretização dos seus interesses e demandas. Espaços como a América do Sul, o Sudeste Asiático, a Ásia Central e a África se tornaram receptores de investimentos externos e exportação de projetos de infra-estrutura nos moldes chineses. Entretanto, como argumenta-se ao longo do artigo, o governo chinês e sua estratégia de aproximação por via das relações bilaterais engendra uma relação simbiótica de bônus e ônus, principalmente na América Latina.

Diante desse cenário, parte-se da hipótese que as estratégias adotadas pelo governo chinês direcionadas para o incentivo ao aumento das relações bilaterais com os países latino americanos estão afetando e desgastando a integração regional na América Latina, promovendo, portanto, um processo de desintegração da mesma no século XXI. Para responder a presente hipótese, o artigo analisa três variáveis: (i) investimento estrangeiro direto (IED), (ii) relações comerciais e (iii) acordos de livre comércio.

¹⁶⁴ Apesar de cada iniciativa integracionista possuir elementos de motivação próprios e distintos de outros casos, é uma estratégia, um mecanismo, um movimento, seguido por diversos países resultante do interesse de países situados em uma mesma região cooperarem mutuamente, reunirem capitais, promoverem um processo de fortalecimento do grupo através de medidas conjuntas para se protegerem dos efeitos e desafios do sistema internacional.

Optamos por estas variáveis, posto que elas nos ajudam a compreender tanto as estratégias chinesas e a sua expansão de capitais para o mundo, no caso na América Latina, bem como nos permite fazer um comparativo interessante sobre a atuação da China em cada país da região. Nesse sentido, o IED nos permite acessar análises sobre a entrada da China vis à vis outros países e a dependência dos países latino-americanos da mesma. As relações comerciais nos permite compreender, de forma semelhante, como se intensificam as relações de interdependência entre a China e os países da América Latina. Por fim, o acordo de livre comércio é um problema para projetos de integração internacional e fortalecimento de dinâmicas econômicas entre os países da região, oferecendo benefícios para a China e, do nosso ponto de vista, perpetuando condições econômicas assimétricas entre os países.

Dito isso, o presente artigo se subdivide em três partes para além da introdução e da conclusão. Na primeira parte do artigo, apresenta-se um panorama histórico sobre a dependência, a integração regional e a pauta exportadora da América Latina. Já na segunda parte do artigo, debate-se sobre a ascensão chinesa e sua entrada na América Latina, apresentando aspectos de sua política externa e estratégia. Por fim, na terceira parte destacam-se as análises sobre a (des)integração promovida pela China na América Latina, com o intuito de demonstrar com o dragão asiático tem dividido a região do ponto de vista econômico e do desenvolvimento.

As visões da teoria da dependência ¹⁶⁵ buscaram entender a especificidade dos países periféricos latino-americanos, onde são pensados enquanto parte integrante do sistema mundial, se afastando de qualquer ilusão igualitária em relação ao desenvolvimento capitalista. Um dos principais autores da tradição foi Theotônio dos Santos que visou entender a especificidade dos países periféricos e a relação que a dependência dos países latino-americanos impunham ao seu desenvolvimento e sua posição no sistema capitalista. Segundo o Santos (2011), a dependência é uma situação na qual um certo grupo

¹⁶⁵No marco teórico da dependência não existe um pensamento homogêneo, mas sim diversas correntes e interpretações. Duas grandes visões se estabeleceram: a de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, e a de Theotonios dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra e Orlando Caputo. A primeira teorizou sobre a dependência para aceitá-la como o padrão de desenvolvimento e dominação das sociedades latino-americanas; a segunda, latino-americanista, o fez para buscar sua superação.

de países tem a sua economia condicionada pelo desenvolvimento e expansão da outra economia a qual está submetido. O enfoque da dependência assinalava que o desenvolvimento do capitalismo havia estabelecido uma divisão internacional do trabalho hierarquizada, numa articulação de classes e grupos sociais que significava a existência de uma estrutura dependente em termos econômicos, sociais, políticos e ideológicos nos níveis nacional e internacional. Desta assertiva, pode-se incorrer que “o *subdesenvolvimento se estabelecia não como não desenvolvimento, mas como o desenvolvimento de uma trajetória subordinada dentro da economia mundial*” (MARTINS, 2011, p.230).

Em sua essência, o desenvolvimento dos países da América Latina possui padrões particulares, que estão atrelados à situação de dominação econômica, social e política a qual estão submetidos. Assim, estes padrões específicos determinam um desenvolvimento dependente que tem como característica fundamental a exploração tanto no âmbito das próprias economias nacionais, como na relação entre estas e os grandes centros de poder mundiais. O subdesenvolvimento não seria uma primeira etapa evolutiva destinada à modernidade desenvolvida, “*mas, ao contrário, característica antagônica e complementar ao processo de desenvolvimento dentro de uma mesma lógica global de acumulação capitalista*” (CARCANHOLO, 2009, p.253). Desta maneira, o “atraso” dos países dependentes latino-americanos foi uma consequência

do desenvolvimento do capitalismo mundial e, ao mesmo tempo, a condição desse desenvolvimento nas grandes potências capitalistas mundiais. Os países capitalistas desenvolvidos e os países periféricos formam uma mesma unidade histórica, que tornou possível o desenvolvimento de alguns e inexorável o atraso de outros. (BAMBIRRA, 2012, p.44)

Logo, a América Latina se encontra entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza das grandes potências, que se lançam sobre a região na disputa pelo controle dos seus mercados e das fontes de energia renováveis e não-renováveis, das matérias-primas estratégicas, das grandes reservas de água, do grande potencial de produção de alimentos e da rica biodiversidade.

A partir desta narrativa, constata-se a importância da integração regional para o fortalecimento das economias nacionais latino-americanas. O sentido

histórico do "subdesenvolvimento" sul-americano também é produto da fragmentação, da balcanização de seus países desde a independência até a atualidade. Um axioma predominante na época e ainda atual é que *"a dependência econômica constituía uma condição prévia da subordinação política, e que o desenvolvimento das manufaturas nas colônias levaria à auto-suficiência e à autonomia"* (BETHELL, 2009, p.37). *Desta assertiva, constata-se a atualidade da máxima de que "a América Latina não se encontra dividida por ser 'subdesenvolvida', mas, sim, é 'subdesenvolvida' por estar dividida"* (RAMOS, 2012, p.33). Assim, em tempos de crise econômica e desafios políticos rumo a uma integração autônoma, este debate teórico e metodológico enseja novas perspectivas para repensar os projetos de integração regional.

Assim, num sistema internacional anárquico, competitivo e hierarquizado, o objetivo das grandes potências em relação aos Estados da periferia é garantir que seu desenvolvimento político, militar e econômico não afete seus interesses locais, regionais e mundiais. De acordo com Fiori (2008, p.58), a América Latina é uma região essencial para o funcionamento e a expansão do sistema mundial e, por isso, sofre uma pressão econômica e política cada vez maior, de fora e de dentro da própria região (FIORI, 2008, p.58). A ascensão chinesa tornou-se parte dessa pressão que era antes exercida majoritariamente por países do continente europeu e pelos EUA. Cada vez mais relações que estavam sob égides de discurso de cooperação Sul-Sul se tornam verticalizadas e próximas de relações que a América Latina conheceu e vivencia durante muito tempo.

BOOM CHINÊS: A ASCENSÃO DO DRAGÃO E SUA ENTRADA NA AMÉRICA LATINA

No século XXI, a China transformou-se no maior país exportador mundial, e no segundo maior importador, atrás apenas dos EUA. O comércio chinês aumentou substancialmente e do mesmo modo os investimentos e financiamentos externos chineses também aumentaram (MEDEIROS; CINTRA, 2015). De acordo com Medeiros e Cintra (2015), a ascensão chinesa ao centro do comércio mundial e na divisão internacional do trabalho foi produto de dois processos: a urbanização e a transformação da China num grande centro manufatureiro.

O processo de urbanização e modernização do consumo chinês é fortemente intensivo em matéria-prima e energia devido ao fato da combinação entre o tamanho da população chinesa, da sua produção industrial e da baixa renda per capita do país. Mesmo que a China seja um dos grandes produtores mundiais das principais *commodities* agrícolas, metais e energia, o aumento do consumo interno são muito superiores às taxas de produção, o que elevam a demanda por importações (MEDEIROS; CINTRA, 2015).

Desde as reformas ¹⁶⁶ iniciadas por Deng Xiaoping (1978) para a primazia da economia e do desenvolvimento econômico, que acompanhou seu desenvolvimento militar, principalmente a partir da metade da década de 1980, o gigante asiático passou a inserir cada vez mais nas cadeias globais e impactar, sobretudo com seu crescimento acelerado no século XXI, o sistema como um todo.

Diante do seu crescimento e dos receios sobre uma possível emergência da “ameaça chinesa” (*China Threat*), o país do meio estimulou discursos desde a década de 1990 sobre a grande prioridade ao pragmatismo das reformas e pelo interesse na difusão de ideais sobre estabilidade e coexistência pacífica¹⁶⁷. Em termos específicos de relações de política exterior para com a América Latina, o líder chinês Yang Shangkun expressou, em sua visita ao continente nos anos 1990, os quatro princípios latentes para aliança entre China e América Latina que jaziam sobre o discurso de relações cooperativas e amigáveis com base: 1) nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica - i) respeito mútuo pela soberania e integridade das outras nações; ii) não-agressão mútua; iii) não-interferência mútua nos assuntos internos de cada país; iv) equidade e cooperação em prol

¹⁶⁶ As principais reformas iniciadas por Deng Xiaoping são conhecidas como as Quatro Modernizações nos setores da agricultura, indústria, ciência e tecnologia e na área militar. Além disso, a China passou por um processo de abertura econômica, com um “socialismo de características chinesas”. Visando atrair o investimento estrangeiro, Deng criou as Zonas Econômicas Especiais que permitiam a parceria de empresas chinesas com empresas estrangeiras.

¹⁶⁷ Discursos diplomáticos continuaram a seguir as ideias de coexistência pacífica, como o caso da estratégia chinesa de “Desenvolvimento Pacífico”. Em 2003, Zheng Bijian, idealizador do termo “ascensão pacífica”, afirmou que a China pode emergir como potência global em um ambiente de coexistência pacífica. Em seu discurso aponta que “*Asia will face a rare historical opportunity for peaceful rise, and China’s peaceful rise will be a part of Asia’s peaceful rise. (...) China, as an Asian country, will play a more active and useful role in the development, prosperity, and stability of all the other Asian countries, and its neighbors in particular*” (BIJIAN, 2003; p. 17 apud THORTON, 2005).

do benefício mútuo; e v) a coexistência pacífica (ZHANG, 2012, p.59-61); 2) no comércio bilateral quanto a cooperação econômica e tecnológica que deveriam ser expandidos pelo interesse mútuo; 3) no respeito dos valores e das tradições culturais de cada um; 4) e, finalmente, nos esforços conjuntos visando lograr uma nova ordem política e econômica internacional, mais multipolar, consultiva, e menos assimétrica (TSAI; LIU, 2012, p.292-3).

O crescimento da presença chinesa na América Latina se fez atuante a partir do momento em que o gigante asiático desenvolveu relações comerciais e diplomáticas se inserindo no sistema internacional como um player que tinha como objetivo se acomodar à ordem. Nesse sentido, sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, foi uma inflexão para o aumento da capilaridade de poder e capacidade de ação chinesa no mundo (RODRIGUES; MOURA, 2016). Diante disso, o dragão asiático passou a expandir suas relações e interações com os países do mundo todo e, conseqüentemente, com países latino-americanos. A China assinou inúmeros acordos intergovernamentais com mais de vinte nações latino-americanas e aumentou o desenvolvimento de relações bilaterais mediante parcerias estratégicas como a APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) e CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos).

Diante da ascensão e expansão chinesa, autores como Michael Klare (2009, p. 59), enfatizaram que esse processo traria competição entre as grandes potências e possíveis conflitos partiriam a partir disso:

Until recently, the global hunt for vital resources had been dominated almost entirely by the mature industrialized powers. Three centers of economic might—the United States, Japan, and Europe—devoured the vast majority of the oil, natural gas, coal, uranium, and other primary sources of energy used worldwide, along with disproportionate amounts of other industrial commodities such as iron ore, copper, aluminum, and tin. In the past decade or so, however, brash young competitors have been muscling their way onto the scene with roaring economies that devour mammoth quantities of raw materials just to sustain their explosive rates of growth. The emergence of these assertive new consumers has completely altered the resource playing field (KLARE, 2009, p. 63).

A expansão de empresas chinesas, o aumento de trocas comerciais, o fluxo de investimento de empresas chinesas, o acordos entre os países e o

estabelecimento de relações mais próximas entre a China e os países da África e do continente latino americano no século XXI, por exemplo, são casos representativos de como tais recursos influenciaram os interesses estratégicos chineses¹⁶⁸ e impactaram a competição no tabuleiro internacional.

Entre 2005 e 2010, a China se tornou o maior país exportador mundial e o segundo maior importador, ficando atrás apenas dos EUA (MEDEIROS; CINTRA, 2015). Diante das crescentes demandas chinesas por *commodities*, estes ficaram cada vez mais escassos e o preço subiu no mercado global, permitindo que a América Latina, vivenciado o que ficou conhecido como “*commodity boom*”. Nesse cenário, cada vez mais o comércio chinês entrelaçou-se com países em desenvolvimento e cresceu vertiginosamente. Um exemplo disso é o caso da relação entre a China e os países latino-americanos, que enquanto no início do século XXI, o comércio figurava apenas em 1% do “*total Latin American trade, \$12 billion. By 2013 it was \$289 billion and China stood as the number one trading partner for many of Latin America’s biggest economies such as Brazil, Peru, Chile, and others*” (GALLAGHER, 2016, p.7).

Como resultado, o aumento das demandas chinesas pelas *commodities* latino-americanas tiveram grande impacto na economia dos países e, conseqüentemente, no seu desenvolvimento interno. Como mencionado na seção anterior, em sua essência, o desenvolvimento dos países da América Latina possui padrões que estão atrelados à situação de dominação econômica, social e política a qual estão submetidos. Assim, estes padrões específicos determinam um desenvolvimento dependente que tem como característica fundamental a exploração tanto no âmbito das próprias economias nacionais, como na relação entre estas e os grandes centros de poder mundiais.

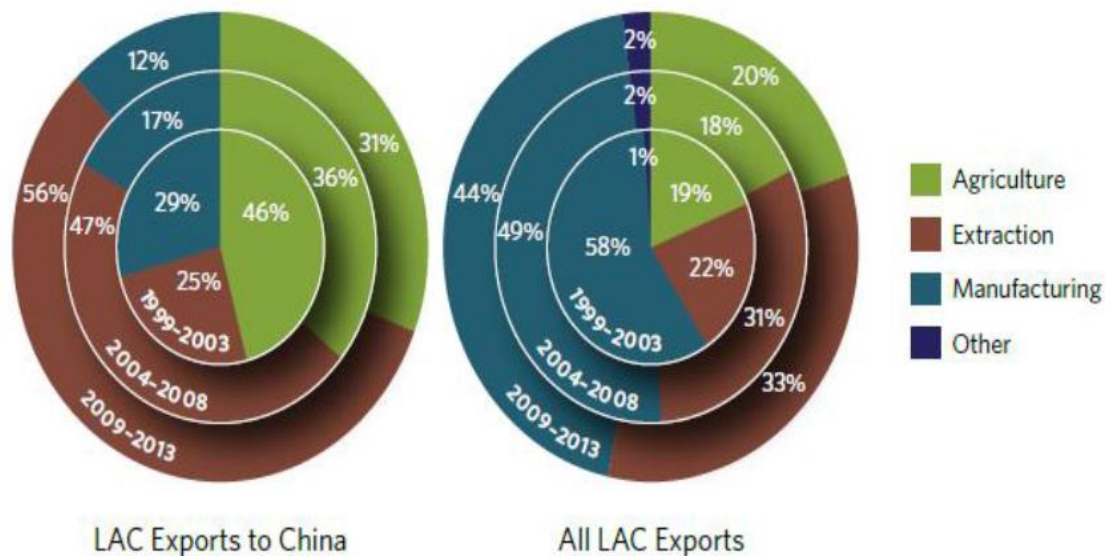
Boom in many ways. As the infamous “resource curse” predicts, during commodity booms money pours into the commodity sector. Commodity booms create windfalls for the commodity sector, but few jobs. What is more, it causes the exchange rate of countries to appreciate, making non-commodity exports more expensive. That’s what happened in many Latin American countries during the China Boom. Money poured in, commodity producers got rich, and non-commodity exports became less competitive. Indeed, 78 percent of Latin American manufacturing

¹⁶⁸Do ponto de vista energético, no início de 2002 a China consumia quase 7% do petróleo global, enquanto os EUA absorviam 20%. Em 2006, o consumo chinês representava 8,5% do consumo mundial e já em 2017 a China representa 23.2% do consumo global de energia e sua dependência de importações de petróleo é de 68%, a maior de sua história (BP, 2018).

was under threat from their Chinese counterparts in world markets during the boom (GALLAGHER, 2016, p.9).

A demanda chinesa também desempenhou um papel no aumento do nível geral da maioria das *commodities* durante o período, aumentando significativamente os termos de troca em favor da América Latina. (RAY et al, 2015). Como mostra a figura abaixo, enquanto as exportações agrícolas e extrativas para a China cresceram como proporção do PIB, essas exportações para o resto do mundo permanecem estagnadas ou mesmo caíram durante a última década.

GRÁFICO 1: COMPOSIÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA DA AMÉRICA LATINA POR SETOR



Fonte: Ray et al, 2015

Nota-se que a China tem sido um motor importante na expansão da exportação de bens agrícolas e extrativos da América Latina. Ao mesmo tempo que as demandas estimularam um processo de crescimento econômico nos países da América Latina durante o período de *boom* das commodities e, para tanto, no início do século XXI, a mesma vem gerando os problemas sobre a continuidade da dependência dos países latino americanos. Alinhada com os interesses da política externa chinesa de expansão e aumento das relações comerciais com países do mundo todo, sobretudo do Sul Global, o dragão chinês passou a atuar de forma incisiva na América Latina através de investimento, estabelecimento de acordos de livre comércio e aumentando suas relações e a

interdependência econômica entre a China e os países latino-americanos, como será visto na próxima seção.

A (DES)INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: INVESTIMENTO ESTRANGEIRO, COMÉRCIO E ACORDOS DE LIVRE-COMÉRCIO

O vácuo de poder relativo dos Estados Unidos na América Latina desde a reorientação da política externa norte-americana para o Oriente Médio através de guerras/intervenções diretas/indiretas no Afeganistão (2001), Iraque (2003), Líbia (2011), Ucrânia (2014), Síria (2016); o enfraquecimento da unipolaridade norte-americana com a distribuição de poder em outros pólos, como no caso da Rússia, da China, da Índia, da África do Sul e do próprio Brasil; a estratégia do Estado chinês de *going global*, que visa assegurar recursos estratégicos e mercados potenciais para as futuras etapas de seu desenvolvimento nacional; são alguns dos fatores que possibilitaram a aproximação mais latente e o expansionismo chinês no século XXI.

Todavia, diante desse processo de reaproximação com a China é preciso questionar até que ponto essa aproximação tem sido benéfica para os países da América Latina, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento industrial-tecnológico e ao processo de integração regional. Como debatemos anteriormente, há de se observar que a presença chinesa, como pontua Gallagher (2016), intensifica a condição de dependência primário-exportadora sem contrapartidas de internalização de ganhos dinâmicos no longo prazo, como transferência tecnológica ou incentivo à produção de bens de maior valor agregado.

A China vem substituindo alguns nichos de mercado que outrora eram de países da própria região, com produtos semi-industrializados mais baratos. Deve-se asseverar que existe um impacto negativo que o aumento do influxo de capital externo gera sobre o saldo em transações e sobre a estrutura produtiva dos próprios países latino-americanos. Tal ponto tende a agravar a heterogeneidade estrutural da produção dos países da região, aumentando a concentração da pauta exportadora em produtos primários, perpetuando a

também conhecida como doença holandesa¹⁶⁹. Além disso, os investimentos infra-estruturais voltados para áreas de interesse imediato da China podem gerar empecilhos para a integração física e energética intrarregional, por exemplo.

Ademais, com o aumento das demandas chinesas há um aumento da própria competitividade intra-regional na pauta exportadora, com o caso da competição de exportações de soja entre Brasil e Paraguai, e o caso da exportação de carnes entre Brasil, Argentina e Uruguai. Tais questões estimulam rivalidades entre os países e ao mesmo tempo perpetuam as relações assimétricas e a reprimarização da pauta exportadora latino-americana, intensificando a vulnerabilidade externa.

Além disso, a forma pela qual a China promove sua aproximação com os países latino-americanos também precisa ser asseverado, posto que apesar da mesma participar de fóruns multilaterais na região, como o caso do China-Celac¹⁷⁰, a mesma opta pelo estabelecimento de relações bilaterais com diversos países, retirando um caráter integracionista e de articulação conjunta que ocorre e seria possível de ser intensificado e/ou estabelecido pelos países latino-americanos.

Nessa seção pretende-se responder a hipótese que rege o artigo com o intuito de demonstrar de que forma e se a participação chinesa na América da Latina poderia estar promovendo um movimento de (des)integração regional da mesma. Analisa-se três variáveis: (i) investimento estrangeiro direto (IED), (ii) relações comerciais e (iii) acordos de livre comércio. Tais variáveis demonstram de que forma e em quais setores o governo chinês tem investido na América Latina, sendo possível observar os problemas e/ou benefícios da atuação chinesa para a integração física e energética, por exemplo, ou da utilização de instituições financeiras regionais vis à vis às fontes de investimento chinesa.

¹⁶⁹A doença holandesa seria uma falha do mercado que gera externalidades negativas aos outros setores da economia, principalmente, aos de bens e serviços, impedindo que estes se desenvolvam. Desse modo, como o preço das commodities é orientado pelo mercado internacional, a abundância dos recursos naturais gera vantagens comparativas para o país que os possui, levando-o a se especializar na produção de petróleo, por exemplo, e a não investir em outros setores da economia, como a indústria.

¹⁷⁰ Mais informações sobre o Fórum podem ser encontradas no seguinte link <http://www.chinacelacforum.org/eng/ltj_1/P020161207421177845816.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2019.

Outrossim, pode-se acessar um debate para analisar se há simplesmente uma transferência da importância do comércio com os países latino-americanos que se intensificam em relação à China vis-à-vis aos EUA, ou se de fato há uma diminuição e/ou impacto das relações comerciais intra-regionais com a presença chinesa na região. Por fim, os acordos de livre comércio são interessantes para demonstrar como a estratégia de aproximação bilateral da China promove a difusão de acordos que vão de encontro com possíveis propostas integracionistas para a região¹⁷¹.

INVESTIMENTOS ESTRANGEIRO DIRETO CHINÊS NA AMÉRICA LATINA

A definição clássica de investimento externo direto¹⁷² segundo a OCDE (p. 17) pode ser sumarizada como: o investimento feito por um ator residente em um país A (investidor direto) com o objetivo de estabelecer um “interesse duradouro” em uma empresa fixada em um país B. A motivação desse interesse em criar uma “relação estratégica de longo prazo” é garantir um grau de influência na gerência da empresa no país B, expresso pelo controle de pelo menos 10% do poder de voto nos processos de tomada de decisão.

Contrária a tal concepção, de acordo com Krugman e Obstfeld (1999, p. 172), o investimento estrangeiro se caracteriza pelos fluxos internacionais de capitais pelos quais uma empresa em um país cria ou expande uma filial em outro. A característica distintiva do investimento estrangeiro direto é que ele envolve não só uma transferência de recursos, mas também a aquisição do controle. Isto é, a filial não tem apenas a obrigação financeira com a empresa

¹⁷¹Ressalta-se que ao debatermos sobre uma visão da China para a América Latina e estarmos enfatizando alguns indicativos econômicos, não pretendemos analisar a receptividade do capital chinês por parte de cada país latino-americano. Ainda sim, também não pretendemos acessar um debate sobre as mudanças de lideranças domésticas em cada um dos países e suas propostas/interesses/políticas para a integração regional, e nem de que modo elas podem ou não estar afetando todo esse processo.

¹⁷²O investimento de capital estrangeiro pode ser direto, quando aplicado na criação de novas empresas ou na participação acionária em empresas já existentes; e indireto, quando assume a forma de empréstimos e financiamentos a longo prazo. A expectativa de lucros dos investimentos diretos privados no exterior decorre de fatores como: 1) maiores facilidades fiscais e/ou legislativas do que se conseguiria no próprio país; 2) expectativa de variações cambiais favoráveis 3) ou por temor a mudanças políticas ou fiscais no país de origem.

matriz; ela é parte da mesma estrutura organizacional (KRUGMAN; OBSTFELD, 1999, p.172).

No caso da China, desde a sua abertura econômica em 1978, o país tornou-se um grande receptor de fluxos de IED (IFDI) que são oriundos principalmente da diáspora chinesa na Ásia. Esse fenômeno, combinado a outros fatores domésticos e externos, impulsionou o crescimento econômico e desenvolvimento social, e ao mesmo tempo acentuou contradições internas que culminaram na gradual transição (a partir dos anos 2000) de um modelo voltado para as exportações aos mercados centrais para outro com comércio e investimentos mais direcionados aos mercados domésticos e de países em desenvolvimento (PED's). Diante desse cenário, os processos e estímulos à internacionalização de empresas chinesas vem ganhando a atenção de intelectuais, políticos e empresários do mundo desenvolvido e em desenvolvimento nas últimas décadas (RODRIGUES; HENDLER, 2018).

Considerando a política do governo chinês para a internacionalização de capitais (OFDI), a mesma pode ser dividida em três períodos. O primeiro período foi iniciado em 1979 com a formulação de quinze diretrizes de modernização econômica pelo Conselho de Estado e perdurou ao longo da década de 1980 (PEI; ZHENG, 2015, p. 2). Apenas empresas estatais (SOE's) eram autorizadas a investir no exterior e seus projetos, que eram sempre regulados pelo próprio governo, em sua maioria, eram direcionados para a facilitação das exportações com a abertura de escritórios no exterior e para os setores chave para a promoção do desenvolvimento e as demandas chinesas, setores como da agricultura, mineração e manufaturas.

A segunda fase que foi iniciada em 1992 com a viagem de Deng Xiaoping para o sul da China, há a promoção por parte do governo de reformas jurídicas que facilitaram o registro e a administração de OFDI¹⁷³. Apesar da preponderância das SOE's, empresas privadas e cooperativas passaram a

¹⁷³A alta taxa de poupança da China e a estrutura corporativa vinculada ao governo combinaram-se ao mercado de capitais para sustentar o OFDI chinês. A alta competitividade do mercado interno, explorado por empresas nacionais e estrangeiras, e o próprio salto de competitividade das firmas chinesas, fez com que o OFDI do país fosse impulsionado (RODRIGUES; HENDLER, 2018).

participar da dinâmica e diversificaram o perfil e o destino do IED chinês - serviços, saúde, imóveis, seguros e turismo.

Por fim, o terceiro período iniciou-se no começo dos anos 2000 com a efetivação do plano *going global* do governo chinês, que passaria a apoiar a internacionalização de empresas públicas e privadas, embora a predominância das SOE's continuasse evidente. O principal mecanismo tornou-se a concessão de crédito, com juros abaixo do praticado no mercado, por bancos estatais como o Export-Import Bank of China (China

EximBank) (RODRIGUES; HENDLER, 2018).

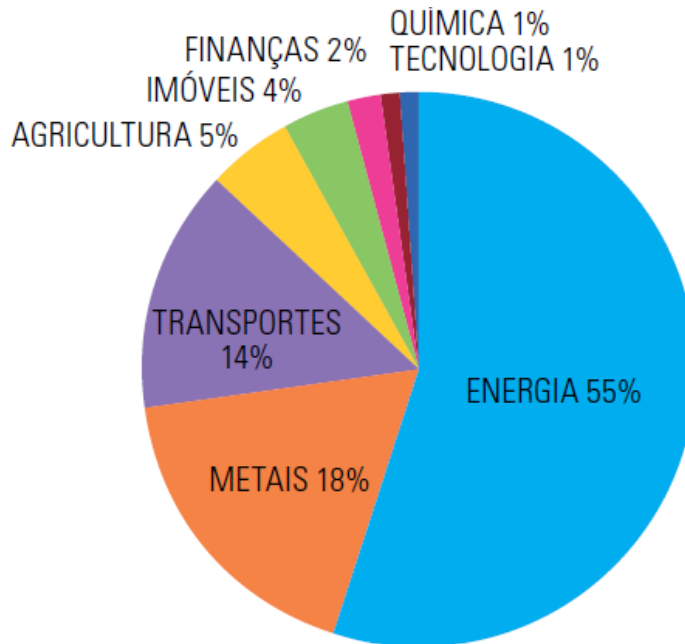
Em linhas gerais, a presença do capital chinês na América Latina se fez atuante a partir do momento em que o gigante asiático desenvolveu sistematicamente relações comerciais e diplomáticas mais aprofundadas com a região após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Assim, engajou-se de modo a expandir interações e fortalecer suas próprias reformas em curso, tendo como exemplo, ao longo dos últimos anos, a assinatura de inúmeros acordos intergovernamentais com mais de vinte nações latino-americanas e o desenvolvimento de relações bilaterais mediante parcerias estratégicas como a APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) e CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) em anos mais recentes.

Diante do notável crescimento das relações comerciais, em 2008, o governo chinês publicou o primeiro *policy paper* referente à região, conhecido como “Livro Branco da China para a América Latina”, denotando pilares primordiais das relações com o continente, que, pelo menos em termos retóricos, deveriam se basear na equidade e na cooperação mutuamente benéfica. No caso latino-americano, o principal mote ao qual se orienta o IED chinês é o setor de hidrocarbonetos, seguido pelo de mineração e todas as outras atividades primárias. Para Moreno (2015, p.33-34), evidencia-se “*a oportunidade que a América Latina oferece apenas para provisão de matérias-primas, na contramão do que seria uma relação mais equitativa, que potencializasse o comércio intra-industrial*”.

O IED chinês na América Latina ficou concentrado, sobretudo, no setor de energia (54,6% do total acumulado entre 2005 e 2013), sendo que deste valor

40% foram direcionados ao segmento do petróleo. As participações de outros setores de atuação das empresas chinesas na América Latina foram: 17,7% em metais; 14% no setor de transporte (automóveis); 4,6 % na agricultura; 4,5% em imóveis (RODRIGUES; HENDLER, 2018).

GRÁFICO 2: IED da China na América Latina: participação por setor econômico (média acumulada, 2005-2017)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

Comparativamente, os bancos chineses China Development Bank e China's Eximbank se tornaram as principais fontes de empréstimos e investimentos dos países Latino Americanos, superando os empréstimos do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento Inter-Americano (BDI) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina combinados (CANUTO, 2019). Como apresentado no gráfico acima, os investimentos chineses se concentraram nas áreas de infraestrutura e energia, sendo condizente com os interesses do gigante asiático para suprir suas demandas internas.

A grande maioria dos IED com destino à América do Sul são orientados à exploração de recursos naturais, em setores de grande demanda da China, como cobre, aço, petróleo e soja. Ademais, pode-se observar investimento em infraestrutura ligados a facilitar o escoamento desses produtos (VADELL, 2011). Outro fator que corrobora a nossa hipótese acerca da entrada chinesa na

América Latina pela via dos IED's está presente no último China's policy paper for Latin America and the Caribbean, de 2016. Nele, pode-se observar uma nova etapa da cooperação a partir do fortalecimento das relações da China com a América Latina nos anos recentes devido ao potencial de desenvolvimento desses países.

De 2008 a 2016 (período entre o primeiro Policy Paper e o segundo), os dois lados testemunharam frequentes intercâmbios de alto nível e diálogos políticos, desenvolvimento em comércio, investimento e finanças, intercâmbios culturais e coordenação nos assuntos internacionais. Entretanto, na visão do Estado chinês, há fortes indícios de um novo relacionamento com a região a partir de cinco características principais: 1) sinceridade e confiança mútua no campo político, 2) cooperação win-win na esfera econômica, 3) aprendizado mútuo na cultura, 4) estreita coordenação em assuntos internacionais e 5) reforço mútuo entre a cooperação da China com a região como um todo e suas relações bilaterais com países individuais da região.

No que se refere aos IED's chineses, ressaltar-se dois tipos de cooperação: uma cooperação pragmática "1 + 3 + 6": (1) orientada pelo Plano de Cooperação China-América Latina e Caribe (2015-2019); (3) utilização da cooperação comercial, financeira e de investimentos como forças motrizes; (6) identificação da energia e recursos, infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica e tecnologia da informação como prioridades de cooperação. A outra modalidade de cooperação é a de capacidade "3x3": uma construção conjunta das três principais demandas na América Latina (logística, eletricidade e informação), permitindo interações benéficas entre três atores (empresa, sociedade e governo), assim como expansão dos três canais de financiamento (fundos de investimentos, empréstimos de crédito e seguros).

Isso demonstra que o interesse da China e dos investimentos externos diretos na região deve perdurar no curto-médio prazo, independente da priorização ou não dos interesses específicos que poderiam ser estabelecidos a partir de processos de integração endógenos: a China possui um projeto geoeconômico para a América Latina, que conjuntamente vem substituindo um projeto próprio regional.

NEGOCIANDO COM O DRAGÃO: WIN-WIN OU ASSIMETRIA?

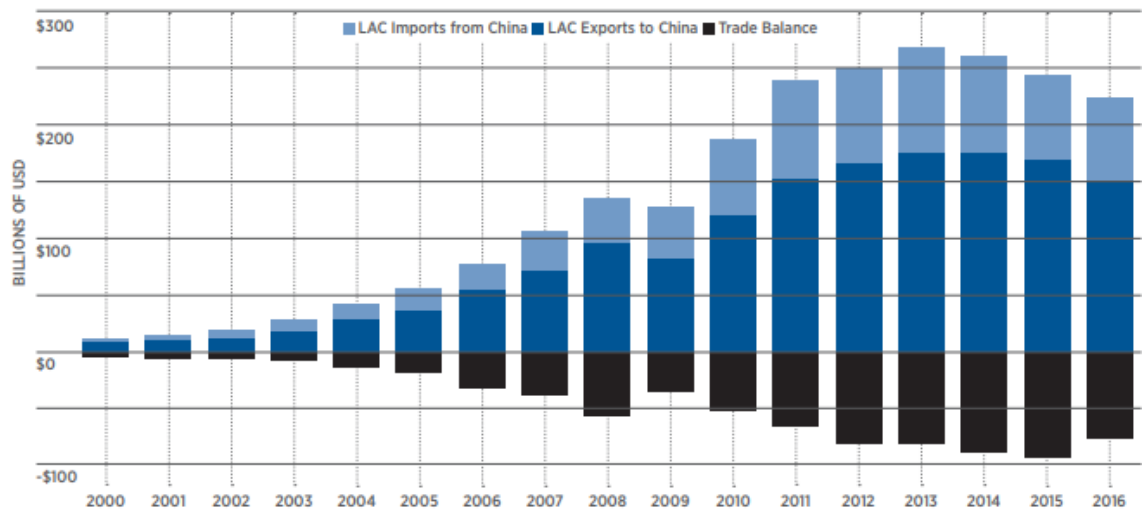
A estrutura do comércio entre a China e seu modelo produtivo integrado à economia mundial estimula o crescimento de outras economias, criando um círculo contínuo de investimentos, produção e mercado. Amplia-se, portanto, a interdependência econômica entre a China e os países latino-americanos. No entanto, do ponto de vista estrutural, as redes comerciais, financeiras e de investimento envolvendo a América Latina servem para estimular o desenvolvimento chinês, respondendo ao modelo de desenvolvimento da China e não ao fortalecimento e/ou desenvolvimento do modelo industrial latino-americano.

Diante das necessidades e demandas chinesas, a América Latina apresenta-se como um complemento econômico ideal para o gigante asiático. As oportunidades de comércio perpetuam a relação onde enfatizam-se as assimetrias e reprimarização da pauta exportadora diante de um mercado - de mais de 1,38 bilhões de pessoas - e de possibilidades de expansão de exportações de alimentos, minérios e produtos agrícolas.

Na prática, as economias latino-americanas estão sendo puxadas pela dinâmica do comércio exterior, criando dependência das principais economias. Os países que já haviam desenvolvido políticas de industrialização por substituição de importações (ISI) e exportavam maiores quantidades de produtos manufaturados (Brasil, Argentina, México) passaram por um novo processo de re-primarização das exportações como consequência da substituição de suas exportações por produtos chineses. Em paralelo, o restante dos parceiros latino-americanos, já exportadores primários (Venezuela, Peru, Uruguai, etc.), aprofundaram seu status de exportação primária.

Em linhas gerais, o comércio total China-América Latina aumentou exponencialmente desde 2001 e logo o dragão asiático se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, Chile, Peru e Uruguai. As trocas comerciais saíram de US\$ 17 bilhões em 2002 para quase US\$ 262 bilhões em 2014 e foram avaliadas em US\$ 257 bilhões em 2017. As importações da China da América Latina e do Caribe totalizaram US\$ 126 bilhões em 2017, representando 7% das importações totais da China, enquanto as exportações chinesas para a região somaram US\$ 131 bilhões, representando 5,7% do total das exportações chinesas (SULLIVAN; LUM, 2018).

**GRÁFICO 3: BALANÇA COMERCIAL CHINA E AMÉRICA LATINA
(2000-2016)**



Fonte: GONZÁLEZ, 2018

Em 2015, durante a primeira reunião ministerial do fórum China-CELAC, o presidente chinês estabeleceu a meta de comércio total para a América Latina em atingir US\$ 500 bilhões em 10 anos (XI, 2015). O continuado crescimento das relações comerciais dos países latino-americanos com a China tem incentivado debates sobre relações *win-win*, numa lógica explicitamente geoeconômica.

Ao passo que uma relação *win-win* onde existiria um ganho mútuo dos dois ou mais países envolvidos. Enquanto uma lógica explicitamente geoeconômica segue o jogo tradicional de soma-zero, diferente da economia que é um jogo de soma positiva. Afinal, o coração da política é poder e o mesmo é limitado, por esse motivo a busca por poder é competitiva, sendo um jogo de soma zero. A riqueza, por exemplo, não tem limites, o que tornaria a economia um jogo de soma positiva. A geoeconomia “*essentially combines the logic of geopolitics with the tools of economics, viewing the economic actions and options of a given state as embedded within larger realities of state power*” (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p.24).

Contribuindo com os argumentos do presente artigo, de acordo com Sevaes (2015, p. 95), o aumento da presença e capacidade de penetração de países asiáticos na América Latina impulsiona realinhamentos nas relações comerciais e econômicas entre os países, bem como nas políticas regionais,

aprofundando dificuldades para o desenvolvimento de programas de integração regional. Afinal, o comércio latino-americano com os países com a China acaba sendo mais importante do que o comércio intrarregional.

TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO: O DRAGÃO E O BILATERALISMO

A integração regional é há muito tempo uma ferramenta na promoção do comércio. Os acordos comerciais são uma das etapas primárias e fundamentais para o estímulo de um processo de integração regional político, econômico e cultural. Países que optam por entrar em acordos de integração regional usualmente se beneficiam da eliminação de tarifas e barreiras alfandegárias, bem como pela harmonização das regras e legislações que permitem um maior fluxo de mercadorias, trazendo uma dinamicidade às trocas entre os países. Contudo, ao mesmo tempo que detém benefícios, existem custos para um processo de integração e, assim como existem relações assimétricas do ponto de vista bilateral, em acordos regionais, as assimetrias também existem.

Como a China se converteu hoje no mais importante destino das exportações de parte dos países da América Latina, como enunciado anteriormente, há uma lógica estrutural que condiciona os países a compartilharem dos interesses pelos Tratado de Livre Comércio (TLC), sobretudo aqueles que não estão presos à vínculos de integração formal e rígida na região. Não é uma novidade que diversos países latino-americanos detém acordos de livre comércio que vem se consolidando com a Ásia no século XXI. Afinal, somente entre 2004 e 2018, vinte e cinco acordos de livre comércio foram estabelecidos na região, entre alguns países latino-americanos e da Ásia-Pacífico .

Os tratados de livre comércio são uma “faca de dois gumes”, ao mesmo tempo em que os países se expõe ao aumento da concorrência com outros países que lhes outorgam benefícios comerciais, os mesmos obtêm maiores facilidades para ingressar nos mercados dinâmicos dos países associados (SEVARES, 2015). Tanto que determinados setores de países como Uruguai e Brasil têm visado aprofundar seus vínculos comerciais com a Ásia de forma a

não ficarem “*encerrados en el esquema atlántico y deteriorado del MERCOSUR*” (SEVARES, 2015, p.96).

Nesse sentido, países latino-americanos têm se aproximado cada vez mais de países asiáticos com o intuito de participar de seus mercados e cadeias de valor mais dinâmicas do mundo. Apesar de tal aproximação consolidar uma espécie de integração inter-regional, perpetuam-se relações de países Norte-Sul com alguns desses países, relações estas que impactam na reprimarização da pauta exportadora dos países latino-americanos. No caso do Chile e do Peru, por exemplo, a pauta exportadora para a China permanece sendo de produtos primários e de baixo valor agregado, como cobre, produtos agrícolas e outros recursos minerais (UNCOM TRADE, 2018).

Ademais, existem previsões de mais acordos de livre-comércio entre os países, como o caso do *Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership* (CPTPP), apesar de ter perdido apoio norte-americano com a saída do mesmo das negociações durante o governo de Donald Trump (2016-) (MCCULLY; GHAZARIAN, 2018).

Atualmente a China participa de três TLC com países latinoamericanos¹⁷⁴, Chile (2006), Peru (2010) e Costa Rica (2011) (CHINA.ORG, 2019). Os principais problemas da aproximação dos países latino-americanos de forma individual com a China ocorre pelo fato de que os projetos de integração regional ou a articulação conjunta de países aliados podem gerar incentivos e facilidades para maiores ganhos e poder de barganha diante de negociações com potências econômicas, como o caso da China (SEVARES, 2015). Mariano Turzi, Coordenador do Programa de Estudos de Ásia-Pacífico da Universidad Di Tella, escreveu em 2013 para a revista argentina, *DangDai*, que como a China era um país complementar da América Latina, o Cone Sul:

... con su ventaja comparativa en la oferta de productos agropecuarios, se encuentra posicionado como pocas veces ha ocurrido en su historia para poder aprovechar las condiciones estructurales que en esta época ofrece el sistema económico internacional (...) Una interacción coordinada en el sector agroalimentario podría constituir el fundamento

¹⁷⁴Outros TLC entre países latino-americanos e asiáticos são: Coréia do Sul-Chile (2004), Taiwan-Panama (2004), Japão-México (2005), Trans-Pacific Strategic P4-Agreement (2006) (Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura), Singapura-Panama (2006), Taiwan-Guatemala (2006), Japan-Chile (2007), Taiwan-Nicaragua (2008), Austrália-Chile (2009), Singapura-Peru (2009), Coreia do Sul-Peru (2011), Japão-Peru (2012) e Singapura-Costa Rica (2013).

de un nuevo regionalismo en América del Sur, con base en intereses económicos convergentes (TURZI, 2013).

Assim, se priorizaria as interconexões estratégicas e pólos integradores para orientar uma proposta de infraestrutura para a região a partir de um sentido geográfico e político (COSTA, 2013, p.669), cujo aproveitamento dos espaços tem a finalidade de organização econômica com base na industrialização, comércio estratégico, formação de um amplo mercado e autonomia, conectando produção e consumo e possibilitando a indução de regiões mais atrasadas economicamente com sua interconexão. o objetivo de conexão com o mercado externo, inclusive com a China, deve estar subordinado a prioridade de integração de modo a possibilitar a expansão e a produção da atividade industrial e comercial da região, em que um *“sistema de infraestructura ideal será aquele que proporcione un mejor aprovechamiento de las facilidades de desplazamiento, de oferta de energía y de comunicación, e de los insumos demandados por el proceso productivo”* (COSTA, 2012, p.25).

CONCLUSÃO

Os impulsos integracionistas parecem estar sendo cada vez mais afetados diante da nova conjuntura mundial. O BREXIT na Europa, o congelamento e possível desmantelamento do projeto de integração sul-americano e as desavenças diplomáticas entre os países no Sudeste Asiático são exemplos de movimentos contrários às ondas regionalistas que foram impulsionadas desde o final do século XX. Há um novo ciclo conservador, de alinhamento aos países desenvolvidos em detrimento dos fluxos regionais, intensifica as convergências e divergências políticas nos processos contemporâneos de integração mundial.

Como afirmam Traspadini e Stedile (2011, p.224), a integração econômica é pré-requisito indispensável para integração à economia mundial, evitando o isolamento e dispersão. Para que haja uma maior institucionalidade da integração e sua relação com o aprofundamento dos processos, é necessário estimular a reflexão sobre os impactos político-econômicos da cooperação e integração nos espaços latino-americanos, assim como as perspectivas de longo prazo desse processo num cenário globalizado e que, gradativamente, possui a China como um de seus principais interlocutores.

A possibilidade da integração regional para os países da América Latina pode ser constatada a partir da correlação de interesses mútuos e recíprocos. Essa convergência é profícua e duradoura na medida em que a integração regional é intensificada. Em qualquer projeto deste tipo, os objetivos finais são delineados como uma meta geopolítica, de redução da dependência e da vulnerabilidade externa. Seja em termos de segurança, desenvolvimento, poder internacional ou identidade, a integração regional busca confluir os interesses e resolver os desafios particulares e coletivos dos países integrantes– que não poderiam ser sanados separadamente– , por esse motivo tal projeto se relaciona com as potências hegemônicas, levando a uma mudança do *status quo* dos países no sistema internacional.

Diante de um sistema internacional cada vez mais competitivo devido ao crescimento de diversos países no sistema internacional e os problemas vivenciados pelos EUA a partir da sua política externa no início do século XXI, mais espaços foram abertos na América Latina. A confluência de ambos os pontos culminou na capacidade de projeção chinesa na América Latina, projeção essa que não contribuiu para estimular a integração regional, pelo contrário, perpetuou lógicas que já imperavam no continente na medida em que o projeto de desenvolvimento da integração regional tem se tornado algo cada vez menos viável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. Florianópolis: Editora Insular, 2012.

BETHELL, Leslie (Org.). História da América Latina: da independência a 1870, volume III. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M.. War by other means: geoeconomics and statecraft. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press Of Harvard University Press, 2016.

CANUTO, Otaviano. How Chinese Investment in Latin America Is Changing. *Americas Quarterly, Foreign Policy*, 2019. Disponível em <https://www.americasquarterly.org/content/how-chinese-investment-latin-america-changing> Acesso em 10 de março de 2019.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (Comp.). *A América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Puc-rio, 2009. p. 251-264.

CHINA.ORG. China Free Trade Agreements, 2019. Disponível em http://china.org.cn/business/node_7233287.htm Acesso em 10 de janeiro de 2019.

COSTA, Darc. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. In: GADELHA, Regina Maria A. F.. *Mercosul a Unasul - avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ, 2013. p. 661-682

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 11-70.

GALLAGHER, Kevin. *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York, Oxford University Press, 2016.

GONZÁLEZ, Anabel. Latin America–China Trade and Investment Amid Global Tensions, Atlantic Council, 2018. Disponível em <https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Latin-America-China-Trade-and-Investment-Amid-Global-Tensions.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2019.

HENDLER, Bruno; RODRIGUES, Bernardo. Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. *Estudos internacionais*. vol. 6, n. 3, 2018, pp.5-25.

KLARE, Michael T. *Rising Power, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. Nova York, NY: Holt Paperbacks, 2009.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. Economia Internacional: teoria e política. São Paulo: Makron Books, 1999.

MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2011.

MCCULLY, Tuuli; GHAZARIAN, Raffi. The Evolving Economic Relationship Between Asia-Pacific and Latin America. GLOBAL ECONOMICS, INSIGHTS & VIEWS, 2018. Disponível em: https://www.gbm.scotiabank.com/content/dam/gbm/scotiaeconomics63/2018-01-04_I&V.pdf Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

MEDEIROS, Carlos A.; CINTRA, Maria Rita P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março, 2015.

MORENO, Camila. O Brasil Made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.

OCDE Statistics. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/mne/statistics.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2018.

PEI, Changhong; ZHENG, Wen. China's Outbound Foreign Direct Investment Promotion System. Nova York: Springer, 2015.

RAMOS, Jorge Abelardo. História da nação latino-americana. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

RAY, Rebecca et al. China in Latin-America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development. Boston: Boston University, 2015

RODRIGUES, Bernardo Salgado; MOURA, Rafael Shoenmann de. América "LaChina": nova etapa da dependência latino-americana?. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40., 2016, Caxambu. Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, 2016. p. 1 - 32.

SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SEVARES, Julio. China: un socio imperial para Argentina y América Latina. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Edhasa, 2015.

SULLIVAN, Mark; LUM, Thomas. China's Engagement with Latin America and the Caribbean. CRS, In Focus, 2018. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10982.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2019.

SUTTER, Robert. Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War. New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2012.

THORTON, J.L. China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2004. 2005. Disponível em: <http://www.brookings.edu/fp/events/20050616bijianlunch.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2015.

TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro (Org.). Ruy Mauro Marini: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

TSAI, Tung-Chieh; LIU, Tony Tai-Ting. —China's Relations with Latin America. IN.: KAVALSKY, Emilian (ed.). The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy. Surrey: Ashgate, 2012. pp.287-298.

TURZI, Mariano. La república de la soja. Programa de Estudios de Asia Pacífico, Dangdai. 2013. Disponível em https://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_notaprensa=8856&id_item_menu=15879 Acesso em 10 janeiro de 2019.

UNCOMTRADE. UN Comtrade Database. Disponível em: <https://comtrade.un.org/> Acesso em 10 de dezembro de 2018.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 19, p.57-79, nov. 2011.

XI, Jinping. Second Ministerial Meeting of China - CELAC Forum. Celac Speech. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=exFBCXoApd4> Acesso em 10 de janeiro de 2019.

ZHANG, Baijia. The Path of the CPC: Revolution, Construction and Reform. Beijing: ForeignLanguages Press, 2012.

Uma discussão sobre regionalismo e acordos preferenciais de comércio internacional como estratégia de inserção internacional dos países da América Latina em um “Mundo Multiplex”

Patrícia Nasser de Carvalho (UFMG)

Resumo: A partir da discussão do conceito de “Mundo Multiplex”, desenvolvido pelo professor Amitav Acharya em seu livro *The End of American Order* (2014), para explicar a ordem mundial emergente, que neste início de século substitui a ordem internacional hegemônica liberal liderada pelos EUA desde o final da Segunda Guerra, o objetivo deste trabalho é responder às seguintes perguntas: como o regionalismo na América Latina (AL) e os acordos preferenciais de comércio internacional, realizados pelos países dessa região, vêm sendo usados como estratégia de inserção internacional nesse “Mundo Multiplex”? Como eles influenciam e auxiliam no redesenho das instituições e regras de governança global? Em outras palavras, como o “Mundo Multiplex” baseia-se na ideia de que a ordem global sob a hegemonia norte-americana chegou ao fim, há múltiplos e importantes atores, cultural e politicamente diversos, a interdependência global alcança níveis sem precedentes e a ordem emergente é descentralizada e pluralista, busca-se discutir de que forma o processo de regionalismo e os acordos de comércio de natureza preferencial dos países da AL vêm sendo usados como parte da sua estratégia de inserção internacional no momento em que governos populistas descontentes com as consequências da globalização são eleitos em todas as regiões do mundo? A partir de uma pesquisa qualitativa, identifica-se que dezenas de acordos preferenciais de comércio foram aprovadas nas últimas décadas ou estão em negociação pelos países latino-americanos e diversos processos regionalistas caracterizam seu sistema fragmentado de governança regional. A análise a seguir mostra que os países da AL os veem como forma de reagir à ordem anterior, cujo sistema privilegiava as grandes potências ocidentais, as quais abusavam das normas e regras existentes, e resistiam às reformas das instituições multilaterais. Além disso, são percebidos pelos governos latino-americanos como oportunidades para promover seu desenvolvimento, ampliar a sua posição na economia global e fortalecer a governança regional.

Palavras-chave: ordem liberal, Mundo Multiplex, EUA, América Latina, inserção internacional.

Introdução

Em 2014, no lançamento do seu último livro, *The End of American Order* (2014), o professor de Relações Internacionais de origem indiana da American University, que foi consultor de grandes instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia e atualmente é o responsável pela Cátedra da UNESCO para estudos sobre Desafios Transnacionais e Governança Global, Amitav Acharya, apresentou a tese de que a ordem global liberal sob a hegemonia norte-americana chegou ao fim. Grande especialista em regionalismo asiático no âmbito dos estudos de área e pensador de novas perspectivas teóricas para o campo das Relações Internacionais¹⁷⁵, seu objetivo nessa obra e em artigos publicados posteriormente é pensar a ordem global e suas transformações de modo mais amplo em termos de atores, embora menos centrado em teorias generalizadoras, aplicadas a qualquer tempo e espaço. Segundo Acharya, para isso é preciso expandir o entendimento sobre essa ordem a partir de um olhar menos enfático sobre as ideias, as experiências e os modelos ocidentais. Ao longo dos seis capítulos do livro, ele aponta para o declínio da unipolaridade do Sistema Internacional, defende o fim da ordem liberal – ainda percebida por importantes analistas do campo, como Joseph Nye e John Ikenberry –, e alega que a ordem global emergente não é multipolar, mas “multiplex”, porque consiste em múltiplos “mundos” de regiões, atores e características que o tornam mais plural e multidimensional e cujo sistema de governança é fragmentado. Essas duas hipóteses – o fim da ordem global liberal e o conceito de “Mundo Multiplex” – serão discutidos na parte teórica deste artigo para embasar seu argumento principal.

Este trabalho é fruto de uma pesquisa ainda em curso e tem por objetivo responder às seguintes perguntas: como o regionalismo e os acordos preferenciais de comércio internacional (APCs), realizados pelos países da

¹⁷⁵ Ver Acharya; Buzan, 2010.

América Latina (AL), vêm sendo instrumentalizados como estratégia de inserção internacional nesse “Mundo Multiplex”? De que forma eles podem ser explicados, considerando a ordem global em transformação, onde, no caso do comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) está em crise de legitimidade, sendo uma de suas razões a grande fragilidade do papel dos Estados Unidos como principal liderança mundial? Como eles influenciam e auxiliam no redesenho das instituições e regras de governança global?

A partir de uma pesquisa qualitativa, identifica-se que neste início de século, dezenas de APCs foram aprovados ou estão em negociação pelos países latino-americanos e diversos processos regionalistas concomitante caracterizam seu sistema fragmentado de governança regional, compondo uma região de um “mundo de regiões”. Com base em evidências e discussões sobre a crise de legitimidade da OMC e do contexto de mudanças do regionalismo latino-americano, a análise a seguir mostra que os países da AL veem o regionalismo e os APCs como formas próprias de reagir à ordem anterior, que privilegiava as grandes potências ocidentais, as quais estabeleciam normas e regras existentes de acordo com seus interesses e resistiam às reformas das instituições internacionais multilaterais. Essas estratégias são maneiras de superar desafios do capitalismo globalizado e ameaças transnacionais a partir de soluções próprias. Especialmente alguns países da AL fazem parte do grupo de atores e potências emergentes, compostos por Países em Desenvolvimento (PEDs) e Países Desenvolvidos (PDs), os quais exigem mais voz, justiça e equidade nas instituições, novos princípios e normas, ou seja, a construção de uma nova ordem global a partir do “Mundo Multiplex”.

1. O fim da ordem liberal global

Um das principais ideias de *The End of American Order* (2014) é o fim da ordem liberal estabelecida no final da Segunda Guerra sob a hegemonia norte-americana. Da ótica de Acharya, o que está em declínio desde o final da Guerra Fria não é exatamente o poder dos Estados Unidos, mas seu *status*, sua legitimidade, sua influência e capacidade de gerenciamento da ordem liberal

global, elementos fundamentais para sustentar o que ele chama de multilateralismo hegemônico. O multilateralismo hegemônico é o resultado da associação entre multilateralismo e hegemonia e foi elemento-chave para apoiar os Estados Unidos para se colocar como a grande potência hegemônica global por mais de cinquenta anos. De outra forma, na interpretação do autor, a ordem liberal global, pautada no multilateralismo hegemônico, não está sustentada principalmente nos recursos materiais de poder dos Estados Unidos, que afirmam a sua hegemonia, mas em sua capacidade de administrá-la, especialmente por meio das instituições internacionais as quais os Estados Unidos criaram junto aos seus aliados no pós-Segunda Guerra Mundial. Se o poder global norte-americano está em declínio, continua Acharya, essa é outra questão, muitas vezes confundida com a primeira, sobre a qual ainda não é possível ter certeza. O que é certo é que a ordem global não é mais a mesma que antes, no período do pós-Segunda Guerra: ela não é mais liberal e tampouco está sob a hegemonia dos norte-americanos. Isso fica bem explícito na seguinte passagem: "...a ordem global norte-americana está chegando ao fim, esteja o poder dos Estados Unidos em declínio ou não" (ACHARYA, 2014, p. 2).

Aliás, da perspectiva de Acharya, a ordem liberal estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial não era exatamente global porque cobria essencialmente Estados euro-atlânticos que a compreendiam a partir de uma ótica ocidental. Além disso, as percepções sobre capitalismo e liberalismo em outras regiões do mundo não-Ocidental não eram as mesmas do Ocidente e a hegemonia dos Estados Unidos nunca foi, de fato, inclusiva ou benigna (ACHARYA, 2017a). Ele argumenta ainda que, por um lado, os Estados Unidos apoiaram seletivamente a cooperação regional, particularmente na Europa, por meio de instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou a União Europeia (UE), quando essas coincidiram com sua própria agenda política. Por outro, os norte-americanos se opuseram à cooperação regional na Ásia e África. Durante a Guerra Fria, a ordem global excluiu nações não-ocidentais importantes, como a China e a Índia, e funcionou principalmente como um provedor de bens do "clube" dos aliados, os Estados Unidos e seus parceiros (ACHARYA, 2016). Portanto, Acharya chama a atenção para o fato de que a ordem liberal existiu nas décadas pós-Segunda Guerra, mas depois da Guerra

Fria, ela se tornou um mito. No século XXI, mais do que nunca, essa definição não reflete as suas complexidades (ACHARYA, 2014, p. 17).

O principal argumento do autor está no fato de que, sobretudo neste século, os Estados Unidos têm menor capacidade de lograr consensos sobre normas e regras internacionais e menos recursos materiais relativos do que no período após o final da Guerra. Neste sentido, há erosão e crise estrutural da ordem liberal que eles construíram e mantiveram por décadas sob seu domínio. Essa crise tem raízes profundas e está ligada às transformações políticas e econômicas globais. O autor cita três pontos que corroboram sua tese: economia, poder militar e *soft power*. Na economia, estudos prospectivos mostram que em 2030 a economia norte-americana será ultrapassada pela chinesa. Déficit orçamentários, enfraquecimento do dólar como moeda de reserva internacional e inconstâncias no crescimento do PIB são elementos que causam instabilidade na economia norte-americana (ACHARYA, 2014, p. 21). O poder militar dos Estados Unidos, embora ainda seja muito superior a de todas as nações do mundo, é cada vez mais desafiado, especialmente pelos avanços tecnológicos chineses mostrados em suas incursões estratégicas no Mar do Sul da China nos últimos anos. Os chineses parecem gradualmente tentados a usar a força, deixando de lado sua política declarada de não interferência. Além disso, o mundo não parece que tenha se tornado mais seguro desde a década que coroou o final da Guerra Fria, quando o mundo era unipolar, uma vez que houve mais agressões, ameaças e conflitos regionais. São exemplos disso os confrontos nos Balcãs, no Afeganistão e no Timor Leste (p. 19). Por fim, o *soft power* norte-americano, a despeito de ser mais difícil de medir do que os outros elementos que compõem a capacidade material dos Estados Unidos, também parece dar sinais de certa fragilidade. À medida que esses fatores considerados elementares da ordem liberal continuarem sendo corroídos, argumenta Acharya, a influência dos Estados Unidos na ordem liberal seguirá diminuindo.

Nas suas pesquisas mais recentes, Acharya (2017a; 2017b) ressalta que após a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em 2016, também foram enfraquecidos os interesses domésticos de manter o país como hegemonia global, os quais tradicionalmente se refletiram na forma como ele se colocou como feroz protetor da ordem liberal e dos valores ocidentais, como

liberdade e democracia. Assim como nos Estados Unidos, as frustrações com as consequências da globalização, do globalismo e a sensação de fracasso do multilateralismo alimentaram as percepções de parte dos cidadãos de várias partes do mundo, que se sentem descontentes e apoiam a eleição de políticos populistas (ACHARYA, 2017b) se espalham por vários países do mundo e colocam em xeque a democracia. A vitória de Trump ao governo dos Estados Unidos parece encorajar o autoritarismo em todo o mundo, inclusive no Ocidente, onde foram comemoradas vitórias de partidos de extrema direita em vários países.

O presidente Trump ainda confere pouca credibilidade às instituições internacionais criadas e moldadas pelos Estados Unidos e seus aliados nos anos 1940, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou mesmo em fóruns internacionais de discussão de política internacional, como o G-7. Acharya alega que, isso, na prática, ajuda a deslegitimá-las. O autor cita que o Relatório do *National Intelligence Council*¹⁷⁶ dos governos dos Estados Unidos na era Barack Obama, publicado em novembro de 2012, o próprio governo norte-americano aponta que a autoridade das grandes instituições internacionais multilaterais está em rápido ritmo de esgotamento.

No caso da OMC, provavelmente a mais icônica das instituições criadas para defender o livre comércio e cujas raízes estão no pós-Segunda Guerra, quando houve a aprovação do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT), em 1947, Trump chegou a desqualificá-la após eleito. Acharya lembra que no período de campanha, o atual presidente norte-americano afirmou que as estratégias comerciais bilaterais foram proclamadas como as preferidas pelos Estados Unidos durante seu governo, uma vez que as normas multilaterais não conseguiam promover comércio internacional equitativo e vantajoso para seu país. Ainda hoje, ele reforça que seu objetivo máximo do comércio deve ser criar empregos, aumentar salários nos Estados Unidos e reduzir o déficit comercial norte-americano. O mesmo pensamento aplicou para as negociações dos mega-acordos regionais, pois em 2017 deixou a Parceria Transpacífica, dizendo que

¹⁷⁶ Ver: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

não era um acordo interessante os norte-americanos, e em 2018 pressionou para a reformulação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), alegando que precisava alinhá-lo aos interesses do seu país. Na administração Trump, ao menos, não é de se esperar que os norte-americanos voltem a apoiar radicalmente o multilateralismo, como em outras épocas.

Trump também parece não acreditar na utilidade estratégica e normativa das tradicionais alianças norte-americanas, embora não seja o primeiro presidente dos Estados Unidos a dizer que seus aliados europeus deveriam contribuir mais para financiar a sua própria segurança e não se “aproveitarem dos Estados Unidos”, como fez em 2018 na cúpula da OTAN. Mesmo assim, ele foi o primeiro presidente dos Estados Unidos a explicitamente alertar os europeus sobre a retirada da ajuda em defesa dos Estados Unidos, caso seus aliados não cumpram com as exigências do país. De alguma forma, essas declarações foram prejudiciais à credibilidade dessa organização.

Outras posições políticas declaradas por Trump sugerem que a política externa norte-americana tem natureza mais nacionalista do que nos governos anteriores. Ao mesmo tempo, as relações transatlânticas são bem menos estáveis do que foram nas décadas anteriores. Em contrapartida, a simpatia de Trump com Rússia significa que sua postura em relação as alianças norte-americanas não pode ser facilmente descartada como tentativa de compartilhamento de responsabilidades, mas é motivada por um cálculo geopolítico diferente do que aquele do período em que a Guerra Fria cessou (ACHARYA, 2017b).

Para além de minar a legitimidade das instituições internacionais multilaterais que ajudaram a criar, os norte-americanos estão dificultando as negociações internacionais em assuntos internacionais de interesse coletivo, como sobre as mudanças climáticas. Também em 2017, por decisão do governo Trump, os Estados Unidos deixaram o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, alegando que pensariam em um acordo mais justo com o povo do seu país.

De acordo com Acharya, o *Brexit*, aprovado em 2016, e a crescente onda de nacionalismo e protecionismo representam, a erosão da democracia liberal no Ocidente e sinalizam o declínio não apenas da ideologia liberal, mas da ordem

global liberal (ACHARYA, 2016). Neste âmbito, a eleição de Trump pode ser interpretada como uma consequência e não causa da implosão dessa ordem liderada pelos Estados Unidos, em curso desde antes de sua eleição, mas reforçada por ela à medida que vem ocorrendo mudanças explícitas na posição do país como o grande defensor dos valores liberais ocidentais (ACHARYA, 2017c). Em sua opinião, o mundo mudou demais nas últimas décadas para manter a ordem e a estrutura construída nas décadas imediatamente após os anos 1940. Ameaças a essa ordem e à democracia das nações, tanto externas quanto internas, ascensão de novos pólos de poder, de ideias, de sistemas e de alianças, configuram, do ponto de vista de Acharya, a nova ordem e “nova globalização” (ACHARYA, 2017b).

Nas projeções do autor, essas mudanças implicarão em que o sistema de governança global centre-se ainda menos nos Estados Unidos e no Ocidente no futuro próximo. No livro, publicado em 2014, ele lembra que há algum tempo as potências emergentes, as quais se apoiavam sobretudo no crescimento franco de suas economias, clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. A despeito de alertar para o fato de que sozinhas elas não podem preencher o vazio criado pelo fim da ordem mundial dos Estados Unidos, Acharya confirma o quão elas são importantes. Fóruns como o IBSA, BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento, criado em 2014, e o *Contigent Reserve Arrangement*, aprovado em 2015 para apoiar desequilíbrios no balanço de pagamentos de seus membros, o Banco Asiático de Desenvolvimento e Infra-estrutura, também acreditado em 2015, e o *One Belt, One Road*, grande projeto de infra-estrutura da China para a Ásia, Europa, Oriente Médio, América Latina e África, além dos planos da própria Índia para o desenvolvimento de infra-estrutura no Sul da Ásia, são apenas algumas das iniciativas propostas e levadas a cabo pelos PEDs considerados potências emergentes.

Sem embargo, essas potências emergentes ora cooperam em um determinado tema ou temas e mostram posições alinhadas, ora ameaçam-se mutuamente quando perseguem objetivos regionais e globais conflitantes (ACHARYA, 2016). Por exemplo, apesar de ser um pólo de poder relevante, atualmente, o BRICS enfrenta grandes incertezas econômicas e políticas. Por

um lado, especialmente Índia e China, as duas maiores potências emergentes, defendem a ordem liberal até o ponto em que podem se beneficiar dela. Por outro, problemas políticos internos (no Brasil e na África do Sul) e a dependência do comércio global e disputas territoriais (especialmente da China e Índia) garantem que supostos desafiantes da ordem liberal possam até mesmo oferecer maior apoio a ela, pelo menos no curto prazo. Foi isso o que fez que Xi Jinping, presidente chinês, no Fórum de Davos, em 2017, na sua primeira participação (NOSSEL, 2016). Ele defendeu a globalização e o livre comércio com o intuito de chamar a atenção para o discurso e as práticas protecionistas de Trump, enfatizando a guerra comercial declarada pelos Estados Unidos à China.

Em suma, em *The End of American Order* Acharya se mostra mais preocupado em entender a complexidade dos temas e a ordem global emergente do que efetivamente explicar o declínio do poder norte-americano. Sua principal hipótese, melhor desenvolvida depois, é de que os norte-americanos são cada vez menos capazes de conseguir o que querem da comunidade internacional e controlar a estrutura institucional que eles mesmos construíram. Sendo assim, da ótica de Acharya, Trump não conseguirá reconstruir a posição dos Estados Unidos como ela era no pós-Segunda Guerra, mesmo tentando “fazer a América grande novamente”, sobretudo por meio do unilateralismo, do protecionismo e do nacionalismo. Por isso, ressalta que não se pode ignorar as variedades de atores e a vastidão de suas experiências na construção da nova ordem (ACHARYA, 2016).

2. O “Mundo Multiplex”

Para responder o que está além da ordem liberal global isto é, do que constitui a ordem global emergente, e quais são as forças que caracterizam seu futuro, Acharya apresentou o conceito “Mundo Multiplex”. O termo “multiplex” é muito usado na área de telecomunicações e se refere ao envio de múltiplos sinais ou fluxos de informação separadamente, mas transmitidos concomitante para uma unidade captadora. Por seu turno, o conceito “Mundo Multiplex” é uma metáfora relacionada a um teatro ou cinema multiplex onde o público pode

escolher e desfrutar de uma variedade de shows, interpretações e atrações de diversos artistas, produtores e diretores, ao invés de um único espetáculo (ACHARYA, 2014, p. 113).

Ao usar essa imagem para comparar à ordem emergente, Acharya tem a intenção de que essa interpretação, ligada à nova ordem em ascensão, não seja vista como uma teoria, mas como uma abordagem explicativa alternativa ao termo “multipolar”, o qual, embora amplamente empregado, considera um conceito inadequado para caracterizar a realidade. Ele prefere conferir sentido metafórico a sua explicação chamando a atenção para o fato de que nessa nova ordem mundial emergente, não são apenas as grandes potências que têm importância, mas os diversos atores que tomam decisões e apresentam condições de influenciá-la. No “Mundo Multiplex”, o poder e a liderança são cada vez mais difusos e compartilhados entre atores estatais e não-estatais, formais e informais, grandes e pequenos, são cultural e politicamente diversos e expõem ideias diversas. Potências médias e pólos regionais de poder, organizações internacionais regionais e globais e grandes corporações também têm seu lugar, mantendo uma relação de grande interdependência (ACHARYA, 2015). Essa ordem ainda agrega sistemas de regras, instituições, blocos regionais, redes e movimentos sociais, formados tanto por membros do Norte quanto do Sul (ACHARYA, 2017a), que estão dispostos em uma relação interativa hierárquica, a qual continua sendo assimétrica e mantém uma ampla divisão de poder. Nela os atores não são orientados exclusivamente pelos valores de uma única potência porque não há apenas um único poder ou hegemonia com valores universalistas (ACHARYA, 2014; 2017b).

Dessa forma, ao transferir o conceito metafórico para análise das relações internacionais, o conceito “Mundo Multiplex” transmite a ideia de que a ordem mundial emergente é mais descentralizada, plural e multidimensional em termos de suas principais ideias, poderes, sistemas, atores e abordagens para alcançar estabilidade, desenvolvimento e cooperação. Eles têm várias origens que se cruzam e interagem (ACHARYA, 2014, p. 108) formando uma estrutura de poder muito mais dispersa do que a ordem bipolar ou a unipolar e seus atores têm interesses comuns, cujas soluções entendem que precisam ser compartilhadas.

Consequentemente, no “Mundo Multiplex” há diversas camadas de governança, fóruns de discussão e de tomada de decisão de grandes temas da agenda internacional, os quais caracterizam uma ordem de poder fragmentada, em grande medida em face à ascensão das potências emergentes. Por exemplo, na área de comércio internacional, existe um crescente caleidoscópio de APCs minilaterais, regionais e plurilaterais, os quais têm suas próprias regras, disciplinas e calendário de liberalização. Grande parte dos APCs aprovados recentemente foi negociada por países do Sul. O G-20, criado em 1999 e representando 80% da população mundial e 90% do PIB mundial (p. 65), exemplifica o questionamento de países emergentes acerca das regras do Sistema Financeiro Internacional e demonstra o seu potencial de cooperação na área. O sistema decisório do FMI também foi reformado em função do pleito por sua maior representatividade por parte dos países emergentes. Acharya compara os modelos de governança global do G-20 e do FMI com a da Conferência de Bandung (1955) e seu sucessor, o Movimento dos Países Não-Alinhados, interpretando que os primeiros integraram (e ainda integram) com mais sucesso que os movimentos dos países do Terceiro Mundo (ACHARYA, 2014, p. 71), composta por PEDs e PMDs. Como resultado, ele argumenta que, apesar dos progressos, essas estruturas, em última análise, ainda falham em responder adequadamente aos desafios que as potências emergentes representam, bem como as desigualdades entre as nações em ascensão e as do Ocidente. Ou seja, embora as reformas dessas instituições tenham sido prometidas com a finalidade de refletir as transformações da ordem global, elas acontecem lentamente, quando acontecem.

Além da diversidade, outra importante característica do “Mundo Multiplex” é o grau de interdependência global entre seus atores, atingindo profundo nível como nunca antes havia sido alcançado, que se manifesta, sobretudo nas finanças, nas redes de produção internacionais e nas diversas ameaças e desafios transnacionais globais, como o terrorismo, as guerras civis e o aquecimento global (ACHARYA, 2017b). Esses desafios suplantam os tradicionais à ordem mundial, como os conflitos interestatais. Desde o final da Guerra Fria eles têm menor importância *vis-à-vis* os não-estatais regionais. Indiscutivelmente, as maiores ameaças à segurança internacional de muitos

países hoje não advêm de outro Estado, mas de redes terroristas e de poderes locais e regionais, geralmente bancados com capital privado. Questões globais, como mudanças climáticas, tráfico de seres humanos, tráfico de drogas e pandemias não respeitam as fronteiras nacionais e suas consequências são ampliadas pelos processos de interdependência e de globalização, complexificando ainda mais o mosaico de desafios transnacionais na área de segurança enfrentados pelos países do mundo no início do século XXI.

Na perspectiva de Acharya, a “nova globalização” provavelmente é mais econômica e ancorada nas relações Sul-Sul e menos política ou ideológica (especialmente em comparação com a promoção da democracia e dos direitos humanos no Ocidente) e centralizada nas relações Norte-Sul (ACHARYA, 2017c). A ordem em renovação ainda é considerada mais complexa que a liberal porque opera fora do controle dos governos ou das organizações intergovernamentais. As instituições liberais têm, portanto, sua autoridade desafiada por outras organizações e atores. Como consequência disso, as potências ocidentais tradicionais têm muito mais trabalho para negociar a acomodação dos princípios e valores da ordem liberal no intuito de resgatá-la. Essa interação entre potências e atores na ordem emergente tem uma lógica inexorável que define o “Mundo Multiplex”.

No que se refere às ideias, o autor faz questão de recordar que atores não ocidentais também contribuíram para elas e com a cooperação internacional. Segundo ele, os países latino-americanos defenderam os direitos humanos antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos e desenvolveram uma tradição de normas regionais e de criação de instituições antes mesmo de a UE ser concebida. Os países do Leste Asiático foram pioneiros no processo de independência pós-colonial e planos bem sucedidos de superação da sua condição de subdesenvolvimento econômico. A Convenção da ONU sobre Direito do Mar tem fortes ligações com a liderança de diplomatas do Sudeste Asiático. As ideias de desenvolvimento humano e segurança humana foram concebidas pelo economista paquistanês Mahbub ul Hap, enquanto o conceito de Responsabilidade de Proteger foi, em grande medida, uma contribuição africana. (ACHARYA, 2017c).

O regionalismo também outro traço dessa nova ordem global, uma vez que diversos atores se mostram mais abertos à cooperação e às trocas econômicas. No caso específico do regionalismo asiático, a China faz com que esses processos reflitam seus próprios interesses. O Projeto *One Belt One Road* é uma iniciativa que liga seus interesses aos da Ásia, embora não sejam idênticos aos grandes players asiáticos, como a Índia e o Japão.

Em síntese, o ponto central do argumento de Acharya, ao apresentar o conceito “Mundo Multiplex” é que nenhum poder individual está em condições de exercer influência ou hegemonia sem o consentimento e a participação das potências regionais em ascensão. Por conseguinte, os Estados Unidos e as potências emergentes não têm potencial de moldar a governança global de acordo com seus próprios interesses, pois o “Mundo Multiplex” presume a abertura e o compartilhamento de poder à medida que nenhum deles têm poder suficiente para impor, de maneira contínua e autônoma, uma ordem global com regras e instituições particulares. Dessa forma, o “Mundo Multiplex” é um mundo onde as aspirações hegemônicas têm efeitos limitados e pouco sustentáveis.

No que se refere à estabilidade da ordem global, Acharya (2017b) reitera que se for confirmado o declínio do poder dos Estados Unidos, esse fato não levará necessariamente a mais instabilidade da ordem internacional, embora o autor afirme que o “Mundo Multiplex” não será pacífico, uma vez que a paz absoluta é ilusória. Diante disso, o objetivo dessa nova ordem, caracterizada pela descentralização e pela liderança compartilhada, deve procurar manter sua relativa estabilidade, evitando grandes guerras, genocídios e conflitos regionais. Essas, por sua vez, dependerão de múltiplos fatores em um “Mundo Multiplex” e não da liderança dominante de um único poder.

3. Regionalismo e a proliferação de APCs na AL

Na seção anterior, verificou-se que a falta de liderança e de vontade política dos Estados Unidos no âmbito multilateral se refletem nos fracos resultados das negociações comerciais na Rodada Doha da OMC, iniciadas em 2001 e ainda não concluídas (BHAGWATI, 2008). Diversos outros impasses impedem o avanço da Rodada Doha, mas certamente, no início do século XXI,

a redistribuição de poder no Sistema Econômico Internacional em transformação têm impactos na OMC e em diversas outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder norte-americano, tem dificultado a fluidez das negociações na Rodada Doha.

Há algumas décadas, os PEDs e PMDs demandam mais justiça e equidade na ordem, além de um espaço mais democrático no sistema de governança global. Na OMC, é indiscutível a crescente resistência por parte deles às decisões do *Quad* – formado pelas principais representações da OMC, Estados Unidos, UE, Japão e Canadá – e o aumento do poder de barganha das economias emergentes nas últimas décadas. Muitos desses países só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo formaram coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as maiores potências insistiram em acordos desequilibrados. A OMC é uma organização internacional intergovernamental e suas decisões sobre a redução ou a eliminação das barreiras ao comércio são políticas e inevitavelmente repercute no processo de barganha o poder dos seus Estados membros. De fato, Estados Unidos e UE continuam sendo os dois maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menos poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013; ACHARYA, 2017a).

A nova ordem emergente é fragmentada porque a eficácia de grandes instituições multilaterais está sendo questionada. Surgiram e continuam surgindo instituições e fóruns internacionais, que são diversos em seu caráter (organizações, regimes e normas), escopo espacial (local a internacional), nos temas de agenda (de campos específicos de políticas para temas globais transnacionais), níveis (bilaterais, regionais, globais) e na diversidade de atores (públicos e privados). Por isso, a OMC é citada como um dos maiores exemplos de instituição em crise de legitimidade, onde a influência dos Estados está diminuindo em relação às potências emergentes. Certamente a proliferação de APCs bilaterais, regionais e plurilaterais desafia a primazia da OMC como a principal organização internacional para a promoção do livre comércio (ACHARYA, 2017a).

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), embora não componham a principal instância das negociações de liberalização e de regulação do comércio internacional, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior, desafiando as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC, e têm consequências para a sua legitimidade no Sistema de Comércio Internacional, ou seja, a organização já não tem a mesma centralidade como quando foi criada.

A manutenção da ordem global depende das ordens regionais. Na verdade, Acharya se refere à construção em curso de um “mundo de regiões”, uma metáfora que ele apresenta com a intenção de mostrar que esse é um fenômeno que caminha na direção contrária à universalidade da ordem liberal. A formação de APCs e outras iniciativas regionais fazem parte da construção dos processos de regionalismo. Regionalismo, ascensão de potências regionais e ordem regional são características importantes do multilateralismo pós-hegemônico (ACHARYA, 2017a; 2017c) e da construção de um “mundo de regiões”.

Existem várias definições conceituais de regionalismo. Neste trabalho, considera-se que ele é um processo que engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, ligados a uma determinada região, onde diferentes atores, processos e variáveis internas e externas se relacionam (FAWCETT, 2005). Por isso, o regionalismo compreende várias áreas (econômica, política, geopolítica, social, cultural, etc.), está associado a situações de interação entre atores que podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam e se integram em diferentes níveis, além de que é possível de que esteja ligado à identidade e à coesão de uma determinada região (HURRELL, 1995).

Embora na maioria das vezes se manifeste como um fenômeno econômico (MANSFELD; MILNER, 1999), quando o regionalismo se apresenta como um processo essencialmente político, ele deriva-se de diálogos intergovernamentais e pode resultar na realização de tratados jurídicos (BIANCULLI, 2018). Além disso, de modo geral, é um processo não-linear, complexo e moldado pela interação de variáveis internas (ideias, grupos de

interesses, tipo de sistema político-decisório dos seus membros, das instituições, das condições econômicas e sociais dos atores envolvidos, etc.) e externas (sistêmicas, ou seja, referidas ao Sistema Internacional) (MANSFELD; MILNER, 1999; FAWCETT, 2013), as quais ocorrem em função de forças nacionais, locais e regionais (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000). O regionalismo também pode ser visto como um projeto político e uma tendência internacional, que determina um mundo composto “por regiões”.

As regiões também ganharam maior relevância. Muitas delas deram amplo sentido ao regionalismo, processo que já vinha acontecendo desde o final da Guerra Fria. Ademais, as regiões demonstraram condições de organizar as suas interações econômicas, políticas, culturais e sua identidade para construir uma ordem regional voltada à segurança e à defesa da região e para se colocar no espaço global, configurando “um mundo de regiões” (ACHARYA, 2009). É possível reconhecer não somente a maior importância das economias emergentes como pólos de poder no Sistema Internacional no início do século XXI, que as regiões também alcançaram papel central nas relações interacionais. Elas adquiriram “autonomia” substancial em relação às potências globais tradicionais após o fim do conflito bipolar e no início do século ganharam mais espaço para conferir respostas aos desafios da globalização.

Em cada uma das regiões se destacaram países com capacidade para se tornar potência regional, dado seu poder superior em relação aos seus vizinhos. As potências regionais são aquelas possuem recursos materiais, econômicos, demográficos, organizacionais e ideológicos para projeção de seu poder regional, visto que influenciam uma determinada delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região de forma significativa, exercem influência por meio de estruturas de governança regional, proveem bens coletivos para a região e têm uma posição de liderança reconhecida pelos demais atores regionais e extrarregionais. Ao buscar influenciar a ordem mundial e tornar as instituições internacionais mais “previsíveis” em nível global, as potências regionais procuram primeiramente o seu espaço de influência na região. Dessa forma, a estabilidade da hierarquia de poder e as instituições de governança regionais são influenciadas por elas.

Especificamente na região AL, ascensão de vários governos progressistas no início dos anos 2000 implicou na sua busca por superar a ideologia neoliberal quando assumiram mandatos executivos nos países da região, uma vez que percebiam as consequências da globalização de forma pessimista em temas relacionados ao desenvolvimento e às clivagens entre os hemisférios Norte e Sul (VEIGA; RÍOS, 2007). Especificamente na América do Sul, esses governos questionaram a ordem internacional assimétrica na qual os países desenvolvidos e as potências mundiais tradicionais buscavam consolidar seu poder por meio de tratados e pela difusão de ideologias que lhes eram favoráveis e pelas estruturas de governança global através das quais almejavam preservar o seu *status quo* (ACHARYA, 2017a). Portanto, nessa terceira “onda” regionalista, o foco de suas políticas se afastou da economia e do comércio ao criticarem as reformas neoliberais adotadas entre o fim dos anos 1980 e nos anos 1990 na região (MALAMUD, 2013) e, por conseguinte, o regionalismo foi amplamente interpretado como um instrumento de reação a elas.

No caso da América do Sul, o regionalismo no início do século XXI se voltou à ampliação e à cooperação e ao diálogo político entre os países da região (SANAHUJA, 2017) procurando revitalizar a capacidade de ação coletiva e a soberania dos países da região. Em grande medida, o regionalismo decorreu da proeminência de novas ideias de um modelo de desenvolvimento econômico e social dito alternativo, pautado no retorno da coordenação econômica estatal e na perspectiva desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, na cidadania e na legitimidade social. A estrutura de governança regional construída teve como resultado um mosaico de acordos, políticas, instituições, identidades e formas de cooperação e concorrência à medida que a subregião experimentou um intenso ativismo regional.

Os novos esquemas regionalistas e inovações institucionais envolveram cooperação setorial em áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança, defesa, bem como o diálogo político e gestão de crises. Essas iniciativas procuraram garantir a provisão de bens públicos regionais, como democracia, direitos humanos e alcançar metas relacionadas à erradicação da pobreza, redistribuição de renda e provimento de serviços sociais (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015) a fim de garantir maior autonomia do bloco em relação às forças

de mercado, à política externa dos Estados Unidos e aos demais atores hegemônicos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Além do seu alargamento, o MERCOSUL buscou a integração voltada para a complementação produtiva e a criação de instituições para compensar e/ou diminuir as desigualdades entre os países membros do bloco (BOTTO, 2015). Neste sentido, o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi concebido em 2004 com o objetivo de financiar programas destinados a reduzir as assimetrias socioeconômicas dos parceiros menores e menos desenvolvidas em relação aos maiores e mais desenvolvidos, devendo ser um passo imprescindível para responder à diversidade territorial e econômica entre os membros do bloco. A inclusão de temas sociais na agenda de negociações do MERCOSUL também se tornou um traço dessa nova fase: o MERCOSUL Social procurou conferir maior aproximação com a sociedade civil, criando mecanismos para ampliar a participação e a coordenação dos parceiros em temas como direitos humanos, meio ambiente, previdência, saúde, cultura, educação, combate à pobreza e à exclusão social. Ficou clara a ideia de que o comércio era insuficiente para promover a integração regional (BIANCULLI, 2018).

Desde 2007, o bloco passou a contar com o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), criado um ano antes, com o objetivo de estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem o comportamento de seus participantes no âmbito regional. O compromisso com a democracia também foi uma preocupação que levou à consolidação de novas condicionalidades de caráter mais dissuasivo no MERCOSUL. O Protocolo de Montevideo, concluído em 2011, reafirmou o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, de 1998 e expandiu os casos nos quais a cláusula democrática do MERCOSUL poderia ser aplicada.

A Aliança Bolivariana para os Povos das Américas (ALBA), instituída em 2004, foi uma das primeiras iniciativas que caracterizaram a nova dinâmica geopolítica da região. Esse projeto tinha caráter anti-hegemônico e forte viés ideológico. Em seu discurso, ficou evidente a abordagem sobre o desenvolvimento no processo regionalista, no qual o Estado deveria agir contra as forças de mercado e ao modelo de regionalismo aberto, uma vez que o

neoliberalismo era interpretado como uma expressão máxima de ameaça imperialista e/ou de intervenção estrangeira (SANAHUJA, 2017). Criada como uma organização para pensar alternativas para a subregião, a ALBA procurou indicar maneiras de reduzir assimetrias através de projetos que ofereciam benefícios mútuos aos seus integrantes.

Assim como a ALBA, a constituição da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), foi o resultado da estratégia de contenção da influência dos Estados Unidos na região, uma grande inovação regional. Até aquele momento, a América do Sul ainda não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados da região e que fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais (LIMA, 2013). Assim, com a pretensão de ser um espaço para o diálogo político (NOLTE; COMINI, 2016), a UNASUL nasceu especificamente voltada à promoção do desenvolvimento e de identidade política e diretamente preocupada com a democracia na região, vinculando esforços na formulação de políticas baseadas em direitos relacionados às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015). A organização, de caráter estritamente intergovernamental, reconheceu ainda a pluralidade dos modelos econômicos, políticos e institucionais da subregião, além de suas diversas conformações culturais, étnicas e linguísticas e abriu a possibilidade de uma arquitetura institucional de geometria variável (NOLTE; COMINI, 2016).

Foram criados ainda importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas na UNASUL, como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos Estados Unidos nos assuntos de defesa regional. Primando pelo diálogo político e pela cooperação em defesa, o CSD foi pensado para permitir aos governantes sul-americanos resolver suas situações de crises de segurança sem intervenções extrarregionais e avançar nas discussões para formar adiante uma comunidade de segurança regional. Além do CSD, foram criados no âmbito da UNASUL os Conselhos de Saúde, Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Por esse motivo, seria o Banco do Sul o responsável, em um primeiro momento, por dar respaldo à criação do Conselho Sul-Americano de

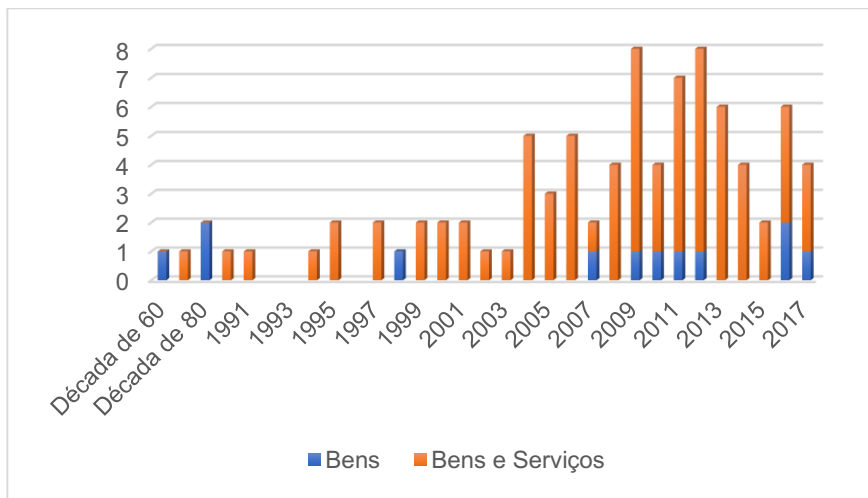
Infraestrutura e Planejamento, o COSIPLAN, criado em 2009 durante reunião da UNASUL. Aproveitando o capital institucional acumulado em dez anos de experiência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fundada em 2000, como órgão técnico, o COSIPLAN tinha como função conferir um caráter político-estratégico para a infraestrutura na região agregando o maior número de atores possíveis (PADULA, 2014). Por ser uma grande economia, ter ampla capacidade material e ter sido protagonista de vários desses projetos regionais na América do Sul, segundo algumas análises, ele foi o país que melhor se encaixava como potência regional, embora tenham sido levantadas inúmeras controvérsias a respeito.

Na contramão dos esquemas regionalistas sul-americanos voltados prioritariamente à promoção da cooperação, do desenvolvimento e do aprimoramento do diálogo político subregional, a Aliança do Pacífico, concebida em 2012, procurou garantir a inserção internacional dos seus membros através de acordos comerciais com os Estados Unidos, a UE e outros parceiros comerciais na região da Ásia-Pacífico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) mais México – que continuou membro do NAFTA desde 1994 –, os propósitos da Aliança são a construção de uma área de livre-comércio e de uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial, que auxiliasse a projeção desses países no plano internacional, mas, sobretudo na Ásia e no Pacífico, regiões com crescente importância geoeconômica e geopolítica global (PADULA, 2014), embora também tivesse potencial de fazer um contrapeso político na região ao MERCOSUL e/ou à UNASUL. Os membros da Aliança do Pacífico mantêm maior proximidade com os Estados Unidos se comparados aos demais integrantes dos esquemas sul-americanos anteriormente citados, não somente em termos comerciais senão também em termos de diálogo político-diplomático (LIMA, 2013). A criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, merece ser citada como uma organização regional concebida na contramão da integração fragmentada, pois teve como finalidade reunir 33 países da AL e do Caribe para a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política.

No que tange ao comércio, os APCs, a OMC os define como acordos de caráter preferencial e de natureza recíproca (WTO, s.d.), que oferecem potencial para ampliação do acesso a mercados aos seus membros e contam com suas próprias regras, normas e agenda de negociações. Para clarificar ainda mais e diferenciá-los de acordos em outros níveis, pode-se dizer que os APCs incluem todas as estratégias no formato de acordos de liberalização comercial que estão entre a ação unilateral e as negociações em nível global que acontecem na OMC.

Neste início de século, a ampliação do número de APCs experimenta um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo, o qual é coincidente com o período em que as negociações na OMC enfrentam grandes e diversos obstáculos para se desenvolver (ACHARYA et. al., 2011). Na AL, o número vem crescendo muito, sobretudo nas últimas duas décadas, como é mostrado na figura a seguir:

Figura 1: Evolução dos APCs¹⁷⁷ em vigor na AL, 1948-2017

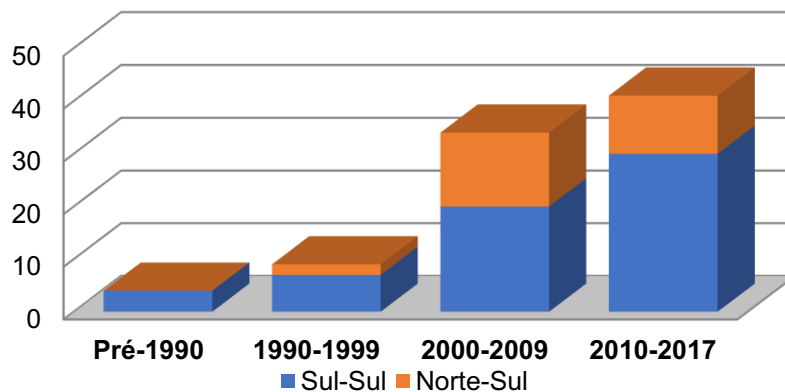


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

¹⁷⁷ Cumpre lembrar que os APCs incluem todos os acordos bilaterais, regionais e plurilaterais.

Corroborando os argumentos apresentados por Acharya, a AL segue a tendência de aumento relações Sul-Sul, neste caso no comércio, a despeito de que acordos Norte-Sul tenham também crescido, embora menos:

Figura 2: Evolução dos APCs na AL por tipo de classificação (dos países)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

Conclusão

Como conclusão preliminar dessa investigação em andamento, é possível afirmar que as iniciativas regionais e os APCs realizados pelos países da AL vêm sendo instrumentalizados como sua estratégia de inserção internacional no “Mundo Multiplex”. Decerto, esse aumento está ligado à crise de legitimidade da OMC e, antes disso, da ordem global liberal sob a hegemonia norte-americana, que, segundo as pesquisas de Amitav Acharya, as quais serviram de base teórica para este trabalho, chegou ao fim. A formulação dessas iniciativas e acordos configura parte das transformações em curso em uma região de um “mundo de regiões” e no redesenho das instituições e regras de governança global cada vez mais fragmentada, onde PEDs e PMDs clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em que procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. Como a AL é uma região que abriga Brasil, México, Chile, Argentina e outros países, projetos regionais em diversas áreas, eles podem ser considerados atores que formam pólos de poder e por várias razões buscam a cooperação como soluções próprias e anti-hegeônicas dentro desta ordem.

Referências Bibliográficas

- ACHARYA, A., *The End of American Order*, NY, Polity Books, 2014.
- ACHARYA, A. *Global Governance in a Multiplex World*, EUI RSCAS Working Paper, Florence, n. 29, 2017a.
- ACHARYA, A. *After Liberal Hegemony: the advent of a Multiplex World Order*. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 31, n.3, p. 271-285, 2017b.
- ACHARYA, A. *Donald Trump as President: does it mark a rise of illiberal Globalism?* *YaleGlobal On line*, 22nd, January, 2017c.
- ACHARYA, A. *How to win over neighbours & influence a Multiplex World*. *Times of India*, 25th January, 2015.
- ACHARYA, A. *The End of American World Order*. *Insights from Amitav Acharya*, *The Diplomat*, 10 Nov., 2016.
- ACHARYA, A. *A "Multiplex" World will follow US Hegemony*. *Central European University*, Interview, 15th March, 2015.
- ACHARYA, A., *The Emerging Regional Architecture of World Politics*, *World Politics*, v. 59, n.4, 2009.
- ACHARYA, A.; BUZAN, B. *Non-Western International Relations Theory*, London: Routledge, 2010.
- ACHARYA, R. et al. *Landscape*. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre.; MAUR, Jean-Maur. (Orgs.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook*. World Bank Group: Washington, 2011.
- BHAGWATI, J. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008.
- BIANCULLI, A. *Latin America and the Study of Regions: From International Political Economy to Comparative Regionalism and Back?*. Paper presented at FLACSO-ISA Joint International Conference, Quito, 25-28 July, 2018.
- BOTTO, M. *América Latina y la integración regional: ¿quo vadis? Del MERCOSUR a la UNASUR: un análisis sobre los alcances de la cooperación regional*. *Confines*, Monterrey, v. 11, p. 1-38, 2015.
- FAWCETT, L. *Regionalism in Historical Perspective*. In: FAWCETT, Louise. HURRELL, Andrew (Orgs.). *Regionalism in World Politics*, 2000, p. 21-37.
- HETTNE, B; SÖDERBAUM, F. *Theorising the Rise of Regionness*. *New Political Economy*, Abington, v. 5, n. 3, p. 457-473, 2000.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 90, p. 167-201, 2013.
- MALAMUD, A. *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. EUI RSCAS, Florence, n. 20, p. 1-11, 2013.

MANSFELD, E; MILNER, H, V. International Organization. Cambridge, v. 53, n° 3, 1999.

MESSERLIN, P. How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues. GEMWP Working Paper, Paris, n° 3, 2007.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 545–565, 2016.

PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.) O Brasil e as novas dimensões da Integração Regional, Brasília: IPEA, p. 292-352, 2014.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J., Regional Governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. International Affairs, London, v. 91, n. 4, 2015, p. 781-797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Orgs.), The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America, London: Springer, 2012, p. 167-182.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H (Orgs.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 9-72.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico- Pacífico a los retos de una globalización em crisis. Pensamiento Proprio, Buenos Aires, n. 44, p. 29-76, 2017.

VANGRASSTEK, Craig. The History and Future of the World Trade Organization. World Trade Organization: Geneve, 2013.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL Serie Comercio internacional, Santiago, n. 82, p. 1-48, 2007.

O Estado Chinês, a Nova Rota da Seda Marítima e os Reflexos para a Economia Política do Brasil: uma perspectiva dos sistemas-mundo

Patrick Wesley Mendes Castro ¹⁷⁸

RESUMO: A ascensão econômica da China tem ganhado grande destaque no século XXI após o período de reformas e abertura impulsionadas pelo governo de Deng Xiaoping (1978-1989). Desde o ano 2000, a China vem aumentando a sua projeção global, tendo lançado sua estratégia de inserção externa denominada *Going Global*. Tal estratégia consiste, basicamente, na consolidação de redes de comercialização em seu entorno regional (e, mais recentemente, em outros países) com vistas à construção de obras de infraestrutura e o acesso a mercados que pudessem ser fontes de recursos naturais, como gás natural e petróleo. Ultimamente, a China tem avançado de modo mais sistemático sobre novas regiões geográficas a partir da Nova Rota da Seda. Também denominada *Belt and Road Initiative (BRI)*, a Nova Rota da Seda foi oficialmente anunciada pelo mandatário chinês Xi Jinping no ano de 2013. O projeto compreende a *Silk Economic Road* (componente terrestre), passando pela Ásia Central, pelo Oriente Médio, pela Rússia e chegando até a Europa, incluindo basicamente o território da Eurásia. A rota terrestre é complementada pela *Maritime Silk Road*, uma rota marítima que ligará os portos chineses no sudeste asiático com países da Costa Africana, passando pelo Oceano Índico, pelo Canal de Suez e chegando até o Mediterrâneo. Limitando o escopo da nossa análise ao componente marítimo, a saber, a Nova Rota da Seda Marítima (oficialmente conhecida como *Maritime Silk Road*), nos cabe buscar compreender como a economia-mundo capitalista chinesa impacta o Estado brasileiro através da Nova Rota da Seda Marítima. Com base no objetivo proposto, iremos respondê-la, considerando a China no sistema-mundo e as iniciativas do Estado Chinês na competição interestatal do capitalismo histórico.

¹⁷⁸ Aluno do segundo ano do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC) com bolsa CAPES. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: patrickwesleymendes@hotmail.com.

Palavras-chave: Nova Rota da Seda Marítima; Capitalismo Chinês; Economia Política dos Sistemas-Mundo.

INTRODUÇÃO

O ressurgimento econômico da China tem ganhado grande destaque no século XXI após o período de reformas e abertura impulsionadas pelo governo de Deng Xiaoping (1978-1989). Desde o ano 2000, a China vem aumentando a sua projeção global, tendo lançado sua estratégia de inserção externa denominada *Going Global*. Tal estratégia consiste, basicamente, na consolidação de redes de comercialização em seu entorno regional (e, mais recentemente, em outros países) com vistas à construção de obras de infraestrutura e o acesso a mercados que pudessem ser fontes de recursos naturais, como gás natural e petróleo.

Ultimamente, a China tem avançado de modo mais sistemático sobre novas regiões geográficas a partir da Nova Rota da Seda. A Nova Rota da Seda, também denominada como *Belt and Road Initiative* (identificada sob o acrônimo “BRI”), foi oficialmente anunciada pelo mandatário chinês Xi Jinping no ano de 2013. O projeto compreende a *Silk Economic Road* (componente terrestre), passando pela Ásia Central, pelo Oriente Médio, pela Rússia e chegando até a Europa, incluindo basicamente o território da Eurásia. A rota terrestre é complementada pela *Maritime Silk Road*, uma rota marítima que ligará os portos chineses no sudeste asiático com países da Costa Africana, passando pelo Oceano Índico, pelo Canal de Suez e chegando até o Mediterrâneo. Em agosto de 2018, o projeto ganhou oficialmente mais um eixo marítimo de articulação internacional: a região do Ártico (Pólo Norte).

A BRI consiste em um vasto plano de integração econômica e de infraestrutura que engloba em torno de 65¹⁷⁹ países, compreendendo aproximadamente 62% da população global e 30% do PIB mundial (CHIN & HE, 2016). Desde 2013, 900 projetos entraram em negociação, com valores que

¹⁷⁹ Este número corresponde a uma estimativa advinda dos projetos atualmente em negociação. As declarações do presidente Xi Jinping enfatizam o caráter aberto do plano, sendo que novos países podem se integrar a BRI em qualquer momento (CHIN e HE, 2016). Para uma análise específica dos projetos, além de previsões quanto aos possíveis riscos, ver The Economist (B), 2016.

chegam ao montante de US\$ 890 bilhões, sendo que a China afirma que os investimentos na BRI alcançarão o montante de aproximadamente US\$ 4 trilhões (ECONOMIST, 2016).

Pontualmente, esta pesquisa se situa no tema da inserção internacional da China e seus investimentos na América Latina no período de 2001-2018, sendo que o objeto deste presente trabalho é a Nova Rota da Seda, com foco em sua dimensão marítima. A delimitação geográfica do trabalho consiste na América Latina, sendo que esta região é apresentada, principalmente, através de sua relevância geopolítica. Desde o ano 2001 a China vem aumentando a sua projeção global, tendo lançado sua estratégia de inserção externa denominada “*Go Global*”, ponto que justifica a escolha da delimitação temporal desta pesquisa. A escolha deste tema, por sua vez, se deu em função do acelerado desenvolvimento econômico e o aumento da projeção internacional da China nas últimas décadas, que só foi possível, em grande medida, a partir do processo de abertura e reformas da economia chinesa promovida por Deng Xiaoping em 1978. Isso reforça a importância de que sejam produzidas análises críticas em relação à estratégia chinesa, considerando, sobretudo, os reflexos para economia política do Brasil. Com base nisto, o objetivo do presente trabalho é lançar alguns nuances sobre como a Nova Rota da Seda Marítima pode impactar o posicionamento do Brasil na economia-mundo capitalista.

A NOVA ROTA DA SEDA MARÍTIMA À LUZ DA PERSPECTIVA DOS SISTEMAS-MUNDO

De modo sistemático, o artigo de Xin Zhang¹⁸⁰ empreende uma análise assertiva sobre a Nova Rota da Seda Marítima chinesa e busca construir uma narrativa que represente e justifique o recente projeto da China, lançando luz sobre a interação do Estado chinês e do capital chinês. A partir do contato com o trabalho do autor, é possível identificar uma série de dinâmicas políticas e econômicas que emanam dessa relação e que influenciam o enorme esforço geopolítico da China. Seu ensaio é capaz de nos revelar que a China está

¹⁸⁰ ZHANG, Xin. 2017. Chinese Capitalism and the Maritime Silk Road: A World-Systems Perspective, **Geopolitics**, DOI: 10.1080/14650045.2017.1289371.

tentando se recuperar de um status semiperiférico na hierarquia do sistema mundial capitalista concomitante às últimas três décadas, que apresentaram um rápido crescimento econômico. Junto a isso, os últimos trinta anos mostraram sérios sinais de excesso de capital, de superprodução e retornos decrescentes para o capital, indicando o início de uma nova fase de contração e estagnação no longo ciclo da acumulação capitalista.¹⁸¹

Zhang (2017) também se mostra capaz de avançar na narrativa de Giovanni Arrighi (1994) e argumenta que a combinação entre a “lógica capital” e a “lógica territorial” dá tanto ao Estado chinês quanto ao capital chinês fortes incentivos e pressão para se engajar ativamente em uma “spatial fix” (correção espacial). Seu trabalho, no entanto, nos leva a presumir que a China tem reconfigurado sua visão geográfica para aumentar tanto a acumulação quanto a expansão do capital em uma dimensão espacial maior, culminando na Iniciativa da Nova Rota da Seda, incluindo a Nova Rota da Seda Marítima (NRSM), que também se constitui como o objeto de estudo da nossa agenda de pesquisa atual.

Oficialmente, a Nova Rota da Seda Marítima busca revitalizar os precedentes históricos da Antiga “Nova Rota da Seda” e promover a hiperconectividade moderna na Ásia, na África e na Europa, o que facilitaria a formação de uma economia-mundo reorganizada pelo Estado Chinês por meio de uma participação aberta e igualitária, possivelmente levando ao desenvolvimento comum de todos aos países envolvidos.¹⁸² No entanto, a natureza e o impacto de uma iniciativa tão grandiosa, especialmente a sua missão central de “conectividade”, ainda é altamente dependente da natureza híbrida do capitalismo chinês no sistema-mundo e de como a China dará engajamento o capitalismo em escala global (ZHANG, 2017). Dessa forma, a avaliação do autor nos parece considerar conscientemente um dos principais elementos chaves da Análise dos Sistemas- Mundo, isto é, que o sistema-mundo tem vida e perfaz seus itinerários históricos.

¹⁸¹ Bank of China, ‘Zhongguo shifou yijing chuxianle ziben guosheng’ (“Has China experienced capital glut”), BOC Research (Macro-observation). No 13 (2015), p.2.

¹⁸² National Development and Reform Commission, “Vision and Actions on Jointly Building the Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road”, 28 de março de 2015, disponível em: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html>.

Ao longo do seu desenvolvimento, podemos perceber também que o trabalho de Zhang (2017) ainda apoia a hipótese geral das pesquisas que vêm sendo desenvolvido por nós, a saber, que a NRSM deve ser vista como um processo com potencial de transformar o cenário geopolítico global. Em tal processo, por sua vez, a política e a economia são interativas, apoiam umas às outras (pelo menos do ponto de vista chinês) e implicam, na prática, interações em múltiplas formas e em múltiplos níveis. Para sustentar tal argumento, o economista chinês reconhece a necessária importância de que sejam feitas análises e estudos desde um ponto de vista da “longa duração” (“longue durée”), conceito histórico chave originário de Braudel (1984) e resgatado por Wallerstein (1974) e Arrighi (1994) em seus trabalhos seminais. Tal aporte metodológico permite que o autor identifique os ciclos de duradouros, as tendências e os padrões de mudança estrutural no sistema-mundo capitalista (SMC).

Ao adotar a perspectiva mundo-sistêmica em seu ensaio, Zhang (2017) também consegue ir além da atual leitura acadêmica acerca da Nova Rota da Seda Marítima, que, no geral, tende a ser predominantemente descritiva ou baseada em explicações tradicionais nas relações internacionais. Além disso, o autor se esforça em inserir as políticas econômicas do Estado Chinês em um contexto mais amplo, ou ainda dentro do sistema global variado da economia-mundo capitalista. Porém, o ensaio examina de forma limitada tanto as características mutáveis do capitalismo chinês em um sentido doméstico quanto as suas relações em evolução histórica com o sistema-mundo capitalista como um todo, o que McNally (2012) busca abordar especificamente.

Isso nos leva a perceber a necessidade de que seja feita uma compreensão e, sobretudo, um estudo mais aprofundado dos processos específicos que moldam a crescente influência geoeconômica da China por meio da Nova Rota da Seda Marítima, principalmente considerando o papel ativo que o Estado chinês adota nesta iniciativa. Como Braudel (1984) bem nos mostra quando discorre sobre a emergência da economia-mundo europeia no século XVIII, o desenvolvimento de um Estado forte esteve diretamente associado ao papel desempenhado pela máquina estatal. Isso nos leva a concluir que o desenvolvimento de Estados fortes nas áreas centrais do mundo

européu foi um componente essencial do desenvolvimento da economia-mundo capitalista contemporânea. Querendo ou não, os Estados foram os maiores empreendedores do século XVIII e esta lógica se mantém ainda hoje. Ademais, os Estados foram e continuam sendo os clientes essenciais dos mercadores. Para Wallerstein (1974), não há dúvida de que essa relação entre Estado-mercado se mostra como a essência do capitalismo, e não uma distorção ocasional de sua operação.

No caso do Estado Chinês, para compreender a natureza da Nova Rota da Seda Marítima e os interesses do Estado chinês que estão embutidos neste esquema, é imprescindível que se tenha em vista o período de reforma e abertura ocorridas a partir do início dos anos 1980. Neste contexto, o Estado chinês utilizou cada vez mais métricas capitalistas de incentivos econômicos para aumentar o papel do mercado na alocação de recursos. O foco nas “quatro modernizações” lideradas pelo Estado chinês e o desenvolvimentismo altamente pragmático do líder chinês Deng Xiaoping nos leva a visualizar a pretensão da China em alcançar os Estados capitalistas o mais rapidamente possível - enquanto mantinham o papel de liderança fundamental do partido comunista chinês. Apesar da reação conservadora de curta duração após o incidente de 4 de junho de 1989, quando o Estado partidário trouxe tropas para reprimir manifestantes pró- democracia na Praça da Paz Celestial em Pequim, a China ainda praticou políticas econômicas essencialmente liberais e se integrou ainda mais a uma ordem política mundial capitalista na década de 1990. Como a rivalidade bipolar da Guerra Fria chegou ao fim após 1991, a liderança dos EUA ajudou a economia-mundo capitalista a alcançar uma expansão sem precedentes e a tornar-se um sistema muito mais interdependente em escala global. Nesse contexto, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 simbolizou o passo seguinte mais significativo no processo de integração da China à economia-mundo capitalista (ZHANG, 2017).

Tendo em vista o processo de reforma e abertura em que se teve como liderança o Estado, desde o início dos anos 2000, enquanto sua economia doméstica continuava em expansão, o Estado Chinês vem assumindo um papel cada vez mais ativo nos investimentos e no comércio exterior. Desde então, ela

vem tornando-se o maior investidor e parceiro comercial de muitos países, com recursos que rivalizam com os do capitalismo tradicional dos países do centro da estrutura sistêmica.¹⁸³ Foi neste contexto que em 2013 o Presidente Xi Jinping anunciou a iniciativa “Nova Rota da Seda” (NRI), que vem ganhando cada vez mais status de maior prioridade para o novo governo e se tornado essencialmente um “projeto guarda-chuva” para a China. Assim, feita uma leitura sistemática do ensaio feito por Zhang (2017), coadunamos com a premissa elucidada pelo autor de que, como parte da Nova Rota da Seda, a NRSM é um dos mais recentes e, sem dúvidas, a mais grandiosa iniciativa econômica proposta e fortemente defendida pelo Estado Chinês para promover a internacionalização da economia chinesa.

Desse modo, consideramos que a Nova Rota da Seda Marítima está intrinsecamente associada ao capitalismo chinês, haja vista que, seguindo a lógica de Arrighi (1994), o Estado chinês se constitui como um “governante capitalista” que entra na fase B de contração e reestruturação como resultado do excesso de acumulação. Juntamente aos vários representantes do capital chinês, o Estado chinês tem sido obrigado a reconfigurar o “capitalismo chinês” em uma dimensão espacial muito maior para sustentar a acumulação e a expansão de capital. Por isso, o Estado se envolveu em uma “spatial fix” em uma escala sem precedentes, isto é, a partir da NRSM. A defesa do aumento da conectividade e a melhoria da integração comercial e financeira por meio do projeto é um exemplo claro disso, pois se destina a facilitar a continuação da maximização do lucro para os atores estatais e não-estatais chineses.

Ademais, ainda que a análise de Zhang (2017) se esforce para compreender a Nova Rota da Seda Marítima à luz do “capitalismo no estilo chinês” e pelas lentes da ASM, ela se mostra limitada em certos aspectos, o que, de modo geral, mostra a necessidade de se levar tal pesquisa a fundo. A princípio, ao classificar o desenvolvimento capitalista como exclusivamente “capitalismo chinês”, o autor, conscientemente ou não, nos leva a entender que

¹⁸³ Para ilustrar a dedicação do Estado chinês a um papel de liderança na economia regional e mundial, podemos exemplificar a ajuda oficial aos países em desenvolvimento em 2010 e 2011, que já superou todos os empréstimos do Banco Mundial para esses países. Para um estudo mais aprofundado, verificar “China’s Lending Hits New Heights”, publicado em 2011 por G. Dyer, J. Anderlinil e H. Sender na revista Financial Times.

a iniciativa encontra-se “fora” do sistema capitalista, isto é, a partir de um esquema que apresenta uma lógica capitalista diferente, quando, na verdade, este processo está conectado intrinsecamente à lógica e à estrutura capitalista per se. A NRSM nos parece consistir em um instrumento geopolítico e geoeconômico que, ao fim e ao cabo, também busca sustentar a expansão e a acumulação incessante de capital. Ainda que o Estado chinês o faça a partir de novas formas e nuances, este processo está, em outras palavras, intrinsecamente conectado à estrutura sistêmica e à lógica essencialmente do capital.

Cada mudança em curso na economia-mundo capitalista tem exigido novas soluções, sejam elas de natureza política, econômica ou sociocultural, juntamente à conseqüente geração de novos problemas. Conforme isso possa ou não se materializar na prática, é um desafio constante ao Estado Chinês se mostrar consciente disso e, mais ainda, ser cada vez mais capaz de gerir e superar as possíveis limitações futuras – independentemente de quais sejam elas. De todo modo, além da contribuição do trabalho de Xin Zhang (2017), qualquer análise a nível sistêmico deve levar em conta a natureza da competição capitalista global e os incentivos que ela cria para o Estado atrair o melhor capital humano, organizacional e inovador.

Nos resta analisar também se (e se sim, de que maneira) a tarefa de solucionar o excesso de capacidade doméstica chinesa durante a reestruturação da fase B irão afetar a participação supostamente aberta e igualitária da Nova Rota da Seda Marítima. É possível que o capitalismo híbrido do Estado Chinês e o seu complexo doméstico “sociedade-mercado-Estado” não sejam capazes de manter a sua forma e a sua natureza ao serem “exportados” para outros países através da hiperconectividade estabelecida pelo NRSM. Um desafio particularmente difícil para a China, dada a rápida e profunda financeirização da economia chinesa, será como evitar se tornar a próxima hegemonia financeira (ARRIGHI, 1994).

Assim, percebemos a partir da leitura de Zhang (2017) que para dar sentido ao ressurgimento do Estado Chinês e as suas implicações para o sistema-mundo capitalista, não basta examinarmos apenas a natureza estrutural do sistema interestatal, como geralmente se enfatiza no campo das

Relações Internacionais. É necessário, sobretudo, examinar a natureza do complexo “sociedade-mercado-Estado” na China e sua relação com o sistema-mundo capitalista como um todo. Nem a “conectividade” nem a Nova Rota da Seda Marítima por si só poderão nos dizer a natureza da recente expansão global da China.

COMO A NOVA ROTA DA SEDA MARÍTIMA TEM IMPACTADO O BRASIL

A Nova Rota da Seda, denominada como *Belt and Road Initiative*, tem como objetivos o aumento da conectividade do espaço eurasiático, a alocação eficiente de recursos e a coordenação de políticas econômicas, de modo a promover uma arquitetura regional e mundial de cooperação que seja aberta, inclusiva e que estimule o desenvolvimento conjunto dos países envolvidos no processo. Estes objetivos serão alcançados através da construção de capacidades, através da cooperação financeira, da liberalização do comércio e de investimentos (STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015). Para isto, o projeto possui cinco principais eixos de atuação: 1) comunicação, 2) conectividade (infraestrutura de transporte), 3) aumento dos fluxos monetários, 4) facilitação do comércio e 5) migração, visando à criação de uma área de cooperação que se estende desde o Pacífico Oeste indo até o mar Báltico (SARVÁRI & SZEIDOVICZ, 2016).

A BRI situa-se no contexto de reformulação do modelo produtivo chinês delineado no décimo terceiro plano econômico quinquenal, correspondente ao período entre 2016 a 2020. Entre outros aspectos, as medidas delineadas visam estimular a inovação e a reformulação de suas empresas estatais, migrando para setores como energia nuclear, transporte e logística, setor aeroespacial, indústria de defesa e ferrovias de alta velocidade. Portanto, a BRI possibilitaria a exportação da capacidade produtiva excedente das indústrias chinesas de aço, cimento, alumínio, entre outros materiais de base, de modo a auxiliar na transição e modernização do seu modelo produtivo interno (PRICE WATERHOUSE COOPERS, 2016). Busca-se reduzir as disparidades regionais e a relativa dependência da economia da China em relação à sua região oriental,

passando a integrar e desenvolver as províncias localizadas no oeste do país (HONG, 2016).

Destaca-se que a BRI não segue o padrão ocidental de estabelecimento de tratados multilaterais entre todos os países membros da iniciativa, o modelo chinês enfatiza as relações de negócios. Por esta razão, o plano é conduzido projeto por projeto e possui um caráter essencialmente bilateral, que acabará por produzir impactos na esfera regional (CLARKE, 2016). O governo chinês procura incentivar as empresas nacionais a acessar novos mercados, auxiliando com apoio diplomático, com a facilitação de acesso ao crédito no ambiente doméstico, além de simplificar as normas e restrições para a expansão internacional de suas empresas. O governo chinês fornece ainda apoio técnico para investimentos no setor de pesquisa e desenvolvimento no exterior. Esta estratégia se intensificou após a crise econômica de 2008, sendo capitaneada por grandes empresas estatais. Apenas recentemente o perfil das empresas chinesas que investem no exterior passou a ser predominantemente marcado pela atuação de empresas privadas ou público-privadas de menor porte (YEH & WHARTON, 2016).

A construção de ferrovias de alta velocidade parece ser o foco inicial da BRI. A China já possui experiência neste setor, tendo construído internamente 16.000 km de ferrovias de alta velocidade que passam pelos mais variados relevos e climas (JI, 2015 p. 506). O volume de comércio da China com os países que integram a BRI cresceu em uma média anual de 19% na última década, sendo que no ano de 2013, os aproximadamente 65 países da Rota da Seda representaram 25% do volume total de comércio da China (em um valor de US\$ 1.04 trilhões). Adicionalmente, os países ao longo da Rota da Seda já representaram no ano de 2015, cerca de 20% dos Investimentos Diretos Externos da China. Estima-se que os países da rota da seda têm uma necessidade de US\$ 8 trilhões de investimentos em infraestrutura para o período de 2010-2020 (JI, 2015, p. 504-505).

O projeto irá depender da aceitação pelos demais Estados participantes de que os preceitos pretendidos pela China atendam igualmente aos seus interesses, ou seja, dependerá da capacidade de construção de legitimidade por parte da China, para usar o conceito de hegemonia cunhado por Robert Cox (1986; 1993). A hegemonia pode ser compreendida como a combinação entre

coerção e consentimento. Ou seja, a hegemonia não pode existir apenas pela supremacia de recursos ou dominação, mas deve ser reiterada pela noção geral de que a ordem promovida pelo agente hegemônico beneficia os outros componentes do sistema. A institucionalização e legitimidade promovidas por determinada potência em ascensão, mesmo que em âmbito regional e em seu contexto histórico particular, constitui uma forma de tentar estabilizar e perpetuar, de certa maneira, as condições pelas quais o ordenamento se orienta (COX, 1986; 1993).

As principais incertezas acerca da viabilidade da BRI recaem principalmente sobre dois aspectos: 1) a magnitude dos investimentos anunciados e a grande quantidade de países envolvidos – implicando uma enorme necessidade de financiamento e articulação de cooperação internacional para que o projeto funcione no longo prazo; e 2) a possibilidade de oposição de atores importantes (Estados Unidos, Índia, Rússia, entre outros), que poderiam ver esta iniciativa como uma tentativa de ascensão da China, através da projeção de influência e alteração da balança de poder regional, devido a grande relevância geopolítica da massa continental Eurasiática e latino-americana.

No plano prático da política internacional, o projeto chinês tem causado grande debate em função do seu potencial. Em agosto de 2018, Senadores dos Estados Unidos enviaram uma carta ao atual Secretário do Estado norte-americano, Mike Pompeo, e ao Secretário do Tesouro dos EUA, Steven T. Mnuchin, manifestando preocupação com os empréstimos abrangidos pela BRI e indagando sobre como o Fundo Monetário Internacional (FMI) pode ajudar a evitar o que eles denominam de “debt trap”¹⁸⁴. Por meio do comunicado, os Senadores fizeram os seguintes questionamentos ao FMI:

Como vocês pretendem aumentar os riscos do financiamento de infraestrutura chinesa através da BRI com o FMI? Vocês acreditam que outros países pedirão uma ajuda do FMI devido à BRI? Quais países? Sendo o maior contribuinte do FMI, como os EUA podem usar sua influência para garantir que os termos de resgate impeçam a continuação de projetos da BRI em andamento ou o início de seus novos projetos? Como os EUA podem trabalhar com aliados e parceiros para ajudar os países que lutam para pagar as dívidas devidas à BRI? Como os EUA podem trabalhar com aliados e parceiros para apresentar uma alternativa aos países em desenvolvimento em

¹⁸⁴ <https://www.ft.com/content/c2238d7a-0df9-11e60b41f-0beb7e589515>

relação a fundos de investimentos e financiamento de infraestrutura?
(UNITED STATES SENATE, 2018, p. 2, *tradução nossa*).

Em seu discurso no 19º Congresso do Partido, o presidente Xi Jinping, por sua vez, declarou que “o desenvolvimento da China não representa uma ameaça para nenhum outro país. Não importa em que estágio de desenvolvimento ela alcance, a China nunca buscará hegemonia ou se empenhará em expansão”.¹⁸⁵ Mas para os EUA, essa afirmação é fundamentalmente falsa. Segundo eles, o verdadeiro objetivo da BRI é a criação de uma ordem mundial econômica dominada pela China: “É imperativo que os EUA se oponham às tentativas da China de manter outros países financeiramente reféns e forçar resgates que aumentem suas metas geoestratégicas” (UNITED STATES SENATE, 2018, p. 3, *tradução nossa*).

Como se vê, o tema tem sido objeto de muitas discussões em função do potencial impacto que o projeto tem e pode vir a exercer na região asiática e, sobretudo, na economia-mundo capitalista. Desse modo, o documento elaborado pelo senado norte-americano ao FMI há oito meses demonstra, no plano prático, a preocupação com o avanço chinês por meio da BRI. Ao mesmo tempo em que muitos analistas e intelectuais interpretam a iniciativa chinesa com entusiasmo, há quem questione a capacidade do Estado chinês de coordenar e cooperar com eficácia na esfera (geo)econômica internacional. Ainda assim, entre críticas e apoio, o projeto avança. Por isso, o debate acadêmico e midiático se solidifica, mostrando a urgente necessidade de refletirmos sobre seus impactos, haja vista que a BRI parece poder incluir o Brasil.

À medida que a China tenta recuperar o status de semi-periferia na hierarquia do sistema-mundo capitalista, as últimas três décadas de rápido crescimento econômico chinês mostraram sinais agudos de superacumulação, indicando o início de uma fase de contração e estagnação (ZHANG, 2017). Assim, a combinação da “lógica capitalista” e da “lógica territorialista” na leitura de Arrighi (1994) dá tanto ao Estado chinês quanto ao capital chinês fortes incentivos e pressão para se engajar ativamente no que David Harvey chama

¹⁸⁵ <https://www.aspeninstitute.org/blog-posts/china-ambitious-plan-reshape-world-power/>

de um “ajuste espacial” (originalmente “*spatial fix*”) através da expansão da sua visão geográfica, em busca de mais acumulação de capital e de se expandir em uma dimensão espacial maior. Seu trabalho, no entanto, nos leva a presumir que a China tem reconfigurado sua visão geográfica para aumentar tanto a acumulação quanto a expansão do capital em uma dimensão espacial maior, culminando na Iniciativa da Nova Rota da Seda, incluindo o componente marítimo.

Zhang (2017) também argumenta que a Nova Rota da Seda Marítima deve ser vista como um processo com potencial de transformar o cenário geopolítico global. Em tal processo, por sua vez, a política e a economia são interativas, apoiam umas às outras (pelo menos do ponto de vista chinês) e implicam, na prática, interações em múltiplas formas e em múltiplos níveis. Para sustentar tal argumento, o economista chinês reconhece a necessária importância de que sejam feitas análises e estudos desde um ponto de vista da “longa duração” (“*longue durée*”), conceito histórico chave originário de Braudel (1984) e resgatado por Wallerstein (1974) e Arrighi (1994) em seus trabalhos seminais. Tal aporte metodológico permite que o autor identifique os ciclos de longa duração, as tendências e os padrões de mudança estrutural no sistema-mundo capitalista (SMC).

Isso nos leva a perceber a necessidade de que seja feita uma compreensão e, sobretudo, um estudo mais aprofundado dos processos específicos que moldam a crescente influência geoeconômica da China por meio da Nova Rota da Seda Marítima, principalmente considerando o papel ativo que o Estado chinês adota nesta iniciativa. Como Braudel (1984) bem nos mostra quando discorre sobre a emergência da economia-mundo europeia no século XVIII, o desenvolvimento de uma economia nacional forte esteve diretamente associado ao papel desempenhado pela máquina estatal. Isso nos leva a concluir que o desenvolvimento de Estados fortes nas áreas centrais do mundo europeu foi um componente essencial do desenvolvimento da economia-mundo capitalista contemporânea. Querendo ou não, os Estados foram os maiores empreendedores do século XVIII e esta lógica se mantém ainda hoje. Ademais, os Estados foram e continuam sendo os clientes essenciais dos mercadores. Não há dúvida de que essa relação entre Estado-

mercado se mostra como a essência do capitalismo, e não uma distorção ocasional de sua operação (WALLERSTEIN, 1974).

No caso do Estado Chinês, para compreender a natureza da Nova Rota da Seda Marítima e os interesses do Estado chinês que estão embutidos neste esquema, é imprescindível que se tenha em vista o período de reforma e abertura ocorridas a partir do ano de 1978. Neste contexto, o Estado chinês utilizou cada vez mais métricas capitalistas de incentivos econômicos para aumentar o papel do mercado na alocação de recursos. O foco nas “quatro modernizações” lideradas pelo Estado chinês e o desenvolvimentismo altamente pragmático do líder chinês Deng Xiaoping nos leva a visualizar a pretensão da China em alcançar os Estados capitalistas o mais rapidamente possível - enquanto mantinham o papel de liderança fundamental do partido comunista chinês. Somado a isso, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 simbolizou o passo seguinte mais significativo no processo de integração da China à economia-mundo capitalista (ZHANG, 2017).

Tendo em vista o processo de reforma e abertura em que se teve como liderança o Estado, desde o início dos anos 2000, enquanto sua economia doméstica continuava em expansão, o Estado Chinês vem assumindo um papel cada vez mais ativo nos investimentos e no comércio exterior. Desde então, a China vem se tornando o maior investidor e parceiro comercial de muitos países, com recursos que rivalizam com os do capitalismo tradicional dos países do centro da estrutura sistêmica. É neste contexto que o Brasil ganha destaque nesta pesquisa, considerando que a China tem sido o maior parceiro comercial do país desde 2009 (DREYER, 2019).

Em janeiro de 2018, Pequim havia convidado a América Latina e o Caribe para fazer parte da Nova Rota da Seda. A oferta foi feita pelo ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, durante reunião com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). “A China sempre estará comprometida com o caminho do desenvolvimento pacífico e com a estratégia “win-win” de abertura e está pronta para compartilhar dividendos de desenvolvimento com todos os países”, disse Wang em reunião com os 33 países da CELAC. Na ocasião, o bloco latino e a China assinaram uma espécie

de acordo de princípios que rejeita o “unilateralismo”. O chanceler chinês destacou a importância de melhorar a conectividade entre mar e terra e citou a necessidade de construir conjuntamente “logística, eletricidade e percursos de informação”. Conforme destacado na reportagem publicada pelo canal de notícias Sputnik Brasil, “Pequim tenta seduzir a América Latina com um investimento de US\$250 bilhões em infraestrutura na próxima década”. Vale destacar que a China já é o principal parceiro comercial do Brasil, da Argentina e do Chile (SPUTNIK BRASIL, 2018, *online*).

Ainda assim, o chanceler chinês, negou que esteja em curso uma competição por influência. Em suas palavras, “não tem nada a ver com concorrência geopolítica. [A China] Segue o princípio de alcançar o crescimento compartilhado através da discussão e colaboração”. De fato, parece que a China busca ampliar seu leque comercial com a região, deixando de apenas comprar matérias-primas para também movimentar setores como o comércio digital e o comércio de veículos para a América Latina. Para o vice-chanceler do Brasil, Marcos Galvão, “nossas relações com a China são amplas. Isto [reunião entre CELAC e China] é mais uma ferramenta para o Brasil trabalhar com a China. Juntos, identificamos novas áreas de cooperação” (SPUTNIK BRASIL, 2018, *online*).

A BRI também foi tema de um grande Seminário realizado em setembro de 2018 em Nanjing. Denominado “II Seminário China América Latina: diálogo entre civilizações e a nova Rota da Seda”¹⁸⁶, o evento reuniu representantes de países latino-americanos, assim como do Partido Comunista chinês, acadêmicos e pesquisadores de diferentes países para debater o futuro do projeto. Presente no evento, o correspondente do Jornal do Comércio, Thiago Copetti, defende

¹⁸⁶ O II Seminário Internacional “China e América Latina: Diálogo Entre Civilizações” ocorreu entre os dias 8 e 9 de setembro de 2018 na cidade de Nanjing, na província de Jiangsu. O evento foi convocado pelo Gabinete de Assuntos Externos do governo de Jiangsu, pelo Instituto da América Latina, Academia Chinesa de Ciências Sociais, e pela editora Blossom Press do Grupo de Publicações Internacionais da China. A organização coube à Universidade de Economia e Finanças de Nanjing. O tema principal do evento foi “O Cinturão e Rota: Um canal para o diálogo entre as civilizações sino-latino-americanas”. Mais de 100 funcionários do governo, diplomatas, empresários, acadêmicos, jornalistas, bem como representantes de organismos de difusão de cultura provenientes de 13 países latino-americanos e da China participaram no seminário (DIÁRIO DO POVO ONLINE, 2018, *online*).

que a BRI tem se voltado para a América Latina e demonstrado interesse explícito em integrar o Brasil, que já foi convidado para fazer parte dela.

“Hoje, 10 países latino-americanos já assinaram a adesão ao programa de investimentos e financiamentos. O Brasil foi convidado, oficialmente, a integrar o projeto, mas ainda avalia. Assinar o documento de participação na iniciativa não estaria condicionado a nenhuma exigência especial, em tese. **Mas integrar o projeto significa, resumidamente, aceitar e priorizar a parceria com empresas chinesas para construir estradas, ferrovias e portos para melhorar a logística do País.** E, ao assinar o acordo, se poderia ter acesso a três grandes fundos chineses de financiamento (JORNAL DO COMÉRCIO, 2018, *online*, grifos nosso).

Nota-se, portanto, que o Brasil já foi convidado a fazer parte da BRI. Todavia, apesar da grande carência de recursos para desenvolver a logística brasileira e a igualmente imensa falta de recursos para investir no setor, o embaixador brasileiro na China, Marcos Caramuru de Paiva, diz que o Brasil estuda vantagens e desvantagens do acordo de adesão à iniciativa. Sem dar maiores detalhes do que poderiam ser as desvantagens, afirma que, independentemente BRI, o país seguirá recebendo investimentos chineses.

Ingressando ou não (no projeto), o Brasil segue no foco dos investimentos chineses. A Belt and Road me parece mais um agrupamento de projetos sob um mesmo *slogan*. Não creio que apenas por isso o Brasil receberá mais ou menos recursos” (Paiva, apud JORNAL DO COMÉRCIO, 2018, *online*).

Gaio Doria, pesquisador brasileiro com doutorado recém-concluído na Universidade do Povo da China e convidado para participar no II Seminário Internacional “China e América Latina: Diálogo Entre Civilizações”, realizado em setembro de 2018, esclarece que não existem pré-requisitos para que um país ingresse na iniciativa. “É uma proposta de interesses mútuos, não é predatório ou impõe contrapartidas complexas como ocorre com o FMI” (DORIA, apud JORNAL DO COMÉRCIO, 2018, *online*). Ele também relativiza uma possível perda de aporte de recursos no Brasil pela não adesão, até o momento, ao projeto e, como exemplo, menciona a Ferrovia Transoceânica (que ligaria o Brasil ao Oceano Pacífico através do Peru), tão almejada por agricultores brasileiros e que poderia receber financiamento chinês, caso o País ingresse no

projeto. O objetivo seria reduzir custos, tanto para o produtor brasileiro quanto para o importador chinês. E a obra, claro, seria feita por uma empresa chinesa (JORNAL DO COMÉRCIO, 2018).

A partir disto, parte da presente pesquisa também pretende investigar futuramente por quê o Brasil ainda não aderiu ao projeto, considerando que a iniciativa adota uma postura de alargamento dos países membros e neste aspecto, como podemos perceber, o Brasil é um possível futuro membro, por ser um dos maiores parceiros político-comerciais da China (BREYER, 2019). Tendo em vista a relevância de se aprofundar os conhecimentos sobre a Nova Roda da Seda, é de suma importância, no âmbito acadêmico, o aprofundamento desta temática para evitar um déficit de conhecimento científico e, ao mesmo tempo, crítico brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a Nova Rota da Seda chinesa e o seu componente marítimo tem chamado cada vez mais a atenção de acadêmicos e formuladores de políticas ao redor do mundo. Foi esta razão que levou o economista chinês Xin Zhang, em 2017, a destacar o papel da iniciativa chinesa à luz da Análise dos Sistemas-Mundo por meio do trabalho intitulado “Chinese Capitalism and the Maritime Silk Road: A WorldSystems Perspective”. Embora o autor não defina qual será o resultado final da Nova Rota da Seda Marítima do século XXI, ou mesmo a natureza das ações políticas, econômicas e geopolíticas futuras, o esforço realizado por ele certamente nos mostra que se trata de um projeto geopolítico com potencial para transformar a dinâmica da expansão e da acumulação capitalista chinesa. De modo sistemático, Zhang (2017) nos atenta para a necessidade de apreendermos adequadamente a Nova Rota da Seda Marítima, isto é, dando a devida atenção mútua às variáveis políticas, econômicas e sociais. Além disso, ao considerarmos um projeto de grande escala como este, é necessário também nos atentarmos aos atores situados em múltiplos níveis e aos elementos discursivos e reais, responsáveis pelas dinâmicas situadas na economia-mundo capitalista.

Sabemos que todos os fenômenos, sejam eles de natureza política,

econômica, social ou geopolítica, são frutos de processos históricos e que, por isso, eles devem ser analisados de acordo com o contexto em que ocorrem. Zhang (2017) se mostra capaz de ver a Nova Rota da Seda Marítima desta forma e interpreta a iniciativa como um processo político geográfico localizado no tempo e no espaço que deve ser entendido em toda a sua complexidade. Por meio de seu trabalho, o autor também compreende as suas especificidades, obedecendo um dos pilares centrais da perspectiva dos Sistemas-Mundo, a saber, a premissa de que nenhum processo ocorre por acaso ou de forma isolada.

O economista chinês ainda afirma que não está claro se através de iniciativas como a da NRSM, ao modelo chinês (“capitalism, Chinese style”), será capaz de injetar um novo dinamismo no atual sistema-mundo. Também parece incerto se ela irá desencadear uma transição de poder fundamentalmente diferente ou se será apenas um capítulo autodestrutivo de curta duração nos longos ciclos da competição hegemônica capitalista. O sucesso ou fracasso do projeto será determinado tanto pelas características internas do capitalismo chinês quanto por sua posição relativa no sistema-mundo capitalista (ZHANG, 2017).

Ao fim e ao cabo, até o presente momento, concluímos que o que irá permitir o sucesso do projeto de conectividade econômica chinesa e o processo de expansão territorial e capitalista irá demandar informações cada vez mais assertivas e estratégicas por parte da China, pois são elas que lhe permitirá produzir tal resultado. Ainda assim, a imbricação dos objetivos econômicos com os meios territoriais, e vice-versa, sugere novas pesquisas sobre a China no sistema-mundo e as iniciativas do Estado Chinês na competição interestatal. O trabalho do autor nos levou a concluir que para as próximas pesquisas a serem feitas, nos parece ser adequado, a priori, adotar como princípio metodológico o Estado Chinês como gestor da Nova Rota da Seda Marítima, ao mesmo tempo em que consideramos o processo de expansão do capitalismo histórico.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times* (London; New York: Verso, 1994).

_____. Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-first Century (London; New York: Verso 2007).

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.

CLARKE, Michael. Beijing's March West: One Belt One Road and China's Continental Frontiers in the 21st Century. Disponível em <<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Clarke-PSA-2016-paper.pdf>>. Último acesso em: 05 abr. 2019.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, Millenium Journal of International Studies, 1986. Disponível em: <http://www.uni-erfurt.de/fileadmin/public_docs/Internationale_Beziehungen/cox.pdf>. Acesso em 02>. Último acesso em: 03 abr. 2019.

COX, Robert, Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method, p. 49-67 (in.) GILL, Stephen (Org.). Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

DIÁRIO DO POVO. II Seminário Internacional “China e América Latina: Diálogo Entre Civilizações” realizado com êxito. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2018/0910/c309806-9499109.html>>. Último acesso em: 17 jan. 2019.

DREYER, June Teufel. The Belt, The Road, and Latin America. Foreign Policy Research Institute. January 16, 2019. Disponível em: <<https://www.fpri.org/article/2019/01/the-belt-the-road-and-latin-america/>>. Último acesso em: 03 abr. 2019

HONG, Zhao. China's One Belt One Road: an overview of the debate. ISEAS – Yusof Ishak Institute. Singapura: 2016.

JI, Miao. Expectations and Realities: managing the risks of Belt and Road Initiative. China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 1, No. 3, p.497-522, 2015.

KOTZ, R. L. A Nova Rota da Seda: entre a tradição histórica e o projeto geoestratégico para o futuro. 2018. 138 pp. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais,

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. China's 13th Five Year Plan: Prosperity for the masses by 2020. Disponível em: <http://www.pwccn.com/webmedia/doc/635835257136032309_prosperity_masses_2020.pdf>. Último acesso em: 06 abr. 2019.

SARVÁRI, Balász. SZEIDOVICZ, Anna. The Political Economics of the New Silk Road. *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 6, N. 1 (20), 2016.

SPUTNIK BRASIL. China convida América Latina e Caribe para Nova Rota da Seda. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/mundo/2018012210340097-china-convida-america-latina-caribe-nova-rota-seda/>>. Último acesso em: 17 jan. 2019.

XI, Jinping. 2014. Carry Forward the Five Principles of Peaceful Coexistence to Build a Better World Through Win-Win Cooperation. Speech delivered at the Meeting Marking the 60th Anniversary of the Initiation of the Five Principles of Peaceful Coexistence, June 28. Disponível em: <http://www.china.org.cn/world/2014-07/07/content_32876905.htm>. Último acesso em: 22 jan. 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. A análise dos sistemas-mundo como movimento do saber. In: *O Brasil e o Capitalismo Histórico: passado e presente na Análise dos Sistemas- Mundo*. Org. Pedro Antonio Vieira, Rosângela de Lima Vieira, Felipe Amin Filomeno. – São Paulo, SP: Cultura Acadêmica Editora, 2012, pp. 17-28.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world-system I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Academic Press, Inc., 1974.

YEH, Emily T. *The geoeconomics and geopolitics of Chinese Development and investment in Asia*. Eurasian Geography and Economics Review. Routledge, Cornell University, 2016.

ZHANG, Xin. 2017. *Chinese Capitalism and the Maritime Silk Road: A World-Systems Perspective*, Geopolitics, DOI: 10.1080/14650045.2017.1289371.

A Armadilha de Renda Média: uma abordagem a partir da Economia Política Internacional

Matheus de Freitas Cecílio¹⁸⁷

O conceito de armadilha de renda média surge em 2007 no contexto de um estudo do Banco Mundial cujo objetivo era o de explicar o aparente refreamento de algumas economias do Sudeste Asiático. No decorrer da década que se passou desde sua criação, muitas outras instituições financeiras se valeram do termo e uma literatura se formou ao redor do conceito. No entendimento da pesquisa resumida nesta presente proposta de trabalho, a literatura sobre o conceito de armadilha de renda média formada no seio das instituições financeiras internacionais apresenta diversas limitações no que se refere ao potencial explicativo do desenvolvimento de economias capitalistas no dado sistema interestatal competitivo. O objetivo da pesquisa consubstanciada nesta proposta de trabalho é o de examinar as limitações contidas nesta literatura supracitada sobre a armadilha de renda média ao trazer como elementos explicativos preferenciais tens relacionados à Economia Política Internacional e às Relações Internacionais. Consta como fim último, portanto, a sofisticação do entendimento sobre os obstáculos existentes no caminho do desenvolvimento das unidades territoriais dentro do escopo de um sistema interestatal capitalista competitivo.

Palavras-chave: armadilha de renda média; desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

A questão da armadilha de renda média, essencialmente, significa uma reflexão acerca dos desencontros e obstáculos presentes nos diferentes

¹⁸⁷ Bacharel em Relações Internacionais pela FFC - UNESP, campus de Marília. Mestrando em Economia Política Internacional pelo PEPI/IE-UFRJ.

caminhos e trajetórias de desenvolvimento dos países. Ela se conecta, neste sentido, umbilicalmente à teoria e à observação histórica-prática do desenvolvimento. Não há definição universalmente aceita do termo “armadilha de renda média” na literatura, sendo que o conceito vem sendo recentemente usado para se referir às economias aparentemente “presas” na condição de renda média (FELIPE, KUMAR & GALOPE; 2014). Contudo, o termo vem ganhando especial atenção por parte das instituições financeiras internacionais, como evidenciado pelo crescente número de estudos (ASIAN DEVELOPMENT BANK; 2014; WORLD BANK; 2013). Sua primeira menção, pelos economistas do Banco Mundial Indermit Gill e Homi Kharas, data de 2007, e foi utilizada para categorizar economias do Leste Asiático que cresceram rapidamente e aparentemente estagnaram (ROBERTSON; YE; 2013). Ou seja, o termo é bastante novo, contando pouco mais de dez anos de uso, e foi gestado dentro do quadro das instituições financeiras internacionais.

Ao lado de outros estudos recentes, os criadores do termo levantaram a hipótese de que, para sustentar o crescimento e ultrapassar a banda de renda média, as economias devem realizar “significativas reformas” nas instituições de política econômica e nos processos políticos (ROBERTSON; YE; 2013). Outros autores levantam a hipótese de que não se pode falar em armadilha de renda média, apenas em “ritmos diferentes de crescimento” dos países (FELIPE, KUMAR & GALOPE; 2014). Ou seja, de modo geral, nesta perspectiva, pensar a armadilha de renda média inclui pensar o que os países nela presos estão fazendo de errado, quais reformas são necessárias, o que deve mudar.

Tendo em vista que a questão da armadilha de renda média se entrelaça tão profundamente com outros elementos, fazendo referência à mais ampla categoria da teoria do desenvolvimento, e que o termo é bastante recente; não é de se estranhar que diferentes autores e escolas tratem do tema sob diferentes ângulos e teorizações. “Armadilha de renda média”, dependendo da perspectiva, pode significar o mesmo que “armadilha do subdesenvolvimento”. Para outros referenciais, um país em condição de renda média nada mais é do que um país “semiperiférico” (ARRIGHI, 1997). Enfim, não há clareza cirúrgica para se tratar

do conceito de “armadilha de renda média”, embora seja imprescindível defini-lo e identificá-lo como um processo histórico e observável, previsto teoricamente.

Embora, como exposto anteriormente, não haja definição universalmente aceita na literatura para armadilha de renda média (FELIPE, KUMAR & GALOPE; 2014), é imprescindível retratar o processo comumente aceito que constituiria a supracitada armadilha: o desenvolvimento econômico inicial é impulsionado pelo baixo preço do trabalho (baixos salários); conforme as atividades produtivas sobem na escala da complexidade econômica, a produtividade se eleva e os salários aumentam; com o tempo, torna-se imperativo que a referida economia, para sustentar seus níveis de crescimento, dê um salto em direção à fronteira tecnológica, avançando substancialmente na escala da complexidade econômica, incrementando a produtividade e passando a produzir bens de mais alto valor agregado e maior conteúdo tecnológico. Como consta em um relatório do Banco Mundial:

Países de renda média podem enfrentar desafios particulares pois as estratégias de crescimento que funcionaram quando eles eram pobres não servem mais às suas circunstâncias. Por exemplo, a realocação de trabalho da agricultura para a indústria é um motor chave de crescimento em economias de baixa renda. Mas, na medida em que esse processo amadurece, os ganhos ligados à realocação do trabalho excedente começam a evaporar, salários crescem, retornos aos investimentos tornam-se decrescentes, implicando necessidade por um novo motor de crescimento. Países de renda média que ficam ‘presos’ falham em sustentar um crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) (WORLD BANK GROUP, 2017).¹⁸⁸

¹⁸⁸ No original, em inglês: “Middle-income countries may face particular challenges because growth strategies that were successful while they were poor no longer suit their circumstances. For example, the reallocation of labor from agriculture to industry is a key driver of growth in low-income economies. But as this process matures, the gains from reallocating surplus labor begin to evaporate, wages begin to rise, and decreasing marginal returns to investment set in,

É importante ressaltar que, na atual divisão internacional do trabalho, os países ‘presos’ na condição de renda média encontram dificuldades em se inserir no mercado mundial, não sendo capazes de competir com os países de renda baixa, nem com os de renda alta, encontrando-se em uma espécie de “limbo produtivo”. Nas palavras de Sonaglio, Missio e Pereira:

Esses países (*de renda média*) ficam incapacitados de competir com as economias de baixa renda, já que elas contam com baixos salários e com uma pauta de exportação baseada em manufaturados menos intensivos em tecnologias e, ao mesmo tempo, são incapazes de competir com economias avançadas, nos setores de alta tecnologia (SONAGLIO, MISSIO & PEREIRA, 2017, *adição nossa*).

Ou seja, os países nesta condição ficam localizados em uma banda de renda que não lhes permite a inserção em nenhum dos lados da divisão internacional do trabalho – ou intensivo em trabalho, ou intensivo em tecnologias.

Se a explicação tópica do fenômeno conhecido como armadilha de renda média pode não ser particularmente contencioso, analisar este fenômeno à luz da história das relações internacionais pode. A imperatividade de tal salto tecnológico pode se apresentar como movimento suave e tranquilo no papel, mas, em termos históricos, se apresenta como um desafio de grandes proporções. Não apenas as teorias a respeito do desenvolvimento sugerem múltiplos caminhos, como também a experiência histórica deixa o observador perplexo à medida em que oferece plural gama de trajetórias.

Sendo assim, a questão da armadilha de renda média se configura como um problema histórico de mais alto nível e importância, intimamente ligado à questão do desenvolvimento: segundo um estudo do Banco Mundial, a maioria dos países que se encontravam em condição de renda média em 1960 continuava no mesmo patamar em 2008, sendo que apenas treze subiram de

implying a need for a new source of growth. Middle- income countries that become “trapped” fail to sustain total factor productivity (TFP) growth.” (WORLD BANK GROUP, 2017).

patamar durante este período, alcançando o nível de alta renda per capita (BANCO MUNDIAL, 2013).

A armadilha de renda média, como já foi exposto, não é um problema de exclusividade da prática, da observação histórica, mas diz respeito também à grande contenda em termos teóricos. Alice Amsden, grande referência no tocante aos processos de desenvolvimento e industrialização sul-coreanos, aproxima-se de vertente institucionalista ao examinar a trajetória de (ou falta de) desenvolvimento de países de industrialização tardia e debruçar-se sobre as ferramentas de desenvolvimento utilizadas ou não por cada sociedade, em sua obra “*A Ascensão do Resto*” (2009). Nesta perspectiva, o foco recai sobre quais dinâmicas, quais elementos, quais ferramentas cada país empregou, e como elas surtiram efeito ou não (AMSDEN, 2009).

Em Amsden, o principal elemento ao qual devemos levar nossos olhares se desejarmos compreender o sucesso ou o fracasso dos países de industrialização tardia (aos quais a autora dá o nome de “resto”), é o que a autora alcunha de “*mecanismos de controle*” (AMSDEN, 2009). Ou seja, posto de modo grosseiro, o sucesso ou insucesso dos países será determinado, em última instância, pela qualidade de cada “mecanismo de controle”, pela qualidade das instituições macroeconômicas (bancos de desenvolvimento, barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias, subsídios para exportações, etc.) inseridas neste mecanismo “original” e “heterodoxo” (AMSDEN, 2009).

Para os teóricos do sistema mundo, a questão do desenvolvimento (e de superação da armadilha de renda média, por conseguinte) se configura de maneira sistêmica, no sentido de que só pode ser entendido se o capitalismo for levado em conta como um sistema global. Arrighi, por exemplo, em “*A Ilusão do Desenvolvimento*”, avançará a noção de que pouquíssimo espaço de manobra é garantido aos países. O sistema interestatal capitalista chama a atenção pela sua rigidez, e as eventuais “promoções” e “demonções” são apenas exceções que confirmam a regra, qual seja, a da rigidez do sistema. São os movimentos gerais de grande escopo do capitalismo global que assentarão a parte reservada à cada “categoria” de Estados: núcleo orgânico, semiperiferia, e periferia (ARRIGHI,

1997). Isso não significa, evidentemente, que os Estados são meros expectadores deste processo. Cada Estado possui a capacidade de e age no sentido de melhorar a gama de atividades produtivas que se reúne sob sua jurisdição. Nesta perspectiva, é muito fácil com que os Estados ricos permaneçam ricos, e muito complicado com que os Estados pobres ou ‘semiperiféricos’ (de renda média) ascendam. Não há “armadilha de renda média”, na verdade, nesta perspectiva, o próprio sistema é uma armadilha. Como exposto anteriormente, contudo, isto não quer dizer que casos individuais de ascensão (ou rebaixamento) não existam (ARRIGHI, 1997).

Como exposto, a questão da armadilha de renda média, intimamente ligada às perguntas mais amplas da teoria do desenvolvimento, suscita uma miríade de interpretações e visões. O objetivo do texto aqui presente é o de investigar este conceito de maneira crítica, de modo em que se possa entender a natureza de suas limitações.

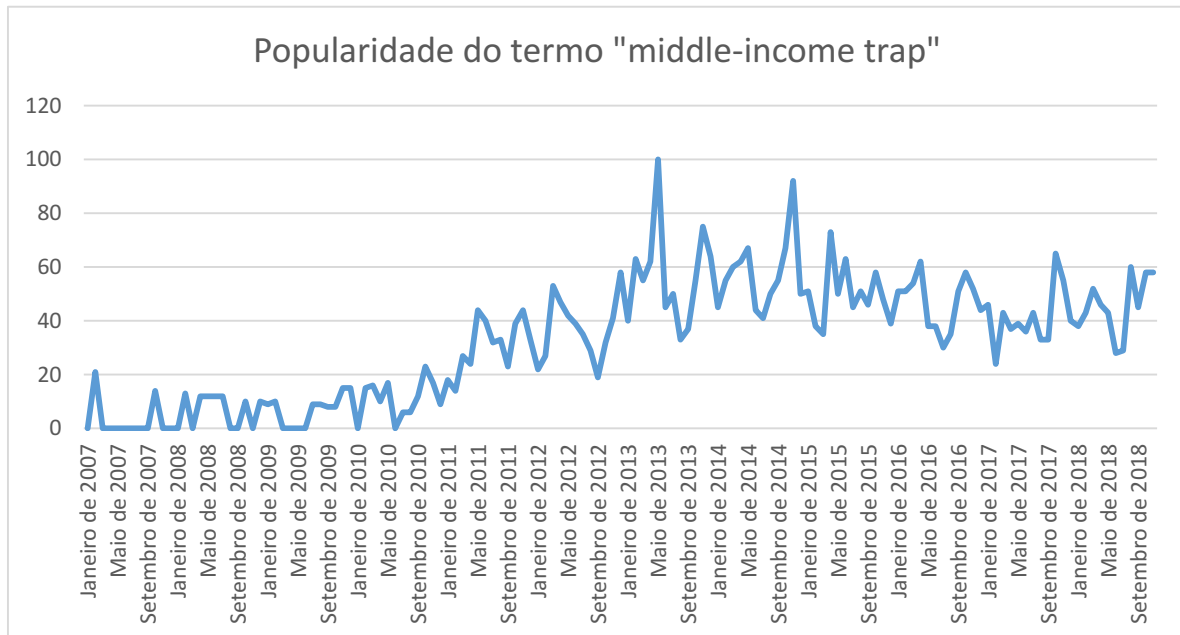
2. OS LIMITES DO CONCEITO

Em primeiro lugar, faz-se necessário um aviso. Como explicitado anteriormente, o conceito de armadilha de renda média é relativamente novo e foi gestado de maneira difusa, ou seja, por muitas instituições em um curto espaço de tempo. Embora a sua origem remeta ao Banco Mundial (2007), muitas outras instituições financeiras internacionais passaram a empregar o termo no contexto das mais variadas análises. Como exemplo, citamos estudos do Banco de Desenvolvimento Asiático (2017; 2018); um grande número de trabalhos do FMI (desde 2013); e também estudos recentes do Banco Central Europeu.¹⁸⁹

No que se refere à crescente popularidade e à difusão do termo, a figura 1, elaborada com base nos dados fornecidos pelo “Google Trends” e que indica a popularidade de um tema nos motores de busca do Google; nos ajuda a perceber o impacto do surgimento do termo:

¹⁸⁹ O grande número de estudos e trabalhos que envolvem o conceito de armadilha de renda média (middle income trap, no inglês) no contexto das instituições financeiras internacionais pode ser facilmente verificado mediante uma visita ao site das referidas instituições.

Figura 1. Popularidade do termo “middle-income trap”.



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Google Trends em novembro de 2018.

Contudo, apesar da grande variedade de usos do conceito, é obrigatório que se faça uma espécie de consolidação do seu significado, a fim de que se obtenha clareza sobre o que se procura criticar. Dessa forma, o texto aqui presente considera as principais linhas argumentativas da maioria dos estudos no contexto das instituições financeiras internacionais. Cabe agora prosseguir, então, ao exame das supostas deficiências do conceito. Na visão do texto presente, foram identificados limites de duas naturezas no tocante ao uso do conceito de armadilha de renda média. Ambos os conjuntos identificados remetem à maneira de se compreender o desenvolvimento econômico. O primeiro conjunto de problemas remete, mais especificamente, à maneira de se compreender as etapas do desenvolvimento. O segundo conjunto de problemas remete à falta de visão sistêmica, sendo frequente a análise estanque de elementos internos aos países, evidenciando a falta de apreço por elementos externos ou internacionais.

Como apontam Pruchnik e Zowczak, os fatores mais encontrados na literatura associados à armadilha de renda média são: 1) demografia

desfavorável; 2) baixo nível de complexidade / diversidade econômica; 3) mercados financeiros ineficazes; 4) infraestrutura avançada insuficiente; 5) baixo nível de inovação; 6) instituições frágeis; e 7) mercado laboral ineficaz (PRUCHNIK; ZOWCZAK, 2017, p. 18-19).

Sustentamos que a conceituação recente sobre a armadilha de renda média parte de uma concepção essencialmente “naturalista” ou “etapista” sobre o desenvolvimento econômico. São elementos próprios à essa visão noções relativas à “naturalidade” do desenvolvimento, o qual é visto como um norte que eventualmente será alcançado. Para que este objetivo se conclua, no entanto, frequentemente torna-se necessária a remoção de certos “obstáculos”. Para visões mais liberais, esses obstáculos podem ser associados a entraves que impedem o livre funcionamento dos mecanismos virtuosos de mercado, os quais, por sua vez, seriam os responsáveis por levar ao desenvolvimento. Ou seja, um mercado laboral “insuficiente” ou “rígido demais” pode ser o responsável pelo “atraso” do desenvolvimento econômico, sendo necessária uma “modernização”. Em outros termos, mercados financeiros “ineficazes” podem ser caracterizados como “insuficientemente abertos”, entre outros exemplos. O mote que nos importa aqui é o de entender que a conceituação recente sobre armadilha de renda média trata, frequentemente, o desenvolvimento como “remoção de obstáculos”.

3. A ARMADILHA DE RENDA MÉDIA PARA A CEPAL E PARA A ABORDAGEM DA CADEIA GLOBAL DE VALORES (CGV)

Neste item, abordar-se-á a problemática da “prisão na renda média” no contexto da CEPAL e, posteriormente, no contexto das abordagens recentes ligadas às cadeias globais de valores (CGV). Isto é, a fim de sofisticarmos o raciocínio por detrás do conceito, será proposto um exercício teórico: como o estruturalismo cepalino haveria de enxergar a armadilha de renda média? Ou seja, como se configura um país “preso” na armadilha para as categorias da CEPAL?

A execução deste exercício justifica-se pela necessidade de entender como a “prisão na renda média” figura em outras abordagens teóricas. Sabendo

que o conceito de armadilha de renda média é recente e difuso, não gozando de uma configuração central e clara; entendemos que investigar como outras abordagens teóricas trabalham esta problemática pode ser frutífero no sentido de sofisticar o nosso entendimento sobre ela. O mote é, essencialmente, o de pensar como outros esquemas teóricos enxergam o desenvolvimento. Faz-se isso para que se possa analisar, de forma mais rica, quais são as limitações existentes na literatura recente sobre o conceito de armadilha de renda média.

Pois bem, a fim de realizarmos o referido exercício com clareza, faz-se necessário, em primeiro lugar, construir um breve resumo a respeito de como se daria o desenvolvimento econômico e industrial ¹⁹⁰ das nações periféricas segundo os ditames cepalinos.

A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – foi criada em 1948. Dentre os seus principais quadros, destacam-se Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, entre outros. No seio da CEPAL foi desenvolvido um corpo de ideias e categorias que, em seu conjunto, recebem o nome de “estruturalismo cepalino”, de forte viés desenvolvimentista. Ao longo das décadas que se seguiram à inauguração do centro, os cepalinos desenvolveram poderosas hipóteses explicativas sobre o relativo atraso econômico da periferia do mundo capitalista em relação ao seu centro. As investidas iniciais dos teóricos da CEPAL minaram a teoria ricardiana do livre comércio de vantagens comparativas, ao salientar que os ganhos de produtividade não eram compartilhados de maneira equânime entre os países industrializados e os não-industrializados. Como coloca Prebisch:

[...] a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetable. Mas, esquece-se-, via de regra, que se baseia em uma premissa terminantemente negada pelos fatos. Segundo esta premissa (*a das vantagens*

¹⁹⁰ No contexto cepalino, o desenvolvimento econômico deve ser entendido de maneira muito próxima ao desenvolvimento industrial, de modo em que ambos possuem uma grande área de intersecção.

comparativas) o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio (PREBISCH, 1949, p. 47, adição nossa).

Segundo o olhar dos teóricos cepalinos, apenas a industrialização dos países periféricos poderia reverter a situação de subordinação à qual estavam submetidos:

Existe [...] manifesto desequilíbrio. Daí a o significado fundamental da industrialização para os países novos. Ela não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas (PREBISCH, 1949, p. 48).

Caracterizada, pois, como o “único meio de que se dispõe para elevar progressivamente o nível de vida das massas”, a industrialização haveria de elevar a produtividade local, aumentando os salários e colocando, ulteriormente, os países periféricos em condição de igualdade aos países centrais. Contudo, essa política de “substituição de importações”, como ficou conhecida com o passar das décadas, embora pesem sobre o termo algumas imprecisões¹⁹¹; necessitava de uma boa execução, principalmente no que tange ao uso correto

¹⁹¹ “Na realidade, o termo ‘substituição de importações’, adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-lo por produtos nacionais (TAVARES, 2000, p. 228). Além disso, também faz parte das ideias da autora sobre o termo o apontamento de que o processo de substituição de importações frequentemente aumenta as importações necessárias, contradizendo a lógica implícita no seu nome, uma vez que, dado o mote industrializante, torna-se necessária a importação de maquinário e tecnologia, o que aumenta a pressão sobre as divisas disponíveis (TAVARES, 2000).

e estratégico das divisas disponíveis. Segundo a ótica cepalina, a industrialização por substituição de importações deve ser operada com inteligência e olhar estratégico. Deve ser priorizada a substituição de bens de capital e bens intermediários mais cedo, para que estes bens “estratégicos” possam usufruir das divisas disponíveis antes que elas se tornem muito escassas e que a rigidez sobre a pauta de exportações torne-se excessiva. Nas palavras de Conceição Tavares:

Se, por exemplo, se continuar substituindo apenas nas faixas de bens finais de consumo, a pauta pode vir a ficar praticamente comprometida com as importações necessárias à manutenção da produção corrente, sem deixar margem suficiente para a entrada de novos produtos e, em particular, dos bens de capital indispensáveis à expansão da capacidade produtiva. Para evitar que isso ocorra, é indispensável que se comece bastante cedo a substituição em novas faixas, sobretudo de produtos intermediários e bens de capital, antes que a rigidez excessiva da pauta comprometa a própria continuidade do processo (TAVARES, 2000, p. 234).

Ou seja, depreendemos daí a ideia de que existe uma espécie de “hierarquia” no que se refere à utilização das divisas, e que esta hierarquia deve ser montada com um olhar estratégico. Como Tavares coloca, o “edifício”, contrariando o senso lógico, não tem que ser construído “de baixo para cima”, no sentido de que se deve esgotar primeiro a internalização de cadeias produtivas de bens de consumo mais simples; mas todos os andares têm de ser construídos ao mesmo tempo:

[...] podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo

lentamente até atingir os bens de capital. É necessário [...] que o ‘edifício’ seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período (TAVARES, 2000, p. 235).

Sendo assim, sabendo que existem várias etapas no processo de substituição de importações e que a internalização de algumas cadeias produtivas mais simples pode se dar de forma mais tranquila do que a internalização de cadeias produtivas mais sofisticadas, temos alguma base para pensar o que significa a “prisão na renda média” no contexto da CEPAL. Um país que avança na internalização de cadeias produtivas mais básicas, isto é, na industrialização leve; pode ter realizado o primeiro “salto”, passando da condição mais simples de um mero importador para a condição mais avançada de produtor de certos bens. Contudo, este país ainda não figura entre os produtores de bens de capital, ou seja, ainda não se emparelhou com os países centrais, tanto em nível de renda per capita quanto a nível do que é produzido. Um país pode ficar “preso na renda média” se, como aponta Tavares e Prebisch, não operar uma seleção de divisas de maneira estratégica e inteligente.

Assim, podemos pensar de forma mais ou menos satisfatória o que significa a armadilha de renda média no contexto do pensamento cepalino: o processo industrializante que sofre sobressaltos pode não chegar às suas últimas fronteiras, ou seja, às cadeias produtivas mais avançadas e ligadas aos bens de mais alto valor agregado. Alternativamente, um uso incorreto ou “não-estratégico” das divisas disponíveis pode garantir o mesmo resultado. Dessa forma, a “prisão na renda média” adquire uma série de características únicas e originais quando é pensada dentro do contexto cepalino.

Agora, podemos passar à discussão sobre a “prisão na renda média” no contexto da abordagem relacionada às cadeias globais de valor. O termo “cadeias globais de valor” ganhou importância à medida em que o avanço da globalização internacionalizou cadeias produtivas outrora restritas a espaços nacionais. Uma nova divisão internacional do trabalho foi forjada, muito marcada

pela maior relevância de bens intermediários na composição do comércio entre os países. Como colocam Sturgeon *et al*:

Nos últimos anos, muitas indústrias passaram de entidades delimitadas nacionalmente a redes de negócios fragmentadas, em termos organizacionais, e globalmente distribuídas [...]. Devido a isso, países e regiões podem se especializar em aspectos específicos da produção, em vez de setores industriais completos. Assim, por exemplo, uma série de bens de consumo de massa são projetados nos EUA, Europa ou Japão e fabricados na China, Europa Oriental ou México. Os insumos vêm de dezenas de países, e os produtos acabados são vendidos localmente e exportados para os mercados mundiais (STURGEON *et al*, 2013, p. 26).

É interessante notar que existe uma larga margem de intersecção entre o conceito de cadeias globais de valor e o próprio conceito de armadilha de renda média. Se levarmos em conta que o conceito de armadilha de renda média foi elaborado em um contexto no qual se averiguavam os elementos que caracterizam o mercado mundial como composto por cadeias globais de valor – isto é, uma divisão internacional do trabalho que separa a “economia criativa” do design e da inovação da produção real, agora “*outsourced*” – chegamos à conclusão que existe uma comunicação entre essas ideias. De fato, muitas das caracterizações lançadas para definir a armadilha de renda média fazem alusão ao posicionamento “desconfortável” das economias na armadilha: nem tão pobres para competir com os países receptores da produção real; nem tão ricos para competir com os países que exportam a produção real e se focam nos elementos da “economia criativa”, como design, inovação e pesquisa & desenvolvimento (SONAGLIO, MISSIO, PEREIRA, 2016).

Quando pensamos a inserção externa de um país no contexto de um mercado mundial marcado pela existência de cadeias globais de valor, a estratégia mais clara de desenvolvimento é aquela de “upgrade” na escala de

valor. Isto é, passar à produção de bens que, ainda que intermediários, sejam situados nas escalas de alta e média tecnologia e, portanto, nas escalas mais altas de valor.

Sendo assim, podemos avançar ao exame de algumas semelhanças e diferenças entre as abordagens cepalina e de cadeias globais de valores. A semelhança mais óbvia e a que mais salta aos olhos é a de que, de maneira mais ou menos distinta, ambas as abordagens salientam a necessidade de se avançar no que se refere à “escala de valor”, isto é, produzir bens de mais alto valor agregado. De certa maneira, o estatuto de prisão na renda média também é um ponto de relativa convergência entre ambas, uma vez que ele pode ser entendido, de maneira geral, como o fracasso de efetuar esse avanço.

Contudo, apesar dessa semelhança no que se refere a esses tópicos, ambas as abordagens nutrem também profundas diferenças quando pensadas no contexto da prisão na renda média. Em primeiro lugar, faz-se necessário salientar que a abordagem de cunho cepalino dá grande importância à problemática monetária. Isto é, obter e usar estrategicamente divisas aparece como uma das questões nucleares ao paradigma estruturalista, como procurou-se demonstrar neste texto. Alguns dos principais economistas de corte cepalino apontam para a centralidade do problema da restrição externa, chegando a afirmar, inclusive, que resolver as contradições que ela traz formam o próprio núcleo da política de substituição de importações: “Na superação contínua dessas contradições (*ligadas à restrição externa*) reside a essência da dinâmica do processo de substituição de importações (TAVARES, 2000, p. 233, adição nossa)”. Tal problemática não se averigua no que se refere às leituras ligadas às cadeias globais de valores.

Outro ponto de divergência interessante a ser examinado é o papel do Estado no tocante às transformações pretendidas pelas abordagens. Aos estruturalistas latino-americanos, o Estado é uma ferramenta muito cara, no sentido de que os processos socioeconômicos demandados pela industrialização e pelo desenvolvimento provavelmente não ocorrerão sem a atuação dele. A perspectiva “normativa” que alguns estruturalistas nutrem em

relação ao Estado chega a ser tão marcante que, em alguns momentos, parece que escrevem sobre um Estado socialista que maneja uma economia planificada. Como colocam Medeiros e Serrano, no contexto mais geral sobre economistas desenvolvimentistas:

Essa tendência (de partir rapidamente para uma dimensão normativa) era tão forte que, frequentemente, alguns dos melhores economistas do desenvolvimento tratavam as economias capitalistas em desenvolvimento como se fossem sistemas planejados ou socialistas (MEDEIROS, SERRANO, 2004, p. 239, adição nossa)

Pois bem, agora que vimos as principais relações de semelhança e diferença entre as abordagens cepalina e de cadeias globais de valores, temos alguma base para tecer reflexões no que se refere à armadilha de renda média. Ao longo desse item, buscou-se entender o que significaria a prisão na renda média para outras abordagens teóricas. O objetivo do texto era o de, através deste exercício, acrescentar alguns elementos ao entendimento a respeito do conceito de armadilha de renda média. Como conclusão, pode-se apontar para o entendimento parcial de que o tipo de desenvolvimento avançado pela literatura ligada à conceituação recente do conceito de armadilha de renda média não é suficiente para explicar de forma satisfatória a “prisão na renda média” de muitos países. Outras abordagens foram trazidas no sentido de se examinar como é que o desenvolvimento deve se dar segundo lentes alternativas.

4. UMA VISÃO SISTÊMICA

Agora, cabe nos voltarmos ao segundo “pecado de origem” da conceituação recente sobre o termo armadilha de renda média: o fato de que ela leva em conta exclusivamente aspectos internos às nações supostamente em condição de “prisão na renda média”.

Se recuperarmos a lista de tópicos mais recorrentes na literatura sobre a armadilha de renda média elaborada por Pruchnik e Zowczak, supracitada, não encontraremos nenhum elemento de caráter sistêmico (PRUCHNIK, ZOWCZAK,

2017, pp. 18-19). Segundo a nossa visão, o desenvolvimento econômico é um processo de caráter complexo e multifatorial, sendo necessária para compreendê-lo em sua totalidade uma análise que leve em seu bojo sim fatores internos aos países, mas também fatores sistêmicos ou externos, ligados à estrutura mais ampla de competição interestatal.

Como forma de elaborarmos essa perspectiva crítica, será trazida a abordagem sobre a importância dos padrões monetários internacionais (MEDEIROS; SERRANO, 1999). Essa abordagem salienta as imposições geradas pelo padrão monetário internacional aos tipos de desenvolvimento “disponíveis” à cada país. Em outras palavras, as vias de desenvolvimento abertas a um país periférico no contexto do padrão libra-ouro são distintas daquelas abertas a um país periférico no contexto de Bretton Woods, as quais são, por sua vez, distintas daquelas abertas a um país na mesma condição no contexto do padrão dólar-flexível. Como colocam Medeiros e Serrano:

Nosso ponto de partida é o de que em cada momento da evolução do sistema monetário internacional, com a exceção (dentro de certos limites) do país central que emite a moeda dominante, em todos os demais países que tentam se desenvolver o papel dos condicionantes externos aparece de forma objetiva no fato de que estes tem sempre que enfrentar e resolver seu problema de balanço de pagamentos (MEDEIROS; SERRANO, 2000, p. 120).

Ou seja, todas as unidades políticas do sistema estão lidando com o problema da restrição externa, com a exceção do país central-emissor, o qual consegue impor o uso da sua moeda ao restante do sistema. Evidentemente, entender essa dinâmica é essencial para que se possa discorrer sobre as vias de desenvolvimento abertas aos países periféricos.

Com base nessas considerações, podemos elaborar uma espécie de esquema no que se refere às estratégias de desenvolvimento disponíveis no contexto de cada padrão monetário internacional, presente na tabela 1:

Tabela 1. Relação entre padrão monetário internacional e estratégias desenvolvimentistas

<i>Padrão monetário internacional</i>	<i>Estratégias de desenvolvimento</i>
Ouro-libra;	Estratégia industrializante (Alemanha, EUA, Japão) ou associada (Argentina);
Bretton Woods;	Estratégia de desenvolvimento à convite (Japão, Alemanha);
Dólar-flexível.	Estratégia de resistência à globalização financeira desmedida (China).

Fonte: elaboração própria, com base em MEDEIROS, SERRANO, 1999.

Sendo assim, é de crucial importância a análise sobre qual padrão monetário internacional estamos falando, para que se possa adequadamente examinar quais são as perspectivas de superação dos problemas ligados à restrição da balança de pagamentos.

Uma vez que a toda a conceituação recente do termo armadilha de renda média se deu no contexto do padrão monetário internacional caracterizado como “dólar-flexível”, isto é, pós-Bretton Woods; ela teria, segundo a nossa perspectiva, de levar em conta os determinantes advindos deste padrão. Na verdade, não apenas a literatura institucional não leva em conta tais elementos como também entra em contradição com achados ligados ao desempenho de países desenvolvimentistas hoje. Como colocam Medeiros e Serrano:

[...] se observa claramente que têm melhor performance em termos de crescimento os países em desenvolvimento que conseguiram (em vários casos, enquanto

conseguiram) resistir à tentação de (e às pressões para a) abertura financeira descontrolada, mantendo algum tipo de controle, principalmente sobre a entrada de capitais, e que preservaram políticas cambiais e industriais de promoção de exportações; em outras palavras, os países nos quais o advento da chamada globalização financeira não conduziu [...] ao abandono da estratégia de desenvolvimentismo (MEDEIROS, SERRANO, 2000, p. 142).

Ou seja, como apontam os autores supracitados, as estratégias de desenvolvimento que vêm apresentando os melhores resultados no contexto do padrão monetário internacional atual (dólar flexível) são justamente aquelas que resistem às “tentações ou pressões” referentes à abertura financeira. Contudo, a literatura institucional recente aponta como um dos fatores ligados à prisão na renda média a falta de um sistema financeiro “maduro” ou “eficaz”. Sua maturidade ou eficácia estariam ligadas, segundo Pruchnik e Zowczak, à “disponibilidade de serviços financeiros”, à “facilidade de acesso a empréstimos” e à “presença de capital de risco” (PRUCHNICK, ZOWCZAK, 2017, pp. 18-19). Esses itens podem indicar a ideia de que, para sair da armadilha de renda média, o país deve promover uma espécie de abertura financeira com o intuito de atrair mais capitais e investimentos, o que vai na contramão dos achados supracitados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura institucional recente sobre o conceito de armadilha de renda média tenta lançar algumas hipóteses sobre a prisão na renda média de certos Estados. Identificamos dois pecados originais nessa literatura, ambos conectados a temas ligados ao desenvolvimento econômico. O primeiro pecado original é aquele conexo à maneira de se entender o desenvolvimento. Em muitos casos, o cenário parece ser o de “retirar obstáculos” a fim de que mecanismos virtuosos de mercado possam trazer o desenvolvimento. O segundo pecado original é aquele conexo ao fato de que essa literatura, muitas vezes, ignora elementos sistêmicos ou externos aos países, escolhendo se

debruçar sobre fatores de ordem interna, como mercado laboral, mercado financeiro, demografia, entre outros.

A fim de pudéssemos entender melhor o que significa a prisão na renda média, procuramos criticar a literatura recente justamente nos pontos que foram identificados como seus limites originais. No que se refere à concepção liberal sobre o desenvolvimento, foram trazidas outras abordagens que puderam sofisticar o estatuto de prisão na renda média: a cepalina e a das cadeias globais de valores. No que se refere à deliberada ignorância sobre os temas externos, foi trazida a abordagem que salienta a importância dos padrões monetários internacionais.

As considerações parciais no referente à discussão empreendida até aqui podem ser resumidas na ideia de que a literatura institucional recente sobre o conceito de armadilha de renda média não consegue explicar de forma satisfatória a “prisão na renda média”. Segundo o nosso olhar, para que se possa entender este contexto em sua integralidade, faz-se necessário um exame que leve em conta elementos conexos às relações internacionais e à disputa interestatal em termos mais amplos. Tais elementos podem sofisticar o entendimento a respeito do desenvolvimento econômico à medida em que trazem elementos sistêmicos e de poder.

6. BIBLIOGRAFIA

AMSDEN, Alice; A Ascensão do Resto: Os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia; Editora UNESP; 2009.

ARRIGHI, Giovanni; A Ilusão do Desenvolvimento; Editora Vozes; 1997.

BANCO MUNDIAL; 2013; disponível em:
(<http://documents.worldbank.org/curated/en/969991468339571076/Middle-income-traps-a-conceptual-and-empirical-survey>)

CHANG; H J. Chutando a escada. São Paulo: UNESP, 2004.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson José. A TEORIA DA DEPENDÊNCIA: INTERPRETAÇÕES SOBRE O (SUB)DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA. Disponível em:

<http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

FELIPE, Jesus; KUMAR, Ustav; GALOPE, Reynold. Middle-Income Trap Transitions: Trap or Myth?; Asian Development Bank, 2014; disponível em: (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149903/ewp-421.pdf>).

FIESP; 2015; disponível em: (<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/participacao-da-industria-de-transformacao-no-pib-1947-2014/>)

FIORI, J. L.; História, estratégia e desenvolvimento; São Paulo; Boitempo; 2014.

GERSCHENKRON, Alexander; O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaio; Editora Contraponto; 2015.

GUNDER FRANK, André. Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento. Brasília: Editora Brasiliense, 1980.

MARINI, Ruy Mauro; A Dialética da Dependência; Editora Era; 1990.

_____ ; Subdesenvolvimento e Revolução. Florianópolis: Editora Insular, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, abril-junho/2004.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luís (org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 119-149.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas, 1949.

PRUCHNIK, Kamil; ZOWCZAK, Jakub. 2017. Middle-Income Trap: Review of the Conceptual Framework. ADBI Working Paper 760. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <<https://www.adb.org/publications/middle-income-trap-mit-review-conceptual-framework>>.

SONAGLIO, Cláudia Maria; MISSIO, Fabrício José; PEREIRA, Hugo Carcanholo lasco. A armadilha de renda média: trajetória brasileira e apreciações críticas. Revista Debate Econômico, Universidade Federal de Alfenas, v. 4, n. 2, p.6-34, jul./dez. 2016.

STURGEON, Timothy *et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 115, p.26-41, jun. 2013

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 217-237.

World Bank. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington D.C, 2017.

Raúl Prebisch e o Desenvolvimento da América Latina: entre o passado e o futuro

Jales Dantas da Costa¹⁹²

Vinícius Figueiredo Silva¹⁹³

Tiago Moraes Silva¹⁹⁴

Resumo

O objetivo do artigo é tanto apresentar a economia política de Raúl Prebisch em suas contribuições para superarmos o subdesenvolvimento e a dependência, como a própria trajetória histórica da região e seus atuais desafios. Para tanto, contemplamos um conjunto fundamental de seus escritos, desde os trabalhos pioneiros que fundamentaram o programa inicial da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e que constitui as ideias básicas da teoria estruturalista sobre o subdesenvolvimento latino-americano, até alguns de seus últimos estudos, nos quais aprofunda o exame das “grandes falhas” do capitalismo periférico, bem como expõe a necessidade de transformar as raízes do sistema vigente e suas tendências de exclusão e conflito, para fins de erigir sociedades dinâmicas, equitativas e democráticas. Passamos então a descrever breve e sinteticamente as trajetórias de desenvolvimento de longo prazo na região, do modelo primário-exportador voltado “para fora”, o desenvolvimentismo posterior, as adesões ao neoliberalismo, a alternativa durante o curto ciclo

192 Professor no Departamento de Economia e no Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília. Doutor em Ciências Sociais (UnB) e Mestre em Ciências Econômicas (UFSC). Contato: jalesdc@gmail.com

193 Doutorando em Economia Política pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Contato: vinicius.eco27@gmail.com

194 Doutorando em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (ELA) pela Universidade de Brasília. Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: tiagomoraessilva99@gmail.com

progressista e mais radical, até a mais recente contra-ofensiva contra-revolucionária. Por fim, cabe-nos apresentar breve panorama das realidades econômicas e sociais atuais na região, os enormes desafios que se nos apresentam, e o que podemos aprender com Prebisch sobre essa atual conjuntura.

Palavras-chave: América Latina, desenvolvimento, Raúl Prebisch.

1. Introdução

O argentino Raúl Prebisch é considerado um dos maiores economistas do seu tempo. Suas contribuições e arcabouço metodológico e teórico ¹⁹⁵

195 No decurso de sua carreira, acumulou a atividade acadêmica com outras funções profissionais, conquistando respeito não apenas em âmbito regional, mas também internacionalmente. Na academia, foi professor da Universidade Nacional de Buenos Aires até 1948. Exercendo outras funções, foi subdiretor do Departamento de Estatísticas da Argentina (1925 a 1927), diretor de investigações econômicas do Banco de la Nación Argentina (1927 a 1930), subsecretário da Fazenda e Agricultura (1930 a 1932) e conselheiro dos ministros da Fazenda e Agricultura (1933 a 1935). Foi também um dos fundadores e primeiro diretor geral do Banco Central argentino, entre os anos de 1935-1943. (DOSMAN, 2011). Em sua trajetória, Prebisch teve ainda uma célere passagem pelo Banco Central do México antes de atuar como secretário na Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, da qual foi designado secretário executivo em 1950, cargo que ocupou até 1963. Enquanto membro da CEPAL, redigiu em 1949 “*El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*”, o que mais tarde Hirschman chamaria de “Manifesto latino-americano”, texto no qual demonstrou que diferentemente das teorias hegemônicas amplamente propagadas pelo centro, a especialização produtiva subordinada às forças de mercado não foi capaz de produzir a convergência na renda dos diferentes países como se esperava na teoria tradicional. Alguns meses depois, ainda em 1949, ele apresentaria o desdobramento destas mesmas questões, com ligeiras modificações na parte conceitual, concatenadas no texto clássico “*Estudio Económico de América Latina*”. O acúmulo dessas experiências, tal qual o contexto em que estava inserido, fez com que Prebisch não considerasse a temática do desenvolvimento como uma mera alegoria rostowiana da realidade. Seu desejo era conhecer as particularidades e os descompassos

continuam a fazer parte das bases de vários debates que se estendem até os dias atuais na economia política. Com seu método de estudo profundamente arraigado nas problemáticas específicas da região, Prebisch idealizava na CEPAL um ambiente propício de acolhimento de intelectuais e estadistas que não encontrassem oportunidade para realizarem suas pesquisas em universidades e outros centros de estudo da região e dos países ditos “avançados”. Diante destes princípios, enquanto membro da Comissão, pôde desenvolver com certo grau de liberdade suas teses. Questionava a validade da divisão internacional do trabalho enraizada sobre os matizes da teoria ricardiana das vantagens comparativas; as limitações da industrialização periférica e sua incapacidade de apropriação do progresso técnico; bem como, os desequilíbrios do balanço de pagamentos provocado pelo baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos e seus impactos sobre as economias subdesenvolvidas. Além disso, em suas últimas obras, Prebisch enfatizou a ineficiência da opção neoclássica enquanto projeto de desenvolvimento. Para ele, tal orientação “*renuncia a los valores políticos democráticos*”¹⁹⁶ e não representa uma política internacional inspirada por uma visão de longo prazo que sobreponha as relações deletérias do esquema centro-periferia.

Reconhecendo a importância destas ideias e sua atualidade, o objetivo deste artigo é apresentar as contribuições teóricas de Prebisch e suas relações com os desafios que se nos apresentou no passado e que se nos apresenta no presente e futuro próximo. Para tanto, veremos inicialmente certos aportes analíticos do autor a partir de alguns de seus principais trabalhos. Em seguida, sistematizamos breve história dos rumos do subdesenvolvimento e da dependência na região, incluindo aí as tentativas de superá-los. Por fim, uma leitura de nossa mais recente conjuntura econômico e social de inúmeros retrocessos e enormes desafios, aliada a esperança de que as contribuições da

históricos das economias latino-americanas, e assim, entender suas carências estruturais a fim propor (dadas suas devidas mediações) a transformação dessa complexa realidade.

196 PREBISCH, Raul. *Cinco etapas de mi pensamiento sobre desarrollo*. Revista Comercio Exterior, vol. 37, núm . 5, México, mayo de 1987, p.352.

economia política de Prebisch e sua incansável luta por superar o subdesenvolvimento e a dependência nos sejam úteis.

2. A economia política de Raúl Prebisch¹⁹⁷ e o sistema centro-periferia

Prebisch não só fez contribuições analíticas teóricas e práticas valiosas para o pensamento econômico. Suas ideias e ensinamentos também tiveram um impacto real nas economias onde suas recomendações de política e estratégia foram aplicadas. A incessante busca por explicar o atraso relativo dos países periféricos em relação a outras nações, fez com que desenvolvesse um rol de categorias que visavam entender os obstáculos encontrados por países latino-americanos e discutir as melhores formas de superação dos seus problemas. Ao contrastar as economias centrais com as atrasadas, buscava analisar os padrões de transformação que ocorreram nas economias latino-americanas. Mais precisamente, como as modificações provocadas pelo desenvolvimento dos núcleos industriais dinamizaram o conjunto de um sistema em formação. As mudanças estruturais não foram restritas aos países desenvolvidos. Na medida em que permitia anular certos entraves ao processo de acumulação no centro, a divisão internacional do trabalho originava um excedente. A combinação dessa forma de apropriação e dominação condicionou a evolução subsequente das estruturas do sistema. (LOVE, 1998; RODRIGUEZ, 2009).

Centros e periferias se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se difundiu na economia mundial¹⁹⁸. A agudeza dessas discrepâncias pode ser observada no fato de que a periferia possui uma

197 Ver GURRIERI, Adolfo. A economia política de Raúl Prebisch. In: O manifesto latino-americano e outros ensaios. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2011, p.15-94.

198 Ver PREBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. RJ: Fundo de Cultura, 1963.

estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais.

De acordo com Prebisch, a industrialização tardia da América Latina, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, resultou dos desequilíbrios gerados pela distribuição não equitativa dos frutos do progresso tecnológico entre países. As disparidades no processo de acumulação ao repercutirem nas estruturas sociais engendraram uma heterogeneidade, cujos efeitos seriam suficientes para comprovar que existia no sistema capitalista uma tendência estrutural a concentração de renda em benefício dos países de organização social mais avançada. Com maior ou menor intensidade, as relações decorrentes desse sistema mundial hierarquizado e desigual, marcado pela diversidade de comportamento das economias exportadoras de produtos primários frente às economias exportadoras de produtos industriais, alterou basicamente os fatores que haviam condicionado seu desempenho (PREBISCH, 1949; PREBISCH, 1963; BIELSCHOWSKY, 2000).

Dada sua condição periférica, a América Latina sentia duramente os efeitos da penetração acelerada da técnica. As relações de poder que se configuraram por intermédio dessa dualidade se expressavam num conjunto de transformações: na maneira de produzir, na estrutura da economia e principalmente na estrutura social¹⁹⁹.

Com o avanço técnico, expandia-se não apenas o poder tecnológico, mas também o poder das empresas transnacionais que, além de implantarem nesses países seus métodos de produção, difundiam o padrão de consumo de suas matrizes. A continuidade desse novo estágio de difusão do progresso técnico estaria fortemente atrelada aos problemas característicos das economias

199 Em artigo publicado na revista da Cepal em 1976, intitulado “*Crítica al capitalismo periférico*” (época em que ainda exercia o cargo de diretor da revista da Cepal), Prebisch examinaria as consequências das relações de poder que emergem desta estrutura da sociedade determinada, em última instância, pela concentração de renda. Ver PREBISCH, Raúl. *Crítica al capitalismo periférico*. In: *Revista de la Cepal, primer semestre*, 1976.

periféricas, tais como: o desemprego estrutural, o desequilíbrio externo, a inflação e a deterioração dos termos de intercâmbio (PREBISCH, 1981).

O desemprego adquiria graves projeções sociais não apenas no setor industrial, mas também na agricultura, setor heterogêneo por excelência, já que aí se originava e concentrava grande massa de trabalhadores de produtividade muito baixa (PREBISCH, 1949). Simbolizava a própria heterogeneidade social da periferia²⁰⁰ que tendia a persistir mesmo durante o processo de industrialização. Segundo Prebisch, para minimizar os efeitos destas tendências perversas, era preciso estimular os países da periferia a promover mudanças substantivas em sua estrutura produtiva, com vistas a reorientá-la para a produção de bens que promovessem uma maior expansão da demanda e oferecessem maiores possibilidades de mudança tecnológica, de modo que a industrialização ocupasse o papel de pré-requisito para o desenvolvimento da periferia (PREBISCH, 1949). Em outros termos, Prebisch acreditava que por meio da industrialização seria possível aumentar a eficácia produtiva e reparar com o tempo o desequilíbrio da renda entre os núcleos do sistema, inclusive na produção primária.

A industrialização absorve uma parte da população disponível e contribui para que uma outra parte seja absorvida em atividades correlatas, como os transportes e o comércio, que se desenvolvem paralelamente a ela. Além disso, o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento de produtividade determinado pelo aperfeiçoamento das técnicas na produção primária, eleva

200 “A heterogeneidade estrutural joga um papel-chave na explicação da tendência ao desemprego, peculiar às economias periféricas. Pode-se considerar que a coexistência de setores modernos e atrasados afeta as variáveis demográficas, refletindo-se numa alta taxa de aumento da população e da população ativa. Por outro lado, a maior proporção da força de trabalho ocupada nas atividades arcaicas eleva o ritmo de crescimento da oferta global de mão-de-obra, em relação ao emprego no setor moderno. A expansão da demanda tende a ser insuficiente, em comparação com o forte ritmo de aumento da oferta: o esforço de poupança só se realiza neste último setor, cujas dimensões e níveis de renda média são relativamente pequenos” (RODRIGUES, 1981, p.104).

a renda per capita e traz consigo uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de ocupação. A industrialização, portanto, está ligada a fenômenos distintos de um outro gênero, que são próprios do crescimento (PREBISCH, 1951, p.185).

A despeito de todas essas considerações, Prebisch não descarta a importância da exportação e produção de produtos primários. Reconhecia que para promover o desenvolvimento das forças produtivas na periferia, seria fundamental que a industrialização caminhasse *pari passu* com a modernização do setor primário²⁰¹ em busca da autossuficiência. Assim como Celso Furtado, Prebisch acreditava que com o progresso técnico e uma adequada legislação social era possível elevar o salário real, corrigindo gradualmente o desequilíbrio de renda entre os centros e a periferia, sem gerar prejuízo dessa atividade econômica para estas economias.

Consciente de que a superação desses limites não ocorreria de maneira espontânea, Prebisch orienta acerca da importância do papel do Estado como um sujeito histórico capaz de prover o desenvolvimento nacional. O Estado enquanto “entidade abstrata não incorporada”²⁰² deveria atuar firmemente para conduzir de forma planejada seus investimentos em prol do desenvolvimento desses países. Mas só o Estado seria capaz de financiar estas mudanças estruturais? De acordo com Prebisch não. Como o Estado não se identifica com interesses individuais, mas com a nação em sua totalidade. A intervenção do Estado no desenvolvimento econômico da região responderia a circunstâncias econômicas, institucionais, políticas e sociais distintas daquelas que prevaleceram em outros países quando passaram por etapa similar.

201 Esse é um dos motivos que validam a defesa de Prebisch da reforma agrária. Ver CALDENTEY, Esteban; SUNKEL Osvaldo & TORRES, M.I Olivos. Raúl Prebisch (1901-1986): *Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. CEPAL, Naciones Unidas, 2000.

202 PREBISCH, 1963, p.31.

Em razão desses fatores, não descarta a necessidade do capital estrangeiro para financiar juntamente com o Estado, as mudanças estruturais nestes países:

[...] além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador. Assim, atingida essa melhora inicial, uma parte importante do aumento da produção serviria para a formação de capitais, em vez de se destinar a um consumo prematuro (PREBISCH, 1949, p.77).

O papel atribuído a este tipo de investimento seria complementar aos esforços internos, atuaria como “elo facilitador da superação das duas grandes dificuldades da periferia na consecução da transformação latino-americana: o acesso à tecnologia e o financiamento do balanço de pagamentos” (RODRIGUES, 2006, p.22). Mas esta dupla função, designada ao financiamento externo, seria concebida como necessariamente transitória. Nessas condições, quanto maior fosse o esforço nacional para produzir os artigos mais simples, por meio do investimento de recursos internos, menor seria a necessidade de recorrer ao capital estrangeiro²⁰³.

2.1. Os desafios da integração econômica regional

A criação da CEPAL, em 1949, representou um passo importante no longo trajeto da integração latino-americana. Desde seus primeiros trabalhos, Prebisch chamou a atenção para a necessidade da construção de um plano teórico que associasse a integração econômica regional como um estágio superior do planejamento do desenvolvimento latino-americano. A implantação de todo tipo de indústria sem qualquer critério poderia gerar um alto grau de

203

Para Prebisch o principal objetivo seria alcançar a autonomia tecnológica por parte do setor empresarial nacional, correspondendo ao capital estrangeiro o papel de coadjuvante, não de agente dominante no processo de aprendizado. Ver PREBISCH, Raúl. Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

ineficiência industrial na América Latina, ampliando ainda mais a distância entre os níveis de produtividade da indústria do centro e da periferia (PREBISCH, 1963).

Essa idealização fica perceptível com a publicação do documento “*La cooperación internacional en la política de desarrollo latino-americana*”, de 1954. A mensagem central deste informe preliminar preparado por Prebisch e outros pesquisadores da secretaria executiva da comissão, já havia considerado a cooperação internacional como indispensável para complementar o esforço de acelerar o ritmo de crescimento da região. Em 1956, por exemplo, foi formado, a partir desta proposta, o Comitê de Comércio, órgão responsável pelas discussões acerca de temas como as barreiras tarifárias, pagamento e transportes entre os países do subcontinente (SALAZAR, 1993). Um ano depois, foi realizado a Conferência Econômica Interamericana, na qual o centro dos debates gravitaria em torno da necessidade de institucionalização de um sistema de cooperação regional. A partir desta conferência também foi criado o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, grupo que mais tarde daria origem ao mais importante documento de integração da CEPAL: *El Mercado Común Latinoamericano*, redigido em 1959 (BRAGA, 2012).

A concepção de integração regional representava muito mais do que um processo específico entre economias pequenas. O desejo de Prebisch era garantir por intermédio desta aliança os meios para que a industrialização dos países da América Latina se realizasse e contemplasse o conjunto dos países da região, não apenas os de maior expressão econômica.

2.2. Vulnerabilidade externa e deterioração dos termos de intercâmbio

Durante muito tempo, a ideia das vantagens comparativas foi a base teórica para que a economia global se configurasse em torno de uma estrutura especializada em que o comércio entre os países produtores de bens primários e de bens industriais seria o responsável por levar os ganhos de eficiência para

ambos os polos do sistema econômico. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguiriam sua parte correspondente desse fruto. Desse modo, não haveria motivos para industrializar-se, até porque, “sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio” (PREBISCH, 1949, p.71).

Para Prebisch, a teoria das vantagens comparativas e seus intérpretes representa visão equivocada do processo de desenvolvimento latino-americano. Isto porque, ao contrário do que previam, o aprofundamento da especialização produtiva dos países periféricos ao contexto da divisão internacional do trabalho não havia promovido difusão equitativa dos benefícios do progresso técnico como se esperava.

A deterioração dos termos de troca entre os países periféricos e centrais, que decorre das diferenças entre produtos industrializados e básicos, obrigava os primeiros a exportar um número cada vez maior de produtos básicos para obter a mesma quantidade de bens industrializados. Assim, os países da periferia da economia mundial, especializados na produção de matérias-primas e alimentos, contavam com setores exportadores pouco dinâmicos de baixa produtividade e abundância de mão de obra pouco qualificada em condições de vida próximas ao nível de subsistência.

Diante disso, Prebisch (1949) apresenta sua contraposição aos clássicos, mostrando através da análise dos movimentos cíclicos da economia que o progresso técnico e ampliação da escala de produção nem sempre suscitam uma diminuição real do preço final dos produtos industrializados. O ciclo mundial era impulsionado pelos países desenvolvidos, mais especificamente por seu centro cíclico, dado a repercussão do seu poderio econômico no cenário internacional. Como outrora foi a Grã-Bretanha, os Estados Unidos haviam se consolidado como centro cíclico da economia mundial.

O desenvolvimento da produtividade daquele país afetou intensamente o comércio exterior, as transações monetárias e o ritmo de crescimento econômico dos outros países do mundo. Conseqüentemente, os países da América Latina, extremamente sensíveis aos abalos no centro cíclico, estariam

então sujeitos a influência dos impulsos do sistema centro-periferia. No ciclo econômico ascendente, os preços dos produtos primários tendem a aumentar mais do que o dos produtos industrializados; entretanto, esse ganho seria insuficiente para repor as perdas geradas na fase descendente. Isso ocorreria, de acordo com Prebisch, porque “uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas” (PREBISCH, 1949, p.87). Na fase descendente do ciclo, efetiva-se um visível prejuízo para os países periféricos. Com a contração dos lucros, os produtos primários estão sujeitos às oscilações no mercado internacional e são submetidas a uma posição muito mais desfavorável. Essa pressão tende a deslocar-se com força maior para a periferia, pelo “fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia” (IDEM, p.87-88).

Ao identificar estas tendências e bloqueios ao desenvolvimento econômico intrínseco à condição periférica, Prebisch abriria portas para o surgimento da teoria do subdesenvolvimento, que seria desenvolvida ao longo dos anos posteriores sob aporte da dinâmica das estruturas produtivas da América Latina em reciprocidade com as especificidades históricas deste território.

3. A América Latina entre o passado e o presente

As estruturas produtivas primário-exportadoras latino-americanas foram firmadas ao longo dos séculos pela conquista e inserção da região no sistema de divisão internacional do trabalho e no comércio externo. O quadro geral das estruturas tradicionais fora: da agricultura tropical (Brasil, Caribe), com terra e trabalho extensivos e escassa tecnologia; das agriculturas temperadas (Argentina, Chile, Uruguai), com uso extensivo da terra, mas com maior tecnificação; e da mineração (México, Peru, Chile, Bolívia), com pouco trabalho e uso intensivo de capital. São essas as bases de nossa dependência e subdesenvolvimento que tanto moldou e influenciou as concentrações de terras,

a conformação das elites agrárias e do capital externo, as estruturas do mercado de trabalho, salários, distribuições e usos das rendas, o papel do Estado etc.²⁰⁴

O “modelo exportador”, vigente nas economias latino-americanas em geral durante séculos, entrou em colapso com a Grande Depressão de 1929. A profundidade do desequilíbrio externo levou governos da região a adotarem uma série de medidas, entre elas, restrições e controle de importações, elevação da taxa de câmbio e a compra de excedentes ou financiamento de estoques, visando defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional, do que resultou num estímulo considerável à produção interna e na irradiação de um “novo modelo de desenvolvimento”, intitulado por Tavares (1972) de “substituição de importações”, novo paradigma desenvolvimentista latino-americano.

3.1. O período desenvolvimentista

O que passou a caracterizar esse novo modelo de “substituição de importações” foi antes de tudo uma alteração nas “variáveis dinâmicas da economia”, onde houve perda de importância relativa do setor externo no processo de formação da renda nacional e conseqüentemente um aumento da participação e dinamismo da atividade interna. O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante, mas houve mudança significativa de suas funções. Deixou de ser diretamente responsável pelo crescimento da renda através das exportações, e passou a ser decisivo no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos intermediários. Ademais, as transformações substantivas nas estruturas produtivas se circunscreveram, quase que exclusivamente, ao setor industrial e atividades conexas. O setor primário, incluindo as atividades tradicionais de exportação, não fora alterado de modo sensível, preservando assim uma base exportadora

204Ver FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. 3° ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1968; FURTADO, Celso. A economia latino-americana. 2° ed. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1978.

precária e sem dinamismos. Já os novos setores dinâmicos apareceram e se expandiram no âmbito restrito dos mercados nacionais. (TAVARES, 1972).

O fato de boa parte da América Latina ter desatado, e quase ao mesmo tempo, processos de industrialização voltados para os mercados internos por essa via da substituição de importações, resultou não só na tentativa de se repetir aceleradamente à experiência de industrialização dos países desenvolvidos (em condições históricas muito distintas) (TAVARES, 1972), mas também na criação de estruturas produtivas similares, logo competitivas entre si (OLIVEIRA, 2006). Há ainda que se ressaltar que no plano regional foram poucos os países que lograram implantar projetos de industrialização para substituir as importações, que avançaram mesmo na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital para os seus respectivos mercados nacionais. Foram os casos do México, do Brasil e da Argentina. Peru, Chile, Uruguai e Colômbia deram apenas “passos nessa direção”, enquanto os outros não conseguiram sair da estrutura primário-exportadora (SADER, 2009).

Não obstante a quebra do modelo tradicional e a passagem ao novo modelo, - que possibilitou maior autonomia e elaboração de projetos nacionais, expansão da capacidade de regulação de seus Estados, promoção do desenvolvimento de suas forças produtivas (de diferentes maneiras e em graus diversos), em particular de suas atividades industriais, urbanização acelerada, fortalecimento de seus mercados internos, diversificação da produção interna e de maior retenção das riquezas criadas, constituição de suas classes sociais fundamentais, somado a todo o caráter ascendente dos processos de mobilização social, de realização de políticas sociais, incluindo a maior participação popular na vida política -, o fato é que toda a transformação das fisionomias nacionais e a industrialização por via da substituição de importações até o início dos 1960 foi insuficiente para superar o subdesenvolvimento e suas mazelas. Poucas décadas não pudera reverter uma situação estrutural de longuíssima duração. A industrialização até ali não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência; não conseguiria incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; não houve ruptura entre padrões de consumo sofisticados sem o correspondente processo

de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos; não houve alteração substantiva no que diz respeito às desigualdades materiais, nas distâncias que separam os ricos dos pobres, pois as desigualdades de patrimônio e de renda seguiram elevadíssima.

Na esteira do ciclo ditatorial e dos golpes desatados nos anos 1960, a região passou a enfrentar, segundo Wilson Cano (2006), um duplo problema: o da necessidade de ampliar e diversificar sua estrutura de produtos exportáveis, diante o crônico problema de financiamento de longo prazo e de desequilíbrio no balanço de pagamentos; e da necessidade da continuidade da industrialização, o que para tanto levou os principais Estados da região a assumir a responsabilidade de garantir investimentos para a infra-estrutura e criar indústrias básicas, notadamente para exportação de insumos básicos e produtos agroindustriais.

Diante de estreitos limites econômicos internos de um lado, e das enormes facilidades oferecidas pelo capital financeiro internacional de outro, a adesão por essa segunda opção acabou por levar a região a um pesado esquema de endividamento externo. E no momento em que os EUA decidiram (a partir de fins de 1979) elevar brutalmente sua taxa de juros, impôs enorme estrago econômico coletivo, de quebra financeira de quase todos os países subdesenvolvidos e alguns socialistas. Foi dessa forma que “o sonho acabou” na perdida década de 1980.

3.2. A experiência neoliberal

A vulnerabilidade financeira das economias da região, fundamentalmente pelo peso de suas dívidas externas, fez com que a hegemonia da ideologia neoliberal arrebatasse com força o continente.²⁰⁵ Para

205 Depois da experiência dos países da OCDE, o leste europeu foi a segunda região a aplicar o programa neoliberal. Só mais tarde viria atingir a região da América Latina. O início do ciclo neoliberal na América Latina se deu dois anos após o golpe do general Augusto Pinochet no Chile (em 11 de setembro de 1973). As “reformas” aplicadas na Bolívia (depois de 1985)

realizar o projeto neoliberal seus artífices propuseram um conjunto articulado de cinco reformas estruturais no ordenamento sócio-político, com objetivo de instaurar uma sociedade assentada sob uma economia de mercado: a) implantar a retirada do Estado na esfera econômica, diminuindo o gasto público na criação de riqueza social; b) estabelecer a preeminência do capital privado no âmbito produtivo; c) impor a total abertura externa comercial e financeira; d) desenvolver a reforma do mercado de capitais eliminando as barreiras à livre circulação do mesmo; e) estabelecer um mercado de trabalho “livre”, permitindo a contratação flexível do trabalhador. (ROSEMANN, 2006)

As recomendações do Consenso de Washington foram aplicadas por diversos governos da região, mesmo por aqueles eleitos com o discurso de buscar alternativas de política econômica. O avanço neoliberal atingiu praticamente todos os países da região nos 1990 e debilitou seus Estados de diversas formas: no enfrentamento dos monopólios, das transnacionais e das frações mais concentradas do capital; na dificuldade de introduzir ou sustentar regulamentações nos mercados; na adoção de políticas que garantisse o provimento de bens públicos; na aceitação da autonomia efetiva dos Bancos Centrais; na impossibilidade de romper com as políticas de “ajustes estruturais” - preconizadas por instituições internacionais (Banco Mundial, FMI e outras) - que reconcentravam renda, congelavam salários, privatizavam empresas, serviços públicos, seguridade social etc. (BORON, 2006).

representam outra experiência prematura do neoliberalismo na região. Mas é com a chegada em 1988 do presidente Carlos Salinas de Gortari no México que ocorre a virada para um neoliberalismo latino-americano. Ela se prolonga em 1989 com a vitória de Carlos Menem na Argentina e a reeleição de Carlos Andrés Perez na Venezuela, e em 1990 com a eleição de Alberto Fujimori no Peru. A versão brasileira do neoliberalismo, que deu os primeiros passos no final da década de 1980 ainda no governo de José Sarney, foi particularmente diferente dos outros países da região, isto porque no Brasil o neoliberalismo além de não poder contar com soluções de força, ainda teve de enfrentar uma forte burguesia industrial protegida pelo Estado e uma forte resistência do movimento social e político de esquerda. No Chile e Argentina, o neoliberalismo conseguiu se impor muito mais cedo, dado a derrota da esquerda e do movimento popular nestes países. (OLIVEIRA, 1995; SADER, 1995).

Os resultados das reformas neoliberais na região foram decepcionantes: baixo crescimento; desindustrialização; maciça transferência de capitais do setor produtivo para o especulativo; falência de pequenas e médias empresas; aumento do desemprego; precarização das relações de trabalho; ampliação do setor informal; e do espaço privado em detrimento do público; enfraquecimento da capacidade reguladora dos Estados; geração de enormes déficits públicos e elevação exponencial do endividamento público; desmantelamento dos serviços públicos e retração das políticas sociais; exclusão social; aumento da pobreza e da miséria; “fratura” das camadas médias; concentrações de renda e de patrimônio; crescimento das desigualdades; expansão da violência; fragmentação social e cultural; instabilidade política etc.

A adoção do receituário do Consenso de Washington (abertura econômica, privatizações, desregulamentação e flexibilização) e seus resultados de um lado, e a agitação dos movimentos sociais e populares²⁰⁶ de outro, fez com que a região ampliasse (desde 1998) espaços de vitórias eleitorais ao centro e à esquerda - Chávez (1998) na Venezuela, Lula no Brasil (2002), Nestor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vazquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008), Mauricio Funes em El Salvador (2009) -, e buscasse alternativas de caráter mais progressista ao vendaval do “desajuste global” e da “destruição não criadora”²⁰⁷.

206Diante de tal situação não surpreende a crescente agitação da resistência regional contra os efeitos do neoliberalismo sobre o sistema capitalista, sobretudo nesta região que se tornou símbolo das convergências dos movimentos sociais. Organizações camponesas, indígenas, movimentos de mulheres, coletivos militantes, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais e juvenis, dentre outros, denunciaram os efeitos perniciosos das práticas neoliberais. Ver COSTA, Jales Dantas. Novos movimentos sociais. Revista Oikos, 2016, p.05-16.

207Ver TAVARES, M. Conceição. Destruição Não Criadora. Rio de Janeiro : Record, 1999; TAVARES, M. Conceição & FIORI, J. Luís. (Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993.

3.3. O curto ciclo progressista e mais radical e a contra-ofensiva de direita

A resistência ao neoliberalismo avançou a ponto de constituir e fortalecer uma “onda progressista” e mesmo mais radical na região, com esperanças promissoras (ainda que projetadas no longo prazo) de até superarmos nossa condição periférica, enfraquecer e eliminar o nosso persistente subdesenvolvimento e dependência.

Venezuela, Bolívia e Equador buscaram alternativas mais soberanas de forte atuação estatal nos setores produtivos, a exemplo do petrolífero e mineral, realização de reforma agrária e um desenvolvimento econômico com maior redistribuição de renda e inclusão social e política. Chegando mesmo a avançar na fundação de Estados plurinacionais, pluriétnicos e pluriculturais, e pondo em prática novas formas de representação política que vão muito além do formalismo liberal.

Outros países avançaram nos elos mais frágeis da cadeia neoliberal - pelas vias das políticas sociais e nos processos de integração regional, na recomposição da capacidade dos Estados para fins de promover regulações e retomar sua função de garantir e estender direitos sociais - durante os anos de maior expansão econômica internacional, anos esses mais favoráveis a obtenção de recursos oriundos do comércio exterior. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai são exemplos de países que fortaleceram, em graus diversos, a integração regional, aprofundaram a regulação do Estado, adotando (em certos aspectos) políticas econômicas de cunho mais heterodoxo, inibiram o desmantelamento dos aparatos estatais, estancaram processos de privatizações, fomentaram o crescimento do trabalho formal, bem como avançaram na política social, reequiparam o funcionalismo público e os serviços públicos etc.

A derrota da Alca (2005) e a forte oposição aos tratados e às políticas de livre-comércio promovidas pelos Estados Unidos, bem como a sua política de “guerra infinita” (onde apenas a Colômbia aderiu explicitamente), o lançamento da Alba (Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Honduras e Nicarágua), o Banco

do Sul, o gasoduto-continental, bem como a criação da Unasul e da Celac, a proposta de um Conselho Sul-Americano de Defesa, e o fortalecimento do Mercosul (também pelas adesões da Venezuela e Bolívia), deram um caráter muito mais promissor de integração regional sob outros moldes.

É certo que tudo isso fortaleceu as respectivas economias nacionais, seus mercados internos e a indústria nacional, inclusive aprofundando a integração regional, mas sem romper com o neoliberalismo, com a hegemonia do capital financeiro em sua modalidade especulativa, mantendo elevadas taxas de juros, independência do Banco Central entre outras ações regressivas em muitos países. Ademais, México, Colômbia e Peru já vinham alinhados com o neoliberalismo estadunidense, objetivando o aprofundamento dos acordos de livre comércio e livre mobilidade dos capitais, o que resultou no aprofundamento da extração mineral, no pequeno desenvolvimento dos parques industriais e na deterioração das condições laborais. Em suma, o modelo neoliberal continuou hegemônico na região, não obstante os desgastes.

Depois de uma tentativa frustrada de golpe na Venezuela em 2002, a direita retomou a capacidade de iniciativa nos planos econômico, políticos e ideológicos a partir de 2007. Apesar de assumir diferentes posturas em cada país, essa contra-ofensiva adotou uma série de práticas comuns, tais como: a crítica da presença do Estado e de seus processos de regulação; qualquer atuação no sentido de reverter a regressividade das políticas tributárias; crítica da “corrupção”, mas sempre seletiva e centrada nos governos e no Estado; pró-autonomia dos governos regionais e contra a centralização estatal; denúncia de riscos no descontrole inflacionário e o conseqüente apoio para elevação das taxas de juros; o artifício do desabastecimento; defesa da “liberdade de imprensa” da mídia privada; golpes brancos, a exemplo do que ocorreu em Honduras, no Paraguai e mais recentemente no Brasil; críticas aos processos de integração regional (e com o Sul global), do Mercosul, da Unasul, da Alba, do gasoduto-continental, do Banco do Sul, do Conselho de Segurança da América do Sul, dos BRICS etc. Suas plataformas apontaram para uma retomada dos Estados mínimos, com menos impostos, retomada dos processos de privatização e desnacionalização, diminuição dos gastos estatais, mais abertura das

economias e acentuação dos processos de precarização das relações de trabalho, das políticas sociais, das perdas de direitos etc. Valendo-se de seu enorme poderio econômico, midiático e jurídico, conseguiram desestabilizar governos de centro e de esquerda e movimentos sociais em vastas partes de toda a região, demonstrando o quão frágeis foram as esperanças e os avanços conquistados rumo ao processo de integração mais solidária e complementar, a maior autonomia, a superação de nossas condições periféricas, subdesenvolvidas e dependentes.

4. A América Latina entre o passado e o futuro

Há muito que os trinta e três países da América Latina (doze na América do Sul, vinte na América Central e no Caribe, e o México), além dos vários territórios pertencentes ou associados aos Estados Unidos, Inglaterra, França e Holanda, têm em comum o desafio de superar a condição periférica, o subdesenvolvimento, a dependência e erigir democracias de ampla participação.

Até o presente não superamos nossa condição periférica, não vencemos as “grandes falhas” do capitalismo periférico, a começar por nossa inserção internacional dependente, nossa especialização inadequada e de baixa diversidade produtiva, com níveis de produtividade muito distintos entre os setores produtivos (a heterogeneidade estrutural) e o subdesenvolvimento daí decorrente. Ainda estamos submetidos a deterioração dos termos de troca, fundado numa especialização produtiva que mantém insuficiente dinâmica econômica, incapaz, portanto, de incorporar elevada oferta de mão de obra e reduzir alarmantes taxas de desemprego na região. Também incapaz de superar os desequilíbrios externos e seus persistentes problemas de balanço de pagamentos, apenas suavizados em alguns momentos mais favoráveis da conta corrente durante a fase ascendente do ciclo econômico (caso dos último período mais progressista), mas sempre tencionada pelas contas de renda e de capital, dado o tratamento mais liberal de (des)usos do capital estrangeiro, incorporado indiscriminadamente. Caberia ainda mencionar as apropriações e usos dos excedentes que sistematicamente tem gerado estruturas econômico-sociais

desiguais. Também as estruturas institucionais inadequadas ao maior investimento e ao progresso técnico, a começar pela atuação do Estado na economia, muitas vezes desprovidas de programas adequados ao desenvolvimento (e programas anticíclicos). Daí as fortes tendências em aprofundar os poucos privilégios e as múltiplas exclusões e conflitos na região, que deveriam ser extenuados pelo aprofundamento do processo democrático e melhor uso do excedente social, tanto do que fora feito pelas forças autônomas de mercado como por cúpulas de Estados autoritários.

Raúl Prebisch elaborou um conjunto de aportes analíticos ao estruturalismo cepalino e ao debate latino-americano sobre o desenvolvimento, que a seu tempo teve forte impacto intelectual na América Latina e em especial no Brasil. As políticas de desenvolvimento propostas há muito por ele perderam, primeiro, adesão desde o fim do período desenvolvimentista e a ascensão e espraiamento do modelo neoliberal. Depois, foram de certo modo retomadas durante quase duas décadas de “onda progressista” e mais radical. Atualmente, o que assistimos na região é o aprofundamento de nossa condição periférica, do subdesenvolvimento, da maior dependência e da democracia restrita e mesmo autocracia (os últimos golpes de Estado foram dados em Honduras (2009), no Paraguai (2012) e no Brasil (2016)).

A contra-ofensiva neoliberal não tardou, e mais recentemente vem alargando os seus espaços de atuação de formas mais abrangentes quando comparados à preponderância do ciclo progressista na região. Em apenas poucos anos vem demonstrando regressões nos planos econômicos, político e social, e o quão frágeis foram as duras conquistas de décadas passadas.

Atualmente a América Latina apresenta uma trajetória de baixo crescimento econômico, estimando-se para 2018 uma taxa de 1,5%, praticamente o mesmo patamar de 2017 (1,3% do PIB) - abaixo do crescimento mundial, cuja projeção é de 3,2% para 2018). As perspectivas futuras tampouco são animadoras, e vem se reduzindo (a última projeção prevê crescimento médio de 1,7% para a região, insuficiente para absorver sua população apta ao trabalho). O período mais recente (2009-2016) registrou pior desempenho no comportamento do investimento (aspecto fundamental da análise de Prebisch

relacionada à (in)suficiência dinâmica) quando comparados a outros períodos recentes. A formação bruta de capital fixo expandiu-se apenas 0,94% em média nesses últimos anos, ao passo que entre 2003 e 2008 o investimento aumentou em média 10% ao ano em termos reais. (CEPAL, 2018a,b)

O cenário atual apresenta um crescimento de desocupados, chegando a ordem de 22,9 milhões de pessoas, tendo uma taxa de desemprego urbano (em 2018) de 9,3%. Já em relação a evolução dos salários reais do emprego formal, os dados apontam para uma desaceleração dos aumentos interanuais na média de 11 países. Chama atenção os países sul-americanos, já que na média de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai o aumento dos salários reais desacelerou-se de 1,9% em 2017 para 0,5% durante os primeiros três trimestres de 2018. Destaque para a contração dos salários reais na Argentina e o aumento de menos de 1% no Brasil, Paraguai e Uruguai. (CEPAL, 2018a). Já a precarização no mundo do trabalho informal vem crescendo na região, sobretudo pela aprovação recente de uma (contra)reforma trabalhista, com drásticas consequências para a classe trabalhadora brasileira.

A América Latina é hoje mais pobre do que foi ontem sob os governos progressistas e mais revolucionários. Apesar dos avanços no combate à pobreza e extrema pobreza entre o início do novo milênio e meados da presente década²⁰⁸, desde então assistimos retrocessos. Em 2014 havia 164 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza e 46 milhões na extrema pobreza, ao passo que as projeções para 2018 apontam para 182 milhões de pessoas vivendo na pobreza e 63 na miséria. (CEPAL, 2018a). Não surpreende que a conflitividade seja latente por onde se olhe.

A América Latina segue como a região mais desigual do mundo. Os avanços para superar tal quadro foram ademais estancados recentemente. Entre os obstáculos ao desenvolvimento está os altos níveis de desigualdade, que sabidamente dificultam a erradicação da pobreza e miséria, à ampliação da

208 Segundo dados apresentados no último Panorama Social da CEPAL (2018a), no ano de 2002 haviam 226 milhões de pessoas vivendo na condição de pobreza e 57 milhões em situação de extrema pobreza. Em 2014 eram 164 milhões na pobreza e 46 milhões na extrema pobreza.

cidadania e ao exercício dos direitos à governabilidade democrática. Nos termos de Prebisch, uma maior igualdade é condição à eficiência dinâmica do sistema econômico. Considerando as duas últimas décadas na região, desde 2000, observamos uma trajetória de diminuição da desigualdade segundo levantamento mais recente da Cepal. Ou seja, a média simples do coeficiente de Gini de 18 países baixou de 0,543 em 2002 para 0,466 em 2017. Entretanto, este movimento de redução se desacelerou, pois a diminuição anual média do índice foi de 1,3% entre 2002 e 2008, porém caiu para 0,8% entre 2008 e 2014 e estancou no período de 2014 a 2017, passando a somente 0,3%. (CEPAL, 2018c).

Já a participação na renda nacional dos rendimentos do trabalho vem apresentando trajetória de baixa, reproduzindo uma característica histórica das economias latino-americanas e caribenhas. Todavia, desde meados da década de 2000, a participação da massa salarial na renda total cresceu em 8 dos 15 países da região analisados, destacando-se os países da América do Sul neste período. A partir de 2005, o crescimento econômico médio da região esteve diretamente associado a este indicador (tendência comprometida ainda pela crise de 2009), mas que perdurou até o ano de 2014 (ano este em que se observou conseqüentemente as mais baixas taxas de desemprego e pobreza). Desde então há um arrefecimento do aumento da participação da massa salarial na renda nacional média da região, embora se observe uma alta heterogeneidade entre os países. E aqui vale lembrar que em seus últimos escritos (particularmente em “Capitalismo periférico: crise e transformação”, publicado em 1981) e anos de vida, Prebisch confere grande importância a apropriação do excedente pelas distintas classes sociais, e chega a propor a gestão autônoma das grandes empresas pelos trabalhadores, com o Estado regulando o uso social do excedente. Chega mesmo a propor a transformação do sistema vigente, radicalizando assim o seu reformismo de outrora.

O futuro da região não apresenta bom augúrio, mas não está definido. As construções de alternativas de superação do modelo neoliberal entraram em refluxo e urge (re)construí-las. O legado teórico de Prebisch e sua incansável sede de mudança nos ajuda nessa tarefa.

Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4a ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BORON, Atílio A. Estado. In: SADER, Emir & JINKINGS, Ivana (Coord.). Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo : Boitempo Editorial, 2006.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração e Desenvolvimento na América Latina: a Contribuição de Prebisch e da Cepal. São Paulo: AnnaBlume e PROLAM/USP, 2012.

CANO, Wilson. Economia. In: SADER, Emir, JINKINGS, Ivana, NOBILE, Rodrigo e MARTINS, Carlos Eduardo (coords.). America Latino: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. 1ª ed. São Paulo : Boitempo, 2006, p.425-440.

CEPAL. Estudo Econômico da América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2018a.

_____. Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2018b.

_____. Panorama Social da América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, 2018c.

COSTA, Jales Dantas. Novos movimentos sociais. Rev. Oikos, v.15, nº1, 2016.

DOSMAN, Edgar J. Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. RJ: Contraponto : Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

LOVE, Joseph L. A construção do Terceiro Mundo. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. & SADER, E. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. RJ : Paz e Terra, 1995.

_____. Brasil. In: SADER, Emir, JINKINGS, Ivana, NOBILE, Rodrigo e MARTINS, Carlos Eduardo (coords.). America Latino: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. 1ª ed. São Paulo : Boitempo, 2006, p.189-233.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. CEPAL, Santiago de Chile, 1949.

_____. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. RJ: Fundo de Cultura, 1963.

_____. Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

- _____. Crítica al capitalismo periférico. In: Revista de la Cepal, 1976.
- _____. Capitalismo periférico: crisis y transformación. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- _____. (1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: PREBISCH, Raúl (1954). La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana. In: GURRIERI, Adolfo. La obra de Prebisch en la CEPAL. El Trimestre Económico. México, 1982.
- _____. (1982). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. El Trimestre Económico, México, v.50, n.198, 1983.
- RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. SP: Abril Cultural, 1982.
- RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do subdesenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1981.
- _____. O Estruturalismo Latino-americano. Civilização Brasileira, RJ, 2009.
- ROSEMANN, Marcos Roitman. "Neoliberalismo". In: SADER, Emir. & JINKINGS, Ivana. Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006, p.848-855.
- SADER, Emir. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. & SADER, E. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. RJ : Paz e Terra, 1995.
- _____. A nova toupeira. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SALAZAR. José Manuel. El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. 50, 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição. Transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro : Zahar, 1972.

Las asimetrías del desempeño económico en América Latina y Asia

Oriental: un análisis comparativo

Eduardo Alberto Crespo

**Docente del programa de Posgrado en Economía Política Internacional de la Universidad
Federal do Rio de Janeiro, Brasil**

Correo electrónico: ecres70@gmail.com

Bruna Machado Targino

**Maestranda en Historia en el Centro de Pesquisa y Documentación de Historia
Contemporánea de la Fundación Getúlio Vargas, Brasil**

Correo electrónico: bruna.targino@coppead.ufrj.br

Resumen

Este trabajo pondera algunos factores para interpretar las trayectorias de Latinoamérica y Asia Oriental. Durante el siglo XIX, cuando se inició la llamada "Gran Divergencia", Latinoamérica tuvo mejores resultados en términos de desarrollo económico y centralización estatal. Luego los desempeños se revertieron con la descolonización de los países asiáticos. Recuperadas las autonomías nacionales, Asia Oriental experimentó virulentos procesos de modernización. Desde entonces los países de la región son reconocidos ejemplos de desarrollo económico exitoso, mientras que América Latina luce un estancamiento económico relativo. Para interpretar estas trayectorias realizamos un análisis comparado basado en fuentes secundarias, como la bibliografía que ofrece los principales indicadores estadísticos sobre trayectorias y los principales textos que debaten la Gran Divergencia y los indicios de Convergencia contemporáneos. Nuestra principal conclusión es que las ventajas de Latinoamérica en el siglo XIX fueron políticas, ya que las nuevas naciones nacieron entonces como Estados Independientes. Igualmente son políticas las ventajas actuales de Asia Oriental, debido a los múltiples factores apuntados en el texto que influyeron en la formación de sus Estados. Para evaluar los alcances de este trabajo se precisan más estudios sobre los impactos comparados de la colonización y los conflictos bélicos, especialmente en Latinoamérica.

Palabras clave: Gran divergencia; América Latina; Asia Oriental; Desarrollo Comparado, Convergencia; Herencia Colonial; Guerra.

Abstract

This work analyzes some factors to interpret the trajectories of Latin America and East Asia. During the 19th century, when the so-called "Great Divergence" began, Latin America had better results in terms of economic development and state centralization. Then both performances were reversed with the decolonization of Asian countries. After recovering the national autonomies, East Asia experienced strong modernization processes. Since then, the countries of the region have been recognized as examples of successful economic

development, while Latin America shows relative economic stagnation. To interpret these trajectories, we perform a comparative analysis based on secondary sources, such as the bibliography that offers the main statistical indicators on trajectories and the main texts that debate the Great Divergence and contemporary evidences of Convergence. Our main conclusion is that the advantages of Latin America in the 19th century were political, since the new nations were then born as Independent States. The current advantages of East Asia are also political, due to the multiple factors mentioned in the text that influenced the formation of their States. To evaluate the scope of this work, more studies are needed on the comparative impacts of colonization and armed conflicts, especially in Latin America.

Keywords: Great divergence; Latin America; Eastern Asia; Comparative Development; Convergence; Colonial Heritage; War.

1. Introducción

Desde el siglo XIX la economía mundial experimentó dos procesos complementarios. Primero, una tendencia al crecimiento económico como fenómeno persistente, aunque regularmente afectado fluctuaciones cíclicas y crisis. Segundo, un crecimiento mundial muy desigual entre regiones y agrupaciones de países, aquello que Pomeranz (2000) denomina “Gran divergencia”. La primera convirtió al desarrollo económico en una meta a alcanzar y condición para reproducir las relaciones de poder. La segunda dividió el mundo en economías ricas y pobres, en centro y periferia. La mayor distancia entre las tasas de crecimiento de Europa Occidental y las ex colonias de poblamiento británicas en relación al resto del planeta se produjo aproximadamente entre 1820 y 1950. Ese período fue jalonado por las grandes transformaciones técnico-materiales conocidas como primera y segunda revolución industrial.

Aunque dentro del vasto universo que compone la ‘periferia’ existen rasgos comunes, las diferencias son notables, especialmente por la secuencia temporal del desarrollo y las condiciones geoeconómicas y geopolíticas que afectaron a cada región. Componen el subdesarrollo la mayor parte del continente asiático, África Subsahariana, Norte de África y Medio Oriente, América Latina y el Caribe. La principal excepción del ‘Milagro Europeo’ es Japón (JONES, 1981). Se trató del único país de población no europea que en época tan temprana como las últimas décadas del siglo XIX ya había unificado su territorio nacional, organizado un Estado Moderno, iniciado un proceso de

industrialización acelerado y consolidado un apreciable grado de autonomía tecnológica y militar (Crespo, Cardoso y Mazat, 2016). Es llamativo de las trayectorias comparadas de cada región de la periferia tuvieran desempeños marcadamente diferentes según las épocas. A cualquier observador de fines de la segunda guerra mundial le habría sorprendido saber que unas pocas décadas después los países del Este Asiático se convertirían en ejemplos exitosos de desarrollo, mientras que América Latina destacaría como una región de estancamiento relativo. En términos de ingreso per cápita, hasta 1950 Latinoamérica constituía una “clase media del mundo”, superando por amplio margen los niveles de desarrollo material asiáticos y africanos (BÉRTOLA y OCAMPO, 2013; NAYYAR, 2013). Era una periferia compuesta por países que durante 130 años habían conservado sus independencias nacionales y que gozaban de niveles de vida e indicadores sociales y de desarrollo muy superiores al resto. En este trabajo buscamos ofrecer algunas claves para interpretar esta reversión de las fortunas continentales desde la posguerra. Además de esta introducción, la sección 2 realiza un breve resumen de las trayectorias de ambos continentes desde el siglo XIX hasta la década de 1980; la sección 3 analiza el papel de la guerra y la amenaza de conflictos en la formación de los Estados en ambas regiones; la sección 4 evalúa los desempeños asimétricos desde la denominada re-globalización de las últimas décadas; la sección 5 ofrece algunas conclusiones finales.

2. Divergencia al interior de la periferia: del siglo XIX a la década de 1980

La performance más auspiciosa de Latinoamérica en relación a Asia Oriental durante el largo siglo XIX en parte obedece al surgimiento de una división internacional del trabajo donde la primera pudo ubicarse como exportadora privilegiada de materias primas y alimentos a los mercados de Europa (FINDLAY & O’ROURKE, 2009). La revolución industrial trajo aparejadas tecnologías y hábitos organizativos que transformaron de forma radical el comercio internacional. Los ferrocarriles y los barcos a vapor suscitaron una revolución en los transportes; el telégrafo y luego el teléfono hicieron lo propio con las comunicaciones; el frigorífico facilitó la comercialización internacional de alimentos perecederos. Sobre estas bases técnicas el comercio mundial

experimentó un salto cualitativo sin precedentes. Los territorios que habían conformado los imperios Español y Portugués sufrieron una reorientación económica radical. El impacto simultáneo de las invasiones napoleónicas y la hegemonía naval, comercial, monetaria y financiera de Inglaterra fueron los detonantes principales que facilitaron las Independencias políticas de los futuros Estados de la región (NOVAIS, 1989; LYNCH, 1976). Luego, la rentabilidad de la exportación primaria vinculada a la expansión de la demanda mundial, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, funcionó como el incentivo prioritario que guió a las elites regionales a centralizar el poder en sus territorios a través de la organización de Estados, para así conectarlos con las redes internacionales del comercio. Igualmente, de la exportación fue la fuente primordial del que surgió el financiamiento necesario para sustentar a las fuerzas militares que sustentaron la unificación en Estados luego de prolongados períodos de guerra civil (SAYLOR, 2014). Para la construcción de los Estados en la región también fueron fundamentales los vínculos de las elites locales con las finanzas internacionales, especialmente las británicas, puesto que la expansión del comercio, así como el traslado de tropas durante las guerras civiles, dependían de infraestructuras como los ferrocarriles, que casi invariablemente exigían condiciones de financiamiento en moneda internacional.

Si en Europa Occidental los Estados nacieron para librar guerras, en Latinoamérica los Estados nacieron como maquinarias orientadas a la venta de mercancías en mercados europeos. El continente tenía abundancia de recursos naturales y reducida densidad demográfica. En aquellos territorios aptos para la agricultura templada de tipo extensivo, como la Pampa Húmeda Argentina, Uruguay y el Sur de Brasil, la combinación de técnicas agrícolas, capitales e inmigrantes europeos fueron la fórmula mágica del despegue. Cuando, City de Londres mediante, se instalaron los ferrocarriles, el salto de productividad fue incomparable con todo lo visto anteriormente. Casi todas las economías de la región crecieron al ritmo de la incorporación de los nuevos territorios a la producción orientada al exterior. Para la región, en términos macroeconómicos estas transformaciones coincidieron con una mejora notable de los términos de intercambio de las materias primas y alimentos en perjuicio de las manufacturas (Francis, 2013). Esta tendencia favoreció la inserción de estas economías a

través de la exportación de productos primarios al costo de eliminar las rudimentarias manufacturas y artesanías preexistentes en la región. El saldo fue positivo en términos agregados teniendo en cuenta que se trataba de espacios territoriales con reducidos niveles de densidad demográfica y abundancia de recursos naturales.

Inversamente, para Asia el siglo XIX ofreció condiciones de inserción sumamente adversas en el nuevo sistema mundial geopolítico y económico mundial. Mientras América Latina consolidaba Estados al menos formalmente independientes, la mayoría de los antiguos reinos e imperios asiáticos se transformaban en colonias, protectorados o semi-colonias europeas o japonesas, en tanto que China, que durante milenios había sido el centro de la economía-mundo de Asia Oriental, gradualmente fue perdiendo grados de libertad hasta transformarse en un enorme espacio de disputa para las potencias extranjeras con injerencia en la región. Menos auspiciosa aún fue la inserción económica de los asiáticos en la recientemente creada división internacional del trabajo. Hasta entonces se habían destacado como imperios agrícolas comparativamente prósperos, a juzgar por parámetros de la era preindustrial, dotados de economías sumamente diversificadas donde funcionaban grandes mercados. Los imperios asiáticos disponían de notables capacidades manufactureras, la denominada 'protoindustrialización', que en nada envidiaba a sus equivalentes de Europa Occidental. En Asia se producía aproximadamente $\frac{2}{3}$ de la producción manufacturera mundial (BAIROCH, 1982).

Sin embargo, el vertiginoso crecimiento de la productividad europea y el deterioro de los términos de intercambio de las manufacturas, sumado a las agresiones imperialistas a escalas también industriales, desencadenaron un abrupto proceso de primarización en la mayoría de las sociedades asiáticas a lo largo del siglo XIX, con la excepción una vez más de Japón. Regiones de elevada densidad demográfica como India y China, vieron desaparecer sus manufacturas y se convirtieron en exportadoras netas de productos primarios, cuando cualquier evaluación de potencialidades relativas habría sugerido un flujo de comercio en dirección inversa. Casi todas las sociedades asiáticas sufrieron una primarización de su estructura productiva, acompañada por inéditos procesos de des-urbanización y "re-ruralización" (GONZALO, 2018). Esta situación se

mantuvo hasta la primera guerra mundial y la crisis de la década de 1930, cuando la interrupción del comercio y la debacle económica subsiguiente facilitaron el resurgimiento de capitalistas locales– la “burguesía nacional”- y dieron inicio a una incipiente sustitución de importaciones (Hamashita, 2008).

La Independencia de la India en 1947 y en especial la revolución comunista de China en 1949 encendieron la mecha emancipatoria de la región. El ejército nacionalista de China derrotado en el continente se refugió en Taiwán bajo protección norteamericana. Un año después, en 1950, estalló la guerra de Corea que dividió el país en dos áreas de influencia luego de un sanguinario conflicto. En 1954 un ejército vietnamita derrotó a los franceses, desencadenando la gradual y creciente intervención norteamericana hasta su retiro y derrota definitivos en 1975. La conmoción logró extenderse a todo el continente con impactos duraderos e irreversibles. En algunos países desencadenó represiones brutales con consecuencias regresivas en materia económica y social, como Indonesia en 1965, o reformas progresivas como en Malasia. Asia Oriental vivió la posguerra como el área caliente de la guerra fría. A diferencia de América Latina, los nuevos Estados nacieron allí para hacer guerras y defenderse de amenazas, como ocurriera en Europa siglos atrás.

Para contener el aluvión continental desatado por la Revolución china el gobierno de Estados Unidos optó por construir un “cordón sanitario”, para organizar la contención militar y económica del comunismo en la región circundante de China bajo su control militar y estratégico, cubriendo así la mayor parte del área geográfica que durante siglos había formado el antiguo sistema de tributario chino (HAMASHITA, 2008). No casualmente fue en la periferia de China donde se registraron los casos más resonantes de desarrollo económico desde la posguerra hasta la actualidad: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong²⁰⁹ y Singapur²¹⁰. Con características semejantes al ejemplo japonés, la guerra (social e internacional) y su amenaza siempre inminente, junto con la fundamental ayuda norteamericana, contribuyeron a formar sociedades

209 Ciudad de originaria de China que controlaron los británicos desde la firma del tratado de Nanking (1842) que dio fin a la Primera Guerra del Opio y que funcionaria desde entonces como una bisagra financiera y comercial entre Occidente y China continental.

210 Por localización geográfica Singapur divide los Océanos Índico y Pacífico. Por ello siempre fue codiciado por los colonizadores europeos.

cohesivas y Estados potentes y capacitados, que orientaron la acumulación de capital con objetivos prefijados en materia adopción y desarrollo de tecnologías, infraestructuras, productividad y metas de exportación. Luego, durante la década de 1970, cuando las relaciones entre China y Estados Unidos comenzaron a relajarse, el espectacular desarrollo económico de la periferia china comenzó a trasladarse y reconectarse con el ancestral “Imperio del Centro”, núcleo milenar del sistema tributario, gracias a la apertura a inversiones extranjeras, la expansión de su enorme y creciente mercado interno y la continua expansión de sus infraestructuras (ARRIGHI, 2009). Desde entonces China experimentó el más imponente proceso de desarrollo conocido en la historia. En 40 años la producción per capita creció a tasas extraordinarias, centenas de millones de chinos abandonaron la pobreza, el país se encamina a convertirse en la mayor economía del mundo y ya está compitiendo en la frontera tecnológica con las economías más avanzadas²¹¹.

La trayectoria de América Latina comenzó a modificarse cuando la primera guerra mundial y sobretudo la crisis de 1929 golpearon a sus exportaciones. El virtual desmoronamiento del comercio internacional inevitablemente debía provocar modificaciones radicales en un continente organizado para comerciar con el mundo. En 1930 se produjeron rupturas políticas y surgieron nuevas coaliciones gubernamentales en casi todos los países de la región. El ‘modelo’ agroexportador estaba herido de muerte. Algunos regímenes, como el brasileño, buscaron reorientar sus economías en direcciones alternativas, otros, como el argentino, se empeñaron en vano en restablecer el status quo por cualquier medio. Como la continuidad de la acumulación de capital basada en mercados externos estaba virtualmente congelada por la crisis, a la larga todos optaron por promover una acumulación de capital centrada en el mercado interno. Se crearon empresas públicas en sectores estratégicos y los gastos gubernamentales buscaron compensar la caída de exportaciones y la menor demanda privada. Durante la segunda guerra mundial, en coincidencia con la mayor parte de Occidente, se promovieron

211 En términos de paridad del poder de compra China ya es la mayor economía mundial. En términos nominales se ubica en segundo lugar y de continuar creciendo como en los últimos años superaría a los Estados Unidos a mediados de próxima década.

ambiciosas reformas sociales y una distribución más igualitaria del ingreso. La ampliación del mercado interno y el apoyo político de los trabajadores urbanos se convirtieron en partes esenciales de las nuevas coaliciones, donde convergían sectores de las burocracias estatales, como militares, sindicatos, clases medias urbanas, empresarios vinculados al mercado doméstico.

Desde entonces el desempeño económico de América Latina fue desparejo. Los países más poblados y con mercados mayores se desempeñaron mejor. Los procesos de industrialización alcanzaron niveles de complejidad intermedia sólo en Brasil, México y en menor medida Argentina. La estrechez del mercado hizo que las experiencias industriales de las economías pequeñas fueran breves. Aunque experimentaron las etapas iniciales de toda industrialización, invariablemente terminaron retomando sus tradicionales orientaciones librecambistas. A partir de entonces, la restricción externa de divisas fue la limitación económica más conocida y estudiada en todos los países. Simultáneamente, los conflictos distributivos y los ciclos de naturaleza política asociados a ellos, le dieron al desarrollo del subcontinente tintes dramáticos. Aún a fines de la década de 1970, cuando los regímenes de sustitución de importaciones comenzaron a menguar en resultados y el deterioro de las condiciones internacionales dificultaban la continuidad de las políticas desarrollistas, América Latina se encontraba varios pasos adelante de Asia en términos de desarrollo económico, competencia tecnológica y condiciones de vida. ¿Que sucedió desde entonces? ¿Por qué el desempeño latinoamericano fue tan decepcionante en la comparación?

3. Guerras y Formación de Estados

La competencia grupal o grupalidad (*grupishness*), los conflictos entre agrupaciones de personas en sus distintas formas, son un factor estructurante de toda organización humana (ALEXANDER, 1978 y 1990; HAIDT, 2012; GREENE, 2014; TURCHIN, 2016). Parte creciente de la bibliografía histórica y antropológica, así como una abundante evidencia proporcionada por la psicología evolutiva, indican que estamos programados para agruparnos, cooperar al interior de nuestro grupo y enfrentarnos a terceros. El conflicto organizado y la identificación de enemigos, la delimitación entre ‘ellos’ y

'nosotros', está en la base de nuestra estructura psíquica, conforma nuestra identidad individual y comunitaria y se encuentra en la base de toda relación de poder. La guerra y las amenazas de guerras, sea que las consideramos como shocks asistemáticos pero irreversibles o como fuerzas regulares y sistémicas en la formación y re-configuración permanente de las redes de poder, son factores determinantes en la organización de cualquier agrupación humana.

Uno de los rasgos que distinguieron a Europa de otras regiones, especialmente Asia, es que desde la caída del Imperio Romano y más aún desde la fragmentación de Imperio Carolingio, se distinguió como un sistema de soberanía política fragmentada (TILLY, 1975 y 1990; SPRUYT, 1996). Cientos de unidades soberanas e independientes compitieron durante siglos por controlar poblaciones y territorios de agricultura intensiva. En ese largo y sangriento proceso de depuración institucional predominó la centralización. De unas 500 unidades políticas europeas que existían en el año mil sólo quedaban 25 en vísperas de la primera guerra mundial. Pero lo relevante es que nunca volvió a prevalecer de forma duradera en territorio europeo un sistema imperial como el que regía otras latitudes. Los imperios europeos se organizaron para fuera de Europa, especialmente en las Américas. De igual modo, las unidades políticas, los Estados, que surgieron a lo largo el tiempo fueron el resultado de largos y contradictorios procesos selectivos mediados por guerras entre unidades políticas de dimensiones y poderío equivalentes. Es decir, por guerras efectivas o por la preparación sistemática para nuevos conflictos.

El tipo de guerra predominante y la amenaza de conflictos violentos en cada circunstancia histórica ayudan a interpretar las distintas formas cómo se organiza toda forma de poder centralizada. El funcionamiento de los Estados es diferente según los enemigos sean otros Estados u organizaciones de características no estatales (KEEGAN, 1994). El Imperio Chino, por caso, durante siglos sólo debió afrontar la presión militar de tribus nómadas sin-Estado de las estepas de Asia Central. La geopolítica de Asia Oriental respondía a condiciones militares completamente diferentes de la europea. La asimetría de población y recursos entre el Imperio chino y los otros Imperios de la región, como Japón, Corea y Vietnam, eran incomparables a los desequilibrios que transitoriamente podían aparecer en Europa. En los hechos Asia Oriental

funcionó como un único gran Imperio rodeado de satélites tributarios. Las guerras interestatales fueron infrecuentes. Los conflictos con los nómades, por el contrario, eran permanentes y decisivos, ya que ocasionaban cambios de dinastías e invasiones depredadoras. Armas eficaces en guerras europeas, como barcos y cañones, no funcionaban en esos conflictos, donde no se libraban guerras navales ni existían ciudades amuralladas para bombardear (CHASE, 2003). La relación intrínseca entre la capacidad para tributar, financiar gastos con deuda pública y promover el desarrollo técnico-militar, eran apenas incipientes en China y su área de influencia. El denominado “Estado Fiscal-Militar” europeo no disponía en la región de los incentivos bélicos que prevalecían en Europa. Esto se comprueba cuando se coteja el volumen de recursos que controlaban las unidades políticas asiáticas en relación a las europeas. Aunque las dimensiones de un Imperio como el chino puedan impresionar, en la práctica el Estado allí disponía de un poder infraestructural muy inferior a sus equivalentes occidentales, a juzgar por su capacidad de penetración y control territorial, así como por su injerencia en la vida cotidiana de las comunidades. Tributaba y gastaba porciones muy inferiores a las europeas en relación a su PIB. Aunque durante milenios contó con una burocracia centralizada e impulsó grandes obras de infraestructura como monumentales murallas y canales, su organización estatal tenía características muy diferentes de las que surgían en Europa. Este contraste se tornó evidente especialmente en el siglo XIX cuando la mayor parte del continente asiático - con la sola excepción una vez más de Japón - no logró afrontar con eficacia las agresiones imperialistas de Occidente que derivaron en procesos de colonización o semi-colonización. Vastos territorios y aglomeraciones humanas antes regidos por grandes imperios asiáticos, quedaron bajo control directo o indirecto de poderes militares y financieros occidentales.

Sin embargo, la intromisión directa de europeos, norteamericanos y japoneses en los territorios de Asia oriental fue comparativamente breve en comparación con lo ocurrido en América. Asia Oriental no fue construida de ‘cero’ como las sociedades y Estados que surgieron en el “Nuevo Mundo” durante siglos de colonización europea. Tampoco se produjo un mestizaje de proporciones significativas ni desaparecieron sus costumbres y sistemas de

creencias. En toda la inmensa área de influencia china ni siquiera fueron abolidas las tradiciones burocráticas precedentes. De igual modo, la organización económica, especialmente los rasgos básicos que caracterizaron sus agriculturas, conservaron su impronta milenaria. Esta sigue siendo una diferencia de crucial importancia cuando se compara a esta región con América Latina. Aunque los europeos de un modo u otro dominaron Asia Oriental, en lo fundamental no modificaron las características étnicas ni culturales de la región. América Latina, por el contrario, pasados dos siglos de la independencia aún conserva jerarquías coloniales. Las clases dominantes son predominantemente blancas y descendientes de europeos, así como las clases medias allí donde las hay, mientras que las clases subalternas se componen mayoritariamente de descendientes de indios y africanos. Aunque estas características son más acentuadas en los países andinos y allí donde la Colonia se caracterizaba por la exportación de productos tropicales, como Brasil y el Caribe, constituyen un común denominador de toda la región. En América Latina la colonia dejó huellas indelebles. La lucha de clases se yuxtapone con estratificaciones y prejuicios con fundamentos raciales. Gestionar la exclusión de indios, negros y mestizos de la ciudadanía política y económica, fue y sigue siendo uno de las ocupaciones duraderas de todas las elites que controlan los aparatos estatales latinoamericanos (COTLER, 1986; NOVAIS, 1989; KURTZ, 2013; CAMPANINI MACIEL, 2018).

Simultáneamente, la penetración militar y económica occidental desde el siglo XIX tuvo para Asia Oriental consecuencias cruciales en la organización de sus Estados. La geopolítica de la región cambió de manera inexorable con la llegada de los europeos. Desde entonces los desafíos militares no volverían a ser las interminables escaramuzas con pueblos sin Estado, sino conflictos de elevada intensidad técnica y económica con otros Estados rivales de características semejantes, como ocurriera en la geopolítica europea durante centenas de años. La maquinaria estatal debió adecuarse a los imperativos de la guerra moderna. Los Estados que surgieron con la descolonización y más aún a consecuencia de la Revolución china, sólo podrían subsistir como unidades independientes si se organizaban bajo moldes análogos a los europeos. Podría especularse que los Estados asiáticos perfeccionaron atributos típicamente

occidentales en un auténtico proceso de evolución cultural en los términos de Richerson y Boyd (2004). La geopolítica asiática de la segunda mitad del siglo XX impedía el resurgimiento de organizaciones estatales a la usanza de los viejos imperios. Las nuevas elites asiáticas tenían como prioridad consolidar sus autonomías nacionales, tanto para liberarse de la presión imperialista europea y japonesa, como para afrontar con autonomía la confrontación global entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El desarrollo económico y la inclusión de sus habitantes dentro de la comunidad imaginaria nacional resultaron tareas imprescindibles para la sobrevivencia estatal y la estabilidad política.

Nada semejante sucedió en América Latina durante el siglo XX. Las elites que dirigen los Estados latinoamericanos ejercen soberanías virtuales sobre inmensos territorios sin la obligación de organizar su defensa ante poderosas amenazas exteriores. Su supervivencia política no depende de movilizaciones masivas y desesperadas iniciativas industrializantes. El desarrollo económico en América Latina no es un imperativo para la subsistencia de los Estados como organizaciones independientes ni es considerado vital para la preservación de las jerarquías políticas y económicas establecidas. Las políticas de corte desarrollista son defendidas, en todo caso, por sus eventuales efectos sobre la calidad de vida y en base a criterios de equidad social. Nunca fueron condición de vida o muerte. Los Estados organizados con ideales desarrollistas suelen ser un estorbo para las elites que echan sus raíces en la propiedad y control de recursos naturales. Al contrario, para ellas el librecambio sigue siendo aquella utopía que nunca debió abandonarse. Cualquier política que se propone modificar esta estructura invariablemente choca con la resistencia de estos sectores y con las redes de intereses económicos y diplomáticos internacionales con los que se integra al mundo, especialmente los de Estados Unidos.

La guerra y la amenaza de guerra, las revoluciones o incluso la simple proximidad geográfica con procesos revolucionarios, modifican la forma en que se procesan las contradicciones de clase. El clima de guerra y la amenaza de revolución forzó a las elites del Este asiático a introducir las profundas reformas que modificaron las relaciones sociales desde su raíces. Tanto en Corea del Sur como en Taiwán, con el llamativo apoyo de EEUU, fueron implementadas

amplias reformas agrarias que desarticulaban el poder terrateniente allí donde subsistía y generaron bases sociales más igualitarias de acumulación, al tiempo que le otorgaron al Estado un control directo sobre el excedente agrícola que en su momento fue utilizado como un instrumento para proveer alimentos baratos como modo de sustentar la industrialización y urbanización. Lo propio ocurrió en China y Vietnam a través de la vía más radical de la Revolución (STUBBS, 1999 y 2017). Aunque el control de la tierra en estas regiones nunca se basó estrictamente en la propiedad privada a la usanza occidental, estas reformas contribuyeron a desbaratar las jerarquías que aún subsistían en la agricultura. En América Latina, por el contrario, las reformas radicales de estas características fueron de relevancia secundaria. La clase terrateniente consolidada en el siglo XIX aún conserva márgenes significativos de poder y capacidad de veto sobre la política.

Igual contraste se observa en la organización de las fuerzas armadas. La identificación de eventuales enemigos y amenazas es un rasgo distintivo de toda organización especializada en la violencia. Mientras que para los ejércitos de Asia Oriental las amenazas se encuentran principalmente afuera de sus territorios, es decir, sus enemigos son representados por otros Estados, para las fuerzas armadas latinoamericanas los enemigos invariablemente se localizan dentro del territorio nacional. Las amenazas se revisten con ropajes diversos: 'comunistas', partidos de orientación popular, sindicalistas, estudiantes, periodistas, indios, negros, pardos, pobres. Mientras que en Asia la organización militar demanda desarrollo económico y en cierta medida promueve la inclusión de todos los habitantes dentro de la Comunidad Imaginaria nacional, en América Latina fue común que los militares identificaran el desarrollo económico y la inclusión social como fuentes de inestabilidad y amenazas al orden establecido. Los golpes militares de vocación anti-industrial no fueron aberraciones sin sentido. Expresaron las verdaderas contradicciones que atravesaban la región.

4. Desempeños Asimétricos frente a la Re-Globalización

Finalizada la segunda guerra mundial los fragmentos escindidos de la economía mundial comenzaron a reconectarse nuevamente. Como apuntan Findlay y O'Rourke (2009), desde entonces asistimos a una segunda

globalización, o “re-globalización”, respaldada por la potencia militar y económica de los EEUU y encuadrada a través de la creación de instituciones internacionales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial. Hasta fines de la década de 1970 estas fuerzas aperturistas aún coincidían con organizaciones encargadas de regular el comercio y las finanzas. La acumulación de capital seguía improntas preponderantemente nacionales y el movimiento especulativo de capitales estaba fuertemente regulado. Estas restricciones comenzaron a diluirse en la década de 1970. Con los shocks petroleros y la drástica suba de tasas de interés adoptada por la autoridad monetaria estadounidense en 1979, el orden económico y financiero internacional se transformaría de manera irreversible (TAVARES, 1985). Mediante mecanismos de persuasión y extorsión desde entonces la potencia dominante promovió la liberalización internacional de capitales, la apertura de mercados, la liberalización financiera (PANITCH y GINDIN, 2012).

La avanzada neoliberal despojó a los Estados latinoamericanos de fundamentales mecanismos de intervención, como planes explícitos de industrialización, bancos estatales, empresas públicas, regulaciones, políticas comerciales. El ideal del desarrollo económico latinoamericano debió lidiar desde entonces con el paulatino desmantelamiento de los instrumentos de promoción y protección que imperaban desde 1930. Esta transformación impactó de modo muy diferente en ambas regiones. Desde sus orígenes la industrialización asiática fue diferente de la latinoamericana. Por carecer de recursos naturales como fuentes de divisas, desde el inicio los asiáticos debieron industrializarse con una orientación exportadora. La industrialización latinoamericana, por el contrario, nació y se desarrolló bajo el refugio de los mercados internos, en tanto que las divisas invariablemente provenían de exportaciones tradicionales. Era comprensible que en economías más abiertas los primeros contarían con mejores condiciones para adaptarse al nuevo escenario (STUBBS, 2017).

La continuidad estatal y la tradición burocrática es otro factor relevante para comprender la más efectiva actuación de los Estados asiáticos. Como apunta Arrighi (2009), los Estados de Asia Oriental que resurgieron en la posguerra fundan sus tradiciones burocráticas en los mismos imperios centralizados que dominaron esos territorios durante milenios. Los imperios de

China, Japón, Corea y Vietnam, siempre funcionaron en base a organizaciones burocráticas competentes y los funcionarios eran escogidos mediante criterios meritocráticos. Desde el siglo VII, durante la dinastía Tang, la incorporación al mandarinato en China se basó en la aprobación de concursos públicos consistentes en exámenes, donde los candidatos debían demostrar no sólo alfabetización, sino también conocimientos de matemáticas, pericia poética, comprensión de clásicos, formación técnica y humanística (LEWIS, 2012). En la mayoría de los casos, Latinoamérica aún carece de una tradición estatal equivalente. La inestabilidad política y las rivalidades revanchistas que atraviesan a los Estados en cada ciclo político, impiden la formación de una burocracia meritocrática en condiciones de ejecutar políticas de Estado. El acceso a los empleos estatales continúa dependiendo, en gran medida, de relaciones personales o de parentesco.

El resurgimiento de China desde la posguerra parece reivindicar las mejores tradiciones burocráticas de su Imperio milenario. Desde el inicio tuvo como pilar fundamental las iniciativas del Partido-Estado, el que planea y conduce la continúa reconstrucción de su estructura productiva. A diferencia del recetario neoliberal dominante en Latinoamérica asociado al desarme de las principales instituciones de intervención y control, pero aún en concordancia con moldes capitalistas, el Partido-Estado chino preservó y reforzó los principales instrumentos que caracterizaron la historia del desarrollo moderno. En forma directa o solapada controla precios básicos, como tasas de interés, tipo de cambio y salarios, al tiempo que regula los flujos internacionales de capital y orienta el sistema financiero (NOGUEIRA, 2018). La heterogeneidad de su estructura de capital es un rasgo distintivo del capitalismo con “características chinas” (aunque los funcionarios prefieran definirlo como ‘socialista’). Existen empresas públicas controladas por el gobierno central, otras por gobiernos provinciales, innumerables empresas mixtas, variadas formas de asociación público-privada, *joint ventures* con firmas multinacionales, cooperativas, etc. Esta heterogeneidad conlleva la continua proliferación de nuevos miembros de la ‘burguesía nacional’, la cual invariablemente está asociada al Partido-Estado (LYRIO, 2010).

¿Cómo lograron los Regímenes políticos de Asia Oriental superar los

efectos desestructurantes de la liberalización económica? El fin de la guerra fría y las demandas por democratización también facilitaron el surgimiento allí de coaliciones neoliberales inclinadas a desarmar mecanismos de intervención, liberalizar el comercio, abrir cuentas de capital. Como quedó en evidencia durante la crisis financiera de 1997-1998, también allí se implementaron reformas desestabilizadoras de cuño neoliberal. Sus economías fueron golpeadas en grados diversos dependiendo de los diferentes niveles de liberalización de las cuentas de capital y la mayor o menor adopción de políticas ‘mercantilistas’ consistentes en la acumulación de reservas internacionales. La continua presión geopolítica en la región fue quizás el factor principal que diferencia un continente del otro. La persistencia de amenazas estatales genuinas torna improbables los giros neoliberales extremos que comprometan la continuidad del crecimiento, la unidad estatal o la estabilidad de las jerarquías políticas. Aunque las burguesías ‘nacionales’ desde el final de la guerra fría ganaron márgenes de presión en relación a las burocracias estatales y militares, éstas aún conservan capacidad política para definir la orientación económica general.

El surgimiento de un poderoso sector privado en China, por ejemplo, no desestabilizó el orden político vigente. A diferencia de lo que sucede en América Latina, los capitalistas chinos en lugar de presionar por reformas neoliberales se acomodaron a la estrategia de desarrollo que el partido continúa definiendo de manera sorprendentemente autónoma. Además de los incentivos para adherir a las directivas estatales, McNally y Wraight (2010) apuntan los vínculos afectivos y de parentesco entre los principales miembros de la burguesía nacional y la dirigencia gubernamental. Es decir, existiría entre las elites de China un sentido generalizado de recíproca pertenencia, de afectos, que involucran incluso el intercambio de ‘favores’ con criterios signados por el denominado ‘*guanxi*’, prácticas derivadas de la tradición confuciana tradicional, que si bien sufrieron los efectos de la Revolución, aún están presentes en la vida cotidiana del país. La integración de los empresarios chinos, los ‘capitalistas rojos’, a la política general del Estado involucra una compleja dinámica social donde el partido logra conciliar las demandas empresariales por ganancias con el objetivo político fundamental centrado en la seguridad nacional y el desarrollo económico.

Muchos miembros de la nueva burguesía desempeñan, o desempeñaron en el pasado, funciones en instituciones públicas. Esta coincidencia de intereses otorga al sistema político chino la cohesión necesaria para que las demandas políticas de los capitales privados no bloqueen la orientación desarrollista del partido (MCNALLY & WRIGHT, 2010).

5. Conclusión

Cuando se compara la performance de las economías asiáticas versus sus pares de América Latina se distinguen dos períodos claramente diferenciados. Desde el siglo XIX hasta mediados del XX las economías latinoamericanas fueron más dinámicas y superaron con apreciable diferencia a las asiáticas en términos de PIB per cápita, salarios, niveles de urbanización y condiciones de vida. Pero desde entonces la tendencia se revirtió. Algunas economías de Asia, como Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong, superaron a las latinoamericanas con grandes diferencias y alcanzaron niveles de desarrollo equivalentes a Europa Occidental. Y más recientemente lo propio está ocurriendo con China y su área de influencia, especialmente Vietnam. Las ventajas de Latinoamérica durante la primera etapa se explican en mayor medida por las independencias nacionales y por contar con abundantes dotaciones de recursos naturales que facilitaron inserciones más favorables en la división internacional del trabajo que lideraban europeos y norteamericanos.

Todo lo contrario ocurre desde la posguerra, cuando las sociedades asiáticas recuperaron autonomía política y se organizaron como Estados modernos con rasgos adaptados de los europeos. Por estar sometidos a profundos y persistentes desafíos geopolíticos, además de recibir en ciertos casos el fundamental apoyo estadounidense, debieron promover agresivos procesos de industrialización con destino al mercado mundial. La guerra latente, la profunda y milenaria tradición burocrática y la ausencia de rasgos coloniales indelebles, como poderosas clases terratenientes y estratificaciones raciales, otorgan a los países de Asia Oriental mayores niveles de cohesión social y refuerzan el poder centralizador de sus Estados, circunstancia que les permite incorporar a sus nuevas clases empresariales en procesos de acumulación planeados y dirigidos desde el poder político, capacidades

inconcebibles en el medioambiente neoliberal imperante en América Latina.

Finalmente, en relación a las perspectivas de América Latina debe apuntarse la influencia que actualmente ejerce la propia Asia sobre la región. La literatura estructuralista clásica usualmente interpretaba el desarrollo económico como un proceso de convergencia hacia los estándares de productividad de Europa y Estados Unidos. Se trataba de aproximarse a economías maduras con reducida heterogeneidad estructural. En ellas la transición del mundo rural al urbano se había completado con la re-localización de sus poblaciones de las actividades tradicionales a las modernas. La posibilidad de convergencia, por definición, equivale a suponer que las mejoras potenciales de productividad en países subdesarrollados son mayores que en economías avanzadas (BASTIAN y SILOS SÁ EARP, 2012). Pero luego del ascenso industrial asiático, chino en particular, asistimos a una situación novedosa. Ya no se trata de equiparar niveles de productividad europeos, japoneses o norteamericanos. Ahora también se debería realizar un *catch up* con la producción china, país que todavía paga salarios comparativamente bajos -aunque crecientes-, su mercado habilita las mayores escalas de producción domésticas del planeta, posee una burocracia planificadora con orientación estratégica, dispone de un sistema financiero estatal al servicio del desarrollo económico, monta en tiempo récord colosales infraestructuras envidiadas en Europa y EEUU. En otras palabras, las mejoras potenciales de productividad chinas son inmensamente superiores a las latinoamericanas. La convergencia industrial con China es una quimera inalcanzable, al menos para productos tradicionales.

Como ocurriera durante la segunda mitad del siglo XIX a consecuencia de la Revolución Industrial, desde inicios de los años 2000 la influencia creciente de los costos industriales asiáticos revirtió parcialmente los términos de intercambio en favor de materias primas y alimentos en relación a los productos manufacturados. Si bien para Latinoamérica este es favorable porque relaja la restricción externa, también reduce los incentivos a la industrialización y la diversificación de la estructura productiva al exigir niveles de productividad inauditos como condición para una eventual competitividad. Esta situación favorece a los tradicionales propietarios de recursos naturales y transforma la orientación librecambista y anti-industrial de las elites regionales en un sentido

común con sustento estructural. El estudio de la ascensión asiática y del estancamiento relativo latinoamericano no sólo brinda valiosos criterios para evaluar el papel de la historia, los Estados y los escenarios geopolíticos. También obliga a repensar cuáles serían las bases para repensar el desarrollo de América Latina en una economía mundial cada vez más influida por condiciones de producción asiáticas.

Bibliografía

Alexander, R. D. (1978) Group Selection, Altruism, and the Levels of Organization of Life. *Annual Review of Ecology and Systematics* 9: 449—474. With G. Borgia. 1978

_____ (1990) How Did Humans Evolve? Reflections on the Uniquely Unique Species. *University of Michigan Museum of Zoology Special Publication* 1:1-38.

Arrighi, J. (2009). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the twenty-first Century.* Verso.

Bairoch, P. (1982). International Industrialization Levels from 1750 to 1980. *Journal of European Economic History*; Rome Tomo 11, N.º 2.

Bastian, E. y Sá Earp, F. de S. (2012). A última aula de Antonio Barros de Castro. *Revista de Economia Contemporânea*. Vol.16 no.2 Rio de Janeiro.

Bértola, L. y Ocampo, J. L. (2013). *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia.* Fondo de Cultura Económica.

Campanini Maciel, D. (2018) *O Desenvolvimento do Capitalismo na Bolívia: do Processo de Formação do Estado Aparente ao Estado Plurinacional.* Tesis de Doctorado, UFRJ/PEPI.

Chase, K. (2003) *Firearms: A Global History to 1700.* Cambridge University Press.

Cotler, J. (1986) *Clases, Estado y Nación en el Perú.* Instituto de Estudios Peruanos.

Findlay, R. y O’rourke, K. (2009). *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium.* Princeton University Press.

Francis J. A. (2013). *The Terms of Trade and the Rise of Argentina in the Long*

- Nineteenth Century. PhD Thesis. London School of Economics.
- Gonzalo M. (2018). A Long-Term Narrative on India from Latin America: peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures. Tesis de Doctorado, IE-UFRJ.
- Greene, J. (2014). *Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*. Penguin Books.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. Pantheon Books.
- Hamashita, T. (2008). *China, East Asia and the Global Economy. Regional and historical perspectives*. Routledge.
- Jones, E. (1981). *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia (3rd ed.)*, Cambridge University Press.
- Keegan, J. A (1994). *History of Warfare*, Vintage Books.
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Lewis M. E. (2012). *China's Cosmopolitan Empire: The Tang Dynasty*. Harvard University Press.
- Lyrio, M. C. (2010). *A Ascensão da China como Potência. Fundamentos Políticos Internos*. Editora Fundação Alexandra Gusmão.
- Lynch, J. (1976). *Las Revoluciones Hispanoamericanas*. Seix Barral.
- McNally & Wright. (2010). Sources of Social Support for China' current political order: the 'thick embeddedness' of the private capital holders. *Communist and Post-Communist Studies*, pp 189-198.
- Nayyar, D. (2013). *Catch Up. Developing Countries in the World Economy*. Oxford University Press.
- Nogueira, I. (2018). *Estado e capital em uma China com classes*. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro.
- Novais, F. (1989). *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. Editora Hucitec, São Paulo.
- Panitch, L. y Gindin, S. (2012). *The making of global capitalism*. London: Verso.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton University Press.

Richerson, P y Boyd, R. (2004). Not by Genes Alone: How Culture Transformed Human Evolution. University of Chicago Presss.

Saylor, R. (2014). State Building in Boom Times. Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. Oxford University Press.

Spruyt, H. (1996). The Sovereign State and Its Competitors. An Analysis of Systems Change. Princeton University Press.

Stubbs, R. (1999). War and Economic Development: Export-Oriented Industrialization in East and Southeast Asia. Comparative Politics, Vol. 31, No. 3, pp. 337-355.

_____ (2017). The Origins of East Asia's Developmental States and the Pressures for Change. In T. Carroll & D. Jarvis (Eds.), Asia after the Developmental State: Disembedding Autonomy (Cambridge Studies in Comparative Public Policy, pp. 51-71). Cambridge: Cambridge University Press.

Tavares, M. C. (1985). A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. Revista de Economia Política. Vol 5, n.º 2.

Tilly, C. (1975) The Formation of National States in Western Europe. Princeton University Press.

_____ (1990). Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.

Turchin, P. (2016). Ultrasociety: How 10,000 Years of War Made Humans the Greatest Cooperators on Earth. Beresta Books.

Cincuenta años de pensamiento en la Cepal – Textos Seleccionados, p.273-286.

Configuration of the Indian Nationalism: interwar years and Nehruvian State-building

Eduardo Crespo²¹² and Manuel Gonzalo²¹³

In Western Europe, modern states and nations were formed in parallel, by means of processes where interstate competition, defined in both economic and military terms, was the decisive factor (Tilly, 1992). But Asian nationalism had different roots to the European one. It was mainly related to a late and reactive phenomenon, inoculated by European imperialism. In the Indian subcontinent, the anti-colonial thinking experienced a long term development process. However, nationalism emerged as an anti-colonial movement, paradoxically accelerated by colonial tools of domination, such as the education of elites in Western institutions, the growing circulation of newspapers, the territorial unification facilitated by railroads, etc. At the same time, both in political and in conceptual terms, the inter-war geopolitical and domestic political and economic context had a crucial role to the building of the modern, independent, India.

The main objective of this essay is to discuss on the peculiarities of the emergence of the Indian Nationalism and the main features of the main State-building frameworks emerged during this period. Our work intends to contribute on three main lines. First, in methodological terms, we give main relevance to the global and regional context for the emergence of Indian Nationalism, stating some main differences and mutual interrelations between the emergence of the Asian Nationalisms and the European ones. Second, in historical terms, without ignoring the long term evolution of the Indian nationalist ideas and authors, we point out the relevance of the interwar years for the configuration of the Indian National Movement and the main State-building frameworks to think the independent India. And third, at the interpretative level, we stressed on the argument that the Indian National Movement was not only anti-colonial, but also a Hindu-root framework.

212 Universidade Federal de Rio de Janeiro, UFRJ, Brazil. Email: ecres70@yahoo.com.ar

213 Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, Argentina and RedeSist, UFRJ, Brasil. Email: gonzalo.manolo@gmail.com.

Key words: Indian Nationalism, Indian Statebuilding, Interwar years, Nehruvian years

1. Introduction

In Western Europe, modern states and nations were formed in parallel, by means of processes where interstate competition, defined in both economic and military terms, was the decisive factor (Tilly, 1992). But Asian nationalism had different roots to the European one. It was mainly related to a late and reactive phenomenon, inoculated by European imperialism. The break with the colonial order could not mean in Asia the return to the traditional order of the old empires. The only way to regain autonomy in a continental ecosystem dominated by States organized on the basis of European organizational patterns, including Japan, was to develop States with modern characteristics. For this, it was necessary to mobilize the population against colonial rule, appealing to the ideology of nationalism.

In the Indian subcontinent, the anti-colonial thinking experienced a long term development process (Chandra, 2008, 2016). The "early" Indian economists such as Dadabhai Naoroji, Swami Ramanand, and Romesh Chunder Dutt, related to the Indian moderate nationalism, made their contributions in criticizing the British rule. However, nationalism emerged as an anti-colonial movement, paradoxically accelerated by colonial tools of domination, such as the education of elites in Western institutions, the growing circulation of newspapers, the territorial unification facilitated by railroads, the imposition of English as lingua franca. In line with Chatterjee (1993), while admitting that cultural and historical differences may be temporary obstacles, we understand the Indian Modern State as an emergent of a cultural adaptation, based on learning and emulation, both to fight and to adapt to modern European Imperial institutions, but rooted on its own historical and cultural identities.

In this sense, the anti-colonial political struggle was a much more concentrated historical process. At the beginning of the XX century the Indian economic relations were already reconfigured in a periphery of the British crown and its socio-economic indicators were ones of the poorest of the word (Gonzalo

and Crespo, 2016; Gonzalo, 2018). But the interwar period produced the emergence of the Indian National Movement, one of the most important anti-colonial mass movements of the world, and incubated the main conceptual frameworks to think (and imagine) the Independent India. Both in political and in conceptual terms, the inter-war geopolitical and domestic political and economic context had a crucial role to the building of the modern, independent, India, which was politically led by Nehru.

The main objective of this essay is to discuss on the peculiarities of the emergence of the Indian Nationalism (and its main political expression, the Indian National Movement) and on the main features of the main State-building frameworks emerged during this period. Our work intends to contribute on three main lines. First, in methodological terms, we give main relevance to the global and regional context for the emergence of Indian Nationalism, stating some main differences and mutual interrelations between the emergence of the Asian Nationalisms and the European ones. Second, in historical terms, without ignoring the long term evolution of the Indian nationalist ideas and authors, we point out the relevance of the interwar years for the configuration of the Indian National Movement and the main State-building frameworks to think the independent India. And third, at the interpretative level, we stressed on the argument that the Indian National Movement was not only anti-colonial, but also a Hindu-root framework.

In the next section, the Asian regional environment related to the emergence of Nationalisms is discussed. Then, we deepen on the interwar years and the historical configuration of the Indian National Movements. After this, we point out some main features of the Nehruvian years, related to the Indian State-building. Finally, we make some final comments and speculative reflections oriented to the contemporary India.

2. Context of emergence of the Asian Nationalisms

Although every concentration of territorial power, every form of State, is based on impersonal imaginary identities, the pretense of creating a State for each 'nation', or even more striking, a nation for each State, emerged as the specific ideology of a very particular organization: the Modern State. From the

beginning, it was an exclusively European political organization. Only several centuries later it was established as the dominant archetype on a planetary scale.

Since the fall of the Western Roman Empire, Europe was a territory of fragmented political sovereignty. A mosaic of hundreds of independent sovereign units that for centuries disputed populations and territories through wars, mercantilism and colonization. In the meantime, centralized and powerful political organizations were built, where state bureaucracies acquired an unusual level of interference over their areas of influence (O'Brien, 2013). The centralized powers of Europe collected and spent more than their Asian peers, both in absolute as per capita terms. The degree of penetration on territories and populations was also greater, a condition facilitated by the construction of material infrastructures, such as canals and roads, together with social infrastructures, such as military bureaucracies. Between the seventeenth and eighteenth centuries some European monarchies, forced by the imperatives of the Military Revolution, already had professional armies, standardized bureaucratic methods of collection and sophisticated public financing instruments, like the public debt system (Parker, 1996). The war machines of Western Europe established a virtuous association between political centralization and capital accumulation, commercial expansion and collection capacity, war and finance (Brewer, 1990; O'Brien, 2007; Beckert, 2014).

National sentiment as we understand it today did not emerge in Europe until the 19th century. In terms of Michael Mann (1986, 1993, 2013), only then did the European states develop a differentiated infrastructural power, able to 'encapsulate' in their territories a hitherto unsuspected set of social practices, be them economic, political or ideological, previously dispersed by territories subject to different or juxtaposed jurisdictions. State bureaucracies acquired the ability to orient human action in territorial terms. Social practices were nationalized. This trajectory was the result of the French and Industrial Revolutions (Hobsbawm, 1962). The Napoleonic Wars modified the ideological nature of armed conflicts. It was no longer about mercenary armies warring in exchange for money, wars of religions or dynastic conflicts circumscribed to the control of sources of taxation. Modern ideological controversies, such as the Republic in opposition to Monarchy, and especially the first forms of nationalism in substitution of village

and religious identities, played a decisive role. By dealing with conflicts that involved crowds, European bureaucracies were forced to turn their subjects into soldiers, which meant accepting the citizenship of the former. The total wars of the twentieth century were deepen this long tendency to citizenship (Halperin, 2003).

The Asian territories such as the north of the Indian subcontinent, China or Persia, were not subject to the same type of selective pressure that facilitated the emergence of 'national' states in Western Europe (Lieberman, 2003). Although the political units of Eurasia also waged wars, infrequently they were interstate (Chase, 2003; Darwin, 2008). The Mogul dynasty managed to control the Indo-Gangetic plain by demolishing walls using cannons. It consolidated in the most fertile and rich region of the subcontinent, with its main threats came from the steppes of Central Asia (Marshall Hodgson, 1974). The recurrent military conflict for the Chinese, Mogul and Persian Empires was the millenary confrontation with the so-called 'barbarians', tribal networks of the Eurasian steppes.

The Asian geopolitical environment was not conducive to a military revolution as in Europe mainly because the competitive pressure between the so-called Military-Fiscal State was conspicuous by its absence (Brewer, 1990; O'Brien, 2013). Contrarily to the literature that decades ago pointed to the 'Oriental despotism' of all-powerful states that crushed individual initiative and the spontaneous development of economic opportunities, the Eurasian empires were characterized by low levels of taxation and few tools to intervene their territories (Wittfogel, 1957; Kennedy, 1987). Their interventions were carried out by arduous negotiation processes with intermediate authorities. Their control over territories and populations, as well as the collection of taxes, was exercised by indirect means and mediated by the specific regulations of each community (Streusand, 2011). And what is even more relevant, these were multiethnic empires of notable cultural and religious diversity. In all Asian Empires a multitude of languages was spoken and numerous religions were professed. Although the map of each territory controlled by these empires can impress us, in practice they were structures with moderate presence and reduced interference on daily life.

It is striking for contemporary analysts the ease with which European imperialism dominated great Asian territories and populations since the 18th century, societies whose technological and military developments in hypotheses were not significantly different. The paradigmatic case was the gradual penetration of the East India Company in the Indian subcontinent since the Battle of Plassey (1757). A combination of political agreements, betrayals, corruption and military victories, carried out in a partnership with local allies, allowed a few thousand Britons to take possession of one of the richest and most populated regions of the earth.

The key was precisely in their different state organization. The European territories were governed by political units that for centuries had homogenized populations until they created in them a feeling of belonging and identification with States, a condition nonexistent in Asian empires. The Mogul Empire was also a foreign dynasty for most of the communities that made up the territories of the Indian subcontinent. Beyond the adherence to the Muslim religion by a minority, for the majority of the inhabitants of those territories, Moguls and Europeans were equally invaders (Streusand, 2011).

The great social and cultural ecosystem of the Indian Ocean also differed from European naval spaces, such as the Mediterranean or the North Atlantic. For millennia it was the main Ocean in terms of trade, demographic weight, long distance travel. Regulated by the Monsoon winds, networks of merchants connected several peoples and territories, from the East African coast to the Sea of China (Chaudhuri, 1985). Merchants from different political units and from the most varied ethnic and religious groups, regularly crossed its waters without appealing to military action. Most of the port cities were not capitals of empires nor were particularly militarized.

In fact, until the arrival of Vasco da Gama at the end of the 15th century and the subsequent incursion of other European navigators, naval warfare, with the exception of piracy, was not the norm in the Indian Ocean (Panikkar, 1954). The arrival of the Europeans brought innovations from another geopolitical context, such as boats supplied with cannons and better equipped for battle for their greater mobility, containment walls in commercial cities, controls on strategic trade routes (Cipolla, 1985).

As the Napoleonic invasions detonated national awakening and class conflict in several areas of Europe, the imperialist abuses in Asia propagated nationalist germs in the territories of ancient Asian empires. In the particular case of India, in addition to the disarticulation of manufactures, the productive and commercial downgrading and the brutality of the British colonization, imperialism brought with it a set of practices and infrastructures that motivated a deep identity crisis in the subcontinent elites. The railways unified a previously disjointed territory, the English language functioned as a lingua franca for different regions, and the gradual diffusion of formal educational institutions and written press media (in addition to the possibility for some minorities to study in England) functioned as triggers of completely new national ideologies for the Hindu cultural ecosystem, although they tried to search in the remote past for the roots of their lost identities (Anderson, 1991).

Thus, if nationalism was non-existent in Asia before the nineteenth century, during the twentieth it had acquired an unprecedented diffusion and intensity. The social cohesion incited by nationalism was the main force in order to resist to European imperialism and lay the foundations of the 'national' states that emerged in the postwar period. But like any organizing ideology, nationalism reinforces the union of the group at the cost of separating it from other groups. Simultaneously, nationalism unites us and separates us from others. In this context, it should not be surprising that the break between India and Pakistan, Hindus and Muslims, coincided with the national awakening that ended with the British. The reciprocal massacres during the separation and the violent confrontation between the two States since then, would be inexplicable for the Indian Ocean ecosystem prior to the arrival of the Europeans. The insertion of both in the system of independent states had all the features that characterized the European trajectory during centuries: military career, technological competition, articulation of diplomatic alliances of containment, organization of powerful bureaucracies specialized in war, promotion of development economic as an essential means of defense.

3. The interwar period: the Indian National Movement and "the others"

At the beginning of the XX century the Indian subcontinent was one of the poorest territories in the world (Bradhan, 1984; Nagaraj, 2013). According to Bairoch (1982) in 1750 India's manufactures represented 24.5% of the total world manufactured production but in 1913 the Indian participation in the worldwide manufactures dropped to 1.4%. In the first decades of the XX century, 85% of the Indian people lived in rural areas, 70% worked in agriculture (mainly subsistence agriculture), illiteracy reach 80%, child mortality was extremely high, life expectancy was of 30 years old and malaria and the different diseases killed millions of people per year (Kapila, 2014; 2003). For Kumar (1983) the average growth rate of the economy during the first half of the nineteenth century was lower than 2%, with a growth rate of the GDP per capita lower than 0,5% (Gonzalo and Crespo, 2016).

However, since the First World-War, both the global geopolitical context and the Indian domestic politics and economic situation reshaped the mindset of the Hindu intelligentsia, reconfigured the role of the Indian State and gave place to new phase in the Indian Nationalism, in the form of an anti-colonial mass movement. As a consequence, the interwar years configured the three main State-building frameworks which cohabited in the independent India: the Nehruvian, the Left and the Gandhian (Patnaik, 1998; Abrol, 2014). But, in parallel, different not-mainstream Hindu groups also gained political visibility during the interwar years, giving account of the historical Indian subcontinent social and regional heterogeneity (Zelliot, 1988; Bandyopadhyay, 2004).

The two World-Wars were a main push for the Indian industry, positioning public procurement as the principal instrument for developing heavy industry (Mitchell, 1942; Headrick, 1988; between others). As stressed by Seth (1986), it was the First World War that began to give India the characteristics of a mixed economy. Wartime forced the British to set certain industries under State ownership, protect some others and installed the question of industrialization. With the steel as the main one, a number of industries expanded such as cotton textiles, benefited by a reduction in the British imports; jute and coal-mining, directly impacted by the war demands; and others such as leather, soap, ship-building, wool, etc. (Bhagwati and Desai, 1970).

For instance, the Tata Iron and Steel Works (TISCO), which after independence would evolve till becoming one of the main Indian 'national champions', was clearly benefited during the First War World. Since the 1880s, Doraji Tata, who had made his fortune as cotton manufacturers, was trying to develop the steel and iron industry in India without any funding from the government. The Tata family made different efforts and articulations in order to develop the steel industry: from studying the British, German and American iron and steel industrial development experiences to finance research to find an optimal combination of iron, coal, flux, and water in India. But the main TISCO's 'primitive accumulation' as steel producers came with the beginning of the First World War, as related by Headrick (1988, p. 291):

"For TISCO, World War I was a godsend. India was cut off from Germany and Belgium, and British supplies became scarce. Steel imports fell by 84 percent from 1,040,000 tons in 1913-14 to 165,000 tons in 1917-18. Imports of railway supplies fell by 93 percent. Meanwhile, the demand for steel soared as the war effort put an increasing strain on the railways and the military called for ever more munitions. Its stores' policy in abeyance, the Indian government now purchased all of TISCO's output. As the Indian Industrial Commission of 1916-18 explained: 'In consequence of the increased difficulties of obtaining from Europe stores for war and essential purposes, the necessity of stimulating the local manufacture of munitions became a matter of vital importance.'

Despite as highlighted by Mitchell (1942) the Great Crises of the 1930s directly affected Indian industry, the Second World War put India in a main geopolitical position again. As pointed out by Cohen (2001), the British converted India into a major arms producer and a base for military operations to China, Southeast Asia, and the Persian Gulf. They conducted an active diplomacy with the Indian neighbors and accepted significant American military assistance. During the Second World War India was called the Arsenal of the East: the allied armies' Middle East command and the Southeast Asian command were provisioned by India, which produced from guns to aircrafts (Mitchell, 1942; Rekhade, 2017).

The wars public procurement made it evident that for the development of industry in India the State role would be central. This was clearly understood by the Indian capitalists, who presented the "Bombay Plan" in 1944, giving a main role to public investment to help domestic private investment. The "Bombay Plan"

contemplated the replacement of the hegemony of the British investment by the local big business with heavy public investment in transports, communications and other infrastructure sectors.

The Indian National Movement political leaders also understood the relevance of public investment, with Nehru as the main exponent of this line of thinking. Indeed, the interwar years contributed to consolidate in Nehru the consideration that planning, industrialization and science development were the main means to the Indian development. In fact, Nehru led the National Planning Committee formed in 1939 by the Congress Party which had members from a broad spectrum of well-known Indian capitalists, trade unions, intellectuals, etc. (Patnaik, 1998).

A main second element related to the international landscape that influenced on the conformation of the Indian post-independence State-building frameworks was the Russian Revolution of 1917. The Bolshevik Revolution contributed to the radicalization of the Congress political economy framework. As pointed out by Chandra et al. (1987), several left-wing groups and political organization were formed in India since the 1920s, with the foundation of the Communist Party of India (CPI), in 1925, and the Congress Socialist Party (CSP), in 1934.

During the 1930s, as part of the effects of the great depression, unemployment soared. In this context, students and youth associations were organized all around India spreading radical ideas. Some radical nationalists turned to socialism such as Chandra Shekhar Azad and Bhagat Singh. Some Indian intellectuals, with M.N. Roy as a salient one, worked with Lenin in writing the Communist International's policy towards the colonies. Roy also wrote the "People's Plan", representing the Left position for the independent India, standing for anti-imperialism, agrarian reform and nationalization of heavy industries. In conceptual terms, the CPI and the Left groups in general terms saw the development of State capitalism and planning as an essential element in the struggle against imperialism (Patnaik, 1998).

At the domestic level, the mass-configuration of the Indian National Movement, lead by the Congress Party, was the main political change of the interwar years. As discussed in Chandra et al. (1987) and Chandra (2008, 2016),

the Indian anti-colonial and nationalistic thinking experienced a long-term, gradual and heterogeneous process of evolution. However, at the political arena, during most of the XIX century, the Congress was mainly integrated by liberal professionals and upper cast intellectuals, mostly connected with the conservative landlord interests. In fact, there was a mixed behavior in the Indian intelligentsia during the XIX century: absorbing more or less critically the British education, pointing out some specific issues and demanding for more space in the bureaucratic structure (Prakash, 1999). The objective of Congress "moderates politics", as defined by Bandyopadhyay (2004), was a full political freedom that would come gradually, where India would be given self-governing right as Canada and Australia.

Nevertheless, in intellectual terms, the moderates nationalists fulfill a key role in developing a political economy critic of the British Raj. The work of Dadabhai Naoroji on 'wealth drain' was a potent conceptual approach to criticize the constant financial and commercial resource flows from the Indian subcontinent to Britain (Chandra, 2016). They wished Britain to loosen the tentacles of tribute which strangled the domestic market and one way they understood it could be done was reducing the salary and pension drain to Britain by 'Indianising' the civil services and the army officer corps. Besides, the Indian economists Naoroji, Ramanade, and Dutt, which were part of the moderate nationalistic, pointed out the poverty effects that the British rule was causing to India.

But as a political movement, both the upper-casts intellectuals and the political leaders adopted a more critical and demanding attitude towards the British just since the end of the First World War. They expected that after the contribution to the Allies in terms of troops and logistic support, India would gain more political and financial autonomy. But this desire was not fulfilled. One expression of this dissatisfaction was the strengthening of the "orthodox nationalists" as an internal stream of thinking among the Indian national movement. According to Habib (2017) the "orthodox nationalists" had little sympathy for the slow constitutional development articulated by moderate leaders. In opposition to what they understood as a hybrid framework of the moderates, they pushed the idea of Hindu Science as part of both an ideological

and scientific research of an Hindu identity, rooted in religion. In doing so, they connected the different scientific, medical and technical achievements of the Indian people to a Hindu-Vedic past origin, restoring the Indian nation in the image of Hindu science (Prakash, 1999).

In institutional terms, as studied by Krishna (1997), in line with the growing demands and lobby efforts of the Indian elite, a series of structures in science and technology were created along the first half of the twentieth century. These were the main first institutional efforts to connect science and technology to the Indian needs and were linked with the partnership between the Indian scientific elite majored in England and the local political elite, including Gandhi, Nehru, Patel and many others. Within the Indian scientific community appeared M. N. Saha, who worked with stellar physics; J. C. Bose, who discovered radio waves propagation in 1905 and C. V. Raman, who discovered the so-called Raman Effect. Most of them were grouped in the Indian Association for the Cultivation of Science in Kolkata and the Indian Institute of Science in Bangalore.

No doubt, the main political expression of the dissatisfaction both among the Indian elite and the masses was Mohandas Karamchand Gandhi, soon to be known as Mahatma (great soul) (Mitchell, 1942). Gandhi arrived from South Africa in January 1915. Gandhi's trips all around India by train were the vivid personification of the transition of the Congress Party into a mass movement. In a context of a increasingly deterioration of the British authority and with a clear decreased in the Indian people quality of life, the national movement succeeded in mobilizing different segments of the Indian society (Chandra, 2016). The Non-cooperation and the Quit-India initiatives were some of these Gandhian non-violent mass resistant strategies.

In conceptual terms, the Gandhian development framework was mainly based in the idea of local and decentralized indigenous knowledge development, oriented to satisfy the community basic needs. He understood that "western economics" based on the idea of a rational actors which maximize material self-interest was devastating for the human spirit. The "Gandhian Plan" for the independent India was written by Shriman Narain, conceptualizing a self-sufficient village economy.

All in all, in essence, the Indian National Movement was socially rooted in an Hindu background. And within this Hindu background, the Brahmans were the main group in terms of leadership and hierarchy. This fact, giving the Indian subcontinent religious, social and regional heterogeneity, necessarily gave space for the emergence of different groups and minorities that were not included or interpellated by the Congress-led National Movement. In other words, these non-mainstream groups, "the others", were not included in the more or less explicit Hindu-frame groups clustered around the Congress Party.

The main minority group that contested the Congress representation was the Muslims (Mitchell, 1942; Bandyopadhyay, 2004). Muslims leaders such as Ahmed Khan understood the nation as a federation of communities with different kinds of political rights. Muslims formed the All Indian Muslim League in 1906 with the main base in Bengal in order to politically demand protection and space as a minority group, through the creation of separate electorate. The dispute between Congress and Muslim Leagues had different momentums. Gandhi supported the Khilafat movement to defend the Ottoman Caliphate at the end of the First World War, looking for a Hindu-Muslim unity. However, this union ended with the abolition of the Caliphate and the Hindu-Muslim relationship never reached that climate again.

The non-Brahman castes and the untouchable groups (the Dalits) also expressed dissent from Congress. Indeed, since the beginning of the XX century different non-Brahman and Dalits political organizations popped up, demanding a better place in the Hindu-Colonial hierarchy (Bandyopadhyay, 2004). Among many others groups, we can mention the Pulayas of Kerala, the Chamars of Punjab, the Balmikis of Delhi, the Namasudras of Bengal. Ambedkar was the main Dalit leader that had a principal role during this period, founding the Independent Labour Party in 1936 and winning the Bombay elections in 1937. This social heterogeneity also included different regional communities with their own features such as the Sikhs, mainly in the Punjab area, or the Tamils, at the south. Some of these people were politically organized as the Princely States, such as Hyderabad, Mysore, and Travancore. Different regional tribes, peasants, and women of different castes sub-clusters completed the heterogeneous "others" scenario.

Summing up, in the interwar years three main frameworks that would later gravitated in the Indian State-building policymaking (the Nehruvian, the Gandhian and the Left) were configured. The Wars effects, the Russian Revolution and the great depression directly impacted in the conformation of them. The decrease in the Indian people quality of living and the increasing disappointment with the British rule created the conditions to a mass and radical phase of the national movement, with Gandhi as its main articulator. However, different non-Hindu minority groups revealed the marked Indian religious, social and regional heterogeneity, gaining presence in the Indian political and ideological arena. They could neither consolidate an alternative framework for the Indian State-building thinking not integrated in the mainstream Congress framework, in part because of their heterogeneity and in part because of their subordinate position in the Hindu-hierarchy.

4. The Nehruvian State-building

With the assassination of Gandhi, Nehru became the main political figure of India as a clear inheritor of the Congress anti-imperialist struggle. Thus, although the three main frameworks which emerged during the interwar years cohabited in the independent India State-building, it was Nehru's viewpoint which would prevail among the others (the Gandhian and the Left). Nehru would led the Indian State for seventeen years, from 1947 until his death in 1964, setting up most of the institutions of the independent India. Next, we will point out some main concrete aspects of the Nehruvian State-building.

Nehru (1963) argued in an article published in *Foreign Affairs* that India should achieve socialism without adhering to any doctrinaire definition of the word. This meant planning through the democratic process for land reforms (not coercive as in China, Russia and Japan), heavy industrialization, and state development of infrastructural facilities. Reflecting about the Nehru's scheme, Nagaraj (2013, p. 192) says:

“This was a period of state-led import substituting industrializing to acquire quickly domestic capability to produce capital and intermediate goods, following the Mahalanobis model - named after the distinguished statistician who formulated the strategy for the second five-year plan. Assuming limited prospects for export growth to finance import requirement, the 'heavy' industrialization strategy sought to maximize long-term economic

growth, though it implied a slower growth of output and employment in the near term. However, to meet the employment goal—the most pressing need in the labor surplus economy—the model advocated fiscal and physical controls to promote cottage industries for the production of consumer goods, a policy that had considerable appeal among the Gandhians. The development strategy was predicated on land reforms and public investment in irrigation and flood control to augment food production and agricultural raw materials for meeting the growing demand from the industrial sector.”

As stated by Patnaik (1998), at the Indian economic intellectual circles of that time the debate was not about whether there should be planning, but about what sort of planning there should be. As explained in the section before, the great depression and the domestic consequences of the British free-trade gave no intellectual space for free-market development. In a broad conceptual sense, there was no doubt that a Keynesian way, which was reaching its momentum in the occidental world, demanded a main role to the State. But, mainly, as we have seen, the Soviet Union experience significantly influenced the Indian intellectuals and politicians, with Nehru as the most relevant one. In fact, around the independence years, the Soviet Union planning scheme was not only isolated from the great depression effects but it was fast growing. According to Patnaik (1998, p. 165) there was some agreement among the Left (and we could add, among the capitalist class too) that State autonomous expenditure was necessary:

“Such a stimulus can be provided in the context of an underdeveloped country that has a weak industrial base, not by exports, which are mainly of primary products with low income and price elasticities of demand internationally; nor even by import substitution which, though necessary initially, provides only a transient stimulus, but by state expenditure, which of course has to be directed towards plugging gaps in the production structure, i.e. towards heavy and capital goods production. State capitalism, in other words, is necessary not just for an anti-imperialist economic strategy, but for the development of capitalism in any case...”

However, in his deep discussion on the planning process Chakravarty (1987) highlights that the Indian planners subscribed to a supply-side view. The domestic demand as a constraint to the growth process was not a hypothesis. There was an understanding about the main role of public investment. Following Arthur Lewis’s view, most of the Indian developmental economists agreed that the central issue for development was to go from a relation of 5% to 20% of saves

to income. It was viewed as a problem of accumulation of capital rather a Keynesian under-employment equilibrium. Thus, there were three main possibilities to direct public investment: infrastructure, agriculture and industrial development. The Indian planners explored the three possibilities.

The First Five Year Plan (1951-1956) stressed in infrastructure and agriculture spending: around 30% of the public sector outlay was in irrigation and power, 27% on transport and communication, 21% in agriculture, land rehabilitation and community developments and 5% in industry and minerals. The monsoon was good during these years, resulting in high crop yields and increasing external reserves (Chaudhury, 1998). It was in the Second Five Year Plan (1956-1961), the Mahalanobis' one, that the public expenditure in industry jumped from 4% of the public outlay to 20%, mainly in basic industries such as iron, steel, coal, fertilizers, and heavy electrical equipment. The Plan assumed stagnant exports and the main trading activity was to import capital goods. Given a balance of payment stress in 1958 that resulted in the introduction of foreign exchange budgeting, the Third Five Year Plan (1961-1966) re-emphasized in agriculture, particularly wheat production and fertilizers and import substitution (Panagariya, 2008). However, the war with China in 1962 caused a re-distribution of the recourses in order to increment the defense budget. Nehru's death in 1964 and the draught of 1964-1966 also impacted in the implementation of the Third Five Year Plan.

The State-owned enterprises were as relevant as the Five Year plans. Between 1962 and 1966, Bhagwati and Desai (1970) show these twelve firms totalized more than 75% of the total accumulated investment of the State-owned enterprises: 1) Hindustan Steel (with around 45%), 2) Neyveli Lignite Corporation, 3) Heavy Engineering Corporation, 4) National Coal Development Corporation, 5) Oil and Natural Gas Commission, 6) Fertilizer Corporation of India, 7) Heavy Electrical India, 8) Indian Refineries, 9) Air India, 10) Shipping Corporation of India, 11) Indian Oil Corporation, 12) Bharat Heavy Electricals. In sector wise terms, between 1963 and 1966, steel concentrated around 43% of the cumulated investment in public sector projects, engineering around 17%, chemicals 10%, petroleum 10% and mining and minerals 8%.

Besides, the Industries (Development and Regulation) Act of 1951 empowered the State with the Industrial Licensing regime, which was used to stimulate and regulate the private sector participation in the different sectors and regions. However, despite the restrictions, the private sector controlled by family groups was never eliminated and, on the contrary, it flourished. Public investment functioned as a crowding-in mechanism. The top twenty-eight industrial firms concentrated around 20% of the total industrial applications between 1959 and 1966 and around 60% of the fixed investment of the private sector (Bhawati and Desai, 1970). In this sense, the dominance of the traditional entrepreneurial communities over the Indian manufacturing continued: the Marwari entrepreneurial community, Gujarati industrialist, the ones from Panjab and the Parsis.

Another main element of this period was the development of the basic institutions of science and technology. Krishna (2013) details the main science agencies created: the Council of Scientific and Industrial Research (CSIR), with a network of 38 national laboratories in physical, biological, mechanical, and chemical sciences, the Department of Atomic Energy (DAE), the Defence Research and Development Organisation (DRDO), the Indian Council of Agriculture Research (ICAR) and the Indian Council of Medical Research (ICMR). These post-war Indian science institutions were structured under the leadership of Nehru and his close alliance with the scientific Hindu elite. For instance, S. S. Bhatnagar was in charge of industrial research, Homi Bhabha of atomic energy establishment, P. C. Mahalanobis of the Planning Commission and D. S. Kothari in the defense establishment. Although the Hindu elite and upper middle class/casts were already incorporated to the State bureaucratic structure since the late colonial period, the expansion of the State role and institutional setting after independence gave a main push to the Hindu-bureaucracy (Bardahn, 1984; Patnaik, 1998).

All in all, the Gandhian and the Left influence also gravitated in the Indian independent State-building process. For instance, the Gandhian vision would be materialized in the independent India through the protection of the handicraft production and in the development of different programs of local development. With respect to the Left, the CPI won State governments in Kerala, advancing

with the implementation of the agrarian reform. However, it was the Nehruvian incontestable predominance which performed the main stylized features of the independent Indian path.

5. Final reflections

In this essay we have contextualized the particularities of the emergence of the Asian Nationalisms, focusing on the Indian Nationalism and the main State-building frameworks configured in India during the interwar period. In general terms, we argued that the Asian nationalisms have the particularity of being a reaction to the European Imperialism. In the case of the Indian subcontinent, the Russian Revolution, the Great Depression and the domestic economic and political context incubated the emergence of the Indian National Movement, which finally crystallized in the Nehruvian years.

In political terms, after Partition, Nehru managed to maintain the Indian territorial integrity and its formal democracy giving some space to minority groups (the "others") despite consolidating a mainly Hindu bureaucracy. Departing from a dramatic scenario in terms of socioeconomic indicators and growth performance, the Nehruvian State-build approach was mainly based in planning, State-own enterprises and a main role of the State in science development.

Nowadays, once the planetary aspirations of communism were annulled and the traditional ideological variants such as the liberalism and secular nationalism were weakened, religious-based political movements gained influence. Radical Islamism reappeared simultaneously with the decline of Arab nationalism. The same thing happened with the Islamic revolution in Iran. The Islam renaissance led by Erdogan in Turkey is another manifestation of the same phenomenon. Something similar happens with Pentecostal Christian movements in US, Brazil and in almost all Latin America.

India did not remain aloof from this global trend. In the contemporary post-planning India, along with a (neo)liberal policymaking framework, Hindutva ideology is a main feature of the domestic politics. Hindutva politics tends to dilute the borders between the State and religion, at risk of awakening new cleavages and conflicts. As well as in the colonial time, the rise of the national feeling is quite related to Hinduism. But this time there is not any visible foreign country or people occupying the Indian subcontinent.

6. References

- Abrol, D. (2014) Pro-poor Innovation Making, Knowledge Production, and Technology Implementation for Rural Areas. In S. Ramani (ed.), *Innovation in India: Combining Economic Growth with Inclusive Development*. Cambridge University Press.
- Anderson, B. (1991) *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Bandyopadhyay, S. (2004) *From Plassey to partition and after. A History of Modern India*. Second Edition. Orient BlackSwan
- Bairoch, P. (1982) International Industrialization Levels from 1750 to 1980. *Journal of European Economic History* 11 (Fall): 269-333.
- Bardhan, P. (1984) *The political economy of development in India*. Oxford University Press. Delhi.
- Beckert, S. (2014) *Empire of Cotton: A Global History*. New York: Knopf.
- Bhagwati, J. and Desai, P. (1970) *India. Planning for industrialization. Industrialization and trade policies since 1951*. Oxford University Press.
- Brewer, J. (1990) *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*. Harvard University Press.
- Chandra, B. (2008) *Indian National Movement. The long-term dynamics*. Har-Anand Publications.
- Chandra, B. (2016) *The rise and growth of economic nationalism in India*. Anamika Publishers and distributors.
- Chandra, B. Mukherjee, M. and Mukherjee, A. (2008) *India since independence*. Penguin.
- Chandra, B., Mukherjee, M., Mukherjee, A., Mahajan, S. and Panikkar, N. (1987) *India's struggle for independence*. Penguin Books. 2016.
- Chase, K. (2003) *Firearms: A Global History to 1700*. Cambridge University Press, 2003.

Chatterjee, P. (1993) *The Nation and its Fragments. Colonial and Postcolonial histories.* Princeton University Press.

Chaudhuri, K. N. (1985) *Trade and Civilization in the Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750.* Cambridge University Press.

Chaudhury, S. (1998) *Debates on industrialization.* In *The Indian Economy. Major debates since independence*, Byres (ed.). Oxford University Press.

Cipolla, C. (1985) *Guns, Sails, and Empires: Technological Innovation and the Early Phases of European Expansion, 1400- 1700.* Sunflower University Press, 1985.

Cohen, S. (2001) *India: emerging power.* Brookings Institution Press.

Darwin, J. (2008) *After Tamerlane: The Rise and Fall of Global Empires, 1400-2000.* Bloomsbury Press.

Gonzalo, M. (2018) *A long-term narrative on India from Latin America: Peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures.* PhD Thesis. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

Gonzalo, M. and Crespo, E. (2016) 'The 'Great Divergence' of the Indian Subcontinent: A First Draft'. II Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.

Habib, I. (2017) *Seventy Years On, India Cannot Allow the Divisive Forces to Triumph Again.* The Wire: <https://thewire.in/168806/bjps-fascist-character-grave-danger-democracy-civil-rights-india/>. Last accessed 22th August 2017.

Halperin, S. (2003) *War and Social Change in Modern Europe: The Great Transformation Revisited.* Cambridge University Press, 2003.

Headrick, D. (1988) *The tentacles of progress. Technology transfer in the age of imperialism, 1850-1940.* Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (1962) *The Age of Revolution: Europe, 1789–1848.* Vintage Books, 1962.

Hoffman, P. (2015) *Why Did Europe Conquer the World?. The Princeton Economic History of the Western World.*

- Kapila, U. (2003) Understanding the problems of Indian economy. Academic Foundation. 2003.
- Kapila, U. (2014) Indian economy since independence. Twenty fourth edition. Academic Foundation. 2014.
- Kennedy, P. (1987) The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. New York, Vintage Books, 1987.
- Krishna, V. (1997) A Portrait of the Scientific Community in India: Historical Growth and Contemporary Problems. In J. Gaillard, V. V. Krishna and R. Waast (eds.), Scientific Communities in the Developing World. New Delhi: Sage Publications, 236–80.
- Krishna, V. (2013) 'India'. In Scerri, M. and Lastres, H. (eds.) The role of the state, BRICS - National systems of innovation. New Delhi: Routledge.
- Kumar, D. (1983) The Cambridge economic history of India, v.II: 1957-2003. Cambridge University Press.
- Lieberman, V. (2003) Strange Parallels: Volume 1, Integration on the Mainland: Southeast Asia in Global Context, c.800-1830. Cambridge University Press, 2003.
- Mann, M. (1986) The Sources of Social Power (Vol. 1). New York: Cambridge University Press, 1986.
- Mann, M. (1993) The Sources of Social Power (Vol. 2). New York: Cambridge University, 1993.
- Mann, M. (2013) The sources of social power: globalizations (Vol. 4). New York: Cambridge University Press, 2013.
- Marshall Hodgson, S. H. (1974) The Venture of Islam: Conscience and History in a World Civilization, Vols 1-3. Chicago: The University of Chicago Press, 1974.
- Mitchell, K. (1942) India without fable. A 1942 survey. Borzoi Book. New York.
- Nagaraj, R. (2013) India's economic development. In Kohli, A. and Singh, P. (eds.). Routledge Handbook of Indian Politics. Routledge.

O'Brien, P. K. (2007) *The Formation of a Mercantilist State and the Economic Growth of the United Kingdom, 1453–1815*. In *Institutional Change and Economic Development*, edited by H.-J. Chang, 177–199. New York.

O'Brien, P. K. (2012) Fiscal, financial and monetary foundations for the formation of nation states in the west compared to imperial states in the east c.1415–c.1839. *Journal of Chinese Economic and Business Studies* Volume 11, 2013 - Issue 3: Papers from the 2012 Conference of the Chinese Economists Society (USA).

Panagariya, A. (2008) *India: The emerging giant*. Oxford University Press. 2008.

Panikkar, K. M. (1954) *Asia and Western Dominance: A Survey of the Vasco Da Gama Epoch of Asian History, 1498-1945*. New York: John Day Company, 1954.

Parker, G. (1996) *The Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800*. Cambridge University Press, 1996.

Patnaik, P. (1998) Some Indian debates on planning. In Byres (ed.), *The Indian Economy. Major debates since independence*, Oxford University Press.

Prakash, G. (1999) *Another Reason: Science and the Imagination of Modern India*. Princeton University Press.

Rekhade, R. (2017) Will India Ever Be A Great Power? Here's What Bharat Karnad Has To Say About It. Swarajya's interview: <https://swarajyamag.com/defence/will-india-ever-be-a-great-power-heres-what-bharat-karnad-has-to-say-about-it>. Last entrance 31th March 2018.

Seth, V. (1986) State and spatial aspects of industrialization in post-Independency India. *Political Geography Quarterly*, v. 5, n. 4, October 1986, 331-350.

Tilly, C. (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass, 1992.

Wittfogel, K. (1957) *Oriental Despotism; a Comparative Study of Total Power*. Yale University Press, 1957.

Zelliot, E. (1988) Congress and untouchables, 1917-1950. In R. Sisson and S. Wolpert (eds.) *Congress and Indian Nationalism, 182-197*. Oxford University Press. Delhi.

AS MAQUILADORAS NO MÉXICO: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS

Fabiana Rita Dessotti²¹⁴

O México, assim como outras economias latino americanas, após o esgotamento do Modelo de Industrialização Substituidora de Importações, aderiu ao Modelo Neoliberal, que privilegia o setor privado e as forças de mercado como agentes promotores do desenvolvimento econômico. Em 1994, as medidas de política econômica, baseadas nas ideias neoliberais, foram reforçadas com a assinatura do acordo regional entre o México, Estados Unidos e Canadá.

O que se pergunta é: Quais foram as implicações dessas mudanças no processo de industrialização mexicano? Aderindo ao princípio de que o crescimento industrial de um país é uma variável relevante para a geração de empregos e para o crescimento da produção nacional, questiona-se: O modelo de desenvolvimento industrial mexicano apresenta resultados positivos para o desenvolvimento econômico do país?

Entendendo-se que um segmento importante do setor industrial mexicano é a maquiladora, o objetivo deste texto é caracterizar estas empresas, refletindo sobre suas implicações para o desenvolvimento econômico/social do país.

Trata-se de alguns elementos iniciais de reflexões desenvolvidas no âmbito do Programa Realidade Latino Americana que, durante o ano de 2018, desenvolveu atividades de formação e de pesquisa de campo no México; e que pretende, no âmbito do interesse pelo setor industrial e sua inserção internacional, identificar algumas das limitações da opção mexicana pelo modelo de maquiladoras para exportação, fortemente dependente das estratégias das empresas transnacionais, principalmente, norte-americanas; observando-se que esta

²¹⁴ Professora dos Cursos de Relações Internacionais e Pesquisadora do Programa Realidade Latino Americana da EPPEN – Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo.

estrutura industrial representa um grande desafio para o novo governo mexicano (André Manuel López Obrador).

Palavras chave: México; setor industrial; maquiladoras; desenvolvimento econômico/social.

Introdução

Neste texto, considera-se que a indústria é de vital importância para o desenvolvimento econômico de um país. Isto pode ser explicado pelo fato de que os produtos industrializados, ao passarem por processos de transformação, agregam maior valor ao produto nacional. Considerando-se os países em desenvolvimento latino americanos, como no caso do México, já industrializados a partir do modelo de industrialização substituidora de importações, destaca-se a importância do desenvolvimento de setores industriais de alta tecnologia, uma vez que, entre outros fatores, são setores que utilizam mão de obra qualificada e, conseqüentemente, pagam salários maiores, contribuindo para o aumento da renda per capita. Somado a estes elementos, pode-se acrescentar a dinâmica de outros setores da atividade econômica que estão fortemente vinculados aos setores industriais, pelo processo de terceirização, ou atuando como fornecedores ou distribuidores atrelados a determinados setores industriais.

Destaca-se no caso mexicano a importância da indústria maquiladora para a dinâmica de crescimento econômico e de inserção internacional, por meio da exportação de bens industrializados. Apesar de ser uma atividade que já se desenvolvia no período de industrialização substituidora de importações, a indústria maquiladora ganha impulso com a implementação de política econômica neoliberal nos anos 1980 e com a assinatura do Tratado de Livre Comércio entre México, Estados Unidos e Canadá (*NAFTA – North American Free Trade Agreement*) nos anos 1990.

Entende-se como indústria maquiladora: “[...] uma empresa que monta, manufatura, processa ou repara materiais temporariamente importados para seu

posterior envio ao seu país de origem” (MENDIOLA, 1999, p. 7, tradução livre). Tratam-se, principalmente, de empresas vinculadas ao processo de internacionalização da produção, promovida pelas empresas transacionais, destacando-se as empresas transnacionais norte-americanas. Isso por si só já caracteriza o perfil de vulnerabilidade deste setor às influências das crises econômicas internacionais, destacada pelos estudiosos do processo de internacionalização da produção, elementos que serão apresentadas mais adiante neste texto.

A experiência de estudos e extensão no âmbito do Programa Realidade Latino Americana, mais especificamente no que diz respeito ao Projeto sobre o México, desenvolvido no ano de 2018, que em suas duas primeiras fases, período de formação e a viagem técnica de pesquisa, geraram um ambiente de debate sobre as implicações do perfil de inserção internacional do México e, particularmente, objeto deste texto, as implicações desta inserção para o desenvolvimento industrial do país e os desafios do novo governo de Andrés Manuel López Obrador.

O objetivo deste texto é apresentar alguns elementos desta discussão. Para tanto, o texto está dividido em duas partes, além desta apresentação e das considerações finais. Na primeira parte, são apresentadas algumas características do setor industrial mexicano, particularmente de dois setores: indústria automotora e indústria eletrônica. Já na segunda parte, são apresentados alguns elementos do modelo secundário exportador mexicano e suas implicações para o desenvolvimento econômico.

1. Algumas características do setor industrial mexicano²¹⁵

²¹⁵ Não se pretende com esta caracterização apresentar todos os elementos do setor industrial mexicano, mas sim alguns elementos que podem basear, parcialmente, as considerações sobre o modelo de industrialização mexicano e suas implicações para o desenvolvimento econômico do país.

Como já destacado na apresentação, no período mais recente, o México passou por um processo de mudança de sua estrutura produtiva, ganhando relevância o setor industrial que produz para a exportação. Enquanto em 1980, 96% do que era produzido pelo setor era destinado ao consumo interno e 4% era exportado, em 2008, 66% era destinado ao consumo interno e 34% à exportação (ROJAS; GÓMEZ, 2018).

Toledo (2012, p. 244, tradução livre) destaca as particularidades do modelo manufatureiro exportador implementado no México: “o conceito de modelo manufatureiro exportador foi cunhado desde os anos oitenta para dar conta de como uma parte do setor industrial se vocacionava às exportações”.

Entretanto, quando se observa a composição do PIB, no período de 2007 a 2017, verifica-se que a representatividade do setor secundário, aí incluído a indústria manufatureira, se mantém em torno de 30% do total produzido. Assim como outros países em desenvolvimento, verifica-se que o setor terciário (comércio e serviços) representa em torno de 60% da composição do PIB, ressaltando-se que é difícil identificar o quanto deste setor terciário representa serviços relacionados aos setores industriais.

Tabela 1 – Participação dos setores da atividade econômica no PIB – México - Valores %

Anos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Setor primário	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4
Setor secundário	33,8	34,8	31,9	32,4	33,6	33,8	31,9	31,5	30,0	29,5	30,7
-Indústria manufatureira²¹⁶	15,9	15,8	15,1	15,6	15,4	16,3	15,8	15,9	17,1	17,0	17,2

²¹⁶ Segundo INEGI (2017), as indústrias manufatureiras incluem todos os produtores de bens que se dedicam principalmente à transformação mecânica, física ou química de materiais ou substâncias com o fim de obter produtos novos, o que pode se dar em locais como plantas, fábricas, oficinas, montadoras e lares. Estas unidades econômicas usam máquinas e equipamentos acionados por energia ou manual.

Setor terciário

59,2 59,5 60,7 60,4 59,9 60,0 61,1 60,2 61,0 60,9 60,4

Fonte: INEGI, 2018.

A partir do encontro com analistas econômicos, nas diversas instituições visitadas, observa-se que existe uma coincidência de percepção da importância do setor industrial para o desenvolvimento econômico e para as relações exteriores do México, mas o que se observa na tabela 1 é uma queda da importância da indústria manufatureira na composição do PIB, que gira em torno de 15% na maioria do período, apresentando leve crescimento nos três últimos anos. Toledo (2012) observa que a participação da indústria manufatureira no PIB não ultrapassa a porcentagem de 22% desde o ano 2000.

Na tabela 2, demonstra-se a contribuição do crescimento da produção no setor industrial para o crescimento do PIB. Os períodos em que as indústrias manufatureiras cresceram mais também foram os que o país apresentou maior crescimento da atividade econômica.

Tabela 2 – Taxa de variação anual do PIB e dos setores da atividade – México – valores %

Anos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	2,3	1,1	- 5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,9	2,1
Setor primário	4,2	0,0	- 2,1	2,5	- 3,8	6,4	2,3	3,8	2,1	3,5	3,2
Setor secundário	0,9	- 1,0	- 7,5	4,5	2,8	2,8	- 0,2	2,6	1,2	0,4	- 0,3
-Indústria											
manufatureira	0,6	- 1,4	- 10,1	8,7	3,2	3,9	0,5	4,0	3,0	1,6	2,8
Setor terciário	3,1	2,3	- 4,1	5,7	4,5	4,1	2,2	2,7	4,3	3,9	3,1

Fonte: INEGI, 2018.

Destaca-se neste período o ano de 2009, momento em que o país apresentou uma queda no PIB de 5,3%, sendo que a indústria manufatureira contribuiu, significativamente, para este resultado, com uma queda na produção

de 10,1%. O México enfrentou um período de recessão, demonstrando o quanto a atividade econômica do país é dependente da economia norte-americana. Todos os setores da atividade econômica mexicana apresentaram taxas negativas de crescimento. O que evidencia as limitações do modelo econômico mexicano.

O setor industrial mexicano é o principal receptor de investimento estrangeiro direto. Conforme dados da Secretaria de Economia, Informe de 2018, dos 31.604,3 milhões de dólares recebidos, 70,7% foram direcionados ao setor industrial, sendo que 49,1% para as manufaturas. Quando se observa o IED no volume total pela ótica da origem do capital, percebe-se a importância da economia norte-americana, sendo que: 38,8% são provenientes dos EUA; 13,1% da Espanha; 10,1% do Canadá; 8,2% da Alemanha; 6,7% do Japão; 4,5% da Itália; e 18,6% dos outros países. Em 2017, o México ocupou a 12ª posição na recepção de IED.

Além da representatividade em termos de IED, o comércio exterior mexicano está fortemente vinculado ao setor industrial. Nos últimos trinta anos, o México apresentou uma mudança qualitativa nas suas exportações, orientando-se para bens de maior valor agregado. Em 1986, 45,6% das exportações mexicanas eram de bens primários, enquanto as manufaturas representavam 33%. Em 2015, a participação dos bens primários cai para 10,2% e as manufaturas passam a representar 69,8% das exportações totais. Os produtos manufaturados mais relevantes na pauta de exportação mexicana são: automóveis, autopeças e produtos eletrônicos. (CEPAL, 2016).

Conforme informações do Reporte Analítico do Banco de México (2019), a estrutura das exportações de mercadorias, durante 2018, apresentou a seguinte configuração: 88,2% manufaturas; 6,8% petroleiras; 3,6% agropecuárias; e 1,4% extrativas. Para os dados de 2017, o Banco destaca que 81,54% das exportações não petroleiras destinaram-se aos EUA, desse valor 27,32% representam exportações da indústria automotora²¹⁷. Segundo TOLEDO

²¹⁷ Segundo o INEGI (2016), a indústria automotora corresponde a três ramos: Fabricação de automóveis e caminhões, Fabricação de carrocerias e reboques e a Fabricação de partes para veículos automotores, sendo que, a Fabricação de carrocerias e reboques tem uma

(2018), em 2010, as exportações das maquiladoras representavam 41,7% das exportações de manufatura e 34,5% das exportações totais.

“[...] Dentre as empresas exportadoras, várias estão entre as maiores produtoras de peças para a indústria automotora, algumas das mais importantes montadoras e outras de equipamentos de transporte automotor, as maiores fábricas de televisores, equipamento de som, equipamentos de comunicação e peças para a indústria da informática. Domina um reduzido grupo de transnacionais que, no caso da indústria automotora, têm suas matrizes principalmente nos Estados Unidos, Alemanha e França. Na indústria eletrônica se associam ainda algumas empresas com matrizes no Japão e na Coreia (VIDAL, 2011, p. 7)

Destacam-se entre as indústrias maquiladoras do país, as indústrias automotoras, conforme avaliação da CEPAL (2018) sobre o investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe:

Entre 2010 e 2017, o setor manufatureiro (especialmente a indústria automotora, eletrônica e aeroespacial) foi responsável por 54% das entradas de IED e 85% das exportações. [...] Em 2017, a indústria automotora registrou níveis históricos de produção, exportações e IED, [...] a grande maioria dos fornecedores de primeiro nível do mundo têm operações no México. [...] Existem aproximadamente 2.600 produtoras de partes, peças e componentes. [...] Em 2017, o México era o 7º produtor e o 4º exportador de veículos e o 6º produtor de peças de automóveis.

Observando-se a indústria automotora, a partir da percepção da importância desta atividade no âmbito do setor industrial mexicano e das exportações de manufaturas, segundo documento do PROMÉXICO (2016), em 2015, a manufatura de veículos representou 62,1% da produção total, enquanto a participação do setor de autopeças foi de 37,9%. O setor representa 3% do PIB e 18% do PIB manufatureiro. 21 das principais montadoras estão presentes em 14 estados do país²¹⁸.

Tabela 3 – Empresas produtoras estabelecidas no México - 2015

representatividade muito baixa. Da produção da indústria automotiva de 2014, 49% correspondeu à Fabricação de automóveis e caminhões, 49,7% à Fabricação de partes para veículos automotores e 1,3% à Fabricação de carrocerias e reboques.

²¹⁸ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado do México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí e Sonora.

Veículos leves	Veículos pesados	Motores	Autopeças
General Motors	Daimler (Freightliner e Mercedes-Benz)		
Ford	Scania		Pouco mais de
Chrysler/Fiat	Volvo	Cummins	1000 empresas
Nissan	Dina		
Honda	Kenworth		
Toyota	International		
Volkswagen	Volkswagen		
BMW	Man		345 empresas
Mazda	Hino Motors	Detroit Diesel	Provedoras de
Kia Motors	NeoHyundai		Primeiro nível
Audi			
Em breve:			
Mercedes-Benz e Infiniti	Isuzu		

Fonte: PROMEXICO (2016, p. 61)

O INEGI (2016, p. VI, tradução livre) informa que, em 2014, a Fabricação de automóveis e caminhões representou 55,2% do valor agregado da indústria automotora, além disso, “é a de maior valor de produção, é composta por um número reduzido de empresas que em sua maioria leva a cabo sua produção mediante processos tecnologicamente integrados”, caracterizando-se por ser uma atividade intensiva em capital; enquanto a Fabricação de partes para veículos automotores representou 43,6% do valor agregado da indústria automotora, sendo o ramo que “gera o maior número de postos de trabalho e o de maior crescimento”, caracterizando-se por ser intensivo em trabalho.

Enquanto a Fabricação de automóveis e caminhões está concentrada pelo número de empresas e pela localização das plantas, a Fabricação de partes para veículos automotores conta com um alto número de estabelecimentos

instalados em todo o território nacional. As empresas maquiladoras, que podem ser filiais de empresas transnacionais ou com relação com uma transnacional, “[...] concentram no México a produção de algumas peças, equipamentos específicos ou alguma linha de produtos, que tem por endereço principal os Estados Unidos” (VIDAL, 2011, p. 8).

No que diz respeito ao comércio exterior mexicano, a indústria automotora representou, em 2014, 31% do total das exportações. Do total das exportações da indústria automotora: a Fabricação de automóveis e caminhões representou 57,2%; a Fabricação de partes para veículos automotores 41,4%; e a Fabricação de carrocerias e reboques 1,4%. Já no caso das importações, observa-se uma inversão, o principal importador é o setor de partes: a Fabricação de partes para veículos automotores representou 73,3%; a Fabricação de automóveis e caminhões 25,1%; e a Fabricação de carrocerias e reboques 1,5%.

“[...] Grande parte das exportações nessas atividades é realizada por empresas maquiladoras que são diretamente filiais das transnacionais ou mantêm relações com elas. Por exemplo, as máquinas e equipamentos com que operam são considerados parte do investimento estrangeiro direto que entra no país, mas não aparece na contabilidade da empresa devido ao que lhe é cedido com comodato pela matriz no estrangeiro, ou pela companhia com quem tem subscrito um contrato para transformar produtos” (VIDAL, 2011, p. 8).

As exportações mexicanas de veículos leves destinam-se, primordialmente, aos EUA, conforme destino das exportações em 2015: 72,2% foram para os EUA; 10,5% Canadá; 8,2% Latino América; 5,3% Europa; 2,9% Ásia; 0,1% África, e 0,8% outros países (PROMEXICO, 2016).

O crescimento das exportações das empresas maquiladoras implica, conseqüentemente, no aumento das importações. As compras realizadas no exterior pelo ramo de Fabricação de partes para veículos automotores correspondem em 97% por bens intermediários, os quais, em sua grande maioria, são direcionados às empresas montadores de automóveis e caminhões instaladas no país (INEGI, 2016).

A CEPAL (2018) destaca que:

[...] As operações locais no subsetor de peças de automóveis continuam sendo intensivas em importações e mão de obra e estão concentradas em atividades manufatureiras simples vinculadas a montagem. Isso faz com que a cadeia de fornecimento ainda esteja pouco integrada com o resto da economia, o que limita a participação de empresas locais de menor tamanho.

Além da importância da indústria automotora, a CEPAL (2018, p. 8) destaca o segmento da indústria eletrônica²¹⁹, liderada pelas empresas estrangeiras: “[...] O México é o segundo maior exportador mundial de equipamentos eletrônicos (principalmente televisores), o terceiro de computadores e o quinto de equipamentos de comunicações.” Neste mesmo documento, os analistas consideram que:

[...] Atualmente, coexistem setores produtivos articulados e integrados nas cadeias globais de valor com atividades tradicionais de baixa produtividade e distantes da fronteira tecnológica. Por trás dessa dinâmica, encontra-se o lento progresso em termos de agregação de valor às exportações e de incorporação de empresas locais de menor tamanho às cadeias produtivas lideradas por empresas multinacionais (CEPAL, 2018, p. 9).

Segundo PROMEXICO (2016), existiam, em 2014, 766 unidades econômicas no país, instaladas em nove estados²²⁰ e o país hospedava algumas das principais empresas do setor eletrônico: Foxconn (Taiwan), HP (EUA), Samsung (Coreia do Sul), Flextronics (Singapura) e LG (Coreia do Sul). O México é competitivo no mercado internacional nas exportações de: televisores de tela plana, computadores e telefones celulares. Em 2014, as exportações do México tiveram como destino os seguintes países: Estados Unidos (85%), Canadá (2%), Colômbia (1%), França (1%), Países Baixos (1%) e outros países (10%). Enquanto, no que diz respeito a origem dos investimentos no setor, destacam-se: Estados Unidos, Coreia do Sul, Taiwan, Japão e Singapura.

Conforme a CEPAL (2018, p. 8): “Apesar de registrar algum progresso no âmbito local, graças a políticas públicas, a indústria eletrônica continua

²¹⁹ Segundo INEGI (2017), a indústria eletrônica está constituída por seis ramos: fabricação de computadores e equipamento periférico; fabricação de equipamentos de comunicação; fabricação de equipamentos de áudio e vídeo; fabricação de componentes eletrônicos; fabricação de instrumentos de medição, controle, navegação e equipamento médico eletrônico; e fabricação e reprodução de meios magnéticos e ópticos.

²²⁰ Baja California, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Querétaro, Estado do México, Aguascalientes e Nuevo León.

mostrando escassos avanços em termos de valor agregado local e desenvolvimento de capacidades”.

Os elementos apresentados até aqui, permitem a consideração de o que se observa no México é um modelo secundário exportador, fortemente vinculado ao comportamento das empresas transnacionais e dependente da dinâmica da economia norte americana, comprometendo dessa forma os seus resultados em termos de crescimento econômico, geração de emprego, exportações, entre outras variáveis sociais e econômicas.

2. O modelo secundário exportador e as implicações para o desenvolvimento econômico

As mudanças estruturais no México geraram expectativas de que as alterações no volume e composição das exportações, assim como a ampliação da atração do investimento direto estrangeiro, levariam o país a um ciclo de crescimento sustentável, capaz de melhorar as condições de vida de sua população. Entretanto, não é isso que se observa na realidade mexicana.

Vidal (2011, p. 21 e 22), ao estudar o modelo secundário exportador do México, considerando as características dos setores industriais para exportação, dependente de importações e com baixo vínculo com a dinâmicas de outros setores da atividade econômica mexicana e da geração de empregos formais, além das condicionantes relacionadas ao comportamento dos investimentos e de financiamento das importações, observa que os:

[...] Resultados das transformações da economia não permitem concluir que existam atividades industriais com capacidade para estimular um maior crescimento da economia. A exportação de manufaturas é parte de um circuito econômico que se integra fora do país, na economia dos Estados Unidos, e que considera umas tantas atividades industriais. A evolução dos investimentos em máquinas e equipamentos, considerado o crescente conteúdo importado que tem, desarticulam ainda mais a economia nacional, limitando sua capacidade de crescimento. [...] A economia cresce muito insuficientemente e a longo prazo. Isso resulta em pouca capacidade para gerar empregos formais. (Além de compreender) [...] um universo de desigualdade social crescente, com amplos

setores da economia funcionando com baixíssimos níveis de produtividade, sem levar em conta nenhuma técnica recente.

Conforme já apresentado na caracterização do setor industrial mexicano, o México vem apresentando um baixo crescimento econômico, em termos do PIB per capita os resultados são ainda piores, no período de 1982 a 2010, a taxa média de crescimento anual foi de 0,44% (VILLARREAL; JUAREZ, 2011)

“Em 2014, o Índice de Gini alcançou 0,503, muito similar ao observado em 1980”. No mesmo ano, “[...] 46,2% da população vivia em situação de pobreza. [...] Em Chiapas e Guerrero, que são os Estados com menor nível de desenvolvimento, quase sete de cada dez habitantes vivem em condição de pobreza” (CEPAL, 2016, p. 17, tradução livre).

A Profa. Josefina Morales²²¹, da Pós-Graduação em Estudos Latino Americanos da UNAM, por meio de palestra apresentada aos membros do Projeto e de diversas publicações na área, ao avaliar a dinâmica da indústria maquiladora no México por períodos, observa que, a partir do ano de 1993, a dinâmica de crescimento sustentada por IED trouxe, em paralelo, mudanças no processo produtivo e no mercado de trabalho nos setores industriais. A especialista destaca que um dos grandes fatores de atração destes investimentos é, além dos fatores relacionados à inserção internacional vinculada à economia norte americana, a baixa remuneração dos trabalhadores nas indústrias mexicanas, o que, conseqüentemente, tem implicações para o desenvolvimento econômico do país. Para ela, as mudanças no modelo de desenvolvimento industrial mexicano acentuaram as desigualdades sociais, produtivas e regionais do país.

Toledo (2018) destaca a deterioração nos salários dos trabalhadores a partir da observação de que o percentual de trabalhadores que recebem uma renda inferior a três salários mínimos que era de 54%, em 2007, passou a ser de 62%, em 2016. Ressalta-se o fato de que seriam, segundo o autor, necessários cinco salários mínimos como base para a sobrevivência, o que corresponde ao

²²¹ Considerada uma referência sobre os estudos da indústria mexicana.

valor aproximado da cesta básica no México, estes trabalhadores estariam abaixo da linha de pobreza.

Conforme Mostafa (2009, p. 99):

os baixos salários pagos aos mexicanos foram atrativos à multinacionais e aos grandes grupos nacionais para instalação das partes dos processos dos sistemas internacionais de produção de montagem e submontagem. Neste sentido, a inserção internacional mexicana é subalterna e proporciona pouco crescimento direto da renda nacional.

Juarez e Brid (2016) acentuam que o comportamento do crescimento econômico insuficiente do México está atrelado ao baixo crescimento do setor industrial, como já exposto na parte primeira deste texto, e que isto é resultado, entre outros elementos também já apresentados, de políticas industriais que tinham como foco principal eliminar os entraves para a livre interação das forças de mercado, privilegiando um número reduzido de setores, ou seja, uma abordagem oposta aos pressupostos que entendem que o objetivo da política industrial é exatamente intervir nos sinais de mercado, para criar vantagens comparativas dinâmicas, com a intenção de promover o crescimento e desenvolvimento em seu conjunto e não em uma atividade específica.

Considerações finais

As discussões no âmbito do Programa de Extensão Realidade Latino americana e alguns elementos sobre o setor industrial mexicano e, em um sentido mais amplo, a opção pelo modelo secundário exportador apresentados neste texto, permitem a apresentação de algumas considerações sobre os desafios enfrentados pelo novo Governo de López Obrador.

Já está claro na literatura que as indústrias maquiladoras surgem no contexto do modelo de industrialização substituidora de importações e que a interdependência da economia mexicana em relação a economia norte americana também não é um fato novo. O que se observa é que o esgotamento do modelo de industrialização substituidora de importações e a implementação

de políticas neoliberais, enfatizando-se a implementação de políticas de livre comércio, de livre movimentação do capital e o acordo no âmbito do NAFTA, levaram ao desenvolvimento de um setor industrial para exportações, configurando um novo perfil para as indústrias maquiladoras, que depende das estratégias das empresas transnacionais e da dinâmica da economia norte americana.

O caso mexicano reflete claramente os resultados postulados pelas investigações sobre a internacionalização da produção. No que diz respeito a atração dos investimentos diretos estrangeiros, podem ser destacados os seguintes fatores de atração: mão de obra barata e proximidade ao mercado consumidor norte americano. Considerando a divisão internacional do trabalho, os elementos estruturais da economia mexicana levaram às exportações de bens industriais intensivos em mão de obra e de baixa tecnologia, principalmente nas suas relações com o seu principal parceiro comercial, que são os Estados Unidos.

Pode-se considerar que o modelo secundário exportador reflete as medidas de política econômica dos governos a partir dos anos 1980, na medida em que não foram implementadas políticas industriais que buscassem induzir o desenvolvimento de setores da atividade econômica que contribuíssem para o desenvolvimento econômico do país em um sentido mais amplo e que o conduzissem a uma inserção internacional menos dependente dos Estados Unidos. Ao que parece, as medidas aprofundaram a dependência, principalmente no sentido das exportações de bens industriais, isso sem considerar as implicações para o setor agrícola e, particularmente alimentar, que não foi investigado neste texto.

Enfim, o setor industrial mexicano para as exportações não se converteu em um setor que pudesse contribuir para a dinâmica de desenvolvimento econômico do país, principalmente por não gerar maior valor adicionado às exportações mexicanas e não alavancar o crescimento de outros setores da economia.

Este é o grande desafio para o Governo López Obrador. Alguns elementos apresentados demonstram a necessidade da implementação de uma política industrial que se pautar na premissa de que o mercado por si só não gera uma transformação da estrutura econômica do país que contribua para melhoria na qualidade de vida da sociedade e que o ritmo de crescimento está associado a estrutura produtiva industrial e às suas exportações. Claro que este desafio não se encerra em uma gestão de governo.

Referenciais bibliográficos

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. O investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe. Documento Informativo, 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Produtividade e brechas estruturais em México. Ciudad de México: CEPAL, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA. Perfil de la industria automotriz em México. México: INEGI, 2016.

JUAREZ, I. L. S.; BRID, J. C. M. El reto del crecimiento económico em México: industrias manufactureras y política industrial. Revista Finanzas Y Política Económica, v. 8, n. 2, julio-dic 2016, p. 271-299.

MENDIOLA, G. México: empresas maquiladoras de exportación em los noventa. Serie Reformas Económicas, 1999.

MORALES, J. Maquila 2000. In: MORALES, J.; FUENTES, A. G.; QUINTERO, M. E. O. C. El eslabón industrial: cuatro imágenes de la maquila em México. México: Editorial Nuestro Tiempo, 2000.

MOSTAFA, J. México: paradigma de dependência regional. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (orgs.). Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.

PROMÉXICO UNIDAD DE INTELIGENCIA DE NEGOCIOS. Diagnóstico setorial: Industria Electrónica. Disponível em: <<http://www.promexico.gob.mx/documentos/diagnosticos-sectoriales/electronico.pdf>> Acesso em 12 março 2019.

PROMÉXICO. La industria automotriz mexicana: situación actual, retos y oportunidades. Cidade do México: PROMEXICO, 2016.

ROJAS, A. M. V.; GÓMEZ, D. X. G. Un análisis de la productividad manufacturera de México entre 1988 y 2013. Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración, v. 7, n. 13, enero-junio 2018.

TOLEDO, E. G. La manufactura y la maquila em crisis y em la crisis. In: CALVA, J. L. Nueva Estrategia de industrialización. Coyocán: Juan Pablo Editor, 2012.

TOLEDO, E. G. Modelos de produção e relações do trabalho no México do Século XXI. São Paulo: Tempo Social Revista de Sociologia da USP, v. 30, n. 1, 2018, p. 157-178.

VIDAL, G. México: o secundário exportador e o aprofundamento do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Cadernos do Desenvolvimento, v. 6, n. 9, jul-dez 2011, p. 383-405.

VILLARREAL, C. C.; JUÁREZ, I. L. S. Uma interpretação sectorial-estructural del bajo crecimiento em México. México: Análisis Económico, v. 18, n. 63, 2011.

Acordos Nucleares Brasil-Estados Unidos (1945-1955): a cooperação em via de mão única**Fabiano Farias de Souza**

FGV/CPDOC / Orientador: Matias Spektor

RESUMO

Objetiva-se neste trabalho examinar os primeiros acordos atômicos assinados entre Brasil e Estados Unidos entre 1945 e 1955 sob a ótica geopolítica brasileira. Tais acordos são considerados ofensivos ao interesse nacional e flagrantemente desfavoráveis ao país, refletindo a disputa entre grupos opostos, aliados à inexistência de uma política nuclear e a ausência de planejamento coerente de longo prazo. A política nuclear brasileira, que tem na década de 1940 seu período inicial, foi marcada por uma ausência de propósitos e a presença de dois grupos com pensamentos bem definidos sobre a questão nuclear: um grupo ligado ao almirante Álvaro Alberto e outro grupo liderado pelo Itamaraty. O primeiro grupo lutava por uma política científica nacional e o desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil. Já o segundo grupo não via condições suficientes para o Brasil se desenvolver científica e tecnologicamente no âmbito nuclear e buscava participação no projeto norte-americano, barganhando sua condição de exportador de matérias-primas estratégicas. Data do período também, o interesse militar pela questão iniciada formalmente em 1947, com a criação da Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME), ligada ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) em 1951 e a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1956, criada para investigar a política nuclear brasileira em 1956. Tais fatos descortinam os primeiros passos da sinuosa trajetória da política nuclear brasileira e demonstram o crescente interesse que a tecnologia nuclear adquire nos anos posteriores.

Palavras-chave: (até 5 palavras): Geopolítica; Acordos Nucleares; Política Externa Brasileira.

Introdução

Há um consenso nas relações internacionais contemporâneas que a descoberta, o controle do saber nuclear e sua aplicação como tecnologia bélica alterou o rumo das relações internacionais. O impetuoso impacto das bombas atômicas que foram lançadas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki em 1945 marcam o início de uma nova era. Segundo Hecht (2007), a bomba tornou-se um recurso geopolítico supremo, indicador de classe mundial por excelência.

Políticos, diplomatas, estudiosos e comentaristas concordam que o aparecimento das armas de destruição maciça gerou consequências profundas na teoria e na prática do relacionamento internacional, ao mesmo tempo em que o domínio sobre o conhecimento e tecnologia nuclear tornam-se símbolo de desenvolvimento, prosperidade e avanço tecnológico (Wrobel, 2000).

Posteriormente, inicia-se o desenvolvimento de uma diplomacia nuclear nos países envolvidos a esta temática que ao buscar evolução tecnológica neste setor, estabelecem relações científicas e comerciais com países exportadores do conhecimento e de equipamentos nucleares.

Naquele momento pós II Guerra Mundial e início da Guerra Fria, os Estados Unidos pautariam sua atuação internacional através de uma política de contenção da União Soviética visando conter a expansão do comunismo no mundo bipolar que começava a se apresentar. Com isso, o continente europeu era visto como a área mais estratégica para os norte-americanos que encaravam a região como prioridade para reconstrução econômica bem como oferta de apoio militar visando afastar qualquer tipo de subversão nos países europeus e a possibilidade de aproximação com Moscou. Nesse sentido, a América Latina, torna-se uma região relegada ao segundo plano com relação a algum tipo de colaboração e investimentos econômicos, porém, ainda altamente estratégica.

Data dessa época, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, no qual afirmava que “um ataque armado a qualquer Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados norte-

americanos”. A aliança tinha por objetivo manter um flanco estável seguro e amigável através de um acordo multilateral de defesa hemisférica (Moura, 1991b). Gerson Moura (1991a, p. 39) ainda destaca que no período 1945-1960, as relações dos Estados Unidos com a América Latina se caracterizam por um exercício tranquilo de poder regional podendo ser denominada de “negligência benigna”.

Na ótica dos condutores brasileiros da política externa o interesse na relação com os Estados Unidos era gozar da condição de “aliado especial” visando garantir maiores vantagens em comparação aos demais países da região. Essa concepção se baseava no pressuposto de que a participação do Brasil no conflito mundial o credenciaria a ser alçado a tal posição. Entretanto, essa visão se revela equivocada, pois não houve nenhum tipo de tratamento especial dispensado ao governo brasileiro por Washington tendo a questão nuclear brasileira fazendo parte deste arranjo para América Latina como um todo.

A tentativa norte-americana de regulação internacional da tecnologia nuclear

Refletindo a importância adquirida pela questão nuclear no âmbito internacional, é criada em 1946 na Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão de Energia Nuclear das Nações Unidas (CEA/ONU)²²², com o objetivo de promover o intercâmbio das nações na área da física nuclear e a utilização pacífica da energia atômica.

²²² O Brasil recebeu o convite para ser um dos países-membros, já que era um grande produtor de matéria-prima para o desenvolvimento da indústria nuclear. O almirante Álvaro Alberto da Costa e Silva foi nomeado representante brasileiro e sua postura de Álvaro Alberto ilustra o contexto histórico de surgimento de uma política internacional atômica enquanto o país discutia seus primeiros passos na questão nuclear.

No mesmo ano, o MacMahon-Douglas Atomic Energy Act, aprovado pelo Congresso dos EUA, criou a *Atomic Energy Commission (AEC)* para agir como instrumento jurídico regulador da legislação nuclear. Desde então, os EUA pautariam sua atuação sobre a necessidade de resguardarem seu monopólio do segredo nuclear (Mirow, 1979). Assim, publicou-se o relatório Acheson-Lienthal, em março daquele ano, com a formulação de políticas específicas para o setor nuclear. O relatório influenciou a orientação do governo norte-americano no plano interno e no plano internacional, formatando o Plano Baruch²²³.

A delegação norte-americana apresentou o Plano Baruch na ONU, em junho de 1946, visando a constituição dos Estados Unidos como universalmente responsáveis pelo gerenciamento da expansão nuclear, além de conter a deliberada intenção de preservar a posição dominante dos EUA no desenvolvimento da tecnologia nuclear enquanto fosse possível. A supremacia norte-americana era uma questão prioritária vista como fator incondicional para o exercício de sua superioridade de forma incontestável no planeta, caso mantivesse conservado o monopólio nuclear.

Iniciou-se então, um plano de controle da tecnologia nuclear, no qual o governo norte-americano, ainda em 1946, defendia a criação da Autoridade de Desenvolvimento Atômico (ADA), que agiria como um organismo com poder de controle sobre todas as minas de material suscetível de fissão nuclear e indústrias vinculadas à produção de energia atômica, além de realizar inspeções sobre qualquer parte da Terra (Oliveira, 1999). Caso fosse aprovado, seria a condição ideal de se evitar qualquer tipo de concorrência e ameaça externa²²⁴.

²²³ Proposta de Bernard Baruch, chefe da representação dos EUA na ONU para estabelecer o controle das reservas mundiais de minerais radioativos através de organizações internacionais. A apresentação do Plano Baruch na Organização das Nações Unidas CEA/ONU determinava os Estados Unidos como gestores universais da expansão nuclear, visando estabelecer o controle das reservas mundiais de minerais radioativos, através de organizações internacionais e manter a posição dominante dos EUA sobre a tecnologia nuclear no mundo. O que se propunha era um controle internacional da matéria, passando pela “desnacionalização” das jazidas de minérios radioativos, sob a gestão de uma agência internacional (Rosa, 2013).

²²⁴ A proposta disfarçava muito mal o propósito de transferir para a ADA, isto é, para um controle indireto americano, o monopólio mundial da energia atômica e colocaria os outros países numa

Essa agência multilateral, obviamente seria o mecanismo de domínio dos Estados Unidos sobre a matéria nuclear em relação aos outros países e concretizaria a estratégia de conservação do monopólio nuclear. Tal proposta despertou repulsa de diversas delegações, principalmente da União Soviética, que apresentou uma contraproposta denominada Plano Gromyko, em que se fazia a defesa da destruição de todo o armamento nuclear e a existência de um organismo internacional para limitar a proliferação nuclear, estabelecendo um antagonismo entre EUA e URSS sobre a questão atômica na ONU (Andrade, 2007).

Derrotado na sua proposta de um controle internacional, o governo norte-americano, através da Lei McMahon, estabeleceu o monopólio estatal sobre os materiais físséis e um controle absoluto sobre o intercâmbio de informações com outros países a respeito do uso da energia atômica (Morel, 1979). Nesse período, a limitação à expansão da tecnologia nuclear ocorre internamente, voltado para uma tentativa de preservação do segredo atômico.

A permanência do monopólio dos EUA sobre a tecnologia nuclear, apesar dos esforços, não durou muito tempo, já que em 1949, a URSS testava com sucesso a Joe n.1, efetuando sua primeira explosão de bomba nuclear. Este artefato tinha capacidade de potência seis vezes maior que a bomba lançada sobre Hiroshima. Posteriormente, em 1953, a URSS testava a primeira bomba de hidrogênio, considerada a “arma suprema”, antecipando em meses aos Estados Unidos. A etapa a ser perseguida agora pelo governo norte-americano seria conter a proliferação nuclear que se iniciava.

Destaca-se naquele momento a posição brasileira, que também rejeitou o Plano Baruch. O representante brasileiro na ocasião, Almirante Álvaro Alberto, ao depor na CPI de 1956, declarou ter recebido expressas instruções da embaixada brasileira para apoiar firmemente o Plano Baruch, o que ele não fez. Em sua resposta ao embaixador brasileiro na ONU, Oswaldo Aranha, Álvaro Alberto envia o seguinte memorando:

posição de completa subordinação ao grupo de nações dominado por Washington (Guilherme, 1957).

“É de minha convicção que nos encontramos em face de um dilema decisivo e irrecorrível: ou nos preparamos para tomar posse de nossas riquezas naturais, no caso específico, atômico, ou nos veremos constrangidos ao espetáculo degradante de assistirmos impotentes, à evasão delas, por bem ou por mal” (Andrade, 2006, p. 20).

Tal afirmação revela a preocupação do almirante em buscar resguardar para o Brasil, condições de desenvolvimento nuclear e utilização dos minérios existentes no subsolo brasileiro considerados estratégicos para a indústria nuclear que dava seus primeiros passos rumo a uma universalização.

Os primeiros acordos nucleares com os Estados Unidos

A política nuclear brasileira, que tem na década de 1940 seu período inicial, foi marcada, principalmente na década de 1950, por uma ausência de propósitos e a presença de dois grupos com pensamentos bem definidos sobre a questão nuclear: um grupo ligado ao almirante Álvaro Alberto²²⁵ e outro grupo liderado pelo Itamaraty. O primeiro grupo lutava por uma política científica nacional e o desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil. Já o segundo grupo não via condições suficientes para o Brasil se desenvolver científica e tecnologicamente no âmbito nuclear e buscava participação no projeto norte-americano, barganhando sua condição de exportador de matérias-primas estratégicas (Wrobel, 1986). Esta segunda visão refletia o contexto dos caminhos no qual o Brasil devia buscar seu desenvolvimento dentro de uma conjuntura de submissão capitalista. A existência de disputas pelo controle sobre as decisões em política nuclear que refletia o espectro de bipolarismo político vigente à época da Guerra Fria, ou seja, grupos favoráveis a um desenvolvimento econômico com autonomia e de caráter nacionalista *versus* grupos que defendiam, incontestavelmente, a participação internacional no

²²⁵ Álvaro Alberto da Motta Silva, físico e engenheiro formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, é considerado a figura mais importante dos primórdios da história nuclear do país.

processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Esse embate influenciou profundamente os rumos da política nuclear do Brasil.

O Brasil, antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial já contribuía para o desenvolvimento nuclear dos EUA. Desde 1940, os dois países já haviam iniciado um Programa de Cooperação para a Prospecção de Recursos Minerais que possibilitou a identificação de depósitos de areias monazíticas²²⁶ localizados entre os municípios de São Francisco Itabapoana (RJ) e Guarapari (ES)²²⁷. Foi seguido, posteriormente, de um Acordo Relativo ao Fornecimento Recíproco de Materiais de Defesa e Informações sobre Defesa assegurando exportação de monazita brasileira (Andrade, 2006).

Os primeiros acordos nucleares assinados com os EUA, ocorridos entre 1945 e 1955, ilustram de certa forma, a vocação brasileira de país exportador de matérias-primas, carente de uma estrutura industrial básica, para países desenvolvidos, neste caso, os Estados Unidos que já dominava por completo o desenvolvimento da tecnologia nuclear.

Assim, em 10 de julho de 1945, foi assinado o primeiro acordo nuclear com os Estados Unidos ainda no primeiro governo Vargas que previa um fornecimento de 5.000 toneladas anuais de monazita e que poderia ser prorrogável por até dez vezes (Guilherme, 1957).

O acordo foi assinado sob o contexto de realização da Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (Conferência de Chapultepec) que sinalizava a política de “solidariedade continental” do governo norte-americano para todo o continente americano visando reconfiguração das relações interamericanas em prol de um permanente estado de atenção contra

²²⁶ Fosfato de terras raras contendo quantidades variáveis de urânio e tório que se constituem em minerais utilizáveis na indústria nuclear.

²²⁷ Malheiros (1993, p.5) também apresenta em seu livro, um fac-símile que demonstra a colaboração brasileira com os EUA através de minerais atômicos. Trata-se de uma mensagem de setembro de 1943 a Washington, na qual o ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra, declarava que o Brasil ajudava a causa das Nações Unidas com patrulhas de costa e fornecimento de material estratégico.

qualquer ameaça de paz à região. Além disso, havia o estabelecimento do compromisso assumido pelos países do continente de garantir o suprimento, no menor espaço de tempo possível e em qualquer quantidade requisitada, de matérias-primas estratégicas. Dessa forma, o Brasil fazia a sua parte dentro de uma perspectiva de alinhamento com os Estados Unidos.

Nesse período, o primeiro ato que demonstra a preocupação do governo brasileiro sobre a questão nuclear ocorre em 1947 com a criação da Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME), órgão ligado ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) e refletia a preocupação militar que propunha a instituição de cotas anuais para a exportação de matérias-primas nucleares (Wrobel, 1986). O CSN recomendou a denúncia do acordo de 1945, que em ótica nacionalista se constituía em mera entrega de riquezas minerais sem o retorno de benefícios claros. O acordo foi denunciado pelo Brasil em 1948 interrompendo as exportações e demonstrando a preocupação do governo em resguardar as matérias-primas nucleares existentes no solo brasileiro. Assim, torna-se explícita a nova interpretação que certas camadas militares teriam com os recursos naturais atômicos agora visto sob o ponto de vista cada vez mais estratégico.

A pretensão nacionalista do CNPq

Após a II Guerra Mundial a energia nuclear desponta como nova frente de energia capaz de potencializar o processo de desenvolvimento dos países, porém, ainda era um tipo de tecnologia bastante complexa cujo domínio era extremamente restrito a poucas nações desenvolvidas em condições de aprofundarem as pesquisas científicas na área. Ou seja, novos desafios foram colocados não apenas para homens da ciência como também para os governantes que poderiam ter à sua disposição a nova forma de energia com utilidade, tanto para a paz quanto para a guerra (Sant'Anna, 1978).

Havia a crença de que o domínio da energia nuclear seria a solução para o subdesenvolvimento, de forma que o domínio da tecnologia nuclear conduziria

ao controle de todos os demais campos, produzindo impacto na industrialização e no desenvolvimento dos países. Com isso, o controle da energia nuclear colocaria o Brasil no mesmo patamar dos países desenvolvidos e como uma consequência natural, à equivalência em termos de desenvolvimento (Fernandes, 1990).

O almirante Álvaro Alberto que participou da reunião da recém-criada Comissão de Energia Nuclear da ONU (CEA) em 1945 aconselhou o governo Dutra (1946-1951) sobre a necessidade de criação de um organismo que preparasse o país para desenvolvimento dessa nova tecnologia que abria novas perspectivas na área energética. Contudo, somente em 1951 foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), ou seja, uma primeira afirmação realista de interesse do governo brasileiro pelas aplicações da energia nuclear que estabeleceu o monopólio estatal dos principais minérios atômicos e proibia a exportação de urânio e tório, salvo autorização expressa do governo. Neste novo cenário, tornava-se impossível a manutenção da exclusividade para a exportação de minerais radioativos, como vinha ocorrendo em relação aos EUA.

O CNPq brasileiro subordinava-se diretamente à Presidência da República e gozava de autonomia técnico-científica, administrativa e financeira e deveria ficar responsável não apenas pelo desenvolvimento de pesquisas em áreas envolvidas com a questão nuclear, mas também pela gestão política interna e externa em tudo o que dizia respeito a essa questão (Burgos, 1999). O órgão refletiu, dentre outras finalidades, as preocupações militares sobre o andamento e as possibilidades de utilização da energia nuclear e seria o responsável exclusivo pela venda de minerais atômicos.

O CNPq estabeleceu o monopólio estatal da energia atômica no Brasil, ao determinar, em seu art. 5º:

Art, 5º - Ficarão sob controle do Estado, por intermédio do CNPq ou, quando necessário, do Estado-Maior das Forças Armadas, ou de outro órgão que for designado pelo Presidente da República, todas as atividades referentes ao aproveitamento da energia atômica, sem

prejuízo da liberdade de pesquisa científica e tecnológica (Guilherme, 1957).

Além das competências relativas ao desenvolvimento da pesquisa científica através de uma política de formação de pessoal qualificado entre os quais se encontravam aqueles ligados à física atômica, também coube ao Conselho ser o órgão de gerência do setor nuclear no Brasil. Ou seja, pela primeira vez, o governo brasileiro integrava a área nuclear ao escopo de atuação de uma instituição cuja finalidade seria o planejamento e a gestão da temática, revelando a preocupação em assegurar um novo tratamento à questão nuclear naquele período.

Deste modo, sob o rigor do CSN e até do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), o CNPq definiria as exportações de minerais radioativos como monopólio, que poderiam ser comercializados mediante compensações específicas. Isso significaria que a contrapartida norte-americana para a compra de areias monazíticas deveria ser a cooperação através de facilidades para uma graduada transferência de tecnologia nuclear na perspectiva de geração de energia atômica (Bandeira, 1994).

A tese de compensações específicas defendidas pelo almirante Álvaro Alberto, pretendia permutar matéria-prima nuclear por transferência de conhecimento e equipamentos técnicos, aproveitando as reservas de minerais atômicos em favor do país e viabilizando colaborações que possibilitassem o desenvolvimento nuclear interno.

A intenção era aproveitar as reservas de minerais atômicos em favor do país e viabilizar colaborações que possibilitassem o desenvolvimento nuclear interno. Assim, as compensações específicas seriam o principal condicionante do CNPq para o prosseguimento das exportações. Para os Estados Unidos, compensações específicas eram incompatíveis com a Lei McMahon²²⁸,

²²⁸ O MacMahon-Douglas Atomic Energy Act, aprovado pelo Congresso dos EUA, criou a *Atomic Energy Commission (AEC)* para agir como instrumento jurídico regulador da legislação nuclear, desde então, os EUA pautariam sua atuação sobre a necessidade de resguardarem seu monopólio do segredo nuclear (Mirow, 1979).

aprovada pelo Congresso em 1946 que protegia os interesses comerciais e estratégicos associados à energia nuclear (Andrade, 1999).

Havia, ainda, a possibilidade de se estabelecer contatos com outros países que fugissem das restrições e limitações norte-americanas. Em 1953, Álvaro Alberto conseguiu autorização do presidente Vargas para duas missões na Europa, uma na França e outra na República Federal da Alemanha (RFA). Com a Alemanha Federal, país que se encontrava legalmente impedido de executar este tipo de transferência, devido às exigências da II Guerra Mundial, negociou de forma secreta um acordo para a construção de três usinas que seriam instaladas pelo preço de 80 mil dólares, juntamente com três conjuntos de centrifugação para o enriquecimento de urânio necessário à operacionalização das usinas. Contudo, na véspera do embarque para o Brasil, todo o material foi apreendido pelo Military Security Board, órgão inglês de fiscalização, por ordem do Alto Comissariado dos EUA, invocando proibições constantes no Estatuto de Ocupação imposto à RFA por ocasião da II Guerra Mundial (Bandeira, 1994).

O retorno ao tratamento especial aos EUA através da CEME

No contexto político do início dos anos 1950, havia a disputa de visões sobre qual o melhor caminho que o país deveria seguir em direção ao desenvolvimento econômico e social. Isso se refletiu sobre a questão nuclear, momento em que emergiu uma disputa entre o Itamaraty e o CSN, parcialmente solucionada com a criação da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), sob o Decreto Nº 30.583, de 21 de fevereiro de 1952. Através de iniciativa do Ministro das Relações Exteriores do segundo governo Vargas, João Neves da Fontoura, o CEME estaria ligado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e dividiria com o CNPq as ações referentes à política nuclear brasileira. Essa divisão afetaria profundamente o tratamento da questão nuclear, ao delegar para a CEME, entre outras atividades, as atribuições do CNPq referentes às operações de venda de urânio, tório e seus compostos

minerais, ficando mais livre o caminho monopolista dos interesses americanos (Oliveira, 1999). Enquanto isso, o CNPq foi enfraquecido no que tange às decisões da política nuclear, já que as negociações em torno do assunto agora contavam com a exclusiva participação do MRE e esvaziava-se o papel do CNPq em relação à exportação de materiais estratégicos, sobretudo os materiais nucleares (Camargo, 2006).

Assim, o segundo acordo atômico foi firmado a 21 de fevereiro de 1952, já dentro dessa nova configuração burocrática e estabeleceu o compromisso de fornecimento de 2.500 toneladas de monazita, além das mesmas quantidades de sais de cério e terras-raras, sem quaisquer compensações específicas, ponto no qual o CNPq vinha insistindo (Morel, 1979). Esse acordo nuclear manteve intactas as orientações do acordo de 1945 ao estabelecer exportações de minerais atômicos sem nenhum tipo de contrapartida norte-americana. Além disso, não cogitava nenhum tipo de compensação específica, com exceção de prever o beneficiamento do minério pela indústria brasileira sem absorção de tecnologia.

As pretensões do CNPq foram fragorosamente derrotadas com a execução deste acordo, onde as exportações foram garantidas, mas as compensações específicas não foram realizadas.

A aprovação deste acordo no governo Vargas, sem compensações específicas também deve ser visto como consequência da recusa brasileira de colaborar com o envio de tropas para a guerra na Coréia. Porém, de certa maneira, colaborando com o esforço de guerra norte-americano e estreitando relações com os Estados Unidos para facilitar a contração de empréstimos para financiar o processo de industrialização brasileira (Batista, 2000).

A condição brasileira de se posicionar na órbita do governo norte-americano abre espaço para se interpretar este acordo dentro do contexto de aliança com Washington. Todavia, tratava-se de um acordo lesivo ao Brasil do ponto de vista em relação a ambição de progresso de sua tecnologia nuclear que deixou a condição tecnológica do país no mesmo patamar anterior de desenvolvimento, ou seja, quase nula.

Novos acordos prejudiciais ao desenvolvimento nuclear nacional

O Brasil importou, através do programa norte-americano Átomos para a Paz²²⁹, iniciado em 1953, equipamentos que visavam o desenvolvimento da tecnologia nuclear e capacitação científica interna. As relações quanto à questão nuclear com os EUA que, até então, restringiam-se, principalmente, à exportação de minerais atômicos (urânio e tório) tiveram o acréscimo de reatores de pesquisa através de regime de colaboração deste programa, contudo, não havia perspectivas de obtenção do domínio desta tecnologia em curto prazo. Como parte do programa, realizou-se pela primeira vez a exportação de tecnologia para o país através da instalação de reatores de pesquisa para os laboratórios do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Estes reatores eram obrigatoriamente inspecionados de seis em seis meses pela Agência de Energia Atômica dos EUA, para assegurar que estes seriam voltados exclusivamente para pesquisas com finalidades pacíficas.

No rastro desses acontecimentos, em 1954, houve nova aproximação com os Estados Unidos através do Acordo de Cooperação para Usos Cíveis de Energia Atômica e do Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento de Urânio no Brasil. Em meio à crise, no fim do governo Vargas, negociou-se um acordo de troca de 5.000 toneladas de monazita e 5.000 toneladas de derivados de terras raras, além da quantidade de tório resultante do processo de beneficiamento por 100.000 toneladas de trigo do tipo Hard Winter nº 02 com entrega imediata (Guilherme, 1957).

Esse 3º Acordo Atômico Brasil-Estados Unidos, assinado em 20 de agosto de 1954 e denominado “Acordo do Trigo”, constituiria-se em uma operação de maior relevância para solucionar o problema dos excedentes

²²⁹ Através do Programa “Átomos para a Paz”, os países interessados, poderiam adquirir reatores de pesquisa e de potência sob fiscalização dos EUA e sujeitos a salvaguardas que continuavam vedando a transferência de tecnologia mais abrangente (Batista, 2000). Com isso, a Lei Mc-Mahon que antes proibia o intercâmbio científico no âmbito nuclear com outros países, deixa de ser aplicada e descortina-se um novo horizonte de possibilidades comerciais para empresas norte-americanas ligadas ao setor.

agrícolas dos Estados Unidos (Andrade, 2006). Assim como os outros, apresentaria os mesmos aspectos desiguais e prejudiciais para a evolução da política nuclear brasileira. Ele instituiria novas exportações de minerais para utilização atômica sem a compensação de transferência de tecnologia, ou mesmo, colaboração de forma mais abrangente. O acordo se revestiu mais uma vez de um caráter comercial sem qualquer tipo de compensação científica que pudesse contribuir para o avanço da tecnologia no Brasil (Cervo; Bueno, 2002).

Em novembro do mesmo ano, um novo ajuste aos acordos anteriores estabeleceria a troca de trigo por urânio e o controle pelos EUA dos minerais atômicos brasileiros.

Tais acordos constituiriam mais uma violação às determinações de compensações mediante exportações estabelecidas pela Lei 1.310 de 1951 e não contribuíram significativamente para o avanço tecnológico do Brasil. Pelo contrário, continuaria a dependência em relação aos norte-americanos e o teor desigual e contrário aos interesses brasileiros como os outros acordos assinados outrora.

Notava-se que as pressões norte-americanas interferiam diretamente na política nuclear brasileira. O Brasil, ao ensaiar seguir uma trajetória mais independente através das iniciativas do CNPq e do CSN, observou o retorno da política nuclear atrelada aos interesses de Washington, limitando as ambições brasileiras. Assim, mais um golpe na possibilidade real de desenvolvimento nuclear brasileiro se deu após a saída do Almirante Álvaro Alberto da presidência do CNPq. A saída se deu por motivo, não confirmado, de irregularidades que recaíram diretamente sobre ele²³⁰.

²³⁰ Álvaro Alberto, que acumulava a presidência do CNPq, juntamente com a presidência do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), acabou envolvido em um escândalo de desvios de verbas do diretor administrativo do CBPF, Álvaro Difini. No dia 2 de março de 1955, o almirante Álvaro Alberto exonerou-se da presidência do CNPq por sugestão do general Juarez Távora, Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, que teria descoberto irregularidades administrativas no CBPF, entidade subvencionada pelo CNPq, contudo, tais acusações nunca foram comprovadas.

A tecnologia nuclear recebe atenção dos governos

Em 1956, foi instaurada uma CPI para apurar as denúncias de que os acordos atômicos assinados com os EUA seriam prejudiciais à soberania do país. O deputado Renato Archer divulgou na Câmara dos Deputados, quatro documentos secretos, de procedência norte-americana, no qual evidenciava-se a pressão exercida sobre nossa política nuclear. Concluiu-se que a gestão de Álvaro Alberto na presidência do CNPq era considerada o principal obstáculo à efetivação de acordos de energia atômica com os Estados Unidos. Esta CPI expressava o caráter controverso da questão. Em pouco tempo, a questão passou a se revestir de profundas polêmicas e a chamar atenção da opinião pública nacional polarizada entre defensores da aliança com os EUA e defensores de uma diversificação de relações como melhor alternativa para o desenvolvimento atômico do país. Além disso, revelou a ingerência norte-americana na política nuclear brasileira.

A conclusão da CPI entendia a atuação dos EUA como tentativa de estabelecer um monopólio, pelo menos continental, sobre a tecnologia atômica. Isto porque os EUA pautavam sua atuação em relação ao Brasil com profundo rigor, negando a possibilidade de êxito na transferência da aquisição da tecnologia necessária para o desenvolvimento nuclear do país e se detinham a limitadas colaborações que garantiam o estabelecimento de uma condição de refém tecnológico do Brasil na questão atômica.

A CPI constatou, ainda, que a CEME endossava as exportações de materiais estratégicos, sem contrapartida tecnológica e agia, então, contrariamente aos interesses nacionais de desenvolvimento no campo nuclear e completamente oposta à direção defendida pelo CNPq e CSN. Revelou, também, intensas críticas a Álvaro Alberto e sua postura contrária às orientações dos EUA. Tais críticas manifestaram a necessidade de sua remoção daquele cargo, comprovando que seu afastamento do CNPq foi motivado por pressões norte-americanas (Batista, 2000). Além disso, a CPI recomendou, entre outras

orientações, que as exportações de matérias-primas nucleares deveriam garantir o desenvolvimento da tecnologia atômica no Brasil. Solicitou, também, a concentração da política nuclear em um órgão que teria atuação específica sobre essa questão. Tais propostas eram defendidas, principalmente, pelo almirante Álvaro Alberto desde o fim da II Guerra Mundial.

Após isso, a questão nuclear ganhou destaque político que contribuiu para que a criação de um organismo governamental como único responsável pela política nuclear no Brasil. Diante da repercussão das revelações feitas perante a CPI, o Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) nomeou uma comissão especial para examinar o problema e estabelecer diretrizes que regulassem a matéria (Morel, 1979).

A partir disso foi criada a 10 de outubro de 1956 a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), através do Decreto nº 40.110, órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, com incumbência de “propor as medidas julgadas necessárias à orientação da política geral de energia atômica em todas as suas fases e aspectos”. Trata-se de uma reprodução da agência norte-americana CEA (Control of Atomic Energy) com a incumbência de estabelecer uma Política Nacional de Energia Nuclear de acordo com interesses e a segurança nacional. À CNEN caberia como principal atribuição a centralização da política nuclear, a avaliação das reservas disponíveis de urânio, estímulo à indústria nacional na área nuclear, o controle governamental sobre a comercialização de minerais nucleares, a produção nacional de combustíveis nucleares e a busca de colaboração com outros países para desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil. Acrescente-se como objetivo a execução de um amplo e intensivo programa de preparação de cientistas, técnicos e especialistas no âmbito da energia nuclear (Guilherme, 1957).

Também a partir das orientações da CPI e pressões do CSN para uma atuação em política nuclear que se coadunasse com o interesse nacional, o presidente Juscelino Kubitschek também interrompeu o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento de Urânio no Brasil que mantinha com os EUA e suspendeu os contratos para a exportação de tório (Bandeira, 1994).

Portanto, o ano de 1956 apresentou uma inovação na evolução da política nuclear através da CNEN que ficou encarregada de estabelecer uma Política Nacional de Energia Nuclear de acordo com interesses e segurança nacional. Ela também agiria como única responsável pelas atribuições antes delegadas ao CNPq e ao CEME, centralizando a política nuclear neste órgão que teria como incumbência a avaliação das reservas disponíveis de urânio, estímulo à indústria nacional na área nuclear, o controle governamental sobre a comercialização de minerais nucleares, a produção nacional de combustíveis nucleares, a preferência pela colaboração de países amigos cujos critérios fossem os mais convenientes ao Brasil, dentre outros pontos recomendados.

Considerações Finais

No ambiente geopolítico internacional pós II Guerra Mundial, podemos considerar a centralidade assumida pela questão nuclear que se torna o mais significativo instrumento de poder e inaugura novo paradigma nas relações internacionais.

Frente a isso, o governo brasileiro participa das primeiras negociações para a criação de um organismo multilateral (Comissão de Energia Nuclear) que atuaria sobre este tipo de tecnologia no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) por ser detentor de minerais estratégicos para a indústria atômica, fazendo a questão nuclear adquirir sentido estratégico e receber a atenção de diferentes governos. No entanto, a trajetória brasileira na área nuclear tem como principal característica as constantes variações na atuação dos governos que não permitiram o desenvolvimento de uma política consistente e coerente para o setor nas primeiras décadas.

Os acordos de cooperação nuclear assinados com o governo norte-americano caracterizam a síntese histórica do papel brasileiro de mero exportador de materiais físséis atômicos contribuindo para sustentar

desenvolvimento nuclear dos Estados Unidos, porém, se revelam como fatores inibidores de maior avanço da tecnologia nuclear no Brasil.

Tais acordos compreendem-se dentro de uma política externa cuja literatura corrente classifica como alinhamento automático aos Estados Unidos, principalmente no governo Eurico Gaspar *Dutra* (1946-1951) e no breve governo *Café Filho* (1954-1955), alinhamento também mantido pelo segundo governo de *Getúlio Vargas* (1951-1954), que, apesar do viés nacionalista, teve uma postura que oscilou entre alinhamento e independência, mas que não alterou o teor dos acordos de cooperação nuclear com os Estados Unidos, mantendo os pressupostos iniciais e prejudiciais ao interesse nacional.

O fato é que mesmo na política externa de variados graus e sob variadas formas em cada gestão presidencial, a assinatura de quatro acordos nucleares com os Estados Unidos são considerados prejudiciais ao desenvolvimento da tecnologia nuclear do Brasil e revela que não foi uma cooperação benéfica ao desenvolvimento da política nuclear brasileira, mas sim uma cooperação em via de mão única.

Assim, podemos concluir que a escalada do interesse brasileiro sobre a tecnologia nuclear no período 1945-1955, não foi suficiente para a negociação de acordos nucleares vantajosos com os Estado Unidos, muito pelo contrário, tais acordos se mostraram inócuos para qualquer tipo de ambição no setor e reforçaram cada vez mais o caráter dependente da tecnologia nuclear brasileira.

Referências Bibliográficas

ANDRADE. Ana Maria Ribeiro de. Físicos, mésons e política: a dinâmica da ciência na sociedade. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec, MAST, 1999.

_____. A opção nuclear: 50 anos rumo à autonomia. Rio de Janeiro: MAST, 2006.

_____. Conflitos políticos no caminho da autonomia nuclear brasileira. Associação Nacional de História – ANPUH – XXIV Simpósio Nacional de História, 2007.

BANDEIRA, Moniz. O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994). São Paulo: Ensaio, 1994.

BATISTA, Paulo Nogueira. O acordo nuclear Brasil-República Federal da Alemanha. In: ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000, v.4, p. 19-63.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Ciência na periferia: a luz síncrotron brasileira*. Juiz de Fora: EDUFJF, 1999.

CAMARGO, Guilherme. *O fogo dos deuses: uma história da energia nuclear: Pandora 600a.C. – 1970*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2ª ed., 2002.

FERNANDES, Ana Maria. A construção da ciência no Brasil e a SBPC. Editora UNB, 1990.

GUILHERME, Olympio. *O Brasil e a era atômica*. Rio de Janeiro: Vitória, 1957.

HECHT, Gabrielle. Quelques mots coloniaux à propos de la nucléarité exceptionnelle de la France et de la banalité du nucléaire français. *Cosmopolitiques*, n. 16, p. 181–195, 2007.

MALHEIROS, Tânia. *Brasil e a bomba oculta: o programa nuclear brasileiro*. Rio de Janeiro: Gryphus, 1993.

MIROW, Kurt Rudolf. *Loucura nuclear: os enganos do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

MOREL, Regina Lúcia Moraes. *Ciência e Estado: a política científica no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

MOURA, Gerson. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1991a.
_____. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991b.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Os descaminhos do Brasil nuclear. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

ROSA, Mário Fabrício Fleury. Políticas nucleares dos Estados Unidos da América (1946-1956): cooperação ou monopólio? Boletim Meridiano, 47 vol.14, n. 139, set-out. 2013.

SANT'ANNA, Vânia. Ciência e Sociedade no Brasil. São Paulo: Símbolo, 1978.

WROBEL. Paulo S. A política nuclear brasileira. In: ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. (Org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990*. São Paulo: ANNABLUME/NUPRI/USP, 2000, v. 4, p. 65-85.

Distribuição de renda, crescimento econômico e mudança estrutural na tradição do estruturalismo latino-americano: uma sistematização em quatro momentos

Rodrigo Vergnhanini²³¹

André Martins Biancarelli²³²

Resumo:

O artigo investiga contribuições da literatura estruturalista latino-americana com relação às dinâmicas internas entre crescimento, mudança estrutural e distribuição de renda. A partir da análise da literatura primária e secundária, reúne as contribuições em quatro importantes “momentos”: i) “insuficiência dinâmica”; ii) “estilos de desenvolvimento”; iii) “crescimento com equidade”; e iv) “abordagem integrada”. Destaca-se, por um lado, a relativa autonomia teórica e analítica entre os determinantes do crescimento, distribuição de renda e estrutura produtiva; ao mesmo tempo, por outro lado, defende-se a importância da consideração conjunta dessas dimensões num corpo analítico amplo, que seja capaz de considerar “estilos” de desenvolvimento econômico que sejam desejáveis e que possam orientar a atuação das políticas econômicas.

Palavras-chave: desenvolvimento, estruturalismo, CEPAL, distribuição de renda, crescimento

Código JEL: O1(desenvolvimento econômico)

²³¹ Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). rodrigo.vergnhanini@ie.ufrj.br

²³² Professor e Diretor Associado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). andremb@unicamp.br

Introdução

Diante da experiência recente de diversos países latino-americanos, que de forma inédita combinaram crescimento acelerado e distribuição de renda, e dos desafios que este processo passou a enfrentar ao longo da primeira metade dos anos 2010, ressurgiu no debate acadêmico um tema clássico na literatura estruturalista sobre desenvolvimento: os vínculos e as causalidades entre a distribuição de renda, o crescimento econômico e a estrutura produtiva.

Neste contexto, a contribuição específica deste artigo é, a partir do referido recorte, propor uma sistematização dos principais “momentos” da literatura estruturalista latino-americana, na qual se destacarão as abordagens mais recentes da Cepal.

O artigo está estruturado em cinco seções além desta Introdução, referentes aos quatro momentos da teoria heterodoxa do desenvolvimento latino-americano, aqui denominados: i) “insuficiência dinâmica”; ii) “estilos de desenvolvimento”; iii) “transformação produtiva com equidade”; e iv) “abordagem integrada: crescer para igualar e igualar para crescer”. A quinta seção sintetiza as principais lições desta literatura para a discussão sobre o desenvolvimento econômico no tempo atual.

Optou-se por apresentar cada um desses momentos a partir da configuração histórica em que surgiu e da problemática que se destinou a tratar. A preocupação com a contextualização de cada controvérsia teórica segue o próprio método do estruturalismo cepalino, que parte da materialidade histórica e concreta para avançar na teorização específica e particular dos fenômenos²³³.

I. “Insuficiência dinâmica”: da escassez de poupança à tendência estrutural à estagnação (anos 1960)

²³³ O método histórico-estrutural consiste no tratamento das estruturas econômicas de determinadas realidades, e cuja transformação se produz no tempo, historicamente (Rodríguez, 2009, p. 46). Para Bielschowsky (2000, p. 23), trata-se de um método atento ao comportamento dos agentes sociais e à trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais residindo numa fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica e analítica formulada originalmente por Prebisch.

A teoria do desenvolvimento, nascida nos anos 1940, herda o “paradigma clássico” ou “ricardiano”, segundo o qual a parcela dos lucros era dada exogenamente pela tecnologia e por um salário real dado pelo custo de reprodução social da força de trabalho. O produto efetivo seria determinado pelo produto potencial já existente e a poupança (potencial) determinaria diretamente o investimento, em clara adesão às relações causais estabelecidas pela *Lei de Say*. Portanto, dados os lucros potenciais, o investimento seria aquilo que sobrasse do consumo (ou qualquer gasto improdutivo) (SERRANO, 2001, p. 140).

Conforme previsto pelo trabalho seminal de Lewis (1954), a tendência à manutenção dos salários ao nível de subsistência (devido à “oferta ilimitada de mão de obra”) permitiria um acúmulo de poupança potencial e, portanto, uma acumulação acelerada que tenderia o próprio mercado dual de trabalho.

O estruturalismo latino-americano, que se origina do relatório de Raul Prebisch para a CEPAL em 1949, herda dessa abordagem sua estrutura lógica geral. Porém, o pensamento cepalino nega, desde seus documentos iniciais, o otimismo de Lewis. A absorção do excesso de mão de obra no setor moderno é mitigada pela possibilidade de o excedente gerado pelo setor capitalista não se tornar poupança-investimento, mas se orientar ao consumo conspícuo das minorias de renda mais alta. A “escassez de poupança” (junto com a dependência tecnológica, explorada adiante) tenderia a gerar “insuficiência dinâmica” (PREBISCH, 2000).

Essas hipóteses se alimentaram da inquietação gerada pela persistência empírica do subemprego mesmo com o logro de uma acelerada industrialização nos anos 1950. Diferentemente do esperado a partir da racionalização de Lewis e de outros modelos países desenvolvidos, a migração da população de áreas rurais para as urbanas não ocorreu via absorção por atividades no setor moderno, mas sim elevou desemprego disfarçado e a marginalização. Ou seja, crescia a evidência de nova modalidade de pobreza e desequilíbrio social (crescentemente urbano) simultaneamente à modernização promovida pelo processo de industrialização (BASTOS; D’ÁVILA, 2009, p. 182-3).

Ademais, a desaceleração do crescimento em vários países da América Latina no início dos anos 1960 gerou a percepção de que o modelo anterior havia chegado a estrangulamentos e desequilíbrios econômicos, setoriais e sociais. Portanto, os pensadores cepalinos se inclinaram a discutir quais seriam os limites estruturais do crescimento econômico naquele modelo e as reformas necessárias para sua desobstrução.

Dois tópicos centrais foram desenvolvidos neste contexto. Em primeiro lugar, produziu-se uma teorização particular do caráter excludente do processo de industrialização que se firmava na região. A partir dos conceitos de heterogeneidade estrutural e de subdesenvolvimento, as análises fundamentaram certo pessimismo sobre as possibilidades de superação do atraso e da absorção do excedente de mão de obra (FURTADO, 1963; PINTO, 1970). A segunda ideia, explorada por alguns importantes autores, era de que esse modelo de industrialização, precisamente por ser excludente, estava fadado à estagnação. Os parágrafos seguintes se destinam a entender como esta segunda hipótese, em particular, se articula com os modelos teóricos adotados pelos seus defensores.

Um primeiro mecanismo explicativo da hipótese estagnacionista pode ser identificado na escassez de poupança, que remete às teorias originais da CEPAL, tanto nas obras de Prebisch como de Furtado. Como argumentado, dentro do “paradigma clássico”, o “consumo de luxo” diminui a parcela do excedente destinado a se tornar poupança-investimento e contribui para desacelerar o crescimento econômico. Esse consumo das elites emularia os padrões culturais dos países avançados.

Desde os anos 1950, Prebisch atribuía à insuficiência de poupança e à utilização de tecnologias intensivas em capital a responsabilidade pela incapacidade de absorver a força de trabalho. Para ele, seria necessário restringir o consumo das classes ricas em favor do investimento e do progresso técnico. Nos anos 1960, Prebisch (2000) (cuja data original de publicação é 1963) desdobra o raciocínio para a questão agrária. Os latifundiários rentistas entorpecem a produtividade agrícola, pois dão mau uso ao excedente. Portanto,

reforma agrária é condição para aumentar a produtividade agrícola e melhorar o uso social do excedente potencial (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 39-40).

Em Furtado (1966), a tendência à estagnação difere-se da “insuficiência dinâmica” de Prebisch. Enquanto esta última trata da disponibilização de poupança potencial para o investimento produtivo, o brasileiro analisa e caracteriza os componentes da demanda para indagar se sua evolução (e as pautas distributivas que a condicionam) é ou não adequada para a continuidade do crescimento periférico ou se culminam na sua paralisação (RODRÍGUEZ, 2009, p. 315). Daí, segundo Bielschowsky (2000, p. 40), deriva uma tese de “insuficiência dinâmica da demanda”.

O progresso técnico no centro é fruto de um processo histórico de aumento progressivo na quantidade de capital por unidade de trabalho, isto é, um aumento na densidade de capital, que refletiria a evolução da dotação dos fatores de produção naqueles países. Os sucessivos incrementos na densidade do capital seriam acompanhados por uma diminuição da produtividade do capital, ou seja, da relação produto/capital. O processo de modernização da periferia, por outro lado, teria ocorrido com a utilização de uma tecnologia “inadequada”, importada dos países centrais, em condições de dotação de recursos totalmente distintas; e seu emprego, portanto, envolveria a sobreutilização do recurso escasso, capital, em detrimento do recurso abundante, trabalho.

Um segundo pressuposto concerne às elevadas escalas mínimas de produção, que também contribuem para aumentar a quantidade de capital necessária por produto.

Em conformidade com esta tese de Furtado, Tavares (1972) afirma que, na segunda fase do processo de industrialização por substituição de importações, quando se avança para etapas que exigem maiores escalas e são de mais alta complexidade tecnológica (elevada relação capital/produto), surgem problemas relacionados ao montante de capital necessário e à dimensão do mercado que podem frear a diversificação industrial. Nos setores onde a substituição ainda é possível, essa alta intensidade de capital da produção gera rendimentos macroeconômicos decrescentes. Portanto, assim como Furtado, a autora

concluía que a tendência à estagnação econômica tinha determinantes estruturais, exigindo mudanças no modelo de desenvolvimento (BIELSCHOVSKY, 2011, p. 227).

Furtado (1963) descreve essas relações indicando os nexos de “causação circular”, num modelo em que os padrões de oferta e demanda se reforçam para gerar uma dinâmica de desaceleração do crescimento econômico.

Com base nesses argumentos, os defensores da tese estagnacionista buscaram destacar a inviabilidade econômica do modelo de desenvolvimento e de industrialização vigente. Reformas estruturais seriam imprescindíveis para desobstruir a industrialização e dinamizar a economia, a médio e longo prazos. Somente a reforma agrária, e seus efeitos benéficos sobre emprego e distribuição de renda, permitiria ampliar a base de consumo para produtos industriais menos exigentes em termos de capital e escala, e induzir uma recomposição nos investimentos industriais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 40-41).

II. “Estilos de desenvolvimento” e críticas à tese estagnacionista (anos 1970)

No Brasil, após o arrefecimento das taxas de crescimento entre 1962 e 1967, o país experimentou forte aceleração, no que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”. Em paralelo, a América Latina também desfrutou de crescimento acelerado ao longo da década de 1970. Diante dos diagnósticos de tendência estrutural à estagnação, que marcaram o período anterior, como explicar o grande dinamismo observado, sem que tenham sido enfrentadas as marcas definidoras do subdesenvolvimento (heterogeneidade estrutural e concentração de renda)?

Nesse contexto, Tavares e Serra (1972) substituem o problema da estagnação pelo problema do padrão de acumulação da economia brasileira. Para eles, a desaceleração observada no início dos anos 1960 não era o início de um estancamento secular, mas uma crise relacionada com as dificuldades emergentes do processo de substituição de importações e transição para um

“novo estilo” de desenvolvimento (RODRÍGUEZ, 2009, p. 338). Sua análise remete assim ao paradigma teórico dos “estilos”, discutido mais adiante nesta seção.

Os autores concordam com Furtado que a estrutura de demanda concentrada e a estrutura de oferta intensiva em capital se alimentam mutuamente, promovendo concentração de renda e agravamento da heterogeneidade estrutural. No entanto, afirmam que a concentração não é contraditória com o dinamismo econômico. É questionada, particularmente, a ideia de que a razão capital/produto crescente implicaria em um excedente menor disponível para reinvestimento.

O argumento estagnacionista depende da suposição bastante forte de que não há ganhos de produtividade do trabalho ao longo do processo de industrialização. Quando se introduz esse elemento na construção teórica, a tese de estagnação perde força, pois depende de algumas mediações. Uma maior produtividade do trabalho poderia compensar a maior densidade de capital (e anular a variação da produtividade do capital) e, por outro, poderia determinar uma maior participação dos lucros na renda (e compensar a eventual elevação da relação capital/produto sobre a taxa de lucros)²³⁴. Em suma, pode-se afirmar que não necessariamente o aumento da densidade do capital irá desfavorecer as condições de lucratividade necessárias para a continuidade da acumulação.

Além dessas críticas de natureza teórica, Tavares e Serra avançam para considerações histórico-concretas da dinâmica da economia brasileira dos anos 1960. A desaceleração observada no início dos anos 1960 não seria sintoma de uma tendência secular à estagnação, mas uma crise cíclica decorrente de insuficiência de demanda e de ociosidade na indústria, que resultaram do *boom* de investimentos do período do Plano de Metas. Esses problemas, que prejudicavam o crescimento, foram superados com a política econômica de concentração de renda e com as reformas promovidas pelo governo militar,

²³⁴ Ver a respeito Bastos e D'Ávila, 2009; e Rugitsky, 2016.

sobretudo do setor financeiro que permitiu o financiamento do consumo de bens duráveis²³⁵.

Segundo Salm (2011, p. 187), a massa de recursos destinados a sustentar o consumo “moderno” teria quase dobrado ao longo da década de 1960. O crescimento acelerado desse tipo de gasto teria dinamizado o mercado interno brasileiro e sustentado altas taxas de crescimento. Nesse cenário, ficava cada vez mais aparente o equívoco em se atribuir à concentração da renda ou à insuficiência de poupança uma tendência à estagnação.

Retomando o argumento teórico, pode-se dizer que a análise de Tavares e Serra se baseou num instrumental analítico kaleckiano, ou de demanda efetiva, segundo o qual a trajetória do crescimento deve ser explicada pelo comportamento das variáveis de demanda, e não pela poupança (BASTOS; D’ÁVILA, 2009, p. 185).

Assim, por um lado, representou a superação do fundamento clássico da teoria do investimento (segundo o qual há uma relação direta entre concentração de renda e maior acumulação), e por outro, se contrapôs à tese estagnacionista ao não reconhecer que a concentração de renda (e, na hipótese de Furtado, a conseqüente elevação da relação capital/produto) geraria necessariamente desaceleração do crescimento.

Ademais, o reconhecimento do papel da demanda autônoma também configura uma inflexão teórica, já que se considera que a recuperação cíclica ocorreu pelo lado do crédito, ou seja, pela demanda autônoma, e não baseada em mudanças distributivas. Ou seja, “(...) a relação entre concentração de renda e crescimento não mais se determina de forma direta e unívoca” (BASTOS; D’ÁVILA, 2009, p. 185,187).

²³⁵ Segundo Medeiros (2001, p. 180), apesar de todas as fontes do atraso e da concentração da renda, a massificação do consumo de bens industriais tornava-se compatível com qualquer tipo de mercado de trabalho. As famílias, beneficiadas por crédito barato, tiveram amplo acesso aos bens de consumo duráveis (por exemplo, a televisão). Essa rápida expansão dos padrões modernos ocorreu, contudo, de forma muito desigual e num contexto de carências de todo tipo, incluindo as de transporte, saúde, educação e habitação.

No que diz respeito à esquematização do pensamento estruturalista latino-americano, aqui proposta, as críticas ao estagnacionismo lideradas por Tavares e Serra podem ser compreendidas em um escopo analítico mais amplo que se desenvolveu no âmbito da CEPAL nos anos 1970.

Tavares e Serra foram discípulos de Aníbal Pinto, que além de autor da tese sobre a heterogeneidade estrutural, viria a escrever uma importante referência da linha interpretativa de “estilos” de desenvolvimento (Pinto, 2000, com data original de 1976). O autor utiliza a definição do sociólogo cepalino Jorge Graciarena de que “estilos são a ‘modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema num momento histórico determinado’” (PINTO, 2000, p. 617). E complementa dizendo que “visto por um ângulo estritamente econômico, poderíamos entender por estilo de desenvolvimento a maneira como, dentro de um determinado sistema, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir os bens e serviços” (PINTO, 2000, p. 619).

Os “estilos” ou modalidades de desenvolvimento têm sua dinâmica nas interações entre a estrutura de demanda (distribuição de renda, o “para quem”) e da oferta (acumulação de capital e progresso técnico, o “o quê”). Trata-se, portanto, de fértil integração de elementos centrais da análise cepalina das décadas anteriores. Diferencia-se, porém, de parte da produção estruturalista do período, sobretudo daquela dedicada à tese estagnacionista, na medida em que não propõe limites ao crescimento, mas insinua a possibilidade de que se apresentem dinâmicas diferenciadas, correspondendo a padrões distributivos diferentes (RODRÍGUEZ, 2009, p. 313).

Em relação às “dimensões econômicas” de cada estilo, Pinto destaca, por um lado os “fatores estruturais” ou “estáticos” e, por outro, os “fatores dinâmicos”. Os primeiros envolvem a estrutura produtiva e a ocupacional, marcadas pela heterogeneidade estrutural (coexistência de níveis de produtividade do trabalho muito diferenciados). Os fatores dinâmicos, por sua vez, consistem no nível e na composição da demanda por bens e serviços, sendo esta última influenciada pela distribuição da renda (RODRÍGUEZ, 2009, p. 326).

Cada “estilo de desenvolvimento” é caracterizado pela combinação entre certa “base estrutural” e certos “fatores dinâmicos”, determinados em instâncias próprias, ainda que estejam, contudo, inter-relacionados. Pinto incorpora, então, o critério ético/normativo ao afirmar que, dentre os vários estilos de crescimento possíveis, nem todos são desejáveis. É preciso avaliar “se a orientação da parte mais vital da estrutura produtiva (...) é compatível com o atendimento das necessidades ou consumos da grande maioria e com outros objetivos do desenvolvimento (...) [entre eles] (...) a aceleração da sua marcha” (PINTO, 2000, p. 125).

Voltando-se à realidade da América Latina em meados dos anos 1970, Pinto (2000) lamenta o “círculo de causalidade negativa” do estilo vigente em alguns países da região, em que a concentração de renda alimenta a estrutura produtiva e vice-versa, perpetuando a desigualdade e impedindo o enfrentamento da pobreza. Insere assim, na avaliação de um modelo vigente, não apenas um julgamento sobre sua viabilidade econômica, mas também questionamento dos seus aspectos éticos, principalmente o critério de justiça distributiva. Caberia à ação estatal se dedicar à reorientação do estilo de desenvolvimento na direção da homogeneidade social.

III. “Crescimento com equidade” e neoestruturalismo (anos 1990)

O contexto da década de 1980 impôs uma inflexão no objeto principal das reflexões e análises econômicas por parte da literatura aqui examinada: o foco passou a ser a compreensão do fenômeno inflacionário e de suas particularidades, assim como à elaboração de propostas de políticas de estabilização monetária.

Apesar dessa reorientação geral em direção aos problemas conjunturais e macroeconômicos que a região enfrentava, foram publicadas duas obras por Fernando Fajnzylber (1983, 1988) que serviriam de inspiração para a retomada da agenda de longo prazo pela CEPAL a partir da década seguinte. O documento institucional “*Transformação produtiva com equidade*” (TPE), lançado em 1990,

retomou os principais elementos analíticos daquelas obras e, combinando elementos caros à tradição cepalina prebischiana, inaugura uma nova fase, referida como “neoestruturalista” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 60).

Nas obras originais de Fajnzylber, o vínculo estritamente econômico entre crescimento e equidade teria um duplo sentido. O crescimento, ao induzir aumentos de produtividade do trabalho, conduziria a melhorias nas remunerações e na equidade; ao mesmo tempo, esta última favoreceria o crescimento ao permitir a realização de bens de consumo cuja produção se expande. É nesse último sentido que Fajnzylber atribui um papel relevante ao mercado interno, em sintonia com o pensamento cepalino pré-1980.

Ademais, Fajnzylber trata do tema da equidade, tendo esta como uma variante ou especificação das condições de realização da produção. Ou seja, mais do que sua implicação econômica, importa o sentido e o significado social ou psicossocial da equidade: o de integração das maiorias à “nova aliança”, condição essencial para lhe dar continuidade e força transformadora (RODRÍGUEZ, 2006, p. 523). Ou seja, a equidade fomenta o sentido de pertencimento à coletividade, possibilitando sua colaboração com um padrão de consumo mais austero e, portanto, compatível com uma maior taxa de crescimento.

Portanto, melhorias na equidade seriam favoráveis ao crescimento de duas formas: primeiro, servindo de mercado interno para a realização da produção; segundo, ao possibilitar, pelo lado da oferta de fundos, taxas maiores de acumulação. Essa última condição é contemplada por dois argumentos: um primeiro, sociológico, de que haveria maior disposição a um sacrifício em termos de consumo por parte da massa trabalhadora, quando esta se sente integrada e pertencente a uma “aliança social” (desenvolvido em Fajnzylber, 1990); e outro, econômico, de que o padrão de consumo mais equitativo envolveria a produção de bens de consumo com uma relação capital/produto menos elevada (desenvolvido em Fajnzylber, 1992). Esse último argumento necessita de uma hipótese bastante particular, que merece ser desenvolvida com mais calma.

Assim como outros autores cepalinos, Fajnzylber parte de uma interpretação crítica à forma que assumiu a industrialização latino-americana, no sentido em que a concentração de renda foi acompanhada de um consumo imitativo comprometedor da poupança e, por essa via, da própria acumulação e do crescimento. Esse tipo de consumo era baseado em bens duráveis, especialmente da indústria automotriz, com enormes exigências de energia cara e de obras de infraestrutura, gerando muita demanda por importações e pouca aprendizagem interna (RODRÍGUEZ, 2009, p. 527). Em sintonia com a abordagem dos “estilos de desenvolvimento” dos anos 1970, Fajnzylber preconiza que seria possível, do ponto de vista normativo, outra forma de associação entre aquelas variáveis (distribuição e acumulação de capital), de forma a resultar numa relação sinérgica, ao invés de inibidora.

Para tanto, Fajnzylber assume a hipótese de que as melhorias na equidade dão lugar à formação de padrões de consumo delimitados pela austeridade e, devido à sua composição, poderiam influir favoravelmente na relação capital-produto e dinamizar a economia (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 61; RODRÍGUEZ, 2009, p. 527).

Para Serrano (2001), essa construção teórica presente da obra de Fajnzylber reflete as dificuldades em se conciliar a defesa da equidade social e o crescimento quando se parte de uma abordagem teórica baseada na determinação clássica do investimento e na *Lei de Say*. Dentro da lógica clássica, os citados objetivos seriam, a princípio, contraditórios: como a propensão a consumir dos trabalhadores é maior do que a dos capitalistas, uma redistribuição de renda geraria um efeito líquido de redução da poupança agregada e, em consequência, uma redução no investimento. Fajnzylber, então, assume a “hipótese arbitrária” de que o padrão de consumo dos trabalhadores seria diferente daquele dos capitalistas, no sentido de que as tecnologias produtoras dos bens consumidos pelos primeiros seriam menos intensivas em capital, energia e recursos escassos. Essa suposição permitiria ao autor assumir que a relação capital-produto após a redistribuição seria menor e que, portanto, seria possível compatibilizar parcela menor dos lucros (e da poupança-investimento)

no produto com crescimento idêntico (ou maior) da capacidade produtiva (SERRANO, 2001, p. 141–2).

Fajnzylber considera que essa forma positiva de associação entre melhor distribuição de renda e acumulação não é gerada espontaneamente, mas depende de políticas econômicas e de mecanismos institucionais que assegurem, por um lado, a austeridade por parte das grandes massas e, por outro, o comportamento esperado dos agentes investidores.

Nesse sentido, apesar de fazer referência ao papel do mercado interno na realização da produção, a obra de Fajnzylber concede maior importância ao esforço de austeridade e à intensidade de capital da estrutura produtiva como determinantes do crescimento econômico. Portanto, sua obra pode ser apreendida como um retorno ao paradigma clássico/ricardiano da teoria do investimento que marcou as primeiras décadas do estruturalismo cepalino, pois não incorporou os avanços analíticos introduzidos na década de 1970 sobre a determinação do crescimento pela demanda. O mercado interno fica, afinal, relegado a um papel secundário.

Nos anos 1990, houve o avanço de uma arquitetura conceitual baseada na cidadania, coesão social e direitos (inclusive incorporando o marco ético dos direitos humanos das Nações Unidas). A relação da equidade com o crescimento, contudo, passou a ser definida principalmente por seus atributos sociopolíticos (referentes à estabilidade exigida pelo crescimento) e pelo lado da oferta (investimento em capital humano).

Portanto, apesar da proferida defesa da equidade como valor do desenvolvimento, a agenda neoestruturalista pouco avançou no tratamento econômico dessa dimensão (e, neste sentido, se mostra aquém dos progressos obtidos na década anterior, na perspectiva aqui adotada).

IV. Abordagem integrada e social-desenvolvimentismo (anos 2010): “crescer para igualar e igualar para crescer”

A primeira década do século XXI foi marcada pelo dinamismo do comércio internacional puxado pela economia chinesa. Para os países da América Latina, isto significou forte ampliação das exportações de *commodities* e o afastamento da restrição externa ao seu crescimento, completando a fase expansiva mais longa desde a década de 1970. Paralelamente, houve melhora nos indicadores de pobreza e de distribuição de renda. Esta experiência, por configurar uma importante novidade na história da América Latina, suscitou um renovado esforço de interpretação e, em alguns casos, interessantes reformulações/atualizações analíticas.

No âmbito da CEPAL²³⁶, reafirma-se a necessidade de incorporar o valor de “igualdade” como princípio ético, normativo e objetivo último do desenvolvimento (CEPAL, 2010). Por um lado, a inclusão social é tratada no sentido amplo, incluindo elementos que incrementam as capacidades humanas, igualam as oportunidades, geram coesão social e combatem a reprodução intergeracional da exclusão. Nesse aspecto, configura-se uma extensão dos enfoques desenvolvidos pela CEPAL desde 1990 e da própria agenda da *TPE*. Contudo, em contraste com aquelas abordagens, o documento sinaliza mais diretamente a necessidade de fortalecimento do papel do Estado na redistribuição de renda e garantia de mecanismos de proteção social com clara vocação universalista, assim como no fortalecimento da institucionalidade no mercado laboral.

Outro elemento analítico introduzido, ainda que de forma preliminar, é a necessidade de pensar o desenvolvimento a partir da complementaridade entre o econômico e o social, o que configura um avanço em relação ao rumo geral das ideias dos anos 1990: “é necessário crescer para igualar e igualar para crescer” (CEPAL, 2010, p. 10, tradução nossa).

Em suma, na nova agenda da CEPAL nos anos 2010, aponta-se o potencial da dimensão social em afetar positivamente o dinamismo econômico, na medida em que, além de permitir elevar a produtividade média mediante

²³⁶ Junto com a Trilogia (CEPAL, 2010, 2012a, 2014) somam-se duas publicações posteriores (CEPAL 2016a, 2016b).

capacitação e educação, “mantém os necessários níveis de demanda interna para reativar a atividade econômica” (CEPAL, 2012b, p. 10).

No debate econômico brasileiro, a tradição estruturalista tem se desdobrado, ao longo da última década, em duas abordagens teóricas “desenvolvimentistas”, que ganharam espaço com a estabilidade macroeconômica vigente desde meados da primeira década dos anos 2000, e os novos rumos insinuados durante os governos Lula e Dilma.

De um lado, autores do chamado “novo desenvolvimentismo”, especialmente preocupados com o processo de “desindustrialização” da economia brasileira, criticam o crescimento com poupança externa e a apreciação da taxa de câmbio, e concentram suas proposições em medidas de política macroeconômica. Estas últimas podem ser sintetizadas na “correção” de cinco preços macroeconômicos: taxa de câmbio, taxa de juros, taxa de salários, taxa de lucros e taxa de inflação. Grande ênfase é concedida à taxa de câmbio, que teria “um papel decisivo no desenvolvimento econômico porque ela é como um interruptor que liga ou desliga as empresas competentes do país tanto do mercado externo quanto do mercado interno” (Bresser-Pereira, 2014, p. 32).

A melhoria das condições de vida da população seria fruto do próprio desenvolvimento industrial, que, ao elevar a produtividade média, permitiria o crescimento dos salários reais sem pressionar o custo unitário do trabalho e os lucros das empresas, mantendo estável a distribuição funcional da renda (OREIRO, 2012, p. 33). Tal estabilidade é importante: o aumento cumulativo da participação dos salários na renda seria “inviável”, pois tenderia a gerar queda da taxa de lucro (que, a partir de certo nível, interrompe o investimento privado) e também uma tendência à apreciação da taxa real de câmbio.

Ademais, para que o desenvolvimento seja financiado com poupança doméstica, o governo deveria perseguir superávits primários de forma a estabilizar, no longo prazo, a relação dívida pública/PIB (BRESSER-PEREIRA, 2014). Essa visão fiscalista do novo-desenvolvimentismo tem implicações importantes sobre o papel a ser desempenhado pelos gastos e transferências sociais.

Assim, pode-se dizer que a agenda novo-desenvolvimentista subordina a dimensão social à do crescimento e da estrutura produtiva. O mercado interno não é a principal fonte de dinamismo e o progresso social, embora seja reconhecidamente um valor importante, é condicionado à produtividade do trabalho. No crescimento do tipo *export-led*, preconizado por autores novos-desenvolvimentistas como um modelo superior²³⁷, os salários são vistos mais como custo – que, ao lado do câmbio, afeta decisivamente competitividade – e menos como fonte de demanda e mercado consumidor.

De outro lado, a agenda “social-desenvolvimentista”, incorpora parte da agenda proposta pela CEPAL desde os anos 1990, com relação ao tratamento da questão social em seu aspecto integral (incorporando extensivamente um conjunto de temas e valores) e normativo, mas também representa um esforço de integração das dimensões econômica e social, destacando potenciais sinergias.

A ampliação do consumo de massas, fundada na redistribuição funcional da renda (com ampliação dos rendimentos do trabalho acima da produtividade) e na ampliação do crédito, seria o fator primordial do crescimento (CARNEIRO, 2012b).

Ademais, investimentos em infraestrutura social, nas áreas de educação, saúde, transporte etc., têm efeitos multiplicadores importantes em termos de emprego, renda e dinamização da economia. Isso porque têm o efeito de deslocar uma parcela da renda das famílias, antes comprometida com esses serviços, para outros usos, aquecendo a demanda no mercado privado de bens e serviços (BIANCARELLI, 2013, p. 49).

Em contraponto com a visão novo-desenvolvimentista, faz-se alusão à importância da área fiscal, inclusive das despesas correntes, sendo grande parte destas compostas por gastos sociais, como fonte de construção de uma

²³⁷ Defende-se a superioridade da estratégia de crescimento do tipo *export-led*, tendo como referência o seu sucesso nos países industrializados da Ásia, ainda que isso implique, no caso do Brasil, na busca de competitividade baseada em salários nominais mais baixos e moeda nacional desvalorizada. A resultante compressão dos salários reais seria um custo necessário e temporário nesse processo.

sociedade mais justa e com maior potencial de crescimento. Portanto, ao invés de defender a redução das despesas correntes, o social-desenvolvimentismo ressalta a importância de ampliar a progressividade do sistema tributário brasileiro (BIANCARELLI, 2013, p. 49).

Por fim, destaca-se a proximidade entre os posicionamentos teóricos do social-desenvolvimentismo e da “abordagem integrada” da CEPAL, que podem ser sintetizados em quatro elementos principais: i) incorporação do valor da igualdade (ou melhoria na distribuição de renda) a um enfoque integrado entre duas ou mais dimensões (“estilos de desenvolvimento”); ii) a igualdade, intermediada pelo mercado interno, como motor do crescimento e eixo do desenvolvimento; iii) o papel do Estado e das políticas públicas na configuração do estilo de desenvolvimento desejado; e iv) o reconhecimento de que ausência de mudança estrutural pode se configurar num limite ao crescimento inclusivo.

Considerações finais

Esse artigo buscou analisar a literatura estruturalista latino-americana, que sempre teve como importante referência os economistas ligados à CEPAL. Partindo de desdobramentos históricos observados na região, esta tradição foi marcada por controvérsias e contribuições envolvendo a articulação entre estrutura produtiva, crescimento e distribuição de renda, que pode fornecer importantes lições para a discussão sobre teoria do desenvolvimento nos dias atuais.

A obra original de Prebisch inaugura a trajetória aqui acompanhada, e representou distanciamento da teoria do desenvolvimento elaborada nos países centrais, que via a condição do “atraso” como uma etapa do processo de desenvolvimento observado no centro e com certo otimismo sobre a sua superação.

Para além da rica caracterização do subdesenvolvimento, Furtado avançou para uma hipótese mais radical, que previu a tendência dessas economias à estagnação, caso não fossem adotadas reformas de base. A passagem da história mostrou que o enfrentamento das causas do

subdesenvolvimento (a heterogeneidade estrutural, envolvendo a concentração fundiária e da renda) não foi estritamente necessário para a manutenção das condições de acumulação e crescimento, e mesmo para a continuidade do desenvolvimento de estruturas produtivas (novos segmentos de bens de consumo duráveis). Tavares e Serra, tendo escrito posteriormente, atestaram que os gastos autônomos e a própria concentração de renda foram determinantes para puxar o crescimento econômico e a passagem para uma nova etapa do processo de industrialização, ainda que dentro dos moldes do subdesenvolvimento.

Do ponto de vista teórico, a contribuição de Tavares e Serra representou a adoção do paradigma keynesiano/kaleckiano, segundo o qual o princípio da demanda efetiva é determinante para as condições de acumulação. A demanda, por sua vez, é determinada apenas em parte pelo padrão distributivo, sendo crucial o papel desempenhado pelos gastos autônomos - ou seja, aqueles que não dependem diretamente da renda corrente, como, por exemplo, o crédito ao consumo.

Especificamente naquele “momento” (o segundo, na divisão aqui proposta) da história do pensamento estruturalista latino-americano, é preciso atentar para a dissociação implícita entre duas problemáticas. De um lado, a acumulação, que inclui a análise positiva das condições de realização dinâmica daquele sistema econômico. Ou seja, a análise das fontes de demanda efetiva que puxarão as decisões de gasto privado na economia e a passagem por ciclos econômicos. De outro, há a questão dos “estilos” de desenvolvimento, que trata da articulação do crescimento com as estruturas produtivas e com a base social, considerando determinado molde normativo (podendo incluir a diminuição da desigualdade, preservação do meio ambiente, “adequação da tecnologia” às finalidades contidas no projeto nacional etc.).

A dissociação teórica e analítica entre essas duas problemáticas é essencial para entender como a (re)composição das condições necessárias à acumulação de capital não exige, necessariamente, a superação das condições que marcam o subdesenvolvimento.

Nos anos 1990, mediante o alargamento normativo sobre os horizontes sociais que devem compor o desenvolvimento econômico na região, o tema da equidade adquiriu importância. Contudo, a questão social se manteve relativamente separada da discussão do crescimento econômico e se conectava à questão estrutural sobretudo pela via da qualificação, educação e treinamento da mão de obra.

O quarto e último “momento” emergiu sobretudo no início dos anos 2010, após uma década de crescimento acelerado e experiências de avanços na inclusão social. As iniciativas teóricas que emergiram no Brasil e na nova agenda cepalina refletiram essa realidade. Além de figurar como um “valor” do desenvolvimento, a distribuição de renda foi apreciada e explorada em seu potencial de complementaridade e sinergia com a dimensão econômica do desenvolvimento.

Assim, esse último “momento” trouxe a necessidade de um enfoque integrado: embora as dimensões do crescimento econômico e da justiça social tenham, *stricto sensu*, determinantes relativamente autônomos, a incorporação de ambos os objetivos no mesmo corpo analítico é desejável no sentido da investigação do desenvolvimento.

Essa é a oportunidade para reafirmar teses importantes do subdesenvolvimento relacionadas à heterogeneidade estrutural e à má distribuição de renda na região, que marcaram o pensamento da Cepal nas décadas de 1950 e 1960. A despeito dos retrocessos em curso no Brasil e na região – do ponto de vista intelectual e político – parece fundamental, para a reflexão estruturalista contemporânea, manter esse norte: uma agenda de desenvolvimento que priorize a inclusão social e o mercado interno. Não estritamente como necessários para sustentar a acumulação capitalista, mas como eixos fundamentais de um “estilo de desenvolvimento” (nos termos do referencial analítico cepalino dos anos 1970) socialmente desejado e com potencial sinérgico com o próprio crescimento econômico e a mudança estrutural.

Referências Bibliográficas

BASTOS, C. P.; D'AVILA, J. G. O debate sobre o desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira. *Revista Economia Contemporânea*, v. 13, n. 2, p. 173–199, 2009.

BIANCARELLI, A. Recomendações para o avanço do pensamento social-desenvolvimentista. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. p. 45–66.

BIELSCHOVSKY, P. Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação. In: MALTA, M. M. (Org.). *Ecos do desenvolvimento: Uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 223–246.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014. p. 115–134.

BIELSCHOWSKY, R. *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI, 2010.

_____. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2014.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, p. 749–778, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*. Santiago de Chile: CEPAL, 2016a.

_____. *La matriz de la desigualdad social em America Latina*. Santo Domingo, 2016b.

_____. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Lima, 2014.

_____. *Cambio estructural para la igualdad: una vision integrada del desarrollo*. San Salvador, 2012a.

_____. *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. San Salvador, 2012b.

_____. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia, 2010.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

FAJNZYLBBER, F. Industrialização na América Latina: Da “Caixa Negra” à ‘Caixa Postal Vazia’. *Revista de Economia Política*, v. 12 (48), n. 4, 1992.

_____. Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: Comparación de patrones contemporáneos de industrialización, *Cuadernos de La Cepal*, n. 60. Santiago: [s.n.], 1990.

_____. La industrialización en América Latina: de la “caja negra” al ‘casillero vacío’. *Revista internacional de ciencias sociales*, v. 40, n. 118, p. 495–502, 1988.


_____. *La Industrialización trunca de América Latina*. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 2a edição ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. *The manchester school*, v. 22, n. 2, p. 139–191, 1954.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza. In: FIORI, J. L; MEDEIROS, CARLOS A (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

OREIRO, J. L. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 29-40, maio/ ago. 2012. 

PINTO, A. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. p. 609–650, original de 1976.

_____. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El trimestre económico*, n. 145, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, janeiro-março de 1970.

_____. Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución. *El Trimestre Económico*, v. 29, n. 115 (3), p. 410–424, 1962.

PREBISCH, R. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2000. p. 451–494, original 1963.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, p. 47–111, 1949.

RODRÍGUEZ, O. *El estructuralismo latinoamericano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ROCHA, M. A.; MELLO, G.; FAGNANI, E.; TEIXEIRA, R. Desenvolvimento social e estrutura produtiva. *Caderno de Debates - GT de Economia do Projeto Brasil Popular*. São Paulo, mar/2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Caderno-de-Deabtes-3_ProjetoBrasilPopular-1.pdf

RUGITSKY, F. Growth, distribution, and sectoral heterogeneity: Reading the Kaleckians in Latin America. *Economía*, v. 17, p. 265–278, 2016.

SALM, C. O debate sobre a tendência à estagnação. In: MALTA, M. M. (Org.). *Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea e Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011, p. 165–192.

SERRANO, F. A Acumulação e o Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Org.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001a. p. 135–164.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. (Org.). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

A Política Externa de Bolsonaro para a América do Sul: uma análise dos cem primeiros dias de governo

Bruna Coelho Jaeger²³⁸

Resumo: O objetivo deste trabalho é realizar uma análise de conjuntura da política externa brasileira (PEB) sob o governo Bolsonaro para o subcontinente sul-americano. Desde a redemocratização do Brasil, em 1985, que a América do Sul se consolida como prioridade da PEB, cujos esforços vinham se orientando para o estreitamento da cooperação e da integração regional. O ápice da sul-americanização da PEB esteve vinculado ao governo Lula da Silva (2003-2010), contudo, a partir de crise política e econômica pela qual passa o Brasil a partir de 2011 o país começou a enfrentar uma queda na sua capacidade de liderança política regional e uma drástica diminuição nos investimentos na região. Entre os anos de 2011 e 2018 esse processo acompanhou a esteira de seu tempo, na América do Sul e no mundo: fortalecimento do conservadorismo, da extrema direita (política) e da ultra-liberalização (econômica). Nesse sentido, Jair Bolsonaro elege-se em 2018 como representante máximo da tendência que acabou de confirmando no Brasil. Desde sua campanha eleitoral, o tom já era de levar a cabo grandes mudanças na PEB, o que vai contra o histórico tradicional do Ministério das Relações Exteriores enquanto manutenção de padrões de conduta. Nos primeiros 100 dias de governo que serão analisados, destaca-se a atuação brasileira na crise venezuelana, a contínua perda da liderança do país na região, a submissão aos EUA, a ideológica PEB “desideologizada”, as relações com o Grupo de Lima, a visita do presidente argentino, Mauricio Macri, bem como o papel da China como maior investidor na América do Sul. A metodologia utilizada será a Análise de Política Externa e a análise de discursos, a fim de aliar a análise de conjuntura política e econômica nacional às dinâmicas geopolíticas regionais e globais.

²³⁸ Doutoranda em Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle (UniLaSalle-RJ). Professora Substituta do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ (IRID).

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise de conjuntura da política externa brasileira (PEB) sob o governo Bolsonaro para o subcontinente sul-americano. Nesse sentido, o presente trabalho pretende realizar um breve balanço das ações externas do governo de Jair Bolsonaro para a América do Sul.

A América do Sul sempre foi uma região crucial para inserção externa do Brasil. Apesar disso, o nível de prioridade que a região ocupa na agenda externa brasileira oscilou ao longo da história. Essas oscilações se deram tanto no nível de intensidade dos esforços empreendidos para estreitar laços com os vizinhos, quanto no perfil e objetivos em relação à região. Desse modo, os padrões de cooperação-conflito foram se moldando ao longo do tempo, conforme se alteravam as políticas de governo no Brasil. Desde a redemocratização do Brasil, em 1985, que a América do Sul se consolida como prioridade da PEB, cujos esforços vinham se orientando para o estreitamento da cooperação e da integração regional. O ápice da sul-americanização da PEB esteve vinculado ao governo Lula da Silva (2003-2010), todavia, a partir de crise política e econômica pela qual passa o Brasil a partir de 2011 o país começou a enfrentar uma queda na sua capacidade de liderança política regional e uma drástica diminuição nos investimentos na região. Entre os anos de 2011 e 2018 esse processo acompanhou a esteira de seu tempo, na América do Sul e no mundo: fortalecimento do conservadorismo, da extrema direita (política) e da ultra-liberalização (econômica). Essa tendência, no Brasil, se manifestou pela eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

Ainda na campanha eleitoral, Bolsonaro indicava que iria promover mudanças profundas na PEB, o que vai de encontro ao histórico tradicional do Ministério das Relações Exteriores. Nos primeiros 100 dias de governo que serão analisados, destaca-se a atuação brasileira na crise venezuelana, a contínua perda da liderança do país na região, a submissão aos EUA, a ideológica PEB “desideologizada”, as relações com o Grupo de Lima, a visita do presidente argentino, Mauricio Macri, bem como o papel da China como maior investidor na América do Sul. Para atingir seus objetivos o trabalho está estruturado em três seções, à exceção da introdução e considerações finais: a primeira dedica-se a

estabelecer um breve panorama recente integração na América do Sul, sob o prisma da Unasul; posteriormente se avalia as diretrizes da PEB de Bolsonaro; e, por fim, se faz um balanço da PEB do novo governo para a América do Sul.

2 Panorama histórico: ascensão e crise da UNASUL

Os principais antecedentes da UNASUL datam dos anos 1970, contexto do contencioso do território disputado entre Brasil, Argentina e Paraguai, que acabou culminando na construção da Hidrelétrica de Itaipu (PECEQUILO e HAGE, 2007). O processo de barganha e diplomacia ativa que leva à criação da hidrelétrica é encarado aqui como o marco inicial da integração regional, por representar o início do entendimento entre Brasil e Argentina, que mais tarde conformariam o eixo de sustentação de um bloco sul-americano. Este mesmo processo de arrefecimento das rivalidades entre os dois países também seria materializado pela Guerra das Malvinas, cujo apoio brasileiro ao vizinho – ainda que tímido, surpreendeu – culminou na descrença do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e no Sistema Interamericano frente ao apoio dos Estados Unidos aos ingleses (PECEQUILO e CARMO, 2015). Nesse contexto, pode-se observar uma “sul-americanização” da política externa brasileira, que até então instrumentalizava a América Latina em um multilateralismo mais amplo a nível global. O Brasil se consolida como país de maiores capacidades na região, afastando-se da competição argentina – enfraquecida pela antecipação das políticas neoliberais ainda nos anos 1970.

A desestruturação da ordem internacional que prevalecera durante a Guerra Fria trouxe reflexos imediatos para a geopolítica sul-americana. Em um sentido, restringiu o espaço de barganha política das - à época chamadas - potências médias²³⁹ e ampliou a pressão pela adequação do processo de integração sul-americana ao receituário do Consenso de Washington (SENNES, 2003). O Mercosul (Mercado Comum do Sul), nesse contexto, desvia-se de suas

²³⁹ De acordo com Ricardo Sennes (2003), em linhas gerais, potência média é aquele país que se encontra em uma faixa intermediária de recursos disponíveis, que lhe permitem desempenhar apenas papéis restritos, modestos e cuidadosamente escolhidos fora de sua própria região.

concepções originais de integração a partir do novo cenário político que emerge das posses de Collor (1990-1992) no Brasil e Menem (1989-1999) na Argentina, com adesão ao fundamentalismo de mercado das teses neoliberais procedentes do centro hegemônico mundial. Adota-se a ênfase do processo de integração a partir da liberalização comercial, abandonando a estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro (FARIA, 2004). Transforma-se, nesse contexto, “[...] o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática” (ALMEIDA, 2001, p. 6).

De acordo com Raphael Padula (2011), a então vigente onda do *regionalismo aberto* enfatizava as correntes comerciais internacionais ao invés do aproveitamento das vantagens do mercado regional. Dessa forma, a integração regional constituiria-se em um processo de liberalização comercial intrarregional que seria estágio e componente de um processo mais amplo de liberalização comercial internacional. A busca por investimentos estrangeiros diretos passou a guiar a formulação da integração regional, que identificava nas finanças externas a promoção do desenvolvimento interno (PADULA, 2011). Por outro lado, ainda que as iniciativas de integração latino-americana sejam quase tão antigas quanto à da União Europeia²⁴⁰, a evolução efetiva do processo, com significado econômico e social, só veio a se materializar nos anos 1990, visto que o regime militar manteve ativa a histórica rivalidade entre os vizinhos (FARIA, 2004). Nesse contexto de enquadramento do Mercosul às políticas neoliberais, houve uma significativa ascensão nas relações comerciais intrabloco ao longo dos anos 1990. Os grandes beneficiados desse processo foram as elites industriais e exportadoras de capitais brasileiras associadas ao movimento de liberalização comercial internacional, em convergência à política externa do país.

²⁴⁰ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi uma tentativa de integração comercial da América Latina na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Com decorrência do organismo, foi criada em 1980 a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que é hoje o maior bloco econômico da América Latina, com a participação de treze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), avança-se na consolidação da integração regional (comercial e liberalizante), enquadrando-a na perspectiva de dependência associada ao capital externo. De acordo com Aldo Ferrer, nesse período:

O Mercosul consiste num conjunto de regras do jogo de harmonização de normas para o interior da região plenamente abertas ao mundo, porque assim como os países na visão fundamentalista não têm opção de um desenvolvimento nacional, o Mercosul não teria, como sistema, uma opção de construção de um capitalismo 'mercosurenho', com capacidade de autonomia e desenvolvimento endógeno (FERRER, 2006, p. 6).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil; especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado neoliberal e mergulhou em profunda crise a partir de 2001 (VIZENTINI, 2003). André Reis da Silva (2009) aponta que há uma reorientação da política externa sob o governo Cardoso no ano 2000, que assume uma postura mais crítica nos fóruns multilaterais. O seu conceito de globalização assimétrica é lançado como alternativa ao modelo que vinha sendo adotado de forma praticamente acrítica (SILVA, 2009). Um dos principais exemplos dessa mudança está na chamada da I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, que ocorreu em 31 de agosto de 2000 em Brasília, inaugurando uma nova fase da integração regional, a qual passa a ser mais autônoma e com foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura. Nesse contexto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Para FHC, a integração regional serviria como uma salvaguarda frente aos possíveis efeitos nocivos da globalização. A chegada de Hugo Chávez Frías ao poder em 1999, na Venezuela, representa o início de um processo de ruptura com o perfil de busca por alinhamento ao Consenso de Washington que prevalecera durante a década de 1990.

Essa chamada "primavera sul-americana" tornou-se consolidada com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-2010), Evo Morales

na Bolívia (2006 -), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012) (FUCCILLE, 2014). A convergência programática desses governos abriu espaço para uma agenda mais ampla de cooperação que não aquela voltada apenas às questões comerciais. A UNASUL surge como aprofundamento de um projeto anterior, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que foi criado e liderado pelo Brasil em 2004.

Essa nova perspectiva mais progressista gerou um fortalecimento da integração regional, simbolizado pelo engavetamento da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) em 2005. Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica e a criação da UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e em 2010 a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que absorve a IIRSA, um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação dos governos e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. O COSIPLAN, nesse sentido, busca minimizar os efeitos adversos de uma infraestrutura regional que era constituída como corredores comerciais. O CDS, em particular, tem importância ímpar, visando consolidar a região como uma zona de paz, com um papel determinante na resolução de conflitos, tais como entre Colômbia e Venezuela (2009), no Equador (2010) e na Venezuela (2013) (FERREIRA, 2018).

A busca pela liderança brasileira encarava a América do Sul como única ponte possível para uma maior inserção internacional do país, com um lugar de destaque na geopolítica das Grandes Potências. Dessa forma, o Brasil passa a aliar seus interesses políticos aos interesses de grandes empresas como principais agentes da política externa. A partir de 2011, contudo, a crise econômica atinge os países emergentes, a partir do desaquecimento da economia chinesa e diminuição no preço das commodities. Assim, a liderança regional do Brasil entra em xeque, devido à crise política interna e oposição ideológica por parte de frações importantes da burguesia nacional e também regional – representadas pela Aliança do Pacífico e o Grupo de Lima.

Deve ser pontuado que o processo de integração regional não logrou criar um forte sustentáculo social que formasse uma defesa popular ao projeto, que inicia seu processo de abandono de forma desapercibida por grande parte

da sociedade brasileira. Nesse sentido, os maiores projetos de infraestrutura que chegaram a ser concluídos não alcançaram um impacto significativo de interesse social, além de terem fracassado na criação de cadeias produtivas regionais.

A partir do golpe parlamentar no Brasil em 2016 e a ascensão do governo Temer, há uma maior pressão pelo alinhamento aos Estados Unidos. Este processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social passa a ser verificado em toda a região, com Mauricio Macri na Argentina (2015), com o Partido Colorado no Paraguai (2018), com o ex-banqueiro Kucynski no Peru (2016), com Sebastian Piñera no Chile (2018), com a suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política nos países “remanescentes” da esquerda –Venezuela, Equador e Bolívia. A Colômbia em especial tem um papel chave nesse contexto, com a ascensão de Ivan Duque em 2018 e a vitória do “não” no plebiscito sobre as negociações com as FARC. Além disso, o país entra como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, (o primeiro país latino-americano a fazê-lo) e se torna membro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O movimento de ciclos políticos se soma, portanto, aos efeitos da crise econômica regional.

A crise da UNASUL faz parte dessa conjuntura, que se inicia em janeiro de 2017 quando o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando a ruptura democrática no Brasil. Desde então o órgão encontra-se sem comando efetivo. O Brasil já soma uma dívida de 12,5 milhões de reais pela falta de pagamento de sua contribuição compulsória (FOLHA, 2018). Dessa forma, a UNASUL está sem orçamento para pagar seus funcionários e manter sua sede, que inclusive foi tomada de volta pelo governo equatoriano devido à inatividade por qual passa a organização, cuja maioria dos conselhos não se reúnem há anos. A presidência *pró-tempore* está com o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, que logo após sua posse, em abril de 2018, culmina na suspensão voluntária de seis membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. O bloco pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, posto que, pelo regulamento interno,

o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeara o embaixador José Octávio Bordón. Funcionando sob a lógica de decisão somente por consenso, o veto do nome de Bordón por parte de países com governos com orientação à esquerda – em especial a Venezuela – fez com que a UNASUL se rompesse ao meio. Em 10 de agosto, o ministro do Exterior da Colômbia, Carlos Holmes Trujillo, comunicou a decisão política do país de se retirar do bloco, uma promessa que Duque fez durante a campanha presidencial. O objetivo é claro: isolar a Venezuela de Maduro e também abrir caminho fácil para um novo projeto de ampla liberalização regional no estilo ALCA, com o mínimo esforço diplomático por parte dos Estados Unidos. Em 2019, o Brasil deveria assumir a presidência do bloco, o que certamente vai contra a ideológica “desideologização” da política externa brasileira que visa o governo de Jair Bolsonaro. No dia 14 de abril de 2019, o Brasil denuncia o Tratado Constitutivo da UNASUL e se retira oficialmente da organização.

3 Diretrizes da PEB de Bolsonaro

Na proposta de governo entregue pelo então candidato ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2018, Bolsonaro propõe um “novo Itamaraty”. Em um exíguo espaço dedicado à política externa (apenas 126 palavras), o texto enfatiza que o Ministério das Relações Exteriores precisaria estar a serviço de supostos valores que sempre teriam sido associados ao povo brasileiro. A outra frente, diz o programa, seria fomentar o comércio exterior bilateral com países antes preteridos por questões ideológicas, e que poderiam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil.

A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil. *Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália.* Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou *entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro* para ditadores internacionais. Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar

nosso eixo de parcerias. Países, que buscaram se aproximar mas foram *preteridos por razões ideológicas*, têm muito a oferecer ao Brasil,

em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura. Ênfase nas relações e acordos bilaterais. (Proposta de Plano de Governo de Jair Bolsonaro, 2018, p.79, grifo nosso)

Analisando hoje²⁴¹, a partir de um governo que já está em andamento, muitas questões podem ser levantadas a partir do plano apresentado acima. Sem dúvidas, chama atenção o fato de que o governo Bolsonaro tem sido bastante atuante nas relações internacionais, indo contra as expectativas da época de campanha - principalmente ao considerar-se as poucas propostas de relações exteriores no plano de governo. Além disso, algumas aparentes incongruências no texto se destacam, especialmente ao analisar-se os grifos na citação acima. A maior destas incongruências é uma alegada busca por evitar ideologismos em uma política externa repleta de aproximações e distanciamentos puramente ideológicos. Os próprios países citados no texto demonstram isso, ainda mais considerando que o objetivo apontado seria se afastar de países com políticas internas e externas agressivas.

Em cerimônia na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), em agosto de 2018, o candidato do PSL à Presidência da República afirmou que, se fosse eleito, retiraria o Brasil da Organização das Nações Unidas (ONU): "Se eu for presidente eu saio da ONU, não serve pra nada esta instituição [...] É uma reunião de comunistas, de gente que não tem qualquer compromisso com a América do Sul, pelo menos" (G1, 2018). Na mesma linha, já eleito, em dezembro de 2018, Bolsonaro afirmou que o Brasil se retiraria do Acordo de Paris, que prevê metas de redução de gases do efeito estufa: "Muitos estão fora, não assinaram. Por que o Brasil tem de ficar, para ser politicamente correto?" (EBC, 2018). Mas, após tomar posse, não voltou a mencionar essa intenção, e seu ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, afirmou em janeiro que o país não deve deixar o tratado (CARVALHO, 2019).

Sobre comparações feitas entre ele e Donald Trump, Bolsonaro respondeu, em coletiva de imprensa de 20 de outubro de 2018: "trata-se de querer um Brasil grande assim como ele quer uma América grande" (OLIVEIRA,

²⁴¹ Texto enviado em 08 de maio de 2019.

2019). Sobre o Mercosul, o então candidato afirmou, na mesma entrevista, que não se pode “jogar para o alto” o acordo. “O que não pode é continuarmos usando acordos como esse em função de interesses ideológicos como o PT fez”, criticou. “Vamos partir para o bilateralismo onde for possível. Conversei com o [Mauricio] Macri [presidente da Argentina], ontem com o do Paraguai [Mario Abdo], encontrei senadores do Chile. Vamos buscar fazer acordos com os países da América do Sul sem o viés ideológico” (OLIVEIRA, 2019).

Indicado por Olavo de Carvalho, o ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, tem defendido, entre outros pontos, um alinhamento do Brasil com os Estados Unidos, distanciamento da China, aliança com Israel, e maior interferência brasileira na resolução da crise da Venezuela (RODRIGUES, 2019). Todos esses pontos são vistos com reserva pela ala militar do governo. Mais do que isso, essas pautas rompem com a tradicional atuação da política externa brasileira, marcada por continuidades que sobrevivem a governos. A não-interferência, a cordialidade oficial no trato com os vizinhos, a busca pelo desenvolvimento autônomo, e o multilateralismo, apesar das diferentes intensidades, têm sido padrões de conduta observados na história da PEB (CERVO, 2008).

O ministro tem apresentado uma postura de oposição especialmente com a China, seguindo a linha de Trump. Nesse sentido, os EUA tem sido o parceiro preferencial da nova política externa. Em aula magna para alunos do Instituto Rio Branco, em março de 2019, Ernesto Araújo argumentou que o Brasil teria estagnado tendo a China como principal parceiro comercial:

O Brasil foi o país que mais cresceu no mundo quando seu principal parceiro de desenvolvimento eram os EUA, e depois estagnou, quando desprezou essa parceria com os EUA e passou a buscar Europa, integração latino-americana, e, mais recentemente, o mundo pós-americano dos Brics [...]. De fato, a China passou a ser o grande parceiro comercial do Brasil e, coincidência ou não, tem sido um período de estagnação do nosso país. (BBC, 2019a)

O ministro Ernesto Araújo se apresenta como defensor do anti-globalismo e de uma aliança liberal-conservadora, a partir de um “projeto metapolítico guiado por Deus”. De acordo com seu *blog* pessoal “Metapolítica 17 contra o globalismo”:

Sou Ernesto Araújo. Tenho 28 anos de serviço público e sou também escritor. Quero ajudar o Brasil e o mundo a se libertarem da ideologia globalista. Globalismo é a globalização econômica que passou a ser pilotada pelo marxismo cultural. Essencialmente é um sistema anti-humano e anti-cristão. A fé em Cristo significa, hoje, lutar contra o globalismo, cujo objetivo último é romper a conexão entre Deus e o homem, tornado o homem escravo e Deus irrelevante. O projeto metapolítico significa, essencialmente, abrir-se para a presença de Deus na política e na história. Obrigado pela sua atenção a este blog!
(ARAÚJO, s/a)

A “política externa cristã” tem sido uma das prioridades do governo. O presidente afirmou em 11 de abril de 2019, em encontro de pastores evangélicos, que o Brasil teria passado a votar na ONU segundo a Bíblia: “Nós não fugimos à tradição nenhuma. Nós passamos a votar lá na ONU, nas questões dos Direitos Humanos, de acordo com João 8:32. E, de acordo com a verdade, então, por coincidência, passamos a votar junto com Estados Unidos e Israel, além de outros países” (CASTRO, 2019).

No seu primeiro mês de mandato, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, o presidente Jair Bolsonaro fez um discurso focado em atrair investidores e parceiros estrangeiros. Afirmou que, até o fim do mandato, o Brasil será um dos 50 melhores países do mundo para se investir em negócios. Para alcançar esses objetivos, os planos passariam pela abertura de mercados, a privatização de empresas e a desburocratização, contudo, sem detalhar as medidas que pretende adotar. (BBC, 2019b). Destacou ainda algumas de suas plataformas de campanha, como a defesa da “família” e dos “direitos humanos verdadeiros”, além de se opor diretamente à “esquerda”, à “ideologização” e ao “bolivarianismo”. O presidente também repetiu diversas vezes ao longo da fala que quer tirar a “influência ideológica” dos negócios brasileiros, bem como das decisões políticas e econômicas do país (VEJA, 2019). Usou apenas 15 dos 30 minutos que tinha para discursar e responder a perguntas feitas pelo presidente do fórum, Klaus Schwab (BOLSONARO, 2019).

A análise das viagens presidenciais ao exterior é um objeto bastante utilizado nas pesquisas de análise de política externa. Para autores como Figueira (2011), Cornetet (2014) e Milani et al (2014), as viagens internacionais do líder são consideradas o principal indicador para medir e definir características da diplomacia presidencial. Carlos Lessa (apud LEÃO, 2015, p.

6), por exemplo, afirma que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o Presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no [...] governo”. Dessa forma, é possível estabelecer esse indicador como termômetro das áreas de interesse externo do país, bem como da importância dada ao contexto internacional.

Ao contrário das expectativas iniciais, ao comparar o número de viagens internacionais de Bolsonaro nos seus 100 primeiros dias de mandato, o governo tem sido bastante ativo na área de política externa. Abaixo segue o Quadro 1, que compara com os demais presidentes brasileiros desde a redemocratização:

**Quadro 1: Viagens presidenciais nos 100 primeiros dias de governo
(primeiros mandatos)**

	Número de viagens	Destinos	Dias fora do país
Bolsonaro	4	Suíça, EUA, Israel e Chile	15
Temer	0	-	0
Dilma	3	Argentina, Portugal e China	6
Lula	4	Equador, Suíça, Alemanha e França	8
FHC	2	Uruguai e Chile	5
Itamar	3	Senegal, Argentina e Uruguai	8
Collor	2	Paraguai e Itália	7
Sarney	0	-	0

Fonte: elaboração própria a partir de dados do portal do Palácio do Planalto.

Em 17 de março de 2019, Bolsonaro realizou viagem aos Estados Unidos. O país é um importante parceiro comercial e diplomático do Brasil, e as boas relações fazem parte da tradição da política externa brasileira. No entanto, é possível verificar uma dualidade na história da PEB em relação aos EUA, que se alterna entre o alinhamento automático e a busca por autonomia. Nesse sentido, os períodos de busca por um papel de maior equidade em relação à potência hegemônica trouxeram ao Brasil maiores investimentos, respeito internacional e relações diplomáticas de alto nível com os EUA. Como principais exemplos desse posicionamento, destacam-se os governos Vargas e Lula. Por outro lado, uma postura de alinhamento automático se traduz em perda de importância do Brasil na agenda externa estadunidense, bem como uma maior submissão ao relacionamento bilateral.

O Brasil tem perdido espaço nos fóruns e instituições internacionais, o que deve agravar a perda de relevância na agenda dos EUA. As discussões da crise na Venezuela ocorrendo principalmente no âmbito da OEA, em detrimento de espaços mais autônomos como a UNASUL, também são indícios desse recuo da PEB. Ou seja, além de a estratégia da primazia norte-americana ser focada nas potências que empreendem um *hard balancing*, minimizando a importância dos organismos internacionais, nem mesmo como *soft balancing* o Brasil tem atuado. Mesmo sendo tradicionalmente um parceiro importante dos EUA na América do Sul, com uma função de estabilizador regional, esse contexto de grande retraimento na PEB acaba por realizar uma auto-contenção. Nesse sentido, não há lugar de relevância ao Brasil na política externa dos EUA, principalmente porque a dinâmica de engajar para conter não precisa ser feita (PECEQUILO, 2015). Em outras palavras, ao fim e ao cabo, é o Brasil que define seu lugar na Grande Estratégia dos EUA²⁴², e com uma política externa

²⁴² O conceito de Grande Estratégia adotado nesta pesquisa refere-se ao alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo de um país e as capacidades materiais efetivas para colocar esse projeto em prática (PORTER, 2013; MONTGOMERY, 2014). As transformações na Grande Estratégia dos EUA implicam em mudanças na ordem internacional e no equilíbrio geopolítico global. No governo Trump, os EUA reafirmaram o Leste Asiático e a Europa como regiões prioritárias, espaços geoestratégicos das disputas com China e Rússia respectivamente (U.S, 2017).

subordinada, o país se mantém dentro da lógica hegemônica do pensamento americano para a América Latina como região de influência natural e incontestada.

Dentre os principais temas discutidos entre Bolsonaro e Trump no encontro de março de 2019, estão: Acordo de salvaguardas tecnológicas para o uso comercial da base de lançamento de Alcântara (MA), fim da exigência de visto de entrada de americanos no Brasil, combate ao crime transnacional, crise na Venezuela, comércio bilateral, e segurança pública. Em discurso no “*Brazil Day in Washington*”, Bolsonaro pontua:

Não lerei nada não, espero estar no caminho certo. [...] Agora, eu acredito que a grande transformação no Brasil, vem pelas mãos de Deus. Primeiro, por eu estar vivo, depois de um atentado, ainda não elucidado. E depois o outro milagre, por ocasião das eleições, que o povo brasileiro, *muito parecido com o povo americano, um povo conservador, temente a Deus, portanto, cristão*. E que não aceitava mais lá, diferentemente daqui nesse aspecto, o crescimento da esquerda e o exemplo negativo da Venezuela, de maneira bastante forte se fez presente por ocasião das eleições. Confesso, que conheci o senhor Donald Trump, por ocasião das prévias e quando ele então começou a sofrer ataques da mídia, fake news, eu gostaria, ou melhor, direi para ele amanhã, que há dois anos antes, eu já sofri a mesma coisa no Brasil. Que a esquerda, ela traz e enxergou a potencialidade nossa. [...] Como disse há pouco, o povo americano, *Estados Unidos, sempre foi inspirador para mim em grande parte das decisões que tomei*. E essa vinda que hoje e amanhã, com Trump, com toda certeza, nós estaremos materializando o que nós queremos. O Brasil tem muito a oferecer. E eu gostaria muito de fazer parcerias, muito mais do que assinado agora há pouco sobre centro de lançamento de Alcântara. Nas mais variadas áreas, mineralogia, agricultura, biodiversidade. *Temos uma imensidão a ser descoberta em nossa Amazônia e gostaríamos e muito de ter a parceria desse Estado, o qual eu admiro*. [...] Temos alguns assuntos que estamos trabalhando em conjunto, *reconhecendo obviamente a capacidade econômica, bélica, entre outras nos Estados Unidos*. Temos que resolver a questão da nossa Venezuela. A Venezuela não pode continuar da maneira que se encontra. Aquele povo tem que ser libertado. *E acreditamos e contamos obviamente, com apoio norte-americano, para que esse objetivo seja alcançado*. Juntos, podemos fazer muito. E essa união, até pela proximidade Brasil-Estados Unidos, pode ter certeza, alavancaremos mais ainda não só a nossa economia, bem como os valores que ao longo dos últimos anos foram deixados para trás. Acreditamos na família, acreditamos em Deus, somos contra o politicamente correto, não queremos a ideologia de gênero e queremos sim, um mundo de paz e liberdade. Mas para isso, devemos trabalhar e trabalhar duro, para que esses objetivos sejam realmente alcançados. E com essa parceria, tenho certeza que chegaremos no objetivo final (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Um dos pontos mais importantes discutidos na visita foi a promessa por parte de Trump de incluir o Brasil nos países-membros da OCDE, tal como a Colômbia. Para entrar no acordo, é preciso que o país adote uma série de medidas econômicas neoliberais, como o controle inflacionário e fiscal. Em troca do apoio dos EUA à entrada brasileira na OCDE, além das medidas econômicas e monetárias internas, o Brasil deveria abrir mão do tratamento especial e diferenciado que possui na Organização Mundial do Comércio (OMC) por ser considerado um país em desenvolvimento (PARAGUASSU, 2019). No entanto, na reunião do Conselho de Representantes da OCDE, ocorrida em Genebra em 7 de maio de 2019, o tema da entrada do Brasil na organização não avançou, frustrando as expectativas do governo Bolsonaro (REUTERS, 2019).

Na visita presidencial a Israel, entre o fim de março e o início de abril de 2019, Bolsonaro rompe com a tradição diplomática brasileira de diversificação de parcerias, independência, autonomia e multilateralismo. Os aspectos ideológicos presentes na viagem aos EUA se repetem em Israel. Em relação ao conflito israelo-palestino, o Itamaraty abandonou sua postura de equilíbrio e passou a votar em defesa de Israel na ONU. Durante a visita ao país, ao excluir locais muçulmanos de seu roteiro, Bolsonaro reforça essa posição de aliança. Ao lado do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, o presidente visitou o Muro das Lamentações e tomou a decisão de abrir um escritório comercial em Jerusalém. Tendo em vista que a promessa de campanha de transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém representa um movimento de grande prejuízo ao comércio brasileiro com os países árabes, apesar de agradar a bancada evangélica, traria consequências imediatas muito danosas a importantes setores empresariais do Brasil, tal como o de carnes.

As diretrizes gerais da PEB sob Bolsonaro e Ernesto Araújo, portanto, indicam uma tendência de mudanças radicais na atuação externa do país. Ainda que o alinhamento automático aos EUA, a restrição na diversificação de parcerias e o fim da busca por maior protagonismo do Brasil no sistema internacional sejam aspectos observados desde o governo Temer, a política externa do governo Bolsonaro amplia esses fatores. Sob a égide da mais ideológica das “desideologizações” da história do país, a atual condução da PEB

adiciona aos fatores apontados acima o aspecto moral e religioso como principal orientação à atuação externa, algo até então inédito no Itamaraty. Dessa forma, em relação à América do Sul, região até então prioritária da PEB desde 1985, as mudanças parecem ser ainda mais profundas. O alinhamento aos EUA, a criação do PROSUL e a crise da Venezuela serão analisados a seguir como principais indicadores desse processo de transformação das relações regionais do Brasil.

4 Análise da PEB para América do Sul

Desde a redemocratização do país que a América do Sul se torna a região prioritária da política externa brasileira. A conjuntura de fim da Guerra Fria e as mudanças no sistema internacional se somam à visão estratégica de aliar a política externa ao desenvolvimento econômico do Brasil. Dessa forma, a PEB se volta à região de forma estratégica e pragmática, como principal via de inserção internacional em um contexto de transição à multipolaridade. A política externa do governo do Bolsonaro, analisando-se os cem primeiros dias de governo, indica um drástico rompimento com essa importante tradição da PEB. Em Davos, em janeiro de 2019, ao mesmo tempo em que falou em abrir o país para o comércio com "todos" e defendeu que questões "ideológicas" não interfiram em decisões do governo, Bolsonaro afirmou que vai trabalhar para que a esquerda e o "bolivarianismo" não prevaleçam na América do Sul (BBC, 2019b):

Estamos preocupados em fazer uma América do Sul grande e que cada país mantenha a sua hegemonia local. Não queremos uma América bolivariana como há pouco existia no Brasil, em governos anteriores. [...] Esta forma de interagir com os demais países da América do Sul vem contagiando esses países. E mais gente de centro e centro-direita têm se elegido presidente nesses países. Creio que isso seja uma resposta de que a esquerda não prevalecerá nessa região, o que é muito bom não só para o Brasil, mas para o mundo. (BBC, 2019b)

No dia 21 de março, Bolsonaro desembarcou em Santiago no Chile para um encontro com o presidente chileno, Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-), com o qual tem afinidades ideológicas. A chegada de Bolsonaro levou a uma

série de protestos da oposição chilena, especialmente pelas declarações do presidente brasileiro em apoio ao regime autoritário de Augusto Pinochet. Apesar disso, a escolha do Chile se deu, além dos objetivos ideológicos, pelas questões econômicas - afinal o Chile é o segundo maior parceiro comercial do Brasil na região e o Brasil é o maior destino de investimentos externos do Chile (MDIC, 2019). Além disso, segundo o governo brasileiro, o Chile foi “primeiro país da região a romper a “onda” de governos de esquerda e de centro-esquerda” (ALINHAMENTO, 2019).

O encontro teve como principal mote a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul). O acordo assinado no dia 22 de março contou com a assinatura de oito países da região. Além de Chile e Brasil, participaram do encontro e assinaram o documento os líderes de Argentina, Colômbia, Paraguai, Equador, Peru e o embaixador da Guiana. A busca pelo alinhamento ideológico é uma resposta alternativa à Unasul. Segundo Bolsonaro,

Ontem em Santiago lançamos as bases para um novo espaço de diálogo e integração da América do Sul: o PROSUL. Os principais pilares serão a democracia, a prosperidade e o respeito às soberanias, opostos ao avanço totalitário observado no continente nos últimos anos com a UNASUL (BOLSONARO, 2019 *apud* ALEGRETTI, 2019).

Em grande medida, contudo, o novo fórum não tem pretensões de concretamente se estabelecer como uma organização regional. Interessante notar que a posição chilena demonstra uma maior força política do país na região e a perda de protagonismo do Brasil, afinal a iniciativa teve origem na Colômbia e no Chile. Nesse sentido, pode representar uma transferência do eixo geopolítico sul-americano do Atlântico para o Pacífico.

O encontro em Santiago teve como tema central a situação na Venezuela, numa tentativa de isolar ainda mais Nicolás Maduro. Desde a autoproclamação de Juan Guaidó como presidente da Venezuela, ainda em janeiro, que a situação no país tem pautado as discussões regionais em termos securitários.

No Brasil, a questão venezuelana evidenciou uma distinção dentro do governo acerca de qual deveria ser o papel do país e as ações que deveria tomar em relação ao governo Maduro. De um lado, o grupo denominado de “olavistas”, dentre os quais está incluído o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, defende uma posição mais assertiva por parte do Brasil, sem excluir a possibilidade de apoiar uma eventual intervenção militar no vizinho com apoio e liderança dos EUA. De outro lado, os militares defendem que o Brasil deve se restringir à pressão diplomática e descarta a opção militar (PASSARINHO, 2019).

Nesse contexto, a decisão de Ernesto Araújo foi de cessar a cooperação militar entre Brasil e Venezuela sem consultar os militares. Para as Forças Armadas, essa decisão teve dois impactos significativos: desconsiderou as importantes ações de cooperação que os dois países mantinham na região fronteira no combate ao tráfico de drogas, de mercadorias e ao desmatamento ilegal na Amazônia; e, mais importante, dificultou os canais de comunicação que o Exército Brasileiro possuía com os militares venezuelanos, peças-chave para a resolução da crise no país vizinho. Segundo Passarinho (2019), apesar das divergências ideológicas, a relação entre militares do Brasil e da Venezuela era boa e incluía ações importantes em andamento.

De modo geral, apesar das divergências internas e alterações no discurso quanto ao papel do Brasil na crise venezuelana, o novo governo ficou marcado por uma inflexão na atuação brasileira, que passa a relativizar a questão da soberania e passa a defender uma posição intervencionista de modo mais aberto. Bolsonaro, durante sua visita aos EUA em março, afirmou que o Brasil poderia fornecer apoio logístico a Washington na hipótese de intervenção militar no país vizinho. Entretanto, evidenciando as contradições internas do governo, uma semana mais tarde, o Ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, quando da sua visita aos EUA, durante o encontro com o Secretário de Defesa dos EUA, Patrick Shanahan, afirmou que a “intervenção militar” não é uma possibilidade considerada pelo Brasil, que defende uma solução pacífica para a crise.

De fato, o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer Guaidó como presidente da Venezuela, e, em fevereiro, recebeu o auto-proclamado presidente

em Brasília. Durante o encontro, Bolsonaro afirmou o compromisso do novo governo em “restaurar a democracia na Venezuela” (GORTÁZAR, 2019). O apoio brasileiro à oposição ao regime Maduro, de modo mais efetivo, não se converteu, entretanto, em grande apoio às iniciativas lideradas por Guaidó, como quando do “Dia D”, em fevereiro, voltado ao ingresso de ajuda humanitária no país. Ernesto Araújo foi até Pacaraima, porém o Brasil enviou apenas dois caminhões de ajuda humanitária (PONTES, 2019). No levante de 30 de abril, no qual Guaidó libertou Leopoldo López e apareceu ao lado de militares, sugerindo que havia conseguido apoio das Forças Armadas, o presidente brasileiro manifestou apoio via twitter “O Brasil está ao lado do povo da Venezuela, do presidente Juan Guaidó e da liberdade dos venezuelanos” (CRISE, 2019). Porém, mais uma vez, esse apoio e os meios pelos quais deveria ser empreendido foram objeto de disputa dentro do governo. O vice-presidente Mourão reafirmou que a opção militar estava descartada e alegou que a oposição venezuelana foi para o “tudo ou nada”, em um tímido tom crítico (CRISE, 2019). A esse quadro de aparente contradições, soma-se a atuação de Eduardo Bolsonaro, filho do presidente e líder da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que tem defendido o endurecimento das ações brasileiras voltadas ao vizinho. Assim, o que se observa é que o Brasil rompe com o histórico de mediador regional e não consegue se afirmar como líder efetivo da região nesse contexto de crise - tendência que é reforçada pela falta de entendimento com a Argentina, principal parceiro econômico do Brasil na América do Sul.

Maurício Macri não compareceu à posse de Bolsonaro, e o presidente brasileiro ainda não realizou viagem à Argentina, como tradicionalmente ocorre com os líderes brasileiros. Apesar disso, a primeira visita oficial que o novo governo brasileiro recebeu foi do presidente argentino, que veio ao Brasil com grande comitiva. A reunião entre os dois presidentes teve como temas principais o Mercosul e a situação na Venezuela. A preocupação argentina é quanto ao efetivo interesse brasileiro no Mercosul, principalmente após o superministro da Fazenda, Paulo Guedes, ter afirmado que o bloco não seria prioridade na agenda

do novo governo. Apesar disso, ambos governos de cunho liberal defendem uma flexibilização em relação aos acordos bilaterais com países fora do bloco.

Cabe destacar que, apesar de aparente alinhamento ideológico, os dois países possuem divergências quanto a temas sensíveis, como a celebração do pacto transatlântico. Além disso, as crises política e econômica, enfrentadas pelos dois países, mais grave na Argentina, têm dificultado que a aproximação no âmbito regional seja prioridade para os dois governos. Esse quadro tem incidindo, por exemplo, no avanço de questões sensíveis, como as negociações com a União Europeia. No que tange à situação na Venezuela, os dois países condenaram o governo Maduro e questionaram a legitimidade do líder venezuelano. Apesar dessa convergência, o governo Macri não defende a opção militar, como ocorre com algumas alas do governo Bolsonaro, o que não impede certa coordenação nas ações bilaterais quanto ao vizinho. Por isso, o governo Macri classificou como positivo o resultado da viagem ao Brasil, em que pese a falta de resultados efetivos da visita (DAPELO, 2019). Em 2019, ocorrem eleições presidenciais na Argentina, e há a possibilidade de um retorno de Cristina Kirchner ao governo (mesmo que na condição de vice-presidente). Para o governo Macri, é crucial reforçar a aproximação com o Brasil como meio para alavancar a economia do país. O Brasil, por sua vez, tem implementado sua visão ideologizada também nas relações com a Argentina. Bolsonaro afirmou, em maio, “não queremos, o mundo inteiro não quer, outra Venezuela mais ao sul do nosso continente” em referência à possibilidade de retorno de Kirchner ao poder. Essa posição brasileira evidencia a postura do novo governo que não hesita em intervir em assuntos políticos internos dos vizinhos, privilegiando o alinhamento ideológico (NÃO, 2019).

5 Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi analisar a política externa dos cem primeiros dias de governo Bolsonaro. A confluência de fatores de instabilidade interna se somaram ao conturbado contexto internacional, resultando em uma atuação já marcada por uma série de crises. Conforme foi analisado, a PEB de Bolsonaro

e Ernesto Araújo tem empreendido amplas transformações no padrão de conduta externa do país. Em nome de uma suposta “desideologização” da política exterior, tem-se levado adiante a mais ideológica das atuações externas da história do Brasil. As aproximações e distanciamentos têm sido pautados pela agenda moral e religiosa, indo de acordo com o extremo conservadorismo político prometido desde a campanha eleitoral.

A partir do método de análise de política externa a partir de discursos e do perfil das viagens presidenciais, foi verificado um grande ativismo em termos de atuação externa. Em comparação aos demais presidentes desde 1985, Bolsonaro foi o presidente que mais passou dias fora do país nos cem primeiros dias de governo, ao realizar quatro viagens internacionais. Destas, a viagem aos EUA se destaca pela retomada do alinhamento automático na PEB, indo ao encontro dos objetivos de Donald Trump de incrementar a agenda bilateral em detrimento dos acordos multilaterais. Em termos regionais, chama atenção a rápida perda de liderança brasileira na América do Sul. A crise da Venezuela, principal pauta regional do momento, tem sido um tema debatido com pouca ou nenhuma condução política por parte do Brasil, país cuja posição é esperada para mediar as situações de crises regionais. Nesse sentido, o colapso da UNASUL é o principal sintoma de fim do ciclo sul-americano de desenvolvimento. A criação do PROSUL, iniciativa de Chile e Colômbia, portanto, é o fator-chave a ser analisado como principal sintoma do rompimento da liderança brasileira nesses primeiros cem dias de governo.

Referências Bibliográficas

- ALEGRETTI, Laís. *Bolsonaro no Chile: De alinhamento ideológico e 'nova Unasul' a comércio, as razões de Bolsonaro para a visita*. BBC News, 21 de março de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47659220>
- ALINHAMENTO ideológico, 'nova Unasul' e comércio: as razões de Bolsonaro para viajar ao Chile*. Época Negócios, 21 de março de 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/03/alinhamento-ideologico-nova-unasul-e-comercio-raozes-de-bolsonaro-para-viajar-ao-chile.html>
- ALMEIDA, P. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. In: ALMEIDA, P. (org.). Anuário do GEDEIM 2001. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

- ARAÚJO, Ernesto. *Metapolítica contra o Globalismo*. Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/>
- BOLSONARO diz que "pode sair fora" do Acordo de Paris. Agência Brasil, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/bolsonaro-diz-que-pode-sair-fora-do-acordo-de-paris>
- BOLSONARO em Davos: 4 promessas que o presidente fez ao mundo no Fórum Econômico Mundial.** BBC News, 22 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46961406>
- CARVALHO, Cleide. Salles diz que Brasil permanece no Acordo de Paris.** O Globo, 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/salles-diz-que-brasil-permanece-no-acordo-de-paris-23371858>
- CASTRO, Juliana. Bolsonaro diz que Brasil passou a votar na ONU seguindo a Bíblia.** O Globo, 11 de abril de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-diz-que-brasil-passou-votar-na-onu-seguindo-biblia-23591655>
- CRISE na Venezuela: Maduro diz que levante foi derrotado, mas Guaidó convoca novas manifestações para esta quarta.** BBC News, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48108737>
- DAPELO, Santiago. Macri celebró con sus ministros el viaje a Brasil y el avance del Mercosur.** La Nación, 18 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-celebro-con-sus-ministros-el-viaje-a-brasil-y-el-avance-del-mercosur-nid2212024>
- FARIA, L. A. E. *A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE, 2004.
- FERREIRA, M. A. S. V. A crise da UNASUL e seus impactos no seu histórico de promotor da paz regional.** PCECS, 2018.
- FERRER, A. Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FUCCILE, A. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região.** Rev. Brasileira de Estudos de Defesa, ano 1, nº 1, jul./dez., 2014. p. 112-146
- GORTÁZAR, Naiara Galarraga. *Bolsonaro recebe Guaidó em meio a divergências sobre papel do Brasil na crise*. El País, São Paulo, 2 de março de 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/27/actualidad/1551294322_355849.html
- Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). *Comex Vis: Visualizações de Comércio Exterior*, 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>
- MONTGOMERY, Evan Braden. *Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection*. International Security, v. 38, n. 4: 115-149, 2014..
- "NÃO Queremos Outra Venezuela Mais ao Sul do nosso Continente", diz Bolsonaro Sobre Argentina.** Zero Hora, 3 de maio de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2019/05/nao-queremos-outra-venezuela-mais-ao-sul-do-nosso-continente-diz-bolsonaro-sobre-argentina-cjv8ai8x800qv01oh9g6if9xe.html>
- NETTO, Rianne. *Bolsonaro diz que vai tirar Brasil da ONU se for eleito presidente*. G1, 18 de agosto de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/18/bolsonaro-diz-que-vai-tirar-brasil-da-onu-se-for-eleito-presidente.ghtml>

OLIVEIRA, Nielmar de. *Bolsonaro defende autonomia política do BC e fim da reeleição*. Agência Brasil, 20 de outubro de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/bolsonaro-defende-autonomia-politica-do-bc-e-fim-da-reeleicao>

PADULA, R. “Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços”. In: COSTA, D. (org.). *América do Sul: Integração e Infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011, pp. 209-300.

PARAGUASSU, Lisandra. *Governo dos EUA reafirma apoio a Brasil na OCDE depois de negociações em Genebra não avançar*. Reuters, 8 de maio de 2019. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1SE2U7-OBRTPT>

PASSARINHO, Nathalia. *Governo Bolsonaro: em 4 temas importantes, as profundas diferenças no pensamento de olavistas e militares*. Defesa Net, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/pr/noticia/32643/Governo-Bolsonaro--em-4-temas-importantes--as-profundas-diferencas-no-pensamento-de-olavistas-e-militares/>

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A. A. *Dilemas Sul Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu*. Boletim Meridiano 47. V. 8, n. 84 (2007).

PECEQUILO, Cristina. *Do Alinhamento e Autonomia ao Engajamento e Contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos*. Revista Esboços, Florianópolis, v. 21, n. 32: 92-114, 2015.

PONTES, Felipe. *Ajuda humanitária cruza fronteira de Brasil com Venezuela, diz Araújo*. Agência Brasil, 23 de fevereiro de 2019.

PORTER, Patrick. *Sharing Power? Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy*. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL). *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, no “Brazil Day in Washington”-Washington/EUA*. Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-201cbrazil-day-in-washington201d-washington-eua>

RODRIGUES, Bernardo S. *Realismo Periférico Tupiniquim*. Diálogos Internacionais, Volume 6, Número 59, abr. 2019.

SENNES, R. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, A. L. R. da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*. Curitiba: Juruá, 2009.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). *National Security Strategy of The United States of America*. U.S. Department of State, 2017.

VEJA a íntegra do discurso de Bolsonaro em Davos. G1, 22 de janeiro de 2019.

VIZENTINI, P. G. F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Diálogos entre a Prática e a Teoria: as mudanças na política de desenvolvimento europeia através das décadas²⁴³

Mario Afonso Lima (PEPI-UFRJ)²⁴⁴
marioafonsolima@gmail.com

Introdução

Ao longo das décadas, e com o aprofundamento e alargamento do processo de integração europeu, as Comunidades europeias foram se moldando de forma a melhor desenvolver os seus membros, tanto os antigos quanto os novos. Essas mudanças foram especialmente significativas em dois momentos, os alargamentos do Mediterrâneo (Grécia, Portugal e Espanha na década de 1980) e no alargamento para o Leste (Letônia, Lituânia, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Chipre, República Tcheca, Hungria, Polônia e Malta).

Além da entrada de novos membros na CE/UE ²⁴⁵, com necessidades diferenciadas e estágios diferentes de desenvolvimento capitalista, as políticas de desenvolvimento europeias passaram por mudanças severas, também, devido ao fato de que a própria teoria do desenvolvimento passava por profundas reestruturações das suas bases teóricas, mudando sua percepção muito diferente do etapismo de Rostow ou a mudança estrutural de Lewis, passando pelo pessimismo da década perdida de 1980 para as teorias neoliberais, com grande influência do Consenso de Washington, até chegar no estágio mais recente seguindo uma lógica bem semelhante a apresentada por Chang em seu texto “Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse” (2009). Estudar o desenvolvimento da política europeia de desenvolvimento se mostra um excelente exercício para a compreensão de como as teorias de desenvolvimento foram evoluindo e incorporando novas áreas, deixando outras de lado, e quais os principais sucessos e fracassos dessas teorias.

Nesse ensaio, será analisado as políticas de desenvolvimento europeias, assim como as principais mudanças no campo teórico a partir do “declínio” das teorias

²⁴³ Esse trabalho foi desenvolvido com o financiamento do CNPq.

²⁴⁴ Doutorando em Economia Política Internacional na UFRJ, Bolsista do CNPq, Mestre em Relações Internacionais pela UERJ.

²⁴⁵ Comunidades Europeias/União Europeia

de desenvolvimento. Para tal, ao longo do trabalho será feito um diálogo entre as teorias e os principais acontecimentos da integração europeia e sua política de desenvolvimento.

Diálogos entre a Prática e a Teoria

Depois dos primeiros passos, sua gênese de caráter intergovernamental, a Comunidade Econômica Europeia vai se alargando e aprofundando o processo de integração cada vez mais. A entrada de Portugal, Espanha e Grécia, na década de 1980, que ficou conhecida como expansão para o Mediterrâneo, teve como principal objetivo a manutenção da paz e da influência das Comunidades Europeias (CE) na Península Ibérica e no mar Egeu. A escolha destes três países se dá devido a acontecimentos recentes que geravam certos temores aos países membros, uma vez que Portugal e Espanha haviam acabado de sair de regimes ditatoriais e a Grécia havia saído de uma guerra civil e temia-se que esta se voltasse para um regime comunista.

No entanto, a década de 1980 foi para muitos países, principalmente para os em desenvolvimento, uma década de grandes dificuldades financeiras. Ainda sofrendo o impacto dos choques do petróleo²⁴⁶, os países importadores de petróleo se voltaram para a contenção da inflação crescente, enquanto os países em desenvolvimento sentiam os impactos de seus grandes empréstimos e passavam por uma crise da dívida externa. Esses diversos fatores acabaram por fazer com que a década de 1980 ficasse conhecida como a década perdida.

A segunda metade da década de 1980 foi marcada por uma recessão, o agravamento da crise da dívida e o forte desemprego na Europa. Os países industrializados se voltaram para reformas econômicas que corrigissem seus excessos fiscais, possibilitando um crescimento sem inflação para a década de 1990. Mas essas reformas acabaram por gerar uma desaceleração na economia mundial, gerando uma recessão no final da década de 1980 (BOUGHTON, 2001; SACHS, 2002).

Em 1986 o FMI criou o *Structural Adjustment Facility* (SAF) que visou auxiliar os países subdesenvolvidos a acertar seu Balanço de Pagamentos. No

²⁴⁶Os choques do petróleo ocorreram em 1973-74 e em 1979, quando os países exportadores de petróleo decidiram aumentar drasticamente o valor do barril de petróleo afetando diversos setores da economia mundial.

ano seguinte, o FMI elegeu um novo Diretor, o francês Michael Camdessus, mantendo a tradição de eleger um europeu como diretor do FMI. Nesse mesmo ano, os Ministros de Finanças das seis maiores economias se reuniram com o ex-diretor do FMI, Jacques de Larosière, e chegam ao acordo de intensificar a coordenação política e promover uma cooperação mais intensa visando estabilizar as taxas de câmbio no nível da época. Ainda em 1987, o FMI reformulou o SAF criando o *Enhanced Structural Adjustment Facility*, que facilitava a promoção de grandes reformas macroeconômicas e estruturais em países em desenvolvimento de forma a melhorar seu balanço de pagamentos e estimular seu crescimento (BOUGHTON, 2001).

Durante a década de 1970 e início da de 1980, o Clube de Paris²⁴⁷, detentor de diversas dívidas dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, visando evitar a moratória das dívidas buscava meios de facilitar o pagamento destas. Para tal, o Clube de Paris se utilizou de novos agendamentos para os pagamentos das dívidas, porém sem cancelar ou reduzir as dívidas através da diminuição das taxas de juros. No entanto, em 1988 os Termos de Toronto foram criados reduzindo pela primeira vez as dívidas bilaterais dos países em desenvolvimento foram reduzidas em até 33%, no entanto, as dívidas multilaterais não foram afetadas pelos Termos de Toronto. Ao mesmo tempo, o Comitê Interino do FMI ressaltou uma abordagem colaborativa, entre credores e devedores para o problema das dívidas externas dos países endividados.

Após a falha do Plano Baker, o Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady surgiu com mais um plano para solucionar a crise da dívida externa. De 1982 a 1988, existia o entendimento de que a crise da dívida era uma questão de liquidez nos mercados em desenvolvimento e não uma crise estrutural. O próprio plano Baker se utilizava desse entendimento, sendo essa uma das causas pelas quais não surtiu efeito. O Plano Brady era baseado na estrutura corporativa norte americana e tinha três fundamentos: os bancos proveriam uma redução das dívidas desde que lhes fossem apresentadas soluções alternativas

²⁴⁷Organização informal que reúne os 22 dos Estados mais ricos e credores internacionais, no entanto, até esse momento o Clube de Paris era composto por apenas os 10 países mais ricos e credores internacionais.

para o recolhimento destas; a ajuda estaria vinculada a algum tipo de reforma financeira e estrutural; e o restante da dívida deveria ser de fácil troca, de forma a diversificar os riscos pela comunidade financeira (EMTA²⁴⁸)

O Plano Brady se utilizava de títulos da dívida (chamados de Títulos Brady) que poderiam ser de duas formas: *Par Bonds*, que trocavam o valor da dívida por títulos de longa duração, vencendo em trinta anos e com taxa de juros abaixo do valor de mercado; e *Títulos de Desconto*, que geravam um desconto entre 30-50% e a taxa de juros equivalente a do mercado. O primeiro país a aderir ao Plano Brady foi o México e logo o plano foi aplicado a Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Panamá, Peru, Uruguai, Venezuela, Jordânia, Nigéria, Costa do Marfim, Bulgária, Polônia, Rússia, Filipinas e Vietnã. Vale destacar que os únicos países europeus a participar, como parte endividada, do Plano Brady foram Polônia, Bulgária e Rússia (EMTA²⁴⁹).

Os Termos de Londres, criados pelo Clube de Paris em 1991, permitiam a redução das dívidas em até 50% do valor destas, nas mesmas condições dos Termos de Toronto, beneficiando mais 20 países. Mesmo com a expansão desenvolvida pelos Termos de Londres, as dívidas multilaterais continuaram sem sofrer alterações. Nesse mesmo ano, a União Soviética (URSS) assinou um acordo com o FMI para a promoção de assistência técnica, que seria cedida uma vez que a URSS se tornasse membro pleno do FMI, o que veio a ocorrer no ano seguinte. Com a queda da URSS, em 1991-2, o FMI aprovou a candidatura dos ex-membros da URSS e pouco tempo depois disponibilizou 719 milhões de DES para a Rússia. Nesse mesmo ano, o FMI aprovou um aumento das quotas e começou um esforço para adaptar a economia planificadas das ex-repúblicas soviéticas à economia de mercado e criou um mecanismo facilitador de transformações sistêmicas (BOUGHTON, 2001).

O Plano Brady foi muito incentivado pelo FMI e permitiu, inclusive, que os países que tivessem fortes programas de ajuste macroeconômico pudessem utilizar novamente os recursos do FMI para a redução da dívida. Essas medidas

²⁴⁸Disponível em: <http://www.emta.org/template.aspx?id=35&terms=brady+plan>. Acessado em 23/07/2017

²⁴⁹Disponível em: <http://www.emta.org/template.aspx?id=35&terms=brady+plan>. Acessado em: 23/07/2017

possibilitavam os países endividados a comprar os títulos de suas próprias dívidas, reduzindo assim o tamanho das mesmas. Em seis anos, as medidas tomadas pelo plano, fizeram com que houvesse uma redução de mais de 75 bilhões de dólares da dívida externa de 21 países em desenvolvimento a um custo reduzido. As baixas taxas de mercado aliadas, não só ao alívio gerado pelas reduções do Plano Brady, mas também às medidas do Clube de Paris – nos Termos de Toronto, de Londres e de Nápoles – e ao suporte do FMI, controlaram a crise da dívida (BOUGHTON, 2001; EMTA²⁵⁰).

Na área teórica, a década de 1980 ficou conhecida pelo seu pessimismo, em especial pelo texto de Albert Hirschman, “The rise and decline of development economics”, aonde o autor demonstra toda a sua descrença frente as teorias de desenvolvimento, principalmente devido aos impactos que certas medidas, tomadas em prol do desenvolvimento, tiveram nos países subdesenvolvidos e até mesmo nos mais desenvolvidos. As medidas, provenientes das ideias de Rostow e de outros “pioneiros do desenvolvimento” advogavam pela ação direta do Estado em um “grande empurrão”, de forma a gerar um ímpeto inicial que geraria o desenvolvimento econômico, no entanto o que acabou por acontecer foram diversos reveses provenientes dessas medidas.

Diferentemente do que alguns dos pioneiros do desenvolvimento pensavam, o simples aumento da renda per capita não levou ao desenvolvimento e trouxe todas as benesses esperadas, muito pelo contrário. As políticas desenvolvimentistas adotadas acabaram por levar a maiores tensões e em alguns casos, foram um dos motivos de conflitos e guerras civis, como ocorreu no caso da Revolução dos Cravos. Nesse mesmo período, Mold & Page (2007) argumentam que as crises no leste europeu foram derivados de conselhos ruins e levaram a sofrimentos sociais e econômicos.

A década de 1990 começou promissora, com a crise da dívida equacionada, com um momento de euforia dos grandes mercados e com o crescimento dos países em desenvolvimento. O Clube de Paris realizou um novo acordo em 1994, os Termos de Nápoles, onde reduzia a dívida dos países com baixa renda para 67% e dos países mais pobres e mais endividados em 50%.

²⁵⁰Disponível em: <http://www.emta.org/template.aspx?id=35&terms=brady+plan>. Acessado em: 23/07/2017

Assim como nos demais acordos, as dívidas multilaterais estavam excluídas dos Termos de Nápoles. No ano de 1995, pela primeira vez em anos o FMI concedeu um empréstimo para um dos países que sofreram com a crise da dívida. O México recebeu 12,1 bilhões de DES, o maior empréstimo já feito até então, para que pudesse continuar suas reformas (BOUGHTON, 2001; FMI²⁵¹).

O debate no FMI durante a segunda metade da década de 1980 se focou principalmente na crise da dívida externa e em medidas para aliviar o impacto da dívida nos países em desenvolvimento. Os países altamente endividados buscavam soluções para que suas economias saíssem da estagnação e dos altos índices de inflação. Os países desenvolvidos buscavam meios para contornar a situação dos países altamente endividados.

Após a época de pessimismo e de severas falhas, as percepções sobre o que seria desenvolvimento foram alteradas. Com a percepção de que o Estado seria um empecilho para o desenvolvimento dos países, as teorias de desenvolvimento acabaram por se tornar ainda mais liberais, seguindo uma lógica bem próxima do Consenso de Washington, como foi proposta por Douglas North, Daron Acemoglu e James Robinson que acabaram por formar uma escola que ficou conhecida como Nova Economia Institucional (NEI). A NEI acreditava que o incentivo para o desenvolvimento viria do incentivo e fortalecimento das “instituições corretas”, como o investimento no empreendedorismo individual, além da proteção aos direitos de propriedade.

Acemoglu e Robinson em seu livro canônico, “Por que as Nações Fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza” (2012) buscam demonstrar que através de incentivos corretos as instituições e a liberalização do mercado, os indivíduos tomariam as decisões corretas, levando a uma otimização da economia e conseqüente desenvolvimento. As instituições que deveriam ser promovidas são: a proteção à propriedade intelectual, democracia, livre mercado e o cumprimento dos contratos.

Essa ideia de um estado mínimo e menos intervencionista ficou bem clara na posição da CE/UE na área comercial, principalmente na postura europeia na Rodada de Doha, que após uma série de entraves e reveses, fez

²⁵¹Disponível em: <http://www.imf.org/external/about/histglob.htm>. Acessado em: 24/07/2017

com que a UE tenha buscado uma maior regulamentação do mercado e um maior acesso a mercados através da OMC, enquanto tentou manter a defesa de sua Política Agrícola Comum. Nas questões de políticas de comércio sociais, a UE busca exportar normas sobre padrões de trabalho e proteção ambiental e de segurança alimentar. (YOUNG, 2007)

Tabela 1: Três padrões de Políticas Comerciais

	Políticas Tradicionais de Comércio	Políticas Comerciais	Políticas de Comércio Social
Balança entre UE/Estado Membro	Domínio da UE	Envolvimento extensivo dos Estados membros	Envolvimento extensivo dos Estados membros
Distribuição de custos e benefícios de liberalização	Custos e benefícios concentrados; benefícios difusos	Custos e benefícios concentrados; benefícios difusos (significativamente incerto)	Custos e benefícios concentrados; custos e benefícios difusos
Tipos de atores	Oficiais de Comércio; Firms; Uniões Comerciais	Oficiais de Comércio; Oficiais não-Comerciais; Políticos de Firms	Oficiais de Comércio; Oficiais não-Comerciais; Políticos de Firms; ONGs
Contexto ideacional prevalente	Como elevar o bem-estar econômico [Como promover o desenvolvimento]	Como elevar o bem-estar econômico	Como elevar o bem-estar econômico ao custo de realizar os valores pós-materiais

Fonte: YOUNG, 2007, Tradução Própria

Alasdair Young (2007) busca desenvolver uma divisão de políticas relacionadas ao comércio, cada uma com suas especificidades. Elas são: Políticas Tradicionais de Comércio, Políticas Comerciais e Políticas de Comércio Social. Para um melhor entendimento, ele elabora a tabela acima na qual faz a diferenciação de cada uma das políticas quanto o equilíbrio entre a atuação da UE e dos Estados membros, a distribuição de custos e benefícios de liberalização, os tipos de atores envolvidos na formulação da política e o contexto

ideacional. A partir desta tabela, o autor buscar separa cada um dos temas comerciais debatidos na Rodada Doha.

Entre os temas tratados como de Políticas Tradicionais de Comércio, o autor destaca: um suporte crescente à liberalização, onde a UE tem tido uma posição agressiva com grande ênfase no NAMA²⁵² e facilitação da agenda; o fato de que nas últimas décadas houve uma internacionalização de firmas europeias alterando o equilíbrio dos interesses comerciais sendo mais favoráveis a liberalização, gerando uma pressão das firmas por uma maior liberalização, principalmente na área têxtil; a aceitação dos benefícios do livre comércio levando a uma busca por parte da Comissão Europeia por maiores liberalizações comerciais, incluindo a área agrícola onde aceitou a fórmula do G-20 para tarifas agrícolas e eliminação dos subsídios a exportação; e por fim a aceitação do desenvolvimento como um assunto comercial que foi considerado a maior mudança nas políticas tradicionais comerciais.

Essa percepção fez com que em pouco tempo a UE e seus membros aumentassem o auxílio ao desenvolvimento em mais de um terço, e em alguns Estados o aumento chegou a 50%. A participação de ONGs foi fundamental para trazer o tema da pobreza para debate, no entanto, Young destaca que a participação de Governos e partidos também foi de vital importância, o que acabou por mudar a forma como as políticas eram elaboradas, levando em conta valores pós materiais (YOUNG, 2007).

As definições sobre o que era desenvolvimento foram postas em cheque, uma vez que o simples desenvolvimento econômico não tinha funcionado. Mold & Page (2007) argumentam que as políticas de proteção à propriedade intelectual adotadas, de cunho neoliberal baseada nas ideias do consenso de Washington criaram um sistema de proteção internacional a Propriedade industrial afetando severamente a economia e sociedade dos Estados do leste europeu. As ideias de desenvolvimento humano e de capacidades de Amartya Sen ganharam uma maior força se tornando a resposta do *mainstream* para as diversas críticas elaboradas pelos teóricos críticos, como Cox (1981) por exemplo. O foco do desenvolvimento se voltou para o desenvolvimento do capital

²⁵² Acesso a Mercados Não Agrícolas (NAMA, sigla em inglês)

humano, sendo assim a percepção de que somente o comércio não geraria o desenvolvimento e que seria necessário um foco maior na promoção da educação e da proteção a vida. O desenvolvimento para Sen é percebido como um meio para alcançar a liberdade (SEN, 2000).

As ideias de Sen ganharam tanto destaque que os índices de desenvolvimento das Nações Unidas foram alterados, criando o IDH que tem como base o índice de renda, de saúde e de educação, focando nas capacidades e proteções incentivadas por Sen. Da mesma forma, o trabalho de Sen, teve grande impacto na definição das Metas do Milênio, estabelecidas pela Nações Unidas, visando o desenvolvimento mundial. A grande iniciativa europeia em 2001 “Tudo Menos Armas”²⁵³, estabeleceu unilateralmente o fim de todas as restrições comerciais para todos os produtos com a exceção de armas e munições²⁵⁴ para os 49 países mais pobres do mundo, foi um bom exemplo sobre a mudança de postura da UE frente as novas percepções do que seria o desenvolvimento. Essa política sofreu grande oposição por parte da França, porém, devido a uma série de pressões internas na UE, a França acabou por acatar com a política (YOUNG, 2007; PETERSON, 2008).

Dentro dos temas tratados em Política Comercial, se encontra o comércio de serviços onde a UE vem buscando fortemente uma maior liberalização, uma vez que é o maior exportador e importador de serviços. Existem, no entanto, setores, como educação e *e-commerce* nos quais a UE não se mostra muito favorável a fazer concessões, principalmente devido ao fato de que estes setores demandam uma atuação dos governos nacionais, visto que o papel do Estado é mais como regulador que implementador de políticas, e sob o escopo do Tratado de Nice, essa área acaba sendo de responsabilidade dos Governos nacionais.

As teorias do desenvolvimento das décadas de 1990 e 2000 davam grande ênfase na redução dos Estados, fortalecimento das instituições e o desenvolvimento humano, deixando de lado algumas de suas facetas mais econômicas, assim como o papel do Estado, como o grande promotor do

²⁵³ No original: Everything but Arms

²⁵⁴ Alguns, no entanto, só foram liberados mais tarde, como por exemplo, banana (Janeiro de 2006), açúcar (Julho de 2009) e arroz (Setembro de 2009).

desenvolvimento. Essa situação fez com que uma nova leva de acadêmicos começassem a teorizar sobre um retorno do papel do Estado, como por exemplo o trabalho de Amsden (2001), e a própria questão do desenvolvimento, que segundo Chang (2009) estaria cada vez mais sumindo dos debates sobre “desenvolvimento”. A abstenção da UE, deixando a política de desenvolvimento sob a égide de um Estado cada vez mais reduzido, lidando com um conceito de desenvolvimento altamente dilatado, mostra exatamente que as preocupações de Amsden e de Chang se fizeram mais reais.

Conclusões

Esse ensaio não tem como proposta chegar a uma conclusão sobre do estado da arte da teoria do desenvolvimento, ou fazer um debate meta teórico dentro das diversas correntes que trabalham com o tema do desenvolvimento. O principal intuito aqui era demonstrar um diálogo entre as políticas de desenvolvimento da CE/UE e as correntes *mainstream* que tratam sobre o desenvolvimento. Através desse diálogo, é possível perceber as transformações e contradições do campo teórico, além de seus impactos na formação de política das instituições e Estados.

Ao buscar essa abordagem, realizando um diálogo entre a teoria e história, fica um pouco mais claro entender os motivos e objetivos das principais correntes teóricas e as mudanças decorrentes dos debates. O estudo das políticas de desenvolvimento da UE nos ajuda a ilustrar a evolução desse campo tão rico, e que ainda tem muito a crescer, diferentemente da percepção de Hirschman (1981), buscando uma maior compreensão do que é o desenvolvimento, e sua vasta miríade de significados e desdobramentos, que nos faz perder de vista o “objeto principal” que seria o desenvolvimento econômico.

Referências Bibliográficas

Acemoglu, D.; Robinson, J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York, Crown Publishers, 2012.

Amsden, A. The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford University Press, New York, 2001

BOUGHTON, James M. Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989. FMI, 2001.

Chang, H-J. (2009). Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse, in Towards New Developmentalism.

Hirschman, A. O. The Rise and Decline of Development Economics. In: The Political Economy of Development. Cambridge, Cambridge University Press, 1981

Mold, Andrew ; Page, Sheila. EU Development Policy in a Changing World. Amsterdam University Press, 2007.

PETERSON, John. The EU as a Global Actor In: BOMBERG, Elizabeth. et al. The European Union – How does it work? – 2ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SACHS, Jeffrey. Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries. Brookings Paper on Economic Activity, Vol. 1 2002

Sen, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

YOUNG, Alasdair. Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round. Journal of Common Market Studies, Volume 45, Nº 4. pag 789-811 2007

YOUNG, Alastair. The Incidental Fortress: The Single European Market and World Trade. Journal of Common Market Studies, Vol 42, Nº 2. 2007

VULNERABILIDADE EXTERNA E REGULAÇÃO CAMBIAL: ENTRAVES DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS**Giuliano Manera Longhi**Bolsista CAPES – Doutorado, Programa de Pós Graduação em Economia –
IE/UFRJ**Adriano José Pereira**Docente – Programa de Pós Graduação em Economia e
Desenvolvimento/UFSM**RESUMO**

O artigo demonstra os aspectos do projeto de desenvolvimento designados por Getúlio Vargas em seu segundo governo, de 1951 a 1954, partindo da conjuntura econômica da administração anterior, o enfrentamento com os entraves ao desenvolvimento econômico e da regulação cambial ao capital internacional. Analisam-se os acordos com os EUA e a vulnerabilidade externa brasileira, percorrendo a evolução da institucionalidade cambial e as decisões de política que objetivavam o direcionamento do capital internacional. A intenção é demonstrar como as dificuldades inerentes à vulnerabilidade externa, aliadas ao término da diplomacia ao longo do governo, impossibilitaram o plano varguista, aprofundando a crise cambial e a dependência da capacidade de importação para incentivar a produção interna. O artigo é formado por cinco partes, a primeira sendo a introdução. Na segunda parte, trata-se sobre os anos que antecedem o começo do governo, além de seus dois primeiros anos (1951-1952). Analisa-se a conjuntura da economia mundial no pós Segunda Guerra e as condições herdadas e críticas de Vargas do Governo Dutra. Posteriormente, são tratadas as relações com os Estados Unidos e os acordos através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), as promessas de financiamento de projetos de desenvolvimento do futuro Governo Vargas; depois, é analisada a institucionalidade cambial desse período do governo, a regulação ao movimento do capital e os subseqüentes desdobramentos da situação externa da economia.

Palavras-chave: Regulação cambial; desenvolvimento econômico; diplomacia; vulnerabilidade externa.

1 – INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o projeto desenvolvimentista do segundo governo de Getúlio Vargas, de direcionamento do capital internacional às áreas de estrangulamento da economia, através de instrumentos de regulação cambial; esse projeto tinha o objetivo de superar a dependência nas importações de bens de capital e insumos, com o intuito de incentivar o processo de substituição de importações e a expansão agroindustrial interna.

O artigo é formado por quatro partes, além desta introdução. Na segunda parte, trata-se sobre os anos que antecedem o começo do governo, além de seus dois primeiros anos (1951-1952). Analisa-se a conjuntura da economia mundial no pós Segunda Guerra e as condições herdadas e críticas de Vargas do Governo Dutra. Posteriormente, são tratadas as relações com os Estados Unidos e os acordos através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), as promessas de financiamento de projetos de desenvolvimento do futuro Governo Vargas; depois, é analisada a institucionalidade cambial desse período do governo, a regulação ao movimento do capital e os subsequentes desdobramentos da situação externa da economia.

A terceira parte versa sobre a crise cambial dos meados do governo *pari passu* às inflexões da diplomacia norte-americana, a partir de 1953. São demonstrados os fatores causadores das dificuldades cambiais e a ulterior reforma cambial, para daí investigar os objetivos da nova institucionalidade e as consequências dentro da vulnerabilidade externa brasileira. No momento em que esta passa a impor cada vez mais limites e entraves para a conjuntura econômica, o projeto apresenta-se gradativamente mais inviável dentro da instabilidade política e econômica do último ano de governo, até o trágico ato de Agosto de 1954.

Na quarta parte, trata-se com detalhamento os aspectos das relações diplomáticas com o governo norte-americano, as esperanças do governo brasileiro com os empréstimos, sua relação com o projeto de desenvolvimento e a vulnerabilidade externa brasileira. O texto debate depois sobre a influência da diplomacia por meio da CMBEU, as dificuldades da balança comercial brasileira e a crise cambial para a inviabilização do projeto de Getúlio Vargas. Na quinta e última seção, são feitas as considerações finais.

2 – OS PRIMEIROS ANOS DE GOVERNO (1951-1952)

Getúlio Vargas assume o governo em 31 de janeiro de 1951, em um contexto delicado interna e externamente. Da perspectiva interna, herdava um governo com algumas complicações, como déficits fiscais e inflação, e com o desafio do incentivo ao desenvolvimento econômico da nação. Da perspectiva internacional, uma instabilidade geopolítica pelo confronto armado da Segunda Guerra Mundial alguns anos antes, ao mesmo tempo em que a Guerra da Coreia, contemporânea ao período analisado, também gerava um sentimento de alarme quanto a um novo confronto mundial.

No governo Dutra começam negociações junto com os Estados Unidos para angariar financiamentos para projetos importantes para o desenvolvimento, e essas relações se consolidam, posteriormente, no governo Vargas. Sendo assim, também mostraremos o início das relações diplomáticas com os EUA, por meio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e como os acordos firmados nesta comissão tiveram importância dentro dos projetos de desenvolvimento do governo brasileiro. Por fim, analisa-se como se deu a institucionalidade cambial dos primeiros anos do segundo Governo Vargas, os objetivos quanto ao direcionamento e regulação do movimento capital estrangeiro, junto com os problemas de balança comercial e remessas de lucros de empresas estrangeiras que vulnerabilizam a conjuntura externa brasileira.

Começaremos a análise do período histórico pontuando brevemente as nuances do processo de acumulação de capital após a Segunda Guerra Mundial, como foi a atuação norte-americana na economia global, a institucionalidade criada pelos EUA, as razões e objetivos desta, as relações do governo brasileiro

com o capital estrangeiro à época de Dutra, e, assim, os impactos que a combinação desses fatores teve para a conjuntura econômica em que se encontra Vargas para ser eleito e começar a governar o país.

O foco dos EUA, desde o primeiro momento, é no reaparelhamento do continente europeu devastado pela Guerra, através do Plano Marshall; as medidas tomadas – a ação do capital norte-americano, as instituições criadas, os projetos – são em prol de reerguer a região encontrada entre as duas potências (BANDEIRA, 1989), e já antigo alvo do imperialismo, como as disputas pela região da Renânia, um dos motivos da eclosão do conflito após sua invasão.

O governo Dutra, sofrendo duras críticas sobre a alta inflação e os sucessivos déficits públicos no imediato pós-guerra, é marcado pela tentativa de inserção da economia brasileira na nova ordem econômica mundial. Ao contrário do período, por exemplo, da Revolução Industrial e do Império Britânico, caracterizado pela divisão internacional do trabalho, agora é importante pela organização das grandes empresas e o caráter oligopolista das empresas transnacionais, atuando em vários países não só para garantir mercado, mas para diversificar o processo produtivo e verticalizar a produção (FURTADO, 1987).

O governo brasileiro certifica-se de oferecer o aparato institucional que permite a circulação e atuação do capital internacional sem significativos precedentes, garantindo que as empresas possam instalar-se livremente no país, e também de início com uma política de liberalização que rapidamente consumiu as reservas cambiais do país, acumuladas durante o período de guerra. A presença de empresas estrangeiras, que se instalam na virada do século XIX para o XX, causa um constante problema em relação à balança de pagamentos brasileira, pelos déficits criados através da remessa de lucros pelos reinvestimentos (CAMPOS, 2003). Como o foco está no continente europeu, a atração de capital norte-americano é mais complicada e de capital europeu, obviamente, mais ainda, pois as nações ainda estavam se recuperando do período da Guerra, assim impossibilitando um fluxo de capital significativo que amenizasse o problema das remessas.

O governo apresenta uma primeira tentativa de tentar regular o movimento de capital na forma do Decreto-Lei 9.025, retirando da base de

cálculo os reinvestimentos. Como o país apenas consegue mitigar os efeitos negativos dessas remessas através da exportação de seus principais produtos como café e algodão, por exemplo, quando estes enfrentam recorrentes momentos de queda no mercado internacional, fazem com que diminuam as reservas de moeda internacional do Brasil e causam crises de balanço de pagamentos. Como FONSECA (2010) mostra, o Governo Dutra inaugura um período de regulação cambial.

Apesar de os EUA não focarem o direcionamento de recursos na América Latina, o governo Dutra tenta estar em consonância com a política daquele país, o que se traduz nas relações com o governo norte-americano de Truman através do Ponto IV do Acordo Militar no final da década de 40. Essas relações levaram posteriormente, já com Vargas, à criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com promessas de vultosos investimentos, via Banco de Exportação e Importação de Washington (EXIMBANK) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), por volta de US\$ 300 milhões, que seriam destinados às áreas de estrangulamento da economia brasileira (energia, portos etc.). Ao longo do segundo Governo Vargas, essas relações através da CMBEU para captação de recursos oscilam por várias razões, como a mudança na visão estratégica do Brasil dentro dos planos norte-americanos e a vulnerabilidade externa (estrangulamentos cambiais e desequilíbrios de balanço de pagamentos) pelos quais passa a economia brasileira, que em conjunto com as visões do projeto de governo varguista, causavam dificuldades nas relações diplomáticas pela CMBEU.

Assim, Vargas assume um governo com inflação alta, déficits públicos, grande passivo externo por quedas no mercado dos principais produtos exportáveis (o que influencia suas visões sobre a atuação que deveria ter ao governar), mas com perspectivas para atrair capital que pudessem ajudar no desenvolvimento brasileiro (CAMPOS, 2003; FONSECA, 2010; BASTOS, 2001; VIANNA, 1987). Pela instabilidade dos preços internacionais dos produtos exportados pelo Brasil e a taxa cambial fixa valorizada que desestimulava o setor exportador e impulsionava a importação, qualquer situação favorável de atração de capital era vista com bons olhos, visto a necessidade de atração de moeda internacional em momentos de crise na balança comercial pela queda dos preços

dos produtos destinados à exportação (principalmente, a influência do preço do café no mercado internacional, que marca várias oscilações na balança comercial nesse período, por ser o principal produto brasileiro).

2.1 – Projetos de governo e as relações com os EUA

As relações diplomáticas com os EUA e as perspectivas e projetos de Getúlio Vargas para seu segundo governo, que se iniciaram na década de 1940 durante o Governo Dutra (e muito por suas críticas a este) influenciaram muito as visões daquele ex-presidente sobre a condução da política externa e a regulação cambial, em consonância com seus projetos de desenvolvimento econômico.

Há muito debate sobre qual seria a visão que Vargas teria dos problemas brasileiros e de que forma a política econômica deveria atuar de forma a superá-los, entendendo muitas vezes a atuação do presidente como ambígua, ora confrontando o capital internacional, ora admitindo-o como imprescindível para o projeto nacionalista²⁵⁵.

Podemos notar a importância das relações com os Estados Unidos através da CMBEU para o propósito nacional-desenvolvimentista, pelas promessas de investimento e os recursos que seriam utilizados para financiar projetos, “na necessidade de orientar investimentos na direção de um novo padrão industrial ancorado na produção de insumos básicos e bens de capital, com ênfase na intervenção do Estado para superar pontos de estrangulamento” (BASTOS, 2001, p. 332), além dos posicionamentos advindos de críticas às ações do Governo Dutra, como a importância de sanar os desequilíbrios orçamentários e de expandir o crédito para combater a inflação.

As relações com a CMBEU representavam um fator crucial para os objetivos do plano de governo varguista. Este plano conduziu, à primeira vista, a política cambial e o controle ao capital estrangeiro, em vista não só à atração deste (tanto para os projetos desenvolvimentistas, mas como a necessidade da economia brasileira em atrair capitais compensatórios por causa dos problemas

²⁵⁵ Para diferentes posições, ver D'Araujo (1992), Fonseca (2010), Campos (2003), Bastos (2001; 2009; 2012) e Vianna (1987; 1992).

de curto prazo na balança de pagamento) como também a importância de seu direcionamento, com forte atuação estatal, para ensejar os projetos de desenvolvimento para o Brasil, e da sua regulação, pelos problemas gerados com os reinvestimentos.

O plano de governo conjugaria, assim, a importância da regulação ao capital estrangeiro e as promessas de financiamento feitas a partir dos acordos com os EUA. De forma que, como veremos, a institucionalidade cambial apresenta algumas mudanças substanciais na sua trajetória quando a diplomacia oferece alguns entraves, mas sempre com a presença do componente nacionalista, de incentivo à produção interna, em seus decretos ou instruções (BASTOS, 2001).

Nos dois primeiros anos de governo, houve uma melhora na situação externa. O aumento dos preços internacionais do café a partir de 1949 permitiu ao governo o acúmulo de reservas cambiais que pudessem servir ao reaparelhamento da estrutura produtiva brasileira. Uma restrição entre 1947-1949, precedente à melhora dos preços do café, afetou a produção brasileira nos insumos importados de que necessitava (VIANNA, 1987), e como o próprio Getúlio Vargas em sua campanha criticou fortemente, as prévias reservas cambiais criadas no pós Segunda Guerra no Governo Dutra foram usadas para a importação de bens não-essenciais; Vargas defendia que deveriam tais reservas ser utilizadas para as áreas de estrangulamento da economia, e não para importação de supérfluos. Assim, a institucionalidade cambial teria de evitar os desperdícios de reserva observados anteriormente, e usar esta reserva de forma a incentivar importações importantes para a expansão produtiva.

2.2 – Regulação cambial e situação externa

Desde o Governo Dutra, o Brasil se via num contexto de câmbio fixo e sobrevalorizado, de acordo com o padrão estabelecido através do acordo de Bretton Woods, em conjunto com um regime de liberalização nas licenças para importar (VIANNA, 1987). Nesse contexto, a economia brasileira da época passa por muitas dificuldades em balanço de pagamentos, pois o câmbio valorizado desestimula o setor exportador (que tem sua rentabilidade diminuída) e estimula,

por outro lado, o ritmo de importações, que teve aumento na concessão de licenças. Por conseguinte, o saldo de balança comercial se deteriora e o país passa por problemas em honrar seus compromissos em moeda internacional. Por todo o período democrático do pós-guerra, os governos brasileiros utilizaram a institucionalidade cambial para poder regular o setor externo da economia e se proteger não só da situação de câmbio sobrevalorizado, mas também, como o objetivo a ser exposto no trabalho, os períodos de crise dos principais produtos exportáveis brasileiros que pioram o resultado da balança comercial e as vulnerabilidades no balanço de pagamentos do movimento do capital internacional. Durante o período de pós-guerra, essa institucionalidade cambial se apresenta instável justamente por essas fragilidades e vulnerabilidades externas da economia brasileira.

O Governo Dutra apresenta um alinhamento inequívoco com a política dos Estados Unidos, observada pelos instrumentos cambiais instaurados à época que logo são revistos para não representarem afrontas aos EUA, mas que inauguram alguns aspectos da regulação importantes para o movimento do capital e para os interesses desenvolvimentistas de Vargas. Vamos assim descrever alguns aspectos da regulação no período anterior a Vargas que influenciam as decisões de regulação cambial de seu governo.

Os limites na capacidade de importação que imputam na adoção de um processo de substituição de importações indicavam na direção de uma regulação para incentivar a industrialização e a produção interna (TAVARES, 1975). Ao mesmo tempo gesta um problema, pois o aumento da ação da empresa estrangeira faz com que esta remeta mais lucros ao seu país de origem e piore as transações correntes.

Primeiramente, o Decreto-Lei 9.025 de 1946 é aplicado de forma a retirar os reinvestimentos da base de cálculo da remessa de lucros, mostrando assim que já havia uma preocupação com esse aspecto, que é muito controverso e é tratado por Vargas posteriormente como um dos pontos centrais a serem analisados.

Porém, percebe-se claramente o alinhamento do governo da época com os EUA, pois o DL 9.025 é alterado várias vezes ao longo do ano de 1946, até ser revogado; as diretrizes liberais do governo levam à redução dos estoques de

moeda internacional acumulados na Segunda Guerra que são utilizados no começo do governo para importações. A piora da situação externa expõe a necessidade de reavivar o regime de licenciamento de importações anterior. Assim, em 1947, é implantada a Instrução nº 25 da SUMOC; é importante para nossa análise, por introduzir na regulação os critérios de essencialidade e seletividade, “além de propor tratamento especial para importações de “especial interesse nacional”, como máquinas e equipamentos para indústria.” (CAMPOS, 2009, p. 122).

A partir de Vargas, o projeto se mostra ainda com semelhanças em relação a algumas características do projeto anterior, não prescindindo do alinhamento ao capital internacional e da política norte-americana em vistas a financiar e incentivar projetos de desenvolvimento econômico. Mas a postura do governo é diversa qualitativamente à do governo Dutra e encontra-se, num primeiro momento, em uma posição muito mais vantajosa de barganha com os EUA para atingir seus objetivos. Posteriormente, com influência da visão desenvolvimentista e dada a preocupação de Vargas com a questão dos reinvestimentos, é implantado o Decreto 30.363, de 1952, de forma a recuperar a regulação e controle às remessas; o Brasil vinha acumulando déficits em transações correntes devido à liberalização comercial, com objetivos de importação de bens intermediários e bens de capital, em grande parte, como podemos observar na Tabela 1 abaixo.

Novamente, a medida institucional de regulação aparece de forma a sanar os problemas de balança de pagamentos do Brasil, e não como um instrumento de clara afronta à ação do capital estrangeiro.

Ainda assim, essa medida não abandonava de completo os interesses nacionalistas, e tinha um componente muito controverso, em que o cálculo do retorno de capital deveria ser aplicado de forma retroativa, ou seja, considerando que o capital estrangeiro instalado no Brasil era originário de fins do séc. XIX e começo do XX, isso causa uma queda brusca nas remessas de lucros, “caindo de US\$80 milhões em 1951 para US\$33 milhões em 1952” (BASTOS, 2012, p. 12).

Tabela 1 –

Índices do “quantum” de importações por grupos, 1948-1954 (1948=100).

Ano	Bens de Consumo Final	Produtos intermediários	Bens de Capital	Total
1948	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	90,8	104,1	105,9	102,6
1950	88,3	127,8	124,7	120,1
1951	164,6	186,6	207,0	186,2
1952	128,4	156,0	236,4	179,2
1953	62,8	115,3	116,9	115,2
1954	72,4	180,1	134,7	152,7

Fonte: TAVARES (1975).

A partir desse ponto, nota-se gradativamente uma inflexão nas relações com os EUA, evidenciada por uma crescente insatisfação com os instrumentos de política do governo brasileiro frente ao capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que a posição estratégica brasileira nos planos norte-americanos sofre uma mudança substancial. Tais fatores transformam o ritmo da diplomacia para os anos seguintes e influenciam a condução da política cambial.

3 – INVERSÃO DIPLOMÁTICA E CRISE EXTERNA

Os primeiros anos de Vargas em seu segundo mandato como presidente caracterizaram-se por uma posição confortável do governo brasileiro em alguns aspectos que incentivavam o projeto de desenvolvimento: as reservas cambiais do fim do Governo Dutra resultavam numa situação externa favorável para importações de bens de capital e insumos, o que permitia também uma condução da política cambial que pudesse ser mais incisiva no controle ao movimento de capital estrangeiro; as promessas do financiamento externo público representavam uma massa de recursos importante para investir em projetos de infraestrutura essenciais para o desenvolvimento; e a situação de

balança comercial desde 1949 representava outro fator positivo, pelo resultado favorável gerado por meio das exportações de café.

Essas circunstâncias, porém, sofrem uma inflexão que influencia as decisões de política cambial e as perspectivas do projeto de Vargas. Nessa seção, debateremos como o Brasil enfrenta adversidades em relação a seus desígnios desenvolvimentistas, quando enfrenta uma crise cambial, e como a diplomacia junto à administração norte-americana se transforma e impacta os planos de Vargas.

No começo do governo Vargas é constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com a promessa de inversão de recursos importantes para o direcionamento em áreas de estrangulamento da economia, como transporte, energia, porto e outros. Até esse momento do governo, Vargas se encontrava em uma posição muito confortável para barganhar com a política norte-americana; de um lado porque, à época, o Brasil era detentor da produção de minérios estratégicos de guerra para os EUA; por outro, a Guerra da Coreia criava também uma relação diplomática em que os norte-americanos necessitavam de forças expedicionárias brasileiras para os conflitos na Ásia. Vargas, assim, utiliza-se constantemente dessa posição privilegiada para garantir acordos que beneficiem seus planos para o desenvolvimento brasileiro.

Essa posição de barganha de Vargas, porém, é ameaçada a partir de meados de seu terceiro ano de governo, e ele lentamente começa a perder seu poder diplomático com os norte-americanos. A inflexão nos acordos é unilateral, por mudanças na própria política estadunidense. A sucessão presidencial dos Estados Unidos, que passa de Harry Truman para Dwight Eisenhower não representa uma simples “troca de cadeiras”, mas a visão e os objetivos da política dos EUA em relação à América Latina têm uma virada drástica.

O novo presidente não observa como prioridade o incentivo e financiamento público norte-americano ao desenvolvimento econômico das nações latinas, atribuindo esta tarefa à ação e interesses do capital privado. No ano de 1953, ainda em vistas a salvar os empréstimos prometidos através da CMBEU junto ao Eximbank, a pasta do Ministério da Fazenda passa de Horácio Lafer para Oswaldo Aranha, dado que este tinha ótimo relacionamento com diplomatas dos EUA e também viria com a promessa de adequar a política

brasileira aos interesses norte-americanos. Como vimos, o Decreto 30.363 fora implantado como uma tentativa de melhorar a situação externa brasileira, mas para isso passara a restringir as remessas de lucros das empresas estrangeiras instaladas no Brasil, o que causou insatisfação do capital internacional (BASTOS, 2001).

A instabilidade mundial criava um ambiente de incerteza que influenciou em parte a condução e orientação das importações brasileiras. Pela Tabela 1, podemos perceber como o *quantum* total importado cresceu, e essa elevação é causada, em sua maior parte, pelo aumento das importações de insumos essenciais e bens de capital. Isso é explicado pela preocupação de Vargas com uma piora do cenário internacional que pudesse ocasionar uma repentina escassez de produtos essenciais para importação no mercado externo, em um eventual redirecionamento de recursos para o esforço de guerra. A preocupação latente de um bom gerenciamento da disponibilidade cambial favorável ao crescimento industrial brasileiro, então, dá razão ao aumento das importações no período.

Porém, essa liberalização de licenças faz os planos desenvolvimentistas terem problemas após o surto importador. Como o país estava usufruindo de uma melhor situação cambial ocasionada pela melhora dos preços internacionais do café, isso demonstra como o subdesenvolvimento cria elementos de ordem estrutural específicos, que condicionam e impactam negativamente o desenvolvimento capitalista em países periféricos, como à época passava a ficar estabelecida a visão do estruturalismo histórico desde 1949, com o “manifesto da CEPAL” de Prebisch (2000).

A crise cambial começa a tomar forma pelo próprio processo de superação de estrangulamento, pois como se torna necessário o aumento do ritmo importador para suprir a atividade produtiva interna, a tradição colonial do setor agroexportador para a geração de divisas oscila bastante. O Brasil sofre, nessa visão, por dois setores que são objeto da análise de nosso trabalho: de um lado, na relação diplomática e a necessidade do financiamento externo, a decisão unilateral do fim da CMBEU pelo governo norte-americano e, assim também, o fim da promessa dos financiamentos junto ao Eximbank para as áreas de estrangulamento da economia; de outro, a tentativa de superação dos

estrangulamentos externos incentivando a expansão produtiva interna e tornando a economia brasileira menos dependente à importação de bens supérfluos (e, também, menos suscetível a crises externas) incentivou um ritmo de expansão das importações de bens essenciais e bens de capital, mas, ao mesmo tempo, a ainda dependência dos bons resultados em balança comercial dificulta os objetivos do horizonte desenvolvimentista, quando há uma piora da precificação do café no mercado internacional e o país atravessa uma crise cambial.

Começam a ocorrer problemas nos resultados de balança comercial do Brasil, com o aumento da importância do café na pauta exportadora e pelo aumento das importações de bens intermediários e bens de capital. As instabilidades geradas pelas heranças estruturais (comercial e cambial, através das transferências das empresas estrangeiras) combinadas com o acirramento entre os interesses do capital internacional e os objetivos desenvolvimentistas do governo brasileiro ocasiona na promulgação da Lei 1.807, de 07/01/1953, conhecida como a Lei do Mercado Livre. A lei vem para revogar os dispositivos utilizados previamente, e reintroduz à base de cálculo os reinvestimentos²⁵⁶, com significado de alinhamento ao capital internacional.²⁵⁷

Essa mudança na institucionalidade cambial, apesar do abrandamento na regulação ao capital internacional, ainda assim carrega interesses do projeto desenvolvimentista. Dado a importância que as relações com os EUA tinham para os objetivos de Vargas, é notório que se conjugaram complicações conjunturais político-econômicas que dificultaram a manutenção de decisões do governo que demonstrassem uma falta de vontade da administração brasileira em cooperar com a atuação norte-americana no país. Como discutiremos melhor ao analisarmos a barganha política, esse período passa a marcar, sim, que o poder de Getúlio em manter uma postura de barganha vai se diminuindo.

Para não ficar sem os empréstimos necessários para a continuidade dos projetos, o governo adota posturas para não correr riscos e demonstrar-se mais bem-disposto à cooperação aos olhos das autoridades estadunidenses.

²⁵⁶ Para compreender com mais detalhes o novo regime cambial, ver BASTOS (2012, p. 14.)

²⁵⁷ “[...] instituiu um mercado livre de câmbio para transações financeiras (regulando entradas e saídas por meio de uma taxa de câmbio específica), o que pode ser encarado como uma concessão diplomática às pressões estadunidenses” (BASTOS, *loc. cit.*).

FONSECA (2010) chama a esse período de randomização; é característico não de uma atuação dúbia do presidente em relação às visões do desenvolvimentismo, ou mesmo de que Vargas demonstrava uma postura ortodoxa em relação à política econômica, mas em tentar criar uma harmonia entre os agentes econômicos, interna e externamente, que viabilizasse a continuidade dos projetos de desenvolvimento e o processo de substituição de importações. O que é importante, porém, para nós assinalarmos, é que a necessidade da atuação de capital estrangeiro nunca é abandonada dentro das perspectivas do projeto, ou seja, todo o esforço de política econômica em vistas à implantação de processos industriais mais complexos que permitisse ao Brasil se livrar de uma posição dependente era, em si mesmo, dependente de decisões de investimento e expansão que eram alheias ao governo brasileiro, sujeitas a repentinas e derradeiras inflexões.

3.2 – As dificuldades do plano e os últimos meses de governo

Em outubro de 1953, entra em ação outra medida institucional com o objetivo de melhorar a situação do câmbio, a Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Como já foi assinalado, o regime de concessão de licenças de importação no começo do governo – com vistas ao abastecimento de insumos essenciais frente a um receio de escassez de guerra, mas também com importações de bens intermediários e de capital para expandir a indústria – aliado à dependência de saldos exportadores altamente dependente de *commodities* (com aumento da participação do café) ocasionam a crise cambial de meados da metade do segundo governo Vargas. Apesar do caráter associado ao capital da Lei do Mercado Livre, fatores conjunturais impediam que o instrumento fosse exitoso em atrair o investimento estrangeiro, tanto nas relações através da CMBEU como no fato de o IDE europeu ainda estar se reaparelhando à época.

A Instrução viria poucos dias após a aprovação do polêmico texto da PETROBRÁS, que instituíra o monopólio estatal para a extração de petróleo (visto como uma atitude de forte caráter nacionalista) e vinha contrária às negociações anteriores, que até o momento apontavam no sentido de uma

parceria entre ação estatal e capital estrangeiro na produção petrolífera brasileira. A posse das vias de extração do petróleo representava uma esperança muito grande; visto a crescente participação do componente de combustíveis na pauta importadora, podia-se entender que a autonomia na produção de petróleo poderia amenizar os problemas brasileiros em balança comercial. Mas o alinhamento ao capital internacional ainda não estava, aí, totalmente olvidado; ainda garantiam-se os meios de transformação e comercialização do petróleo ao capital estrangeiro (CAMPOS, 2009).

A Instrução nº 70 passou a diferenciar o capital ingressante por variadas taxas cambiais, para garantir os critérios de essencialidade e o interesse nacional. Nesse sentido também se extingue a CEXIM (Carteira de Importação e Exportação) que é trocada pela CACEX (Carteira de Comércio Exterior), garantindo que o capital de alta essencialidade entrasse sem cobertura cambial (CAMPOS, 2003).

Vários outros mecanismos institucionais foram implantados com o objetivo de garantir um aprimoramento dos critérios de essencialidade do capital ingressante, como a criação da Comissão de Investimentos e Financiamentos Estrangeiros Registráveis (CIFER), em dezembro de 1953, e o Decreto 34.893, ambos estabelecendo vários outros critérios de classificação para o capital ingressante, de acordo com o interesse nacional²⁵⁸.

Já em 1954, então, as exportações de café sofreram outra crise de queda nos preços internacionais, aprofundando ainda mais a crise cambial brasileira. No ano todo, o volume de sacas de café exportadas pelo Brasil cai em quase cinco mil sacas em relação ao ano de 1953 (BASTOS, 2012), representando assim, um novo empecilho para o governo de Vargas. Ainda há tentativas de estímulo ao setor exportador que arrefecessem os ânimos dos proprietários e amenizassem a crise cambial, mas o preço baixo – muito por causa do aparecimento de novos produtores no mercado mundial – não foi acompanhado por uma expansão na demanda mundial por café, atingindo em grande parte o Brasil. Durante os anos anteriores, a participação do café na pauta exportadora tinha aumentado; décadas e décadas após o Brasil declarar

²⁵⁸ Bastos (2012, pp. 16-7) elenca os objetivos da Instrução, como ampliar exportações, critério seletivo de importações e aumento de arrecadação fiscal.

a Independência da metrópole, abolir a utilização de mão-de-obra escrava e proclamar-se como uma República, passar o mundo por Revoluções Industriais e duas Grandes Guerras, e o país ainda se encontrava à mercê dos resultados da produção cafeeira para dar seguimento a seus interesses desenvolvimentistas. A crise cambial possui um caráter muito mais amplo e diversificado na análise, do que meramente um problema de balança comercial, adquirindo caráter estrutural e prejudicando a estratégia do governo.

Ao pensar-se um plano de expansão para os setores-chave da economia brasileira que fosse condicionado à ação e interesse norte-americanos, o país ficava à mercê do interesse estratégico dos Estados Unidos no Brasil frente à geopolítica internacional da época, e das estratégias do governo norte-americano para a Europa e o resto do mundo capitalista; visto o Brasil ser dependente desse financiamento externo, a inversão nos planos estratégicos estadunidenses e a piora da situação cambial notadamente reduziram o poder de barganha de Vargas.

4 – O FIM DO GOVERNO GETÚLIO VARGAS: O GOLPE ESBOÇADO EM 1954

Os obstáculos da época colonial e dos primórdios do tempo republicano reverberaram até os tempos do segundo governo Vargas: dificuldades de ordem comercial, pela dependência no setor agroexportador para resultados expressivos em exportação que pudessem mitigar o efeito negativo do processo de substituição de importações, que aumentava a necessidade de importar insumos essenciais e bens de capital e causam uma crise cambial durante o governo. Além disso, fragilidades de ordem financeira também estiveram como causas determinantes das dificuldades cambiais, visto que os fluxos líquidos de ingresso de capital eram insuficientes para compensar os efeitos negativos dos reinvestimentos e das remessas de lucros das empresas já instaladas no Brasil desde a virada do século; assim, observamos como esses fatores influenciaram na política econômica brasileira e causaram diversos entraves ao projeto desenvolvimentista.

Como mostra FURTADO (1987), a hegemonia norte-americana no mundo capitalista do pós-guerra, por um conjunto de vantagens que a colocavam em uma posição privilegiada na época, era um fator importante para compreender e debater qual o protagonismo dos EUA no período aqui analisado; fatores de ordem política, com a posição militar estadunidense, a detenção de variadas fontes de recursos naturais dentro e fora do país, e a colocação do dólar no sistema financeiro internacional. Na segunda metade da década de 1940, houve um reconhecido esforço por parte dos EUA em auxiliar as nações que tinham sido prejudicadas e destruídas no confronto militar, contribuindo para o reaparelhamento econômico dessas nações para reverter o quadro, e ao mesmo tempo, como uma estratégia de conter a disseminação do comunismo no mundo.

Ao final da década, alguns conflitos passam a chamar a atenção dos EUA na periferia, e que passam a requerer uma atenção especial do governo americano; o Ponto IV do discurso da posse do presidente Harry Truman expressava a nova preocupação norte-americana, que antes ficou centrada nas regiões dos aliados da Guerra (e também dos inimigos), para “uma nova atenção às regiões periféricas plenamente legitimada pela teoria de que, como a queda de uma peça do dominó poderia levar à queda de outra, seria preferível evitar que qualquer peça secundária caísse” (BASTOS, 2001, p. 445).

A questão da diplomacia dos norte-americanos não se sustentava, fundamentalmente, na tentativa de Vargas em aproveitar-se de uma posição estratégica que garantia uma barganha política ao presidente. O projeto varguista propunha um plano de desenvolvimento que se situava, portanto, dentro de uma antítese: o objetivo era de aumentar a participação do Estado no desenvolvimento, e alavancá-lo através dessa ação estatal direcionando a inversão de recursos para as áreas de estrangulamento da economia brasileira, mas que, ao mesmo tempo, poderia ser refém aos interesses da administração norte-americana e do capital alienígena.

À época de Vargas o interesse na América Latina era bem limitado; a direção era o reaparelhamento da Europa. Mesmo assim, a aliança política era necessária e oportuna, pela posição favorável à barganha, pela necessidade da ação do capital internacional para o desenvolvimento (BASTOS, 2001). Vargas tinha a intenção de regular para direcioná-lo aos interesses nacionalistas, e não

permitir uma ação livre que pudesse ser cada vez mais nociva para a economia brasileira.

A tentativa de um alinhamento ao capital internacional direcionando este dentro dos objetivos do governo brasileiro impunha notadamente uma contradição junto à orientação dos norte-americanos, que não possuíam uma orientação totalmente voltada para o desenvolvimento econômico da América Latina (BANDEIRA, 1989); tentativa essa que era mais municiada por posições estratégicas do governo brasileiro, por necessidades de minerais estratégicos que o governo brasileiro possuía e por envio de forças militares brasileiras para auxílio nos confrontos da Coreia. Essa posição estratégica brasileira apresentava uma contradição no sentido de que os EUA deveriam buscar uma diplomacia que incentivasse a expansão e o desenvolvimento do Brasil (mas que nunca deixasse de favorecer a presença da grande empresa norte-americana na periferia), motivados pelo momento de nações periféricas que demonstravam instabilidade na geopolítica internacional (ex: Guerra da Coreia), que os Estados Unidos precisavam evitar e necessitavam de apoio de nações menores como o Brasil.

Isso garantia ao presidente Vargas uma posição de barganha frente ao governo norte-americano, vantajosa e que dava esperanças ao governo brasileiro de uma condução da política que pudesse influenciar as decisões diplomáticas e favorecer o desenvolvimento e a posterior emancipação econômica, garantindo os empréstimos acordados e administrando a política cambial de forma a conduzir o capital para áreas de interesse do desenvolvimento do Brasil. Essa barganha, porém, é frágil, até mesmo pela volatilidade da orientação norte-americana e da conjuntura geopolítica e econômica internacional. Era necessário, primeiramente, o governo brasileiro alinhar-se à política norte-americana em certos pontos para permitir que se colocassem em rumo os projetos de desenvolvimento para, no futuro, reduzir a dependência de importações e a necessidade de atração de capital.

Como mostra BANDEIRA (1989), a posse do Brasil de minerais estratégicos para o esforço de guerra estadunidense foi um ponto central do início das negociações em volta da CMBEU, e um dos mais importantes fatores de barganha do governo brasileiro. Daí explica-se, por exemplo, a crença

positiva por parte dos políticos brasileiros de que esses minerais poderiam ser usados de forma a determinar os rumos da diplomacia em prol dos interesses do desenvolvimento brasileiro.

Em um primeiro momento, a regulação cambial se mostra mais assertiva em relação ao capital estrangeiro, de forma a reduzir os problemas das remessas de lucros com o Decreto 30.363; nessa época, o governo se encontra ainda numa posição do monopólio dos minerais que fazem sentido numa política de barganha, para garantir os empréstimos junto ao BIRD e ao Eximbank (BANDEIRA, 1989).

A partir dessa época, porém, as relações diplomáticas tornam-se gradativamente mais duras, tanto pelo lado das exportações de areias monazíticas quanto pela questão do petróleo; este, um processo que vinha se arrastando desde o governo passado, e que gerava grande controvérsia dentro do ambiente diplomático. O processo de substituição de importações e a expansão da estrutura produtiva brasileira aumentaram substancialmente a importação de combustíveis, o que tornava o assunto do monopólio da extração de petróleo ainda mais delicado quando, através do texto final, é estipulado o monopólio estatal na PETROBRÁS. A crescente insatisfação do empresariado estrangeiro com a regulação das remessas, aliada a dificuldades cambiais pelo aumento das licenças de importação e por novo movimento de queda dos preços do café, além das decisões de política de Vargas tentando tirar o máximo proveito da barganha acabam causando uma mudança na política cambial, com o mercado livre da Lei 1.807 de 1953.

A reforma cambial, porém, não é totalmente exitosa em seus objetivos; esperava-se que, ao mudar-se o regime de regulação do capital, reintroduzindo os reinvestimentos, isso mostraria como o governo estava equiparado às visões estadunidenses e garantiria as próximas parcelas dos empréstimos para os empreendimentos da CMBEU. Porém, a mudança da visão do governo norte-americano quanto aos financiamentos públicos de projetos de desenvolvimento na periferia, junto com a insatisfação com algumas decisões de Vargas e da perda do poder de barganha pela descoberta de minas de areias monazíticas nos estados do Idaho e da Califórnia nos EUA e também na África do Sul (BANDEIRA, 1989), encerra a comissão e a promessa dos empréstimos. Com

isso, o projeto desenvolvimentista sofre uma dura perda, pois dependia em grande parte desses empréstimos para financiar os empreendimentos para superar as dificuldades em áreas de infraestrutura, como energia e transportes.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou debater como se conjugaram os fatores político-econômicos, da regulação cambial e da diplomacia com os EUA, durante o segundo Governo Vargas (1951-1954), para delinear os objetivos do projeto nacional-desenvolvimentista da época.

Getúlio Vargas situava-se numa conjuntura política e econômica que lhe garantia espaço de manobra para o direcionamento do capital ingressante para setores de obstáculos para o desenvolvimento econômico brasileiro. A institucionalidade cambial, decerto volátil, nunca abandonou os critérios de essencialidade do movimento de capital para “os desígnios nacionais”. Dessa forma, tinha um objetivo centrado em volta da emancipação da economia em relação à produção de bens essenciais.

O governo teve oportunidade, assim, de desfrutar de uma situação mais confortável no setor externo, que permitiu a adoção de uma política cambial que servisse os interesses desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo, evoluiu-se o processo de substituição de importações, aumentando o número de licenças para incentivar as importações de bens de capital e insumos essenciais – como combustíveis – e, paulatinamente, reduzir o caráter dependente da economia brasileira²⁵⁹.

²⁵⁹ Como Raúl Prebisch, em um texto ainda de 1949, discute sobre o assunto da CMBEU em um trecho, ainda em seus primórdios, analisando seus objetivos dentro da conjuntura e desafios brasileiros: “Não obstante o grande crescimento das exportações brasileiras em dólares, a missão comprovou que elas não são suficientes para atender às importações na mesma moeda. Assim, ela aprovou a restrição das importações não essenciais, por meio de uma aplicação mais eficaz do sistema de controle cambial, e reconheceu a necessidade de ‘obter essas importações essenciais, tanto quanto possível, de países de moedas fracas, com os quais (o Brasil) teve uma balança favorável nos últimos anos’”. (PREBISCH, 2000, p. 104). Assim, reconhecendo as dificuldades cambiais do Brasil para um projeto desenvolvimentista, a forte dependência do setor exportador e a necessidade do critério de essencialidade das importações. Ainda concluindo sobre a comissão: “Não deixa de chamar a atenção que, num relatório dessa natureza, se preconize não apenas a restrição das importações mediante o controle cambial, mas também a aplicação de medidas de tipo ‘discriminatório’. Se isso for unicamente o reconhecimento de uma necessidade transitória de aliviar a pressão de balança de pagamentos, o caso não terá maior transcendência.” (PREBISCH, 2000, *loc. cit.*).

O Brasil poderia ensejar um processo que criasse encadeamentos produtivos mais complexos e pudesse superar a condição colonial de inserção na divisão internacional do trabalho, de majoritária participação de produtos agroexportáveis; introduzir progresso técnico na produção industrial e aumentar o nível de renda de forma autônoma. Ainda havia a promessa do financiamento de projetos de infraestrutura advindos da CMBEU, outro fator que seria utilizado em prol da superação da dependência da economia brasileira em importações, ao incentivar a expansão da produção interna.

Como visto, essa situação cambial começa a se deteriorar quando o surto importador passa a estrangular o setor externo, juntamente com a flutuação dos preços do café que agrava a crise cambial. O governo tenta ajustar o regime cambial de forma a incentivar as exportações e reduzir os danos da liberalização de importações, que era importante para abastecer a produção interna de bens de capital e insumos. Mas, ao mesmo tempo em que o governo enfrenta as crescentes dificuldades da fragilidade comercial, a relação diplomática com os EUA começa a se deteriorar, com uma insatisfação em relação à regulação ao movimento do capital estrangeiro, na forma da restrição dos reinvestimentos; assim, há uma mudança no regime cambial quando é instituída a Lei do Mercado Livre.

A política cambial é conduzida não apenas de uma forma reativa à conjuntura, mas tem elementos intimamente ligados aos objetivos delineados no começo do governo, inseridos em uma nova conjuntura política e econômica mais adversa, que representava obstáculos maiores ao projeto de Vargas. Por um lado, a situação externa já não se apresentava mais tão favorável, com o começo da crise cambial e a queda dos preços do café; de outro, a diplomacia com os EUA é mais complicada e já não há uma posição tão conveniente à barganha política como antigamente. Mostrava-se, assim, importante uma retomada da estabilidade cambial para não só demonstrar boa-fé com a política norte-americana, mas também não prejudicar o ritmo das importações e tampouco o balanço de pagamentos.

A condução da política cambial subsequente mostra como o derradeiro fim da CMBEU afetou o projeto em seus fundamentos; o financiamento externo era a principal fonte de captação de recursos para os projetos de desenvolvimento e infraestrutura. O novo direcionamento seria de superar a crise cambial. Mas, os elementos da própria superação da crise agiam para aprofundá-la. As medidas institucionais tomadas em vistas a favorecer a inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional e, assim, melhorar a balança comercial, no fundo representavam um problema da economia brasileira à época: a forte inserção agroexportadora brasileira nesse mercado – além da fragilidade do empresariado nacional.

Apesar da tentativa de alinhamento ao capital estrangeiro e à política norte-americana, para implantar um projeto de desenvolvimento e a superação da dependência da economia brasileira tanto de importações para incentivar a produção interna, quanto das exportações (com substantiva importância do setor agroexportador) e melhorar a capacidade importadora, a própria dependência apresentou entraves ao processo de desenvolvimento em curso. Vargas não representa, aos olhos dos diplomatas estadunidenses, um governante que possa simpatizar com o comunismo, grande inspiração para as políticas externas dos “ianques”. O Brasil perde sua posição estratégica junto aos EUA em relação a minérios e tropas para o fronte de batalha na Coreia; a barganha política sofre um grande golpe, e os planos se mostram cada vez mais inviáveis de serem implantados, com a crise cambial em curso. O continente europeu ainda não estava plenamente recomposto das perdas da Segunda Guerra Mundial, reduzindo as alternativas externas de Vargas em atrair o capital internacional e estabelecer uma indústria e produção interna diversificadas.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil – Estados Unidos: A Rivalidade Emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1989.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954). Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

_____. Qual era o projeto econômico varguista? Campinas: IE/UNICAMP, 2009 (Texto para discussão n. 160).

_____. Restrição externa e desenvolvimentismo no Brasil: sobre o segundo governo Vargas (1951-1954). Campinas: IE/UNICAMP, 2012 (Texto para discussão n. 202).

CAMPOS, Fabio Antonio de. Estratégias de Desenvolvimento Nacional: O papel do capital estrangeiro entre o segundo Governo Vargas e o governo Castelo Branco. Campinas: 2003.

_____. A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992). Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

D'ARAUJO, Maria Celina. O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

FONSECA, Pedro César Dutra. Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira. Tempo. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58, 2010.

FURTADO, Celso. Transformação e crise na Economia Mundial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais. In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Org: BIELSCHOWSKY, Ricardo. CEPAL: 2000, Vol. I.

RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. Investimento direto estrangeiro e empresas transnacionais no Brasil: reflexões dos pensadores da CEPAL (perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI). Campinas: 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira. 4 Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

VIANNA, Sergio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. P. A. Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. A Política Econômica do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

Acumulação de capital, financeirização e industrialização na periferia: forjando o “milagre” econômico brasileiro na ordem de Bretton Woods

Pedro Romero Marques²⁶⁰

Resumo: O artigo procura identificar aspectos que relacionam a industrialização brasileira no período do chamado “milagre” econômico à instauração de um regime de acumulação predominantemente financeiro em escala mundial, na transição entre as décadas de 1960 e 1970. Primeiramente, retomam-se algumas hipóteses já trabalhadas pela literatura, que questionam o sentido da industrialização brasileira ao considerar o caráter historicamente dependente da inserção externa do país e as condições dispostas pela economia política internacional para a acumulação de capital nos países periféricos. A partir disso, o artigo busca revisitar o “milagre” econômico a partir de um sentido mais amplo, considerando os paralelos existentes entre alguns dos fatos associados a sua ocorrência – reforma do sistema financeiro brasileiro, opção deliberada por uma política de endividamento, instauração de um regime de ‘minidesvalorizações’ cambiais – e o contexto de transformações do regime de acumulação mundial à época, isto é, o despontar do processo de financeirização associado à formação do mercado de eurodólares e ao desmantelamento da ordem de Bretton Woods. Assim, propõe-se que há certa aproximação entre as características particulares da industrialização brasileira durante o “milagre” econômico e a transição para um regime de acumulação predominantemente financeira em escala mundial. Em outras palavras, sugere-se que a maneira encontrada para retomar o crescimento econômico e dar continuidade ao processo de industrialização brasileira teria sido, em parte, abrir espaço para que o capital financeiro encontrasse possibilidades de valorização. A industrialização brasileira do período teria se beneficiado das transformações mundiais do capitalismo, ao mesmo tempo em que teria sido incorporada a essa dinâmica, sendo agente e objeto desse processo.

²⁶⁰ Doutorando em Economia do Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de São Paulo (USP)

Palavras-chave: financeirização – regime de acumulação – “milagre” econômico brasileiro – Bretton Woods – inserção externa dependente

1 Introdução

Em meados da década de 1960, o esgotamento da fase vigente de substituição de importações colocava em pauta a capacidade do Brasil de dar continuidade sustentada ao processo de crescimento econômico via intensificação da industrialização. Para Furtado (1966), a concentração de renda e a heterogeneidade setorial da economia brasileira movimentavam uma causação circular cujo principal efeito seria a queda progressiva das taxas de crescimento econômico. O argumento da estagnação, como ficou conhecido, foi rapidamente questionado pelo próprio processo histórico: ao contrário do que Furtado conseguiu prever, a economia brasileira experenciou quase duas décadas de crescimento econômico sustentado. Para Tavares e Serra (1973), Furtado não foi capaz de reconhecer que a economia brasileira, concebida a partir de sua inserção periférica no capitalismo mundial, poderia sustentar seu dinamismo sem precisar extinguir as particularidades de países latino-americanos de “industrialização retardatária”, reforçando, inclusive, esses aspectos, quais sejam, a concentração de renda, a exclusão social e a heterogeneidade setorial. Nesse sentido, a crise do processo de substituição de importações era melhor entendida sob sua condição cíclica, de acomodação para uma nova fase de acumulação de capital. Sua superação passaria por, dentre outros aspectos, uma reestruturação dos mecanismos de financiamento do investimento público e privado, seja via mudanças na política tributária, seja por meio de mecanismos institucionais que facilitariam a vinda de recursos do exterior.

Ao nosso ver, essa observação de Tavares e Serra (1973) merece ser explorada mais detalhadamente. Sabe-se que foi a partir de 1968 que a dívida externa brasileira começou a tomar os contornos que viriam definir sua explosão ao final dos anos 1980. Nesse período, o governo brasileiro teria optado por uma política deliberada de financiamento externo, cujo objetivo seria dar continuidade ao processo de industrialização (BENAKOUCHE, 2013). Isso teria sido possível porque, dado o caráter periférico de inserção da economia brasileira, o momento era de alta liquidez nos mercados internacionais e de uma crescente, mas ainda

tímida, liberalização dos fluxos financeiros, que levou ao progressivo desmantelamento da ordem de Bretton Woods.

É nesse sentido que o presente artigo propõe ampliar a compreensão do processo de industrialização brasileira entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970 à luz das particularidades da economia política internacional e da condição de inserção externa da periferia capitalista. Ao considerar a transição para a década de 1970 como um marco transitório para um novo regime de acumulação mundial fundamentado pela dominância do capital financeiro²⁶¹, este artigo atenta para o papel cumprido pelo desenvolvimento da periferia capitalista – aqui representada pelo Brasil – no que diz respeito à inauguração de um novo momento de acumulação mundial, expresso pela relevância crescente do capital financeiro. Mais especificamente, procura-se compreender a relação entre a industrialização brasileira, a economia política internacional e o chamado processo de financeirização, reconhecendo que diferentes países, a depender de suas condições internas de acumulação, acabam desempenhando funções distintas, mas essenciais na instituição de um novo regime de acumulação de capital. Uma vez reconhecido que a transição entre os anos 1960 e 1970 é marcada por transformações relevantes na economia política internacional – a criação do mercado de eurodólares, o aumento do endividamento externo dos países em desenvolvimento, o fim da conversibilidade do dólar em ouro – e pela retomada do crescimento brasileiro em novos fundamentos políticos e econômicos – autoritarismo, reformas estruturais – buscamos reforçar a importância da compreensão dessas transformações não apenas como eventos associados à dinâmica doméstica e particular de cada país, mas sim como parte de um processo histórico mais amplo, de alterações nas formas de acumulação de capital .

Este trabalho não se propõe a apontar causas, muito menos rejeitar interpretações já estabelecidas. Na verdade, busca-se apenas destacar a importância que a economia política internacional possui no sentido de condicionar a inserção externa brasileira no período e, em contrapartida, para o significado dessa inserção em um contexto específico de ascensão das finanças.

²⁶¹ Ver Chesnais (2001).

Procura-se, enfim, destacar que alguns fatos, por vezes brevemente mencionados, podem ter sido relevantes ao possibilitar as excepcionalidades históricas do “milagre” econômico e que essa relação não é trivial, no sentido de que pode oferecer uma compreensão mais ampla do processo de financeirização da economia capitalista mundial.

A primeira seção deste artigo procura abordar alguns aspectos mais teóricos acerca do fenômeno da financeirização e de como ele pode servir como arcabouço analítico para a compreensão mais ampla do processo de industrialização brasileira no período. Na segunda seção, são apresentados os fundamentos da ordem de Bretton Woods e o significado de seu esgotamento, procurando situar o papel da periferia nesse contexto e, portanto, como a industrialização brasileira pode estar conectada com as transformações da economia política internacional. Na terceira seção, apresentam-se as principais condições domésticas e internacionais que possibilitaram ao Brasil atingir altas taxas de crescimento econômico durante o período chamado de “milagre” econômico. Mais especificamente, busca explicitar como o “milagre” esteve associado a transformações que remetem às alterações na lógica de acumulação de capital mundial, enfatizando o papel da ascensão do capital financeiro a partir do surgimento do mercado de eurodólares, da reforma do sistema financeiro nacional e da política cambial adotada a partir de 1968.

2 Financeirização e inserção externa da periferia

O ponto de partida consiste em justificar por que a abordagem da financeirização constitui uma opção teórica relevante para avaliar a relação entre a economia política internacional e a economia brasileira entre as décadas de 1960 e 1970. Uma vez que nossa intenção não é avançar na qualificação do conceito de financeirização, mas sim empregá-lo como ferramenta analítica, opta-se aqui pela interpretação teórica que melhor se aproxima dos nossos objetivos – no caso, a de François Chesnais. Em seu entendimento, o processo de financeirização indica uma dominância do capital financeiro sobre o funcionamento da acumulação de capital mundial. Esse capital financeiro remete tanto às finanças propriamente ditas – isto é, ao crescente número de ativos

financeiros detidos por empresas, bancos, fundos de investimento e famílias – quanto à própria dinâmica de produção e de circulação sob a lógica da concentração e da centralização de capital²⁶².

2.1 O regime de acumulação predominantemente financeira

Chesnais parte da tradição de pensamento proposta pela “escola regulacionista francesa” e incorpora um arcabouço marxiano na tentativa de compreender o processo de financeirização como a transição entre dois “regimes de acumulação”²⁶³. Isso significa dizer que, ao longo da segunda metade do século XX, teria havido uma alteração estrutural na forma específica de manifestação e de sustentação da acumulação capitalista. Até então, vigorava o chamado regime fordista de acumulação, cujo principal fundamento era a capacidade dos trabalhadores organizados em sindicatos e em partidos políticos de limitar o poder das empresas e das instituições financeiras, beneficiando-se dos ganhos de produtividade. Desde os anos 1960, todavia, seria possível verificar um processo gradual de mudança de regime, dando forma ao chamado “regime de acumulação predominantemente financeira” (RAPF),

²⁶² Para uma diferenciação entre *finance capital* e *financial capital*, ver Chesnais (2016) e Paulani (2018).

²⁶³ Para os regulacionistas, o conceito de modo de produção pode ser dividido em duas partes. A primeira consiste no “regime de acumulação” que indica o conjunto de regras econômicas e sociais que garantem a acumulação no longo prazo, em cada momento histórico. A segunda, por sua vez, consiste no “modo de regulação”, que é o conjunto dos procedimentos e das práticas individuais e coletivas que garantem, a partir de sua reprodução, o processo de acumulação, sustentando o regime de acumulação vigente. O regime de acumulação remete a cinco regularidades econômicas e sociais: “a forma de organização da produção, a relação dos trabalhadores com os meios de produção, o horizonte temporal da valorização de capital a partir do qual são definidos os princípios de gestão, a composição da demanda social, o padrão distributivo relacionado à reprodução dinâmica das diversas classes e grupos sociais, e a articulação com formas não capitalistas (quando elas ocupam um lugar determinante na formação econômica em questão).” O modo de regulação, por sua vez, é constituído de cinco formas institucionais: “a relação de trabalho (a forma da divisão técnica do trabalho; o tipo de vínculo dos trabalhadores às empresas; os determinantes da renda dos trabalhadores; o modo de vida do trabalhador), a relação concorrencial intercapitalista (qual é a lógica que preside a concorrência entre os capitais, que tipo de concorrência predomina), o regime monetário e financeiro (que tipo de moeda predomina; como se estruturam os pagamentos internacionais; qual é o papel das finanças), a forma de organização do Estado (quais são os objetivos que presidem sua organização e forma de intervenção) e o regime internacional (que tipo de postura predomina nas relações econômicas entre as diversas economias nacionais) (PAULANI, 2009, p.24)”. As formas institucionais do modo de regulação constituem, associadas ao regime de acumulação, as formas específicas que a acumulação de capital pode assumir ao longo do processo histórico.

que viria alcançar sua forma mais evidente a partir da década de 1980 (CHESNAIS, 2002; 2016; PAULANI, 2009).

O RAPF é definido pela reaparição das receitas originárias da propriedade de títulos de dívidas e de ações e, em seguida, pelo aumento da influência dos mercados financeiros sobre as variáveis macroeconômicas. Mais especificamente, indica a possibilidade dos bancos, dos fundos de investimento, das empresas financeiras e dos setores financeiros de empresas não-financeiras de centralizar a mais-valia gerada na forma de dividendos, de juros sobre títulos da dívida pública e privada e de lucros retidos. O objetivo seria valorizar o dinheiro retido por meio de empréstimos ou negociações nos mercados financeiros (CHESNAIS, 2016). A particularidade desse regime é que o capital portador de juros, ou a “forma moderna do capital dinheiro” assume um caráter autônomo; uma postura de dominância frente às outras esferas da acumulação de capital, o que lhe garante a capacidade de atuar politicamente em favor dessa autonomia (CHESNAIS, 2001, p.4). Em um sentido prático, ele demanda do capital produtivo e do trabalho uma participação na distribuição dos ganhos resultantes da produção e da circulação. Assim, o capital financeiro atua como “regulador” da estrutura econômica e social, de modo que influencia, entre outros, a determinação dos níveis das taxas de juros, a parcela dos lucros disponível a ser reinvestida e a ação dos governos no sentido de demandar a suspensão de normas de regulamentação da ação das finanças, bem como no sentido de reduzir seu papel intervencionista em prol de uma maior eficiência dos mercados (CHESNAIS, 2006).

É interessante perceber a posição contraditória do Estado nesse contexto. Ainda que o capital financeiro atue no sentido de diminuir sua relevância para o processo de acumulação capitalista, aquele cumpre um papel fundamental para a efetivação do RAPF. Foram os Estados Nacionais que possibilitaram ao capital portador de juros a condição de desempenhar um papel dominante, via liberalização dos fluxos de capital, desregulamentação e desbloqueio dos sistemas financeiros nacionais. A partir dessas decisões políticas, eles mesmos tornaram-se “plataformas de valorização financeira”, servindo, seja no centro ou na periferia do sistema capitalista, à reprodução do

RAPF em escala mundial (CHESNAIS, 2006; 2016; PAULANI; PATO, 2008; PAULANI, 2012. p.98).

O RAPF, todavia, não pressupõe a superação das diferenciações entre centro e periferia, por mais que sua realização seja associada à consideração da economia capitalista mundial enquanto totalidade, no sentido metodológico presente em Marx²⁶⁴. A viabilidade de sua reprodução reside na formação de uma estrutura internacional que seja ampla o suficiente para que o capital financeiro altamente concentrado consiga buscar valorização em diversas regiões, atraindo liquidez para os mercados financeiros, que abarcam a maior parte das transações mais vantajosas em termos de valorização. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que objetiva construir mecanismos de valorização do capital financeiro em escala mundial, formando mercados que constituem o “espaço da mundialização financeira”, o regime em questão reproduz uma hierarquia política associada à acumulação e à concentração desse capital em um número reduzido de países. Especificamente, nota-se a existência de três polos sistêmicos que garantem domínio da acumulação financeira – América do Norte, Europa Ocidental e Japão – destacando-se os Estados Unidos como centro de irradiação e como elo dessa estrutura mundial (CHESNAIS, 2006).

Assim, interessa ao capital financeiro a abertura de espaços de valorização em países que se encontram fora de seu centro de reprodução, produzindo a incorporação dos chamados mercados emergentes por meio da liberalização e da desregulamentação. Em certo sentido, não é possível, para este capital, abrir mão da produção de riqueza, mesmo que sua lógica de reprodução mine progressivamente os alicerces da produção de valor. Por essa razão, é preciso continuar contando com a atividade produtiva na indústria, nos serviços e no setor primário. Tem-se, como resultado, não apenas a reprodução dos vínculos de dependência produtiva, no sentido de que a disparidade tecnológica entre os países centrais e a periferia produz condições desiguais de acumulação de capital expressa na força das empresas transacionais, mas também um novo tipo de vínculo, associado ao pagamento de juros, serviços da

²⁶⁴ Para a noção de totalidade em Marx, ver Lukács (1979). Ver Marx (1982) para uma noção específica de “mercado mundial”.

dívida e outras despesas financeiras em um sentido mais amplo (CHESNAIS, 2006; PAULANI; PATO, 2005; PAULANI, 2012).

2.2 Acumulação financeira, dependência e inserção externa brasileira

Uma vez apresentados os aspectos mais gerais da financeirização enquanto elementos de um regime de acumulação, cabe refletir acerca do papel cumprido pelos países periféricos frente às transformações que produziram essa realidade a partir da década de 1960, tendo o Brasil como caso de referência. Deve-se reconhecer, entretanto, a particularidade do desenvolvimento capitalista brasileiro, assumindo que sua trajetória histórica e sua posição periférica já impõem um ponto de partida diferenciado em relação a outros países e regiões do mundo.

Na tradição dualista cepalina, a especificidade do capitalismo brasileiro foi expressa por Furtado (1966) a partir da concepção do subdesenvolvimento como resultado de uma estrutura econômica híbrida, que combinava elementos capitalistas modernos com aspectos econômicos arcaicos típicos do passado pré-capitalista. Essa visão, porém, foi amplamente criticada pelos teóricos da dependência, que procuravam rever a existência desse “padrão intermediário, híbrido, que caracterizava as sociedades dos países em desenvolvimento”, destituindo a oposição entre “moderno” e “tradicional” para assumir uma interpretação mais complexa da realidade de países como o Brasil (CARDOSO; FALETTI, 1979, p. 17).

Embora não seja intenção revisitar o debate sobre a teoria da dependência, é importante reconhecer que ela fornece o ponto de partida para as questões que trataremos aqui. Uma vez que propunha o reconhecimento das particularidades do desenvolvimento a partir da disputa e da conciliação de interesses entre diferentes classes e grupos sociais, a teoria da dependência dissolve a visão específica do subdesenvolvimento porque, dentre outras razões, reconhece que esses mesmos grupos e classes estão sujeitos à interação com seus similares de outros países, formando assim uma dinâmica que supera a dimensão nacional. Nesse sentido, a teoria da dependência sugere certa

suspensão da diferenciação entre o que é doméstico e o que é externo, ao menos sob uma ótica particular: embora diferentes países cumpram diferentes papéis no que se refere à sustentação da acumulação de capital mundial, guardando as características peculiares de suas estruturas sociais, eles garantem conjuntamente a realização da lógica do capital. Centro e periferia emergem, portanto, como composições diferenciadas de um mesmo todo, as quais são caracterizadas por uma estrutura de dominação política e econômica expressa pela noção de dependência. Esta, todavia, não se manifesta como entrave para a acumulação de capital, podendo a periferia participar ativamente desse processo por meio da industrialização, mesmo em condições sociais completamente distintas (CARDOSO, 1980).

A teoria da dependência é vista por Paulani e Pato (2005) como um diagnóstico ingênuo, porém carregado de uma percepção muito particular sobre a modificação do caráter periférico do Brasil entre as décadas de 1960 e 1970. Embora seus teóricos tenham compreendido a particularidade dessa transição, que envolveu, por meio da centralização autoritária, a reorganização das forças produtivas de forma a refundar o caráter dependente da economia brasileira, aprofundando os vínculos entre o capital externo e a estrutura interna da periferia; houve um equívoco em reconhecer esse movimento como uma nova fase de desenvolvimento capitalista. Para Paulani e Pato (2005), o que ocorrera foi “a emergência de uma nova configuração do próprio capital, onde a industrialização da periferia tornara-se necessária para a nova plataforma de valorização que começava a surgir e que, de início, necessitava da internacionalização da própria produção, embora prescindisse de seu desenvolvimento posterior” (PAULANI; PATO, 2005, p.10). Em outras palavras, o período indicava a crescente participação do capital internacional no processo de industrialização brasileiro, seja por meio de investimentos diretos, seja por meio de empréstimos monetários, ambos relacionados com a remissão de lucros, dividendos e juros ao exterior (PAULANI; PATO, 2010; BENAKOUCHE, 2013).

É a partir dessa reflexão que Paulani e Pato (2005) trazem uma ponderação crucial: qual o sentido da industrialização brasileira? Essa indagação, nesse contexto, significa reconhecer que a industrialização brasileira possui um sentido maior do que o próprio desenvolvimento das forças produtivas.

Supomos aqui ser esse o elemento que a conecta às transformações estruturais do capitalismo à época, qual seja, a transição para um RAPF. Os autores esclarecem esse ponto ao argumentar que o capital financeiro necessita, para dar continuidade ao processo de acumulação, de novas riquezas criadas, muito embora tenha o ímpeto de promover sua autovalorização. Sob essa lógica, a industrialização brasileira entre 1960 e 1970 apareceria como resultado do movimento de um capital que busca novos investimentos produtivos ao mesmo tempo em que deseja a expansão e a autonomização de sua dimensão financeira, exigindo não apenas a expansão dos mercados disponíveis a esse capital, mas também seu direcionamento para os mecanismos específicos de valorização associados à esfera financeira.

Tem-se, assim, a hipótese de que os investimentos em capital produtivo realizados na periferia à época atuavam, em um sentido, dando fôlego à lógica industrial associada ao já minguante regime de acumulação fordista, e, em outro sentido, servindo como meio de estruturação do RAPF²⁶⁵. A industrialização brasileira do período esteve associada aos fenômenos da internacionalização da produção e à reorganização da institucionalidade financeira doméstica e, por isso, pode-se propor que ela se apresenta, por um lado, como um meio pelo qual o capital financeiro conseguiu transformar o Brasil em “plataforma de valorização financeira” e, por outro, como uma forma de fazer com que o Brasil auxiliasse no processo de financeirização (PAULANI; PATO, 2005). Em suma, a industrialização brasileira teria ajudado a constituir o RAPF, enquanto era incorporada a essa lógica:

Eis, pois, nosso palpite inicial sobre o sentido da industrialização: diversamente da mera aparência fenomênica contida no diagnóstico dependentista sobre a internacionalização dos mercados internos – que jogava com a ideia de homogeneização do capital e, portanto, do espraiamento das possibilidades de desenvolvimento, desde que se soubesse jogar as regras do jogo – a internacionalização da produção foi apenas o substrato necessário ao desenvolvimento ulterior da verdadeira cabine de comando do capitalismo contemporâneo: a esfera financeira, agora finalmente mundializada (Paulani; Pato, 2005, p. 14).

²⁶⁵ Paulani e Pato 2005.

Paulani e Pato (2005, p.16) sugerem que a dependência brasileira se apresenta, à luz do capital financeiro, como “a obstinada vontade de produzi-la (a dependência), algo só apreensível pelo conceito de servidão, no caso, servidão financeira”. Essa noção de servidão financeira é percebida apenas a partir da ressignificação do conceito de dependência em um contexto de consolidação do RAPF. Isso não significa propor a pouca importância do desenvolvimento das forças produtivas, uma vez que ele foi necessário para produzir as condições que possibilitaram transformar o Brasil em “plataforma de valorização financeira”. A contradição, no entanto, é que, para efetivar essa face da dependência brasileira, o abandono progressivo da trajetória industrializante foi também uma condição necessária, sendo esta incompatível com o contexto de servidão financeira.

Chega-se, enfim, ao ponto fundamental discutido nesse trabalho: para compreender a industrialização brasileira, é preciso considerar a dimensão espaço-temporal que a perpassa. Ao atentar para os anos 1960 e 1970, parece haver um significado maior para o processo de industrialização com crescente participação do capital estrangeiro. Seguindo o que foi exposto até aqui, tem-se, como síntese, o seguinte esquema hipotético: a industrialização brasileira durante o período assume um papel mais relevante e mais contraditório do que aquele que lhe é comumente atribuído. Ela é elemento constitutivo da formação de um novo regime de acumulação capitalista e fornece, guardadas as funções cabíveis à periferia do sistema, condições específicas para que esse regime consiga se estabelecer em termos mundiais, incorporando, nesse caso, a própria periferia. Nesse contexto, o processo de industrialização brasileiro aparece como um meio de efetivação do capital financeiro, e não como objetivo de um processo deliberado de transformação social, demonstrando, assim, o seu caráter contraditório.

Se consideramos o esquema analítico de Paulani (2012; 2013), que supõe diferentes fases de inserção externa da economia brasileira na acumulação capitalista mundial, é possível identificar que o caráter da dependência brasileira se modifica historicamente de acordo com as formas de acumulação postas em marcha pelo centro. Primeiro, há a existência do Brasil enquanto colônia, instrumento de “acumulação primitiva” da metrópole. Em

seguida, o país se especializa enquanto economia de exportação de produtos primários, funcionando como pilar sustentador do processo de consolidação da acumulação capitalista nos países centrais. A terceira fase, a partir da década de 1930, se caracteriza pela construção de uma economia autônoma fundamentada na capacidade do Estado de promover a acumulação. É nessa fase que a industrialização se torna o motor de desenvolvimento das forças produtivas no Brasil.

Não por acaso, é nesse mesmo período que o processo de acumulação de capital no centro do capitalismo encontra a necessidade de se reinventar, procurando na periferia formas mais rentáveis de valorização. Assim, a entrada massiva de capital estrangeiro no Brasil ocorre de maneira a forjar um amálgama do capital nacional com o capital estrangeiro, de forma a possibilitar que o centro capitalista passasse a ditar – de maneira mais direta – a dinâmica do processo de industrialização da periferia. O elemento emblemático dessa fase é, conforme Paulani (2012; 2013), o início da crônica dependência brasileira de “poupança externa”, uma vez que os setores industriais modernos advindos do centro capitalista teriam progressivamente fragilizado a situação do balanço de pagamentos brasileiro.

O final dessa terceira fase é marcada pelos limites encontrados pelo fluxo de capital internacional nas institucionalidades acordadas durante o pós-guerra. A alteração do regime de acumulação mundial vigente, o qual fornece as bases para o despontar da financeirização contemporânea é acompanhado, no caso brasileiro, por uma nova fase de inserção, dessa vez condicionada ao funcionamento desse novo regime, isto é, à crescente necessidade de valorização do capital financeiro oriundo do centro do capitalismo. Esse capital teria encontrado, no processo de industrialização brasileiro, uma forma de garantir sua valorização por meio dos empréstimos que financiavam os empreendimentos. Na transição para a década de 1980, a crise da dívida externa e a necessidade de adaptação às novas diretrizes de política econômica, o Brasil tornou-se efetivamente “plataforma de valorização financeira”, dando início à quinta fase.

Pode-se notar que o período entre 1960 e 1970 se encontra na transição entre a terceira e a quarta fase do esquema organizado por Paulani. Na verdade

– e esse é um dos pontos fundamentais aqui – é justamente esse período de transição que, na nossa opinião, pode oferecer explicações acerca da hipótese previamente apresentada. Assim, as próximas seções propõem a existência de uma conexão estrutural entre a ocorrência do “milagre” brasileiro e a transição para o RAPF em termos mundiais. Esse vínculo é entendido a partir da associação de alguns aspectos característicos da economia política internacional na transição da década de 1960 para 1970 com os condicionantes peculiares que propiciaram à economia brasileira a retomada do crescimento econômico após um período de desaceleração. A intenção é mostrar que as altas taxas de crescimento do “milagre” econômico podem ser avaliadas a partir de uma noção mais ampla, que considera não apenas a conjuntura doméstica e internacional da época, mas também tendências e alterações mais estruturais, historicamente relevantes em termos de longa duração.

3 A ordem de Bretton Woods, periferia e desenvolvimento: os antecedentes da acumulação financeira

Esta seção se limita a compreender como os acordos de Bretton Woods de 1944 estão associados às formas de regulação da acumulação de capital à época e forneceram condições para que o Brasil, enquanto membro da periferia capitalista, pudesse continuar seu processo de industrialização. Em nosso esquema analítico, a ordem de Bretton Woods – regras, práticas econômicas, instituições – serve como simplificação do funcionamento do regime de acumulação de capital que se estabelece nos anos 1940 e começa ruir no início dos anos 1970²⁶⁶. Nesse sentido, seu desmonte aparece como indicativo do

²⁶⁶ Os acordos de Bretton Woods endereçavam três obstáculos do período entreguerras: o protecionismo comercial, as desvalorizações competitivas das taxas de câmbio e a instabilidade dessas taxas. A ideia geral era instituir o livre comércio entre os países signatários e assegurar sua estabilidade a partir de um controle sobre os movimentos especulativos de capitais. Para tanto, propôs-se uma combinação entre taxas de câmbio fixas próprias do padrão-ouro e uma maior flexibilidade para lidar com choques reais na economia via conversibilidade monetária. Após instituída a conversibilidade em 1958 e estando o sistema, de fato, em operação, seu funcionamento foi diferente do imaginado: ao invés de um esquema de taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, instituiu-se um sistema de câmbio fixo *de facto*, em que o dólar norte-americano, por ser a única moeda atrelada ao ouro, servia de referência para as taxas de câmbio de outras moedas. Nesse contexto, encorajaram-se os controles de capitais, os quais foram adotados por grande parte dos países membros de forma a conter uma crescente mobilidade de capitais

esgotamento do regime de acumulação anterior e da inauguração do RAPF. Esse fato, embora pouco discutido, parece consensual na literatura sobre financeirização: o fim dos acordos de Bretton Woods representou a abertura de novas frentes de valorização do capital financeiro em termos mundiais²⁶⁷.

Helleiner (2006) ressalta que a ordem de Bretton Woods se opunha à chamada tradição liberal do *laissez-faire* que regia ao padrão dominante das relações internacionais no período anterior²⁶⁸. Sua instituição assumiu a defesa de uma estratégia de ingerência econômica intervencionista como forma de garantir o crescimento econômico com estabilidade, estando associada, portanto, ao nascimento do *welfare state* nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Essa mudança de orientação parece ter sido fundamentada pelo que o autor chama de visão “*liberal embedded*”, uma orientação de política externa do governo e das elites norte-americanas que praticava e defendia uma combinação entre um liberalismo internacional clássico e um intervencionismo econômico doméstico, garantindo autonomia de gestão macroeconômica aos governos por meio do uso de controle de capitais e de ajustamentos das taxas de câmbio. A origem dessa orientação remontaria às experiências de cooperação econômica entre os Estados Unidos e a América Latina ao longo das décadas de 1930 e 1940. Como parte da doutrina da boa-vizinhança de Roosevelt, essa cooperação teria sido pautada por uma postura não-intervencionista e por um maior estreitamento dos laços econômicos na região, o que incluía uma maior tolerância com as políticas de industrialização por substituição de importações levadas a cabo pelos países latino-americanos.

Eram várias as razões para esse direcionamento da política externa norte-americana: evitar excessos estatizantes associados ao nazismo ou ao comunismo na América Latina, preservar os interesses comerciais das empresas norte-americanas e, inclusive, exportar o *New Deal* como forma de gestão econômica, reconhecendo a importância do crescimento econômico via intervenção estatal. Essa orientação teria cumprido um importante papel na

especulativos que surgiu dessa configuração de Bretton Woods (BORDO; EICHENGREEN, 1993; BORDO, 2017).

²⁶⁷ Ver Helleiner (1994); Paulani e Pato (2005); Vernengo (2006); Chesnais (2016).

²⁶⁸ Isso é expresso pela adoção de controles cambiais como uma política deliberada, parte de um projeto keynesiano de gestão macroeconômica, visto com simpatia pelas classes industriais desses países e rejeitado pelas classes financeiras. Ver Helleiner (1994).

concepção norte-americana sobre os acordos de Bretton Woods, o que explicaria, para Helleiner (2006), o apoio massivo dos países latino-americanos às propostas de Harry Dexter White em 1944. Embora o fim da Era Roosevelt tenha relegado essa dimensão de Bretton Woods a um segundo plano, uma vez que a recuperação europeia via Plano Marshall tornou-se prioridade para o governo norte-americano, Helleiner (2006; 2015) aponta para uma retomada desse debate na transição entre as décadas de 1950 e 1960, principalmente a partir da defesa do processo de substituição de importações manifestada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A discussão realizada por Helleiner (2006; 2015) permite supor que a ordem proposta pelos acordos de Bretton Woods se orientava a partir de premissas que toleravam e até beneficiavam, independentemente da intencionalidade, a condução de políticas industrializantes na periferia do sistema capitalista. Os controles de capitais e o ajustamento cambial parecem ser indicativos dessa possibilidade, que é reforçada quando se concebe que a institucionalidade de Bretton Woods trouxe consigo uma contenção da movimentação do capital financeiro nas praças globais, evidenciando sua oposição às elites financeiras responsabilizadas pela crise da década de 1930 nos países centrais.

Se, portanto, concebermos essa percepção à luz da seção anterior, pode-se sugerir que o desmantelamento da ordem de Bretton Woods representou mais do que o fim de um acordo monetário, guardando certa conexão com a transição para um regime de acumulação predominantemente financeira. Com efeito, o fim da conversibilidade do dólar norte-americano em ouro em 1971 e a instituição do câmbio flutuante em 1973 permitiu o surgimento de um verdadeiro mercado monetário, o que gerou um crescimento considerável das atividades bancárias. Moedas, títulos e ações tornaram-se ativos de relevância nos portfólios dos bancos e dos fundos de investimento. Além disso, o câmbio flutuante incentivou a criação de diversos instrumentos financeiros que procuravam garantir as operações das empresas transnacionais, o que levou ao fortalecimento dos setores financeiros de empresas não-financeiras (CHESNAIS, 2006).

Em termos teóricos, seguindo Paulani e Muller (2010, p. 811), podemos supor que o rompimento da convertibilidade do dólar em ouro em 1971 determina, efetivamente, a superação da condição simbólica do dinheiro, ainda associada à noção de mercadoria²⁶⁹. A partir de então, o dinheiro, na figura do dólar norte-americano, torna-se “signo completamente autonomizado ante as coisas que representa: as mercadorias”. Essa passagem ocorre justamente à medida que o capital assume sua posição autônoma completa, desassociando-se, assim como o dinheiro, das coisas que representa. Essa seria a “modernidade do capital”, em que o dinheiro, por abandonar as mercadorias, assume completamente sua posição de mercadoria, atingindo sua maioria como capital portador de juros. Nesse contexto, o capital ultrapassa mais uma vez as fronteiras nacionais e se torna “por excelência, capital financeiro internacional”²⁷⁰, demonstrando um movimento progressivo de efetivação da burguesia como “classe capitalista mundial, ou seja, como classe financeira transnacional, que tem, portanto, o mundo inteiro como seu espaço vital” (PRADO, 2015, p.29-30).

Em resumo, o fim dos acordos de Bretton Woods parece ter um significado mais profundo do que o mero abandono do padrão ouro-dólar e de sua substituição por taxas de câmbio flutuantes. As consequências desse fato sobre a periferia não são imediatas, mas se manifestam progressivamente, à medida que se instaura efetivamente o RAPF. O principal fundamento desse rompimento parece ser a perda da autonomia dos governos periféricos sobre a política cambial, o que está associado a movimentos de sobrevalorização das moedas nacionais, a crescentes déficits nas contas correntes e crises nos balanços de pagamentos, verificáveis com mais clareza a partir dos anos 1980 (PAULANI, 2013). Considerando a estrutura econômica de países como o Brasil, a adoção de um regime de taxas de câmbio flutuantes, ao estar associada à uma elevação das taxas de juros para atração de investimento externo e, portanto, à

²⁶⁹ Segundo Paulani e Müller (2010, p.804), aqui vale uma distinção entre símbolo e signo. O símbolo disporia de uma ambiguidade: por um lado, ele mostraria a representação subjetiva que é dada por alguém a algum objeto; por outro, ele seria, ainda assim, uma imagem vinculada à existência do objeto sem a interferência da determinação do sujeito. O signo, por sua vez, possuiria uma conexão arbitrária entre o significado subjetivo do objeto e sua existência, aparecendo em um ambiente autônomo, cujas regras e lógicas são próprias e não associadas à própria imagem que o objeto possui para si.

²⁷⁰ Prado (2015, p. 29).

uma estratégia de crescimento via poupança externa, parece barrar ou até mesmo impedir a continuidade do processo de industrialização e o crescimento por vias autônomas (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007; PAULANI, 2013).

Não é objeto desse artigo a discussão desses efeitos posteriores à década de 1970, embora seja necessário ressaltar a importância do esgotamento progressivo da ordem de Bretton Woods para o desenvolvimento da periferia. Para o argumento aqui desenvolvido, importa apenas reconhecer que os controles de capital, a autonomia sobre a política cambial, o papel desempenhado pelas instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e a visão “*liberal embedded*”, ou, em outras palavras, o *mainstream* keynesiano do pós-guerra, condicionaram o processo de substituição de importações brasileiro. Ao mesmo tempo, importa atentar que o “milagre” econômico brasileiro ocorreu em um contexto de crescente expansão dos mercados monetários internacionais e de uma pressão significativa sobre o funcionamento do esquema de Bretton Woods, que viria a ter sua cláusula pétrea da conversibilidade ouro-dólar rompida em 1971, inaugurando as bases de uma nova fase de liberalização e desregulamentação financeira. Não há, aqui, a intenção de associar esses fenômenos por ligações causais diretas e primárias. Todavia, desconsiderar essa coincidência temporal e, mais ainda, as consequências a longo prazo desses eventos para a acumulação de capital no Brasil e no resto do mundo, não parece ser uma escolha analítica adequada quando o objetivo é compreender a inserção externa da periferia em um regime de acumulação predominantemente financeira.

4 Forjando o “milagre” econômico: eurodólares, flexibilização cambial e endividamento externo

Sabe-se que o período conhecido como “milagre” econômico brasileiro ocorreu entre os anos de 1968 a 1973 e foi caracterizado como um momento de altas taxas de crescimento sob uma situação de preços estáveis e melhora na situação do balanço de pagamentos, incorrendo em ganhos de produtividade efetivos que não foram incorporados pela força de trabalho brasileira. Representou, portanto, um período de alto crescimento econômico

com aumento da concentração de renda (HERMANN, 2005; VELOSO; VILELA; GIAMBIAGI, 2008). Essa conjuntura foi marcada pelo aumento da taxa de investimento e da taxa de lucro, as quais estão associadas à consolidação do processo de construção de uma indústria de bens duráveis brasileira. Houve também aumento nas exportações, principalmente de produtos industrializados e nas importações, em especial de bens de capital e insumos (CANO, 2004; PRADO, 2017).

TABELA 1271: Alguns indicadores do “milagre” econômico.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Taxa de crescimento do PIB (%)	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14,0
Crescimento das Exportações (%)	13,7	22,9	18,5	6,0	37,4	55,3
Crescimento das Importações (%)	28,7	7,4	25,8	29,5	30,3	46,3
Saldo em Conta Corrente (US\$ mi)	-582	-364	-839	-	-1.688	-2.085
				1.630		
Saldo do Balanço de Pagamentos (US\$ mi)	97	531	534	537	2.538	2.380
Dívida Externa Bruta (US\$ mi)	4.09	4.63	6.24	8.284	11.46	14.85
	2	5	0		4	7
Reservas Internacionais (US\$ mi)	257	656	1.18	1.723	4.183	6.416
			7			

São três os principais fatores condicionantes desse momento do processo de industrialização brasileiro. O primeiro são reformas administrativas estruturais ocorridas nos primeiros anos do regime militar brasileiro, especialmente aquelas associadas ao sistema tributário e ao sistema financeiro (HERMANN, 2005). Essas reformas possibilitaram, em algum grau, a recuperação da capacidade de investimento público e privado, fornecendo condições específicas para a ocupação da capacidade instalada da economia

²⁷¹ Ipeadata, Secex, Banco Central do Brasil. Ver: Veloso, Vilela e Giambiagi 2008.

(TAVARES; SERRA, 1973). O segundo é a autenticidade da política econômica, em especial no que diz respeito à introdução do regime de minidesvalorizações cambiais e a uma política monetária menos restritiva. O terceiro, por fim, é o aumento da liquidez internacional, que proporcionou a expansão do investimento externo direto e do crédito em moeda internacional, sob uma lógica de endividamento externo (VELOSO; VILELA; GIAMBIAGI, 2008). Independentemente de qual desses motores cumpriu maior papel no sentido de determinar as especificidades que caracterizam o “milagre” econômico, é possível sugerir que todos eles têm relação com o processo de financeirização, em maior ou menor grau.

4.1 Reforma do Sistema Financeiro e desenvolvimento do mercado de capitais

O atraso dos setores bancário e de intermediação financeira brasileiros em comparação ao dos países desenvolvidos era considerável, o que facilitou o reconhecimento de que uma das demandas para retomar o crescimento era a reorganização da oferta e do controle do crédito na economia, especialmente associado ao mercado privado (HERMANN, 2005; TAVARES; ASSIS, 1985). Na avaliação de Tavares e Assis (1985), a gestão Campos-Bulhões tinha como objetivo central a criação de um mercado de crédito externo para as empresas brasileiras e fundamentar aquilo que, em 1968, com a adoção do regime de minidesvalorizações cambiais, iria se tornar um sistema financeiro integrado com o resto do mundo. A intenção era gerar crescimento econômico a partir da construção de um ambiente de confiança para o investimento externo no mercado privado, mesmo que isso fosse feito às custas do Estado brasileiro e de forma muito peculiar. Por meio da estatização dos serviços públicos básicos – eletricidade e telefonia, por exemplo – a gestão Campos-Bulhões descongelava os recursos externos investidos no país, direcionando-os para outros setores. Para efetivar essas estatizações, todavia, pagava-se um preço mais alto do que o de mercado e arcava-se com multas que, na prática, serviam para reduzir as perdas dos investidores externos (TAVARES; ASSIS, 1985).

As reformas no setor financeiro ocorridas entre 1964 e 1968 tinham o intuito de criar condições de financiamento ao processo de industrialização vigente, mantendo sob controle o avanço da inflação. Foi durante esse período que se criou o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional (CMN), que passava a atuar como regulador do sistema financeiro nacional (HERMANN, 2005). Em 1964, criou-se o Banco Nacional de Habitação que permitiu a estruturação de um sistema de crédito imobiliário e a emissão de letras imobiliárias. Em 1965, entrou em vigor a Lei nº 4.728, que buscava regulamentar e modernizar diversos aspectos problemáticos do mercado de capitais. A intenção era melhorar as condições creditícias de longo prazo disponíveis para os empresários brasileiros, visando expandir o processo de acumulação de capital. O desenvolvimento do mercado de ações era baseado em uma política de incentivo à formação de poupança individual, incentivada via deduções no imposto de renda para aqueles dispostos a alocar recursos nos mercados de ações (BRASIL, 1965; MACARINI, 2008). Em 1967, o CMN decidiu pela resolução nº 63 do Banco Central do Brasil, que liberou os bancos de investimento públicos e privados e os bancos comerciais para a contratação de empréstimos externos de forma direta, de maneira a repassar a empresas domésticas que não tinham condições de acessar as praças internacionais (BRASIL, 1967; TAVARES; ASSIS, 1985).

A partir de 1968, a reestruturação financeira direcionou-se efetivamente para o mercado de capitais, tendo, conforme Tavares (1972), uma funcionalidade que já extrapolava os problemas de financiamento da produção. O objetivo consistia em mobilizar o capital investido em atividades produtivas, dinamizando sua valorização por meio do seu direcionamento ao mercado financeiro. Essa estrutura financeira que vinha sendo montada no Brasil parecia se ajustar às condições requeridas pelo sistema financeiro internacional: os bancos de investimento agiam em conjunto aos bancos comerciais como agentes acionários; as corretoras e distribuidoras se encarregavam de negociar títulos de renda fixa, unindo setor privado e setor público nacional à dinâmica de negociações financeiras que crescia internacionalmente graças ao mercado de eurodólares. Ainda neste ano, foram ampliados os incentivos à compra de ações por meio de políticas de redução da carga tributária (MACARINI, 2008).

Entre 1969 e 1971, houve um aumento expressivo, embora oscilante, nos movimentos realizados na bolsa de valores, que atingiam altos níveis de rendimento. Dada a postura do governo, que declarava a importância do mercado de ações para a retomada do crescimento brasileiro, as políticas de incentivo realizadas ao longo dos anos anteriores pareceram ter efetivamente deslançado o mercado de capitais no Brasil, ao mesmo tempo em a atividade econômica retomava seu crescimento no período do “milagre”. Por mais que a dinamização do mercado de capitais brasileiro do período tenha perdido seu fôlego já em 1972 e que sua importância para a ocorrência do “milagre” seja questionável, Macarini (2008) avalia que houve uma deliberada e, de certa forma, arriscada decisão do governo de obter um rápido desenvolvimento dos mercados de capitais no Brasil na transição entre as décadas de 1960 e 1970.

4.2 Política cambial e endividamento externo

Uma vez ilustrada a dimensão da reforma no sistema financeiro, importa retomar as questões do câmbio e do endividamento externo, tendo em vista as condições favoráveis de liquidez internacional. O principal ponto a ser analisado aqui é o surgimento do mercado de eurodólares entre os anos 1950 e 1960. Esse mercado era parte integrante do mercado monetário europeu, podendo ser compreendido como uma rede de transações monetárias de crédito intermediadas por bancos comerciais. A particularidade desse mercado, todavia, é que ele era baseado no eurodólar, um instrumento financeiro que consistia em um depósito de moeda estrangeira (no caso, o dólar) em um banco comercial não norte-americano e fora do território dos Estados Unidos (SWOBODA, 1968).

O estabelecimento do mercado de eurodólares esteve associado ao *modus operandi* da ordem de Bretton Woods, sendo possível destacar dois fatores fundamentais para seu surgimento e expansão. O primeiro é adoção da conversibilidade monetária da conta corrente dos países membros e da permissão da instituição de controles para conter as oscilações associadas às taxas de câmbio²⁷². Para entender sua relevância, é preciso assumir que a conjuntura do pós-guerra indicava uma alteração na configuração de poder

²⁷² Para uma discussão do conceito de conversibilidade, ver Arraes (1994).

econômico e político mundial, em que a dinâmica de transição entre o dólar norte-americano e a libra esterlina britânica era indicativo de alterações estruturais da acumulação de capital mundial (ARRIGHI, 1996). A adoção da conversibilidade monetária representou uma crescente pressão sobre o balanço de pagamentos britânico, forçando o governo a adotar controles cambiais. Em 1957, diante de uma fuga de capitais que forçou o governo britânico a queimar parte das reservas disponíveis, resolveu-se adotar uma maior restrição com relação à utilização da libra esterlina em pagamentos internacionais, limitando o crédito a terceiros para financiamento do comércio fora da área da libra e limitando a compra de títulos em moeda estrangeira. Como Bretton Woods havia definido o dólar como a moeda de referência em relação ao ouro, seu caráter de principal reserva de valor foi fundamental para que os bancos britânicos decidissem manter seus mecanismos de crédito, mas a partir de então em ativos denominados em dólares. Assim, os depósitos de dólares existentes desde a Segunda Guerra nos bancos comerciais londrinos foram lançados ao mercado como crédito comercial. A inauguração desse mercado possibilitou a criação de um mercado de negociação de títulos de crédito em dólares, que ficou conhecido como mercado *eurobond* (HELLEINER, 1994; SCHENK, 1998).

O segundo fator que explica o surgimento do mercado de eurodólares remete à institucionalidade da economia norte-americana à época. Sob regência da Regulação Q, que limitava o pagamento de juros por parte dos bancos comerciais aos depósitos bancários nos Estados Unidos, os detentores de dólares, principalmente as multinacionais norte-americanas, eram incentivados a alocar seus recursos em bancos europeus, de forma a possibilitar a maior mobilidade e a maior valorização desse capital. Além disso, a trajetória crescente do déficit externo norte-americano encontrou no mercado de eurodólares, isto é, na transformação do título denominado em dólar em uma mercadoria, uma forma de resistir ao ajuste no balanço de pagamentos e evitar a conversão de dólar em ouro e o esvaziamento das reservas de *Fort Knox* (WELLS, 1973; HELLEINER, 1994). Em 1970, o governo norte-americano optou por uma política monetária expansionista, derrubando as taxas de juros e elevando consideravelmente a liquidez no mercado de eurodólares. Diante de um cenário incerto com relação à estabilidade cambial, os bancos centrais europeus foram forçados a absorver

esses dólares entrantes frente à hesitação dos agentes privados de conservar depósitos na forma de eurodólares. Com o fim da conversibilidade do dólar em ouro em 1971, esse excesso de capital dinheiro encontra, enfim, possibilidade de se deslocar mais livremente rumo a uma maior valorização (WELLS, 1973).

É aqui que a periferia começa, em tese, a cumprir o novo papel de que é incumbido no processo de transição do regime de acumulação. Até 1969, a falta de recursos disponíveis em dólares e a dificuldade de angariar receitas impedia que os países periféricos como o Brasil se apresentassem como destinos aceitáveis de recursos privados, estando, portanto, sujeitos a outros mecanismos de financiamento, como os empréstimos do Banco Mundial (WELLS, 1973). Com o surgimento do mercado de eurodólares, surge a oportunidade para esses países de desenvolverem mecanismos de captação de recursos externos privados, inserindo-se de fato no mercado financeiro internacional.

Vale, nesse ponto, uma digressão no sentido de explicitar como a ordem de Bretton Woods atuava sobre as condições de política econômica brasileira em relação ao mercado externo. Ao que parece, para haver compatibilidade entre a ordem de Bretton Woods e o processo de substituição de importações ao longo do pós-guerra foram necessários alguns ajustes. Após assinados os acordos, o cruzeiro brasileiro foi fixado em relação ao dólar, valendo US\$ 18,50. Essa cotação assemelhava-se àquela que antecedeu à Segunda Guerra, o que representou uma valorização real da moeda brasileira. Dados os riscos associados ao balanço de pagamentos e a dificuldade de retomar o crescimento via substituição das importações, o governo Dutra (1946-1951) optou pelo “contingenciamento de importações”, uma medida que mantinha a taxa de câmbio fixa, mas administrava a escassez de dólares por meio de licenças prévias concedidas de acordo com a essencialidade dos produtos importados, beneficiando os bens de capital em detrimento dos bens de consumo (FONSECA, 2010, p.26).

Outro exemplo é o segundo mandato de Vargas (1951-1954), quando o critério da essencialidade foi aprimorado por um sistema que o combinava com desvalorizações cambiais de modo a privilegiar a importação de bens de capital e insumos, “administrando ganhos e perdas decorrentes da crise cambial

segundo um critério nitidamente político e pró-desenvolvimento” de forma a compatibilizar uma solução para a crise do balanço de pagamentos com o crescimento econômico (FONSECA, 2010, p.45). No início da década de 1960, adotou-se um mecanismo de ajustamento esporádico da taxa de câmbio, que permitia sua desvalorização em até 10% de forma a conter os efeitos nocivos da inflação. Essas maxidesvalorizações causavam uma defasagem entre a taxa de câmbio e o nível de preços ao longo dos períodos em que não ocorria o reajuste. Quando o fim do período sem reajuste se aproximava, o fluxo comercial e de capitais sofria alterações, respondendo às expectativas dos agentes em relação as taxas mais ou menos favoráveis e causando prejuízos à economia brasileira (ARBEX; ALMEIDA; FONTES, 2000).

A partir de 1968, a política cambial brasileira assumiu uma nova postura, indo na contramão do que era defendido por alguns membros do governo e pelo próprio Fundo Monetário Internacional. Sob o comando de Delfim Netto, a reorientação cambial se deu no sentido de abandonar as maxidesvalorizações e colocar em prática uma “taxa flexível de câmbio”²⁷³, o que mais tarde ficou conhecido como “minidesvalorizações” cambiais. Estas consistiam em pequenas alterações no valor do cruzeiro em relação ao dólar em curtos espaços de tempo, que obedeciam a certos princípios: a diferença entre a inflação brasileira e a inflação dos principais parceiros comerciais do Brasil, o diferencial de juros doméstico e internacional, a situação do balanço de pagamentos, a posição dos investimentos externos, entre outros. A vantagem das minidesvalorizações era reduzir o risco cambial dos envolvidos no comércio e nos investimentos, beneficiando o setor exportador e as operações internacionais de crédito. Com a redução do risco cambial, as empresas privadas e públicas poderiam buscar, com maior folga, empréstimos no mercado monetário externo, onde as taxas de juros eram menores e os fundos de longo prazo mais abundantes (SUPLICY, 1974).

²⁷³ Nas palavras de Paulo H. Pereira Lira, diretor da área externa do Banco Central entre 1968 e 1974, “em agosto, se fez o sistema da taxa flexível de câmbio, que não era... era um sistema inteiramente heterodoxo. O Fundo não aceitava esse sistema de taxa de câmbio. Não era reconhecido. O Brasil era considerado uma espécie de ovelha negra. E o Fundo aceitava aquele negócio, porque não estávamos dependendo do Fundo naquela época e, então, podíamos fazer o que queríamos.” Ver Lira (1990, p.33).

É assim que parece se dar efetivamente a conexão entre o Brasil e o mercado de eurodólares. A política de minidesvalorizações coincidia com um projeto deliberado de endividamento externo inaugurado pelo governo brasileiro, uma exceção em comparação a outros países na América Latina à época (LIRA, 1990; BENAKOUCHE, 2013). A alteração no regime cambial permitia aos agentes alinhar melhor suas expectativas, uma vez que as pequenas desvalorizações facilitavam o cálculo dos juros a serem pagos tanto em cruzeiros quanto em moeda estrangeira e, assim, abria-se a opção de que o mercado privado brasileiro se engajasse de forma segura em empréstimos no exterior. A política de endividamento iniciada em 1968 é tida como deliberada porque foi assentada na ideia de que o crescimento econômico poderia ser recuperado por meio de “poupança externa”, dada a baixa disponibilidade de poupança doméstica. Nesse sentido, receber recursos do exterior era desejável: o problema não era possuir uma dívida externa, mas sim administrá-la mal (BENAKOUCHE, 2013). A alteração na política cambial estimulou as empresas e os bancos a adquirirem empréstimos em moedas estrangeiras, que se tornariam progressivamente mais relevantes na composição do passivo bancário. A liquidez internacional do mercado de eurodólares combinada com a busca doméstica por empréstimos fora do país provocou um excesso de dólares que foram sendo acumulados como reservas cambiais. Com isso, foi possível manter o nível de atividade econômica por um período mais estendido, sem que houvesse pressões sobre o balanço de pagamentos. De fato, a absorção de um crescente montante de crédito, a taxas de juros baixas no mercado de eurodólares, permitiu sua utilização de forma a acumular reservas. Essa medida não-convencional permitiu viabilizar o aumento da dívida externa no médio prazo e uma melhor condução desse endividamento (TAVARES; ASSIS, 1985; BENAKOUCHE, 2013).

O crescimento econômico do período do “milagre” foi sustentado por, dentre outros fatores, uma política de endividamento e de gestão de reservas que impediu eventuais crises no balanço de pagamentos e, com isso, interrupções abruptas na atividade econômica. Essa opção pelo endividamento, portanto, era assegurada enquanto política efetiva na medida em que fosse possível prever os impactos dos recursos externos sobre o balanço de

pagamentos. Uma vez que ela representava, na prática, importação de capital, sua gestão necessitava contar com déficits anuais na conta corrente, que eram compensados pela absorção de poupança externa, deixando o balanço de pagamentos relativamente em equilíbrio. Essa política só era possível se o fluxo de recursos externos fosse contínuo e sustentado, o que, em contrapartida, só ocorria se houvesse um clima de confiança favorável para o investidor de fora do país. É nesse sentido que as minidesvalorizações cambiais eram fundamentais para tal opção de política de crescimento (BENAKOUCHE, 2013).

4.3. Em busca de uma síntese: pensando o “milagre” brasileiro no contexto de financeirização

As subseções anteriores mostraram algumas particularidades da industrialização brasileira sob uma perspectiva associada à inserção externa da periferia. Em primeiro lugar, destacou-se que a ordem de Bretton Woods parecia reunir as condições propícias para que fosse possível, à periferia, conduzir processos deliberados de industrialização. Tal fato refere-se não apenas aos mecanismos de política econômica efetivos que foram acordados em Bretton Woods – controle de capitais, ajustamento cambial, autonomia das decisões de política econômica – mas também à própria concepção de gestão macroeconômica dominante, que fundamentava a ideia do *welfare state* em oposição à aventura financeira e à instabilidade monetária do início do século XX. Havia, assim, certo consenso de que o intervencionismo estatal era necessário em algum grau, de forma a manter o crescimento econômico e o pleno emprego sob certa estabilidade. Como propõe Helleiner (2006), essa visão “*liberal embedded*” marcou as relações Estados Unidos-América Latina a partir de 1930 e esteve presente na consolidação dos acordos de Bretton Woods.

Embora seja complicado medir o grau de influência que essa condição estrutural exerceu sobre a industrialização brasileira, o fato é que havia uma maior tolerância com as políticas de substituição de importações (HELLEINER, 1994). É curioso perceber, todavia, que Bretton Woods fornecia vantagens e desvantagens ao Brasil, no que diz respeito à condução desse processo de industrialização: por um lado, por meio da autonomia sobre a política cambial e

da possibilidade de ajustamento, os governos brasileiros tiveram condições de gerir à taxa de câmbio fixa de forma a beneficiar seus objetivos, garantindo que o processo de substituição de importações continuasse a ocorrer. Por outro lado, Bretton Woods impunha ao cruzeiro brasileiro uma taxa sobrevalorizada em relação ao dólar, bem como limitava, por meio de sua institucionalidade, as condições de liquidez suficientes para gerar a poupança que, conforme os economistas da época, era necessária para dar continuidade ao crescimento.

Nesse sentido, pode-se dizer que a ordem instituída por Bretton Woods e a industrialização brasileira entre as décadas de 1960 e 1970 se relacionam a partir de uma lógica contraditória. Ao que parece, os elementos resumidos nos últimos parágrafos permitiam – e vale reconhecer a especificidade histórica desse período – articular desenvolvimento econômico da periferia com uma política deliberadamente industrializante, que contava com a participação do Estado e que se apoiava em certa autonomia da política econômica para adaptar as forças de mercado às necessidades específicas do crescimento com estabilidade. Por outro lado, todavia, pode-se propor que o “milagre” econômico foi possível, em parte, graças a uma série de transformações domésticas e internacionais que indicavam uma mudança nas formas específicas de acumulação de capital, estando associadas ao início do processo de financeirização tanto no Brasil quanto no mundo.

Os problemas da gestão monetária de Bretton Woods levaram à formação do mercado de eurodólares, que rapidamente iria fundamentar uma rede de movimentação de capitais cuja consequência seria minar os esquemas de conversibilidade em 1971. Esse mercado permitiu ao capital dinheiro, antes limitado pelos controles de capitais, a abertura de novos espaços de valorização, sendo o Brasil fundamental nesse aspecto. Do lado brasileiro, a necessidade de promover o crescimento econômico encontrou nesse novo mercado monetário em formação a possibilidade de acesso a melhores condições de crédito. Para facilitar o acesso aos eurodólares e dinamizar o fluxo doméstico de crédito, foram conduzidas reformas estruturais no sistema financeiro, deliberadamente direcionadas para o desenvolvimento dos bancos e instituições financeiras, bem como para a instauração de um mercado dinâmico de capitais.

O fato mais marcante, no entanto, consiste na adoção de um regime cambial mais flexível como pré-condição para a recuperação do crescimento econômico brasileiro. A escolha da equipe de Delfim Netto é emblemática porque indica um rompimento com os acordos de Bretton Woods ainda em 1968, três anos antes do efetivo fim da conversibilidade ouro-dólar. Se considerarmos que o fim da conversibilidade tem o significado apresentado na primeira subseção, pode-se propor que há, na decisão do governo brasileiro, certa antecipação histórica cujo fundamento encontra-se em bases mais estruturais. Em outras palavras, se consideramos as minidesvalorizações cambiais como parte de um projeto mais amplo de promoção do crescimento econômico e que, para isso, era necessário contar com uma política deliberada de financiamento externo, pode-se defender a hipótese de que a decisão do governo brasileiro, ao reduzir os riscos sobre a valorização do capital investido e ao fomentar a dependência de recursos externos para a continuação do processo de industrialização, abriu espaço a uma nova forma de acumulação de capital e à adoção de uma nova forma de inserção externa. Parecem fundamentar-se, nesse momento, tanto a lógica do crescimento com endividamento externo, quanto o papel de plataforma de valorização financeira a ser cumprido pelo Brasil no RAPF.

5 Considerações finais

As altas taxas de crescimento do “milagre” econômico brasileiro mostraram que a estagnação da economia brasileira no início dos anos 1960 era, como avaliaram Tavares e Serra, um período cíclico de rearranjos das forças responsáveis pela acumulação de capital. Esse retorno ao crescimento, todavia, não parece ter se dado a partir dos mesmos fundamentos que caracterizaram o processo de substituição de importações até então. A partir de uma combinação entre autoritarismo político, reformas estruturais, e condições externas favoráveis, foi possível ao Brasil sustentar uma trajetória de crescimento com inflação controlada e sem pressão sobre o balanço de pagamentos, o que chama atenção para um país de condição periférica. Procurou-se mostrar aqui que essa peculiaridade do “milagre” econômico precisa ser compreendida a partir da percepção de mudanças sistêmicas no processo de acumulação de capital

mundial, uma vez que não é possível conceber a economia brasileira sem considerar os aspectos históricos de sua inserção externa dependente.

A principal hipótese trabalhada consistiu na percepção de que a maneira encontrada – consciente ou não – de retomar o crescimento econômico e dar continuidade a industrialização no Brasil foi abrir espaço para que o capital a juros, principalmente de origem externa, encontrasse possibilidades de valorização. Mais do que isso, se atentarmos para as reformas do sistema financeiro nacional, para a busca deliberada por financiamento externo e para a instauração da política de minidesvalorizações cambiais, parece ser possível afirmar que o “milagre” econômico ocorre em paralelo a uma alteração tanto nas condições de inserção externa do Brasil quanto nas condições dispostas pela economia política internacional para a acumulação de capital. Em outras palavras, as transformações que condicionam, em parte, o “milagre” brasileiro parecem estar relacionadas com a fundamentação das bases de um regime de acumulação predominantemente financeira em escala mundial e, para além disso, de uma nova fase de inserção externa, marcada pela “servidão financeira”. Isso não significa afirmar que o “milagre” econômico é um marco para esse processo, mas apenas que, de alguma forma, o processo de industrialização brasileira pôde continuar assimilando as vantagens para a valorização do capital que representavam, à época, o mercado de eurodólares, a estruturação de um sistema financeiro moderno, a adoção de um câmbio mais flexível, a elevação da dívida externa, entre outros fatores.

A análise realizada foi breve e, para uma argumentação mais precisa dessa transição, seria necessária uma apreciação mais detalhada não apenas do “milagre” e de seus antecedentes, mas também dos efeitos do choque do petróleo de 1973, da decisão pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e do choque dos juros nos Estados Unidos 1979. Pensar essa reconstrução histórica à luz da transição para um regime de acumulação predominantemente financeira – que se coloca aqui como agenda de pesquisa futura – abre as possibilidades de encontrar respostas mais robustas para as hipóteses aqui expostas e pode permitir uma compreensão mais sistêmica sobre o sentido da industrialização brasileira.

6 Referências

- ALMEIDA, M.; FONTES, R.; ARBEX, M. Retrospectiva Dos Regimes Cambiais Brasileiros Com Ênfase Em Bandas de câmbio. *Ensaio FEE*, v.21, n.1, pp.7–43, 2000.
- ARRAES, M.C. O Conceito de Conversibilidade: Uma Perspectiva Histórica. mimeo. 1994.
- ARRIGHI, G. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- BRASIL. Resolução nº 63 do Banco Central do Brasil, de 21 de agosto, 1967. Brasília, DF.
- BENAKOUCHE, R. Bazar da Dívida Externa Brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013
- BORDO, M.; EICHENGREEN, B. The Bretton Woods international monetary system: An historical overview. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1993.
- BRASIL. Lei nº 4728, de 14 de julho de 1965. Brasília, DF, 1965.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; GALA, P. Por Que a Poupança Externa Não Promove Crescimento. *Revista de Economia Política* v.27, n.1, p. 3-19, 2007.
- CANO, W. Milagre Brasileiro: antecedentes e principais consequências econômicas. *In Anais do seminário 1964-2004: 40 Anos do Golpe*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2004.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- CARDOSO, F. H. A Dependência Revisitada. In: CARDOSO, F. H.. *As Idéias e seu Lugar: Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- CHENAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, v.11, n.1, p.1-44, 2002.
- CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Outubro*, São Paulo, n. 5, p. 7- 28, 2006.
- CHESNAIS, F. *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Leiden: Brill, 2016.
- FONSECA, P. Nem Ortodoxia Nem Populismo: O Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira Tempo [online], v,14, n.28: 19–58, 2010.
- FURTADO, C. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- HELLEINER, E. Reinterpreting Bretton Woods: International Development and the Neglected Origins of Embedded Liberalism. *Development and Change*, v.37, n.5, p.943–67, 2006.

- HELLEINER, E. International Policy Coordination for Development: The Forgotten Legacy of Bretton Woods. Discussion paper, n.221, United Nations, 2015.
- HERMANN, J. Reforma, endividamento externo e o 'milagre' econômico (1964/1973). In Giambiagi, F., Villela, A., Barros de Castro, L. e Hermann, J. (orgs.), Economia Brasileira Contemporânea. Campus, Rio de Janeiro, 2005.
- LIRA, P.H. Paulo Lira I (depoimento, 1989). Rio de Janeiro, CPDOC/Banco Central do Brasil, 55 p., 1990.
- LUKÁCS, G. Ontologia do ser social. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- MACARINI, J.P. Um Aspecto Da Política Econômica do 'Milagre Brasileiro': A Política de Mercado de Capitais e a Bolha Especulativa 1969-1971. Estudos Econômicos v.1, n.38, p.151-72, 2008.
- MARX, K. Para a Crítica da Economia Política. Salário Preço e Lucro. O Rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, K. O Processo de Produção do Capital. In: Marx, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política, São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- PAULANI, L.M. A Crise do Regime de Acumulação Com Dominância Da Valorização Financeira e a Situação do Brasil. Estudos Avançados v.23, n.66, p. 25-39, 2009.
- PAULANI, L.M. A Inserção da Economia Brasileira no Cenário Mundial: Uma Reflexão Sobre a Situação Atual à Luz da História. Boletim de Economia e Política Internacional, v.10, n.2005, p.: 89-102, 2012.
- PAULANI, L.M. Acumulação Sistêmica, Poupança Externa e Rentismo: Observações Sobre o Caso Brasileiro. Estudos Avançados, v.27, n.77, p. 235-62, 2013.
- PAULANI, L.M. A Predatory System. Monthly Review, v.69, n.11, 2018.
- PAULANI, L.M.; MÜLLER, L. Símbolo E Signo: O Dinheiro No Capitalismo Contemporâneo. Est. Econ.: p. 1-25., 2010.
- PAULANI, L.M.; PATO, C. Investimentos e Servidão Financeira: O Brasil Do Último Quarto de Século. Brasil *Delivery*: servidão financeira e estado de emergência econômico: 73-103, 2008.
- PRADO, E. Exame Crítico Da Teoria Da Financeirização. Crítica Marxista, v.1, n.39, p. 13-34, 2014.
- PRADO, E. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. Revista Brasileira de Economia Política, v.37, n.3, p. 478-503, 2017.
- TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TAVARES, M.C.; SERRA, J. 1976. Além da estagnação. In: Tavares, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, p.155-207, 1976.
- TAVARES, M.C.; e ASSIS, J.C. O grande salto para o caos. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

SCHENK, C. The Origins of the Eurodollar Market in London: 1955-1963. *Explorations in Economic History*, v.35, n.2, p.221–38, 1998.

SUPLICY, E.M. Os efeitos das minidesvalorizações da taxa de câmbio sobre as exportações brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, v.14, n.6, p. 33-72, 1974.

SWOBODA, A. The Euro-Dollar Market: An Interpretation. *Essays in International Finance*, v.64, 1968.

VELOSO, F. A., VILLELA, A; GIAMBIAGI, F. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*, v.62, n.2, p. 221-246, 2008.

VERNENGO, M. Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect. *Review of Radical Political Economics*, v.38, n.4, p.551–68, 2006.

WELLS, J. Eurodólares, dívida externa e o milagre brasileiro, *Estudos Cebrap*, nº6, pp. 5-34, 1973.

GEPOLÍTICA OCEÂNICA: a representação espacial do poder marítimo como legitimação para o poder político das nações

Etiene Villela Marroni²⁷⁴; Eurico de Lima Figueiredo²⁷⁵;
Alexandre Rocha Violante²⁷⁶ e Pedro Henrique de Oliveira²⁷⁷

A Geopolítica Oceânica em consonância com estudos do Planejamento Espacial Marinho (PEM) apresentam conceitos através da conotação política, econômica, social e espacial oriunda, basicamente, das estratégias de poder, que são alterados ao longo do tempo por influência de relações nacionais e internacionais. Os Estados costeiros têm sofrido enormes influências (tanto internas quanto externas) para absorver os preceitos de utilização e salvaguarda de seus limites marítimos. Porém, ao mesmo tempo, tornam-se reféns de um Sistema Econômico Mundial, capaz de interferir em assuntos internos de países politicamente frágeis. Essa fragilidade interna dos Estados em desenvolvimento, detentores de grandes recursos naturais, não é capaz de absorver a mão de obra interna desses países, de prover a segurança humana, o que acaba gerando um grande exército de desempregados, verdadeiros “refugiados sociais” no seio dos seus próprios países.

Palavras-Chave: Sistema Internacional, Geopolítica Oceânica; Planejamento Espacial Marinho.

²⁷⁴ Doutora em Ciência Política. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPOL/UFPel).

²⁷⁵ Doutor em Ciência Política. Professor Emérito UFF. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST/UFF).

²⁷⁶ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST/UFF).

²⁷⁷ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPOL/UFPel). Bolsista Capes.

Introdução

Considerando que a Geopolítica Oceânica se encontra em correlação ao uso do Planejamento Espacial Marinho como forma de organização multidisciplinar de seus usos múltiplos, reitera-se que, estrategicamente, há necessidade da compreensão de que os limites para além-mar são representativos, à medida que não existem barreiras físicas concretas, como forma de delimitação desses territórios. Esta hipótese, contudo, permanece em estado de maior imprecisão do que a da própria globalização e, às vezes, parece, apenas, um eco recorrente e complementar da mesma utopia das economias despolitizadas e sem fronteiras. Isso nos remete ao fato de um novo contexto territorialista e imperialista, no que tange às fronteiras e espaços oceânicos dos Estados costeiros. Não se trata, somente, de uma questão de salvaguardar fronteiras delimitadas em acordos multilaterais, mas de ampliar esses espaços, com o intuito de fomentar a sustentabilidade econômica e social.

O movimento de globalização, observado por este viés, poderá tornar-se um novo movimento de territorialização, advindo das fronteiras profundas dos oceanos. Tal contexto bem demonstra que não há morte nas fronteiras oceânicas, mas uma espécie de ressurreição dos bens não explorados em mundos profundos. Com a globalização isto fica mais evidente. Desta forma, o planejamento do espaço marinho, no mundo globalizado, deve ser configurado sob uma concepção geopolítica, justamente porque o aumento da configuração das fronteiras oceânicas leva-nos a um novo patamar de reorganização estratégica dos interesses políticos nacionais, internacionais e, principalmente, privados, decorrentes de inúmeras fontes energéticas existentes em vastos litorais ao redor do globo.

Percebe-se que a geopolítica possui uma significação política, econômica e espacial, oriunda, basicamente, da estratégia do poder, que é alterado, ao longo do tempo, por influência de relações nacionais e internacionais. Nessa condição, a disputa por espaços marítimos para além das 200 milhas náuticas configura-se como um novo aporte para o estudo da Geopolítica Oceânica, amparado por preceitos decorrentes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que normatiza a questão territorial

(espacial) dos Estados costeiros através do seu Artigo 76 (MARRONI e MARRONI, 2016). Porém, amparado pela contextualização do Planejamento Espacial Marinho, tão em voga atualmente, observa-se que de nada adiantará possuir um espaço para além-mar se não dispusermos, conjuntamente, do conhecimento tecnológico, concomitante a um poder político consistente para assuntos decorrentes do complexo sistema oceânico. Os Estados costeiros têm sofrido enormes influências (tanto internas quanto externas) para absorver os preceitos de utilização e salvaguarda de seus limites marítimos. Porém, ao mesmo tempo, tornam-se reféns de um Sistema Econômico Mundial, capaz de interferir em assuntos internos de países politicamente frágeis, no que diz respeito as suas aspirações para uma planificação espacial marítima consistente.

Essa fragilidade interna dos Estados em desenvolvimento, detentores de grandes recursos naturais, não é capaz de absorver a mão de obra inerente desses países, de prover a segurança humana, o que acaba gerando um grande exército de desempregados, o que arriscaríamos dizer, que correspondem a verdadeiros “refugiados sociais” no seio dos seus próprios países. Esses refugiados sociais condizem, neste aspecto, àqueles trabalhadores desempregados ou com emprego informal, vivendo à margem da sociedade ou do Estado que lhes deveria acolher. Nesse contexto, existe o receio de se utilizar conceitos geopolíticos para a explicação de fatores estruturantes no poder desses países.

Nolte e Wehner (2015) acreditam que a falta de análise crítica dos discursos geopolíticos relaciona-se à sua associação com o pensamento militar e com um passado sobrecarregado. No entanto, termos e narrativas geopolíticas também fazem parte do vocabulário de analistas localizados à esquerda do espectro político.

Contextualizando, a geopolítica aos preceitos do Planejamento Espacial Marinho, entende-se que o ordenamento do espaço marítimo, consiste em um processo público de análise da distribuição espacial e temporal das atividades humanas nas zonas marinhas, com vistas a alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais que, normalmente, são especificados através de um processo político. Neste sentido, e sob a perspectiva do Estado e seu poder de

proteger a população que nele vive, torna-se importante salientar que novas abordagens sobre Segurança Internacional e, nesse cenário de estudo, conceitos como a Segurança Humana, demonstra a emergência de uma nova concepção de soberania, compreendida, cada vez mais, como responsabilidade, que ampliou, significativamente, os deveres do Estado em relação a sua população, enfatizando a noção de soberania popular (EHLER e DOUVERE, 2009; MARRONI, CASTRO e VIOLANTE, 2018).

Portanto, é possível pressupor que o crescente uso dos recursos oceânicos é resultado de um fenômeno global, onde os Estados e suas populações procuram, cada vez mais, um elevado padrão de vida, aumentando, substancialmente, o consumo dos recursos naturais provenientes do espaço marinho. Embora este argumento pareça esclarecedor, está longe de ser abrangente e relevante quanto ao comportamento territorial (espacial) da geopolítica oceânica. No entanto, demonstra que, além do fato dos Estados estarem em busca de alternativas energéticas nesses redutos submarinhos, com vistas à segurança humana para o funcionamento da capacidade produtiva do Estado há, também, toda uma configuração de acúmulo de capital através dos dividendos que os recursos naturais oceânicos representam.

Na verdade, seguindo a concepção de Braudel (1987) e a utilizando como metáfora para um estudo que compreenda uma Geopolítica e a Geoeconomia para os recursos decorrentes do espaço oceânico, pode-se supor que falar do movimento de territorialização desse espaço pelos Estados costeiros do Globo seria o mesmo que estudar, somente, uma porção de toda a massa líquida do Planeta. Logo, é importante entender o porquê do expansionismo oceânico pelos Estados costeiros.

Como método de pesquisa, adotou-se a análise de conteúdo. Assim, o estudo da Geopolítica Oceânica, associada ao Planejamento Espacial Marinho, configura-se em aporte para o conhecimento multidisciplinar do espaço oceânico no âmbito das relações domésticas e internacionais de um Estado costeiro e a absorção desses conceitos para a manutenção da soberania desses Estados. O embasamento Geopolítico, nesse estudo, faz parte da historicidade do comportamento territorial entre Nações, induzido pelas determinantes

geográficas e objetivos políticos, sociais e econômicos. Dentro desse contexto, a política marítima dos Estados (base para o Planejamento Espacial Marinho) precisa considerar fatores geográficos, como fronteiras e recursos. As fronteiras, por exemplo, tornaram-se um tema de interesse para os estudiosos em Geopolítica, pois, em princípio, a fronteira de um determinado Estado constitui um fato político e geográfico sintetizados. Igualmente, os limites marítimos são um novo fenômeno geopolítico, capaz de gerar animosidades entre Estados vizinhos ou salvaguardar a paz em regiões conflituosas.

1. O espaço marítimo planejado: poder e soberania

Geralmente, as teorias e conceitos de limites são focados em fronteiras terrestres. Isso não é novidade se considerarmos que, no decurso da história, os conflitos territoriais entre Estados ocorreram, principalmente, em terra. Entretanto, nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, uma parte considerável das flutuações territoriais do globo ocorreu muito mais nos oceanos do que nos continentes, resultado das reivindicações crescentes da extensão das águas territoriais, onde se encontram as Plataformas Continentais e as Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) dos Estados costeiros.

Fronteiras não se constituem, apenas, em linhas de demarcação. Também, e principalmente, são pontos de contrato de estruturas de poder territorial. A posição de uma linha pode se constituir em um índice para as relações de poder das forças em disputa. Há três pré-condições que um Estado deve ter para se tornar uma grande potência: o espaço, a coerência interna e a liberdade de movimento. Para fins de estudos científicos, a Geopolítica significa a reprodução tradicional do equilíbrio do poder político, em consonância com a geografia ou territorialidade (SPYKMAN, 1969; PARKER, 1985).

Sanger (1987) argumentava que a competição para o controle exclusivo das áreas oceânicas, no período atual, tem sido comparada à disputa por colônias de países europeus no século XVIII e XIX. Sem dúvida, este fenômeno gerou iniciativas importantes, como o significativo interesse pelo estudo dos oceanos em relação à economia e à geopolítica no contexto internacional, principalmente no que tange à distribuição equitativa de recursos entre países. Observa Cohen (1973), que os Estados Unidos da América lamentaram o fato

de que dois quintos do espaço dos oceanos do mundo formam limites de jurisdição dos Estados costeiros, como consequência da proliferação de Zonas Econômicas Exclusivas, o que ocorreu na década de 1970. Logo, as fronteiras marítimas passaram a receber crescente atenção, em decorrência dos recursos naturais que, nelas, podem ser encontrados. O autor comenta dois motivos, pelos quais os oceanos têm se tornado uma arena de disputas e de conflitos entre os Estados: primeiro, um aumento significativo no valor dos recursos oriundos do espaço oceânico; segundo, a rápida disseminação de Estados soberanos para cobrir, praticamente, todas as áreas do planeta.

Nesse sentido, estudos sobre o Planejamento Espacial Marinho, com base nos preceitos da Geopolítica, envolvem uma série de interesses no desenvolvimento do ordenamento do espaço oceânico. Porém, é importante esclarecer que um Estado democrático é amparado na justiça social. Portanto, propugna-se pelo desenvolvimento social, econômico e ecológico, para que a população desses espaços absorva não somente expectativas, mas oportunidades que envolvam o uso e salvaguarda de recursos naturais desses Estados.

Cabe-nos esclarecer que o alcance e a extensão do envolvimento das partes interessadas no processo geopolítico para o planejamento espacial diferem de país para país e, muitas vezes, são culturalmente influenciados. Neste contexto, o nível de participação dos agentes, principalmente da população, dependerá, em grande parte, das exigências econômicas, políticas ou legais existentes em cada país (EHLER e DOUVRE, 2009).

De acordo com Marroni e Asmus (2005), a primeira providência deve ser no sentido de verificar se existe uma visão comum da realidade entre governo, técnicos e comunidade. Os desacertos naturais, que costumam ocorrer entre os diferentes grupos, podem ser resolvidos mediante a concertação, compromissos e alianças. Estes procedimentos colocam, em primeiro plano, a necessidade de favorecer a mais ampla participação cidadã em todos os momentos da planificação, entre as diferentes instâncias institucionais. Na medida em que os governos enfrentam problemas, como a escassez de recursos financeiros, falta de capacidade de gestão ou a inexpressiva intervenção da comunidade nos

assuntos regionais, as soluções devem ser planejadas, buscando-se um remanejamento eficiente das condições possíveis.

Conceber a planificação espacial marinha como um processo contínuo, sustentável e participativo, em que interagem diversos setores sociais com interesses particulares que, conjuntamente com o Estado, propõe um projeto comum orientado para o benefício de todos os grupos populacionais de uma região, é garantia de êxito na busca de soluções pacíficas para conflitos que, eventualmente, surgem. Um processo de planificação exitoso aumenta a credibilidade dos governantes, facilita a viabilidade da gestão e contribui para o fortalecimento de uma cultura democrática.

Portanto, ao absorver o Planejamento Espacial Marinho (PEM) ao conceitual geopolítico, viabiliza-se um instrumento através do qual Estado e Sociedade delineiam um futuro coletivo promissor, em médio ou longo prazo, tendo por marco uma unidade territorial. Este futuro coletivo tem a ver com a definição de objetivos, estratégias e metas que definem ritmo e orientação às atividades. Neste sentido, deverá conter diversos ingredientes (políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, entre outros) articulados a propósitos concretos que se organizam, priorizando metas em função das necessidades populacionais.

Inserir-se, nesse cenário, uma preocupação sobre as populações que compõem as estruturas estatais e, ainda assim, encontram-se desprotegidas em meio à organização do Sistema Internacional em Estados soberanos que, apesar da incorporação do discurso humanitário, preservam seus interesses e prerrogativas de gerenciamento e controle das populações em seus territórios (VIOLANTE, 2017).

Child (1988) já advertia que temas geopolíticos estratégicos constituem-se no resultado de um recente redirecionamento do Sistema Internacional. Quando, geopoliticamente, os indivíduos são influenciados para assumir posições de liderança nacional e governam através de estratégias geopolíticas e projetos, então a geopolítica poderá fornecer uma explicação, bastante consistente, para os regimes de desenvolvimento nacional, à integração territorial.

Seguindo esta lógica, Keohane e Nye (2000), citando Kaufmann e Pape (1999), alegam que os interesses no interior dos Estados são influenciados pelas ações de outros Estados e atores e, portanto, a soberania torna-se uma mescla entre o poder político e jurídico. Perante os efeitos da crescente interdependência global e os problemas complexos representados por esses dilemas, os governos – concebidos como atores unitários – têm procurado responder com ações unilaterais que proporcionem o aumento da governança global. Particularmente interessante é o fato dos Estados aceitarem as normas desenvolvidas por outros, análogos. Neste aspecto, Morris (1979) acreditava que os decisores políticos brasileiros reconheciam a tendência do crescimento nacional como uma forma de diversificar as relações exteriores, diminuindo a dependência externa. Neste caso, a política brasileira para o mar refletia características da política externa e operava dentro das oportunidades do Sistema Internacional. Portanto, o Brasil era uma referência em políticas para o mar e não reproduzia, conforme Keohane e Nye (2000), arranjos políticos dos outros para resolver problemas domésticos.

Desta forma, os recursos do país não favoreciam o aquecimento do sistema produtivo nacional, favorecendo, assim, a informalidade da mão-de-obra, gerando um desequilíbrio no sistema econômico e social.

2. O planejamento espacial marinho e a geopolítica oceânica: entendendo conceitos

Estabelecendo-se um comparativo entre aumento de espaços nacionais através de conquistas de novos limites oceânicos, pode-se pressupor que as Nações costeiras tornam-se, invariavelmente, portadoras de novos territórios, que precisam de um modelo de legitimação nacional para ser preservado e assegurado. Nos moldes atuais, essa nova configuração geopolítica é uma condicionante que precisa envolver um vasto conhecimento dos recursos disponíveis em áreas marítimas para a salvaguarda desses mesmos recursos, com vistas em interesses estritamente nacionais.

Como característica central, conclui-se que a Geopolítica focaliza, de perto, a dimensão geográfica das políticas de poder de um Estado. Robert McColl (1983) a entende como um conceito perfeitamente legítimo e útil, com

sentido explícito e, simplesmente, refere-se a fatores geográficos que estão por trás das decisões políticas, direcionando a atenção para o comportamento espacial dos Estados.

Esta consideração tem como premissa a ideia de que os interesses políticos dos Estados devem encontrar expressão espacial. Assim, os eventos internacionais, tais como a questão do regionalismo, as disputas sobre recursos naturais, a formação de alianças e a busca de acesso ao mar, tornam-se temas relevantes para a investigação geopolítica. Finalmente, um estudo geopolítico chama a atenção para as percepções dos mandatários políticos e, a partir delas, como respondem ao ambiente circundante. Nem todas as iniciativas direcionadas à política externa relacionam-se à geografia dos países, porém as mais importantes costumam ser. Os americanos absorveram suas doutrinas geopolíticas com grande intensidade, baseando-se na Doutrina Monroe. Em decorrência, os soviéticos e os chineses foram, por diversas vezes, convencidos do cerco capitalista-imperialista.

Susan Strange (1970) já previa, em seus estudos, que o ritmo desigual da mudança no sistema político e econômico internacional afetaria as relações entre Estados; que haveria o aumento da interdependência econômica global, ditado pela aceleração no ritmo do desenvolvimento das Nações. Neste caso, a corrida pelos recursos naturais faz parte do processo geopolítico de um imenso sistema econômico global, que necessita desses recursos para continuar se retroalimentando.

Logo, a geopolítica vem fornecendo conceitos viáveis de organização para lidar com um conjunto de variáveis geográficas, políticas e econômicas, que exercem influência sobre a dimensão espacial marítima da política externa dos Estados costeiros. A política marítima territorial precisa considerar fatores geográficos, como fronteira e recursos. As fronteiras, por exemplo, tornaram-se um tema de interesse para os estudiosos em geopolítica, pois, em princípio, a fronteira de um determinado Estado constitui um fato político e geográfico sintetizados. A fronteira é um marco que estabelece a soberania territorial de um Estado. Igualmente, os limites marítimos são um novo fenômeno geopolítico, capaz de gerar animosidades entre Estados vizinhos ou salvaguardar a paz em

regiões conflituosas. Dependendo do enfoque ou da região geográfica que será estudada, grupos sociais serão atingidos ou beneficiados.

Os grupos sociais, que emergem de interações mútuas através de fronteiras nacionais, são orientados para um projeto conjunto ou identidade imaginada. Enquanto amadurecem, esses grupos vêm para desenvolver soluções organizacionais que lhes permitam mobilizar recursos e estimular ações individuais e coletivas. Eles são frequentemente atores de fronteira, geralmente capaz de conectar arenas de ativismo regulatório transnacional com contextos locais, em que diferentes projetos são esperados para criar raízes. Esses atores fronteiriços implantam poderosos mecanismos de socialização que podem, ao longo do tempo, contribuir significativamente para o alinhamento de preferências, práticas e valores entre seus membros (DJELIC e QUACK 2012; GREWAL 2008 apud SANTANA, 2018).

Além disso, uma ênfase exagerada nas delimitações de fronteira na análise de antigas pesquisas geopolíticas poderá influenciar a falta de interesse em questões geoeconômicas de determinados grupos sociais no seu espaço. Embora variáveis econômicas estejam presentes nos estudos existentes sobre a velha geopolítica, elas estavam aninhadas em estudos de disputas sobre fronteiras territoriais e marítimas, sem se distinguirem do estudo da soberania para o desenvolvimento humano (NOLTE e WEHNER, 2015).

Outro conceito que deve ser esclarecido é o da territorialidade, que implica a propriedade de jurisdição de um Estado. Tal conceito foi introduzido para descrever o espaço ocupado pelos países, onde administram sua população e seus recursos naturais. A territorialidade, portanto, subentende o controle de uma determinada área geográfica, em que a competição por recursos naturais é a sua força motriz. Logo, atribui-se os preceitos de Sack (1981) para estabelecer uma relação das disputas expansionistas no ecossistema oceânico.

Relacionando, portanto, conceitos da Geopolítica e do Planejamento Espacial Marinho direcionado para a dimensão humana, o PEM pode ser simplificado, na maioria dos casos, para documentar processos complexos em várias escalas paralelas aos processos biofísicos. Abordagens baseadas em ecossistemas transformaram tanto a maneira como vemos processos biofísicos

quanto, por associação, à maneira como, também, administramos o ambiente biofísico, compreendendo processos, conexões, espaço e escalas. Da mesma forma, as dimensões humanas precisam ser examinadas através de uma compreensão similar dos processos (comunidade e território), conexões (dentro e entre economias), espaço (territórios, percepções culturais) e escalas (escalas nacionais da sociedade). Infelizmente, não se encontram muitos trabalhos sendo feitos na geografia social ou humana sob a perspectiva dos oceanos. As dimensões humanas do ambiente marinho são amplamente reconhecidas como importantes para serem incluídas e integradas na tomada de decisões (EHLER e DOUVERE, 2009; MARRONI, 2014).

Conforme os autores consultados, não existe, ainda, um modelo adequado para a geopolítica oceânica e o PEM em relação ao desenvolvimento e segurança humana. Um modelo deve possuir conceitos claramente definidos e teorias rigorosamente testadas para a análise de política externa e de eventos internacionais. Como característica central, a geopolítica focaliza, de perto, a dimensão geográfica das políticas de um Estado. Robert McColl (1983) a entende como um conceito perfeitamente legítimo e útil, com sentido explícito e, simplesmente, refere-se a fatores geográficos que estão por trás das decisões políticas, direcionando a atenção para o comportamento espacial dos estados.

Considerações Finais

Nesta síntese conceitual, torna-se evidente que a Geopolítica é orientada para a interação dos fenômenos geográficos e políticos. Sendo assim, é de máxima relevância sua compreensão, para que se possa entender, também, questões relativas à recente governança global dos oceanos, bem como a adoção pelos Estados do novo conceito de segurança, passando da exclusiva ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população (UNDP, 1994). Assim sendo, é considerável a revisão dos conceitos apresentados sob a perspectiva da Geopolítica e do PEM.

É importante que a geopolítica oceânica tenha, como enfoque principal, os diversos fatores históricos e geopolíticos que formam a base do interesse dos Estados costeiros para o expansionismo de seus territórios marítimos, sem perder o entendimento que o desenvolvimento econômico só ocorre acoplado

aos preceitos de justiça social. Desta forma, é necessário atentar para os estudos focados na geopolítica oceânica, porque são capazes de elucidar o motivo dos Estados costeiros buscarem, cada vez mais, estender seus territórios para o além-mar.

A compreensão de conceitos referentes ao ambiente oceânico e costeiro, em consonância com o Planejamento Espacial Marinho, leva-nos a crer que o estudo do ecossistema Atlântico é essencial para o entendimento de políticas a ele direcionadas, bem como do espaço geográfico em questão. Reportando a Susan Strange (1971), citando Cooper, o problema central resume-se em como manter os inúmeros benefícios das relações econômicas internacionais livres de restrições, enquanto, ao mesmo tempo, precisa-se preservar um grau máximo de liberdade para cada país e incentivá-los a prosseguir em seus legítimos interesses econômicos.

Para Nolte e Wehner (2015), desde a virada do século XX, os recursos naturais voltaram a ser um importante fator geopolítico e geoeconômico. Alguns governos reivindicam o direito de explorar os recursos naturais para o desenvolvimento nacional. Outros governos usam os ganhos dos recursos naturais para a projeção regional de poder ou como instrumento de política externa. Os recursos naturais podem mudar o peso econômico e político de um país, pois são um aspecto da integração (incluindo projetos de infraestrutura) e do conflito sobre territórios, onde se espera que existam recursos. Já na década de 1990 a geopolítica oceânica mudou, tornando as fronteiras marítimas uma grande preocupação da geopolítica.

Dentro dessa nova concepção da geopolítica para os oceanos, percebe-se que se incorporou, de forma subjetiva, o planejamento do espaço marinho. Quando se fala em marinho, associamos à diversidade e riqueza advinda desse ecossistema. Porém, a importância do estudo do Planejamento Espacial Marinho vem alocada à resolução de conflitos decorrentes das interações entre os usos humanos (por exemplo, pesca, aquicultura, navegação, turismo, produção de energia renovável, mineração marinha, defesa militar) e entre usos e ambiente marinho. Logo, a concepção do Estado e do poder relacionado a ele, base do estudo geopolítico, incorpora o trinômio: política, planejamento e gestão

sustentável dos recursos, para minimizar impactos negativos do espaço em questão. É fundamental que os recursos advindos do mar revertam em benefício para as sociedades que dele dependam. O respeito ao espaço do outro, passa pela afirmação universal do respeito aos Tratados internacionais.

Historicamente, os países lutavam pela expansão terrestre, ou seja, as grandes lutas, batalhas e guerras visavam à expansão territorial de seus domínios. Atualmente, estas batalhas estão surgindo pela expansão dos seus espaços marinhos. Assim, justifica-se, neste estudo, a crescente importância da Geopolítica Oceânica e do Planejamento Espacial Marinho (PEM) na agenda nacional, em razão da exploração mais intensiva dos recursos do mar, colocando o Estado brasileiro em posição de destaque no Sistema Internacional.

Referências

- BRAUDEL, Fernand. A Dinâmica do Capitalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CHILD, Jack. Antartica and South American Geopolitics. New York: Praeger, 1988.
- COHEN, Saul. Geography and Politics in a World Divided. New York: Oxford University Press, 1973.
- EHLER, Charles; DOUVRE, Fanny. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides N. 53, ICAM Dossier N. 6. Paris: UNESCO. 2009.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Introduction. In: NYE, Joseph S.; DONAHUE, Jonh D. (Ed.). Governance in a Globalizing World. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- MARRONI, Etienne Villela. The Importance of Public Policy for Blue Amazon Marine Spatial Planning. Development Studies Research. Routledge, v.1, n.1, p.161-167, 2014. DOI 10.1080/21665095.2014.919233
- MARRONI, Etienne Villela; ASMUS, Milton L. Gerenciamento Costeiro: Uma Proposta para o Fortalecimento Comunitário na Gestão Ambiental. Pelotas: USEB – União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade, 2005.
- MARRONI, Etienne Villela; MARRONI, Ígor Villela. Expansionism of Maritime Borders: Brief Considerations on Ocean Geopolitics through the Origins of Article 76 of the

UNCLOS. In: MORAN, G. Coastal Zones: Management, Assessment and Current Challenges. Nova York: Nova Science, 2016.

MARRONI, Etienne Villela; DE CASTRO, Flávia Rodrigues; VIOLANTE, Alexandre Rocha. Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos?. R. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v.24, n.1, p.67-93. jan/abril. 2018. DOI 10.22491/1809-3191. v24n1.p 68-95

McCOLL, Robert. A Geopolitical Model for International Behaviour. In: KLIOT, N.; WATERMAM, S. (Ed.). Pluralism and Political Geography. London: Croom & Helm, 1983.

MORRIS, Michael A. Ocean Policy and Law: the case of Brazil. Latin American Commercial Law Symposium. v.2, Boston College International and Comparative Law Review, 1979 (mimeo.).

NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie E. Geopolitics in Latin America, Old and New. In: MARES, David R. e KACOWICZ Arie M. Routledge Handbook of Latin American Security. New York: Routledge, 2015.

PARKER, Geoffrey. Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century. London: Croom Helm, 1985.

SACK, Robert. Territorial Bases of Power. In: TAYLOR, Burnet (Ed.). Political Studies from Spatial Perspectives. Toronto, CA: John Wiley & Sons, 1981.

SANGER, Clyde. Ordering the Oceans: the making of the law of the sea. London: Zed Books, 1987.

SANTANA, Carlos Henrique Vieira. The geopolitics of the Brazilian coup d'etat. Transcience. v. 9, n.1, 2018.

SPYKMAN, Nicholas. The Geography of the Peace. s/c, USA: Archon Books, 1969 (mimeo.).

STRANGE, Susan. International Economics and International Relations: a case of mutual neglect. International Affairs, v.46, n.2, p.304-315, 1970.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. Uma Abordagem sobre a Inevitabilidade dos Conflitos no Período Entreguerras. Revista Navigator, v.13, n.25, 2017.

VIVERO, Juan L. Suárez de; MATEOS, Juan C. Rodríguez. Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers – building new geopolitical scenarios. *Marine Policy*, v.34, p.967-978, 2010.

A Questão do Estado: Resgatando o pensamento econômico guevarista para uma crítica ao neoliberalismo

Edson Mendes Nunes Júnior

Mestrando em Ciência Política – UNIRIO

mendesjr.edson@gmail.com

RESUMO

A dificuldade de manter um Estado de Bem Estar Social e a queda da teoria keynesiana de intervenção do Estado para garantir o livre-mercado permitiram a ascensão do neoliberalismo. Após o período conhecido como Maré Rosa, onde forças políticas progressistas governaram grande parte da América Latina, ocorre um retorno ao discurso de políticas de austeridade, privatizações e diminuição de direitos trabalhistas como solução para instabilidades econômicas na região. Neste momento, as teorias neoliberais são apresentadas de forma ainda mais aprofundadas, voltando-se a teóricos do Norte, pertencentes a Escola Austríaca, como Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises e Murray Rothbard. A construção desta nova razão de mundo, conforme abordam Pierre Dardot e Christian Laval, é auto-intitulada como única forma possível e correta de funcionamento da economia, aparentemente diminuindo ao máximo o papel do Estado neste setor. O objetivo deste trabalho é recuperar a obra sobre economia política latinoamericana de Che Guevara, articulando com a Teoria Marxista da Dependência, como contraponto à aparente rejeição do Estado existente nos autores desta racionalidade neoliberal. Focamos em três pilares do pensamento de Guevara: participação, soberania e planejamento. Apresentamos a hipótese de que o Estado é, na realidade, fortalecido nos dois campos teóricos: entre os representantes da racionalidade neoliberal atual, há uma maior repressão e investimento de caráter punitivista para implementação de reformas contrárias a interesses de trabalhadores organizados em sindicatos, partidos ou movimentos sociais; na economia planificada guevarista, aumenta-se a atuação estatal para, por exemplo, construir uma industrialização que garanta a possibilidade de soberania e agir contra os interesses da elite nacional e internacional. Somente no segundo, porém, existe a perspectiva de superação do modo de produção

atual, possibilitando, também, superar o próprio Estado como forma de organização social. Já o primeiro, precisaria da existência da máquina estatal, ainda que renegada - como forma, inclusive, de manutenção de uma narrativa para legitimar sua hegemonia.

PALAVRAS-CHAVE: Che Guevara; Estado; Marxismo; Neoliberalismo; Teoria da Dependência

1. Introdução

A discussão sobre política e economia, no Brasil, vêm sendo marcada por uma divisão simplista das formas de se pensar 'direita' e 'esquerda'. Nela, a primeira é vista como defensora de um 'Estado menor', enquanto a segunda demandaria um 'Estado maior'. A questão perpassa um debate em que, a princípio, a economia estaria descolada da política e, como reflexo, o Estado é colocado em oposição ao Mercado e seu 'nível de interferência' mediria a posição ideológica que ocupa no espectro político.

Em detrimento do ponto acima levantado, buscamos, através deste trabalho, discorrer sobre a dificuldade em compreender o papel e a questão do Estado. Para isso, recorreremos ao pensamento econômico guevarista - que, além de realizado a partir das especificidades latino-americanas buscou respeitar a produção e o pensamento marxiano - para uma crítica ao pensamento hegemônico de direita hoje, classificado como neoliberalismo.

Tanto a teoria marxiana, recuperada por Che Guevara, quanto os teóricos neoliberais buscarão formas de diminuir - ou romper - com o poder estatal dominante. No entanto, entendemos, como hipótese, que a produção econômica de Guevara auxilia em uma crítica a percepção do papel do Estado existente nos teóricos relevantes da racionalidade neoliberal hoje, como, por exemplo, Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises e Murray Rothbard²⁷⁸.

²⁷⁸ Apesar de Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e Murray Rothbard serem autores da Escola Austríaca, partimos do desenvolvido por Pierre Dardot e Christian Laval (2016), em que entende-se que os três autores representam, de certo modo, a racionalidade neoliberal que torna-se dominante após as crises do Estado de Bem-Estar Social.

Como metodologia, realizamos uma análise exploratória sobre o papel do Estado nos textos de autores classificados como neoliberais. Em seguida, investigaremos este mesmo ponto nos escritos econômicos de Che Guevara, encontrando similaridades e diferenças que nos permitam uma discussão sobre o debate político dividido em “mais Estado” e “menos Estado”.

O trabalho estrutura-se da seguinte forma: de início, apresentamos como o Estado é visto em diversos autores representantes da racionalidade neoliberal; após, investigamos as contribuições de Che Guevara sobre a organização política planejada a partir de três pontos (planejamento, soberania e participação); por fim, discutimos o quanto o debate sobre o papel que o Estado deve assumir diante da sociedade dificulta uma análise real do significado do aparelho estatal e, além disso, representa de forma caricata os pensamentos políticos, econômicos e sociais tanto do liberalismo quanto do marxismo. Compreendemos que uma crítica ao neoliberalismo feita a partir dos marcos do pensamento econômico guevarista permite uma superação desta simplificação, onde é possível uma discussão real e popular sobre o modo de produção vigente e a forma de se organizar a sociedade.

2. O Estado para os neoliberais

Nesta seção buscamos realizar uma discussão sobre o significado do Estado para teóricos da chamada, por Pierre Dardot e Christian Laval (2016), de racionalidade neoliberal. Assim, será possível compreender a relação tensa na qual este se insere com a sociedade e o mercado e como os neoliberais o tratam como inimigo - apesar de, em grande parte, buscarem garantir sua continuidade para sustentar interesses privados e manter ideologicamente seu discurso.

a. ‘Os neoliberalismos’ e o Estado como inimigo

O Colóquio Walter Lipmann²⁷⁹ inaugura o chamado ‘neoliberalismo’, levantando uma discussão sobre os erros que levaram a crise de 1929 nos EUA

²⁷⁹ Estavam presentes no evento: Raymond Aron, Roger Auboin, Louis Baudin, Marcel Bourgeois, José Castillejo, John Bell Condliffe, Auguste Detoeuf, Friedrich von Hayek, Michael Heilperin, Bruce Hopper, Bernard Lavergne, Walter Lippmann, Étienne Mantoux, Robert Marjolin, Louis Marlio, Ernest Mercier, Ludwig von Mises, André Piatier, Michael Polanyi, Stephan

e a necessidade de apresentar uma alternativa a teorias socialistas ou keynesianas. Para os participantes do Colóquio, era necessário superar o antigo *laissez faire*, compreendendo o papel que o Estado ocupava para manter a propriedade e garantir a livre concorrência. Ainda, como apontam Dardot e Laval (2016), era preciso formular uma teoria liberal que conseguisse lidar com as grandes empresas e corporações que surgiam, gerando oligopólios e monopólios.

Compreendemos, é claro, que não há um único neoliberalismo, mas nuances de pensamentos existentes que têm suas raízes na tentativa de recuperar ou atualizar os dogmas liberais, como o direito a propriedade privada, a liberdade do comércio e os benefícios existentes com o equilíbrio do mercado. Ainda, como abordado por Dardot e Laval (2016), o ódio ao Estado no discurso neoliberal pode ter suas raízes encontradas - ainda que renegada - no teórico do 'darwinismo social' Herbert Spencer (1984). Em sua obra *L'individu contre l'État* o inglês, além de conceber a competição e a eliminação dos menos adaptados como natural do progresso humano, entende que esta situação, nomeada 'darwinismo social', seria impossível de mudar e, toda tentativa de legitimar a ação coerciva do Estado em alterá-la poderia ser concebida como conservadora e contrária ao desenvolvimento da humanidade. A competição adquire, em Spencer (1984) um papel fundamental no progresso humano, o que será recuperado pelo neoliberalismo.

O foco no individualismo, na competitividade e no direito natural a propriedade privada levará, como veremos a seguir, ao uso do discurso anti-Estado como recorrente nos autores neoliberais para justificar a desigualdade e os possíveis problemas que podem ser consequência do próprio capitalismo sem freios. Para alguns, entretanto, a solução apresentada pode ser o uso de um governo forte ou de um Estado que precisa permanecer mínimo em questões econômicas - porém existindo - para garantir a segurança da própria propriedade privada, ainda que sua existência sirva de 'boneco de judas' para a narrativa ideológica que sustenta o avanço do neoliberalismo.

Possony, Wilhelm Röpke, Louis Rougier, Jacques Rueff, Alexander Rüstow, Alfred Schutz, Marcel van Zeeland (REINHOUDT; AUDIER, 2017).

É importante, portanto, destacar que não há um pensamento único neoliberal. Dentro do próprio Colóquio Walter Lippmann, como revelam Dardot e Laval (2016), podemos destacar, por exemplo, dois²⁸⁰ grupos distintos: os que entendiam que deveria haver um intervencionismo jurídico forte do Estado para manutenção de regras sobre as quais a concorrência do mercado existiria e os que buscavam diminuir este próprio papel jurídico do Estado a regras mínimas, visto que o mercado seria a estrutura social própria da sociedade. No primeiro grupo estariam, por exemplo, Walter Lippmann (1944) e Louis Rougier (2017), enquanto no segundo podemos agrupar - entendendo suas próprias nuances e diferenças internas - Friedrich Hayek (1998a; 1998b; 2010) e Ludwig von Mises (2010a; 2010b).

No primeiro grupo, é possível perceber de imediato a importância que o Estado assume como produtor de uma sociedade onde a economia de mercado passa a ter a possibilidade de agir. Lippmann (1944), por exemplo, entende que o princípio revolucionário no qual o liberalismo clássico construiu a ideia de *laissez faire* contra Estados absolutistas acabou se tornando obscuro em seu objetivo, visto que em seu contexto havia uma luta contra forças que se opunham à Revolução Industrial e, conseqüentemente, ao avanço do capitalismo. No entanto, a tentativa de construir um Estado liberal onde a propriedade e o trabalho não são possíveis de se regular levaria a uma outra forma de privação de liberdades que não estariam sustentadas na lei. Nesse aspecto, Lippmann (1944) e - como apontam Dardot e Laval (2016) - toda a tradição neoliberal passam a se opor ao direito natural e divino que sustentava a defesa cega do *laissez faire* no liberalismo clássico.

Rougier (2017) também compreende que o Estado tem um papel na criação e manutenção de uma sociedade de mercado que garantiria, segundo ele, a liberdade individual baseada na competição:

“Today, we understand better than the great classics what a truly liberal economy consists of. It is an economy subject

²⁸⁰ Entendemos que diferentes marcos teóricos podem levar a diferentes agrupamentos das divergências entre os pensadores do Colóquio. Além desses que apontamos, podemos destacar o desenvolvimento do neoliberalismo na Alemanha, nomeado ordoliberalismo. No entanto, os dois grupos apresentados nos auxiliam em uma discussão que mostra aproximações e diferenças sobre a concepção do Estado que estava em questão e levantaram os diferentes - porém também próximos, como demonstraremos - caminhos para o estabelecimento de uma sociedade capitalista pós crise de 29.

to a double referee [arbitrage]; to the spontaneous referee of consumers who decide among the goods and the services that are offered to them on the market at the whim of their liking through the plebiscite of prices; [and] to the concerted referee of the State that ensures the freedom, the steadfastness, and the efficiency of the markets. Alongside this legal interventionism, is there room for an economic interventionism by the State? The word interventionism seems encumbered by an unfavorable prejudice: in and of itself, it is neither good nor bad. It is beneficial or harmful depending on the use that one makes of it. It is beneficial if it aims to reestablish free competition and the spirit of enterprise; if it results in un-jamming the blocked components of economic equilibrium. It is loathsome if it pretends to substitute for free competition and for the regulatory role of prices [a system of] bureaucratic planning without possible economic calculation.” (ROUGIER, 2017, p. 99)

Ou seja, para Rougier (2017) existiria uma forma legítima e benéfica de intervenção estatal: a que é feita nos termos da fomentação da competitividade e do espírito empresarial na sociedade. O Estado não poderia, portanto, interferir no sistema de preços ou tentar uma planificação burocratizada.

Contudo, a construção das condições que permitem a existência do mercado nos marcos liberais somente seria possível a partir de um Estado forte, especialmente em seu poder judiciário. Ao estabelecer as regras, a atuação estatal precisaria punir com rigor quem as violasse e garantir seu respeito (DARDOT; LAVAL, 2016). O inimigo dos neoliberais, portanto, teria um papel importante em uma humanidade baseada na competição sem freios.

Neste momento, partimos para uma breve análise sobre o pensamento de três autores representantes da racionalidade neoliberal pertencentes ao outro grupo. Focamos, para fins de nossa investigação, nas suas concepções sobre o Estado e a forma pela qual este deve - ou não - atuar.

b. Friedrich Hayek

Sendo contrário a forma planificada de organização do Estado e combatendo o ‘coletivismo’, Friedrich Hayek (2010) defende o que chama de ‘Estado de Direito’. Nele, o Estado organizada as regras básicas nas quais o mercado funcionaria, assim como existiriam as normas de trânsito que devem ser seguidas para que houvesse algum nível de organização na direção dos

carros. Sem ordenar ou coagir ninguém a seguir certa direção, o Estado teria a função de simplesmente estabelecer regras amplamente conhecidas para que todos possam seguir em liberdade.

Para Friedrich Hayek (1998a), a forma pela qual as leis do direito privado se consolidaram é resultado da ‘tentativa e erro’ pertencente à própria evolução cultural. Essas leis não devem ser confundidas, no entanto, com a legislação, que é somente a descoberta dessas regras nas quais a sociedade já está baseada, sendo uma construção artificial em cima de uma ordem já espontânea.

O Judiciário adquire, na teoria de Hayek (1998a), um papel fundamental na manutenção da ordem espontânea do mercado - realizada, portanto, pelo Estado - punindo os que violam as leis e adaptando-as a modificações que surgem espontaneamente na economia de mercado:

“The efforts of the judge are thus part of that process of adaptation of society to circumstances by which the spontaneous order grows. He assists in the process of selection by upholding those rules, like those which have worked well in the past, make it more likely that expectations will match and not conflict. He thus becomes an organ of that order. But even when in the performance of this function he creates new rules, he is not a creator of a new order but a servant endeavouring to maintain and improve the functioning of an existing order.” (HAYEK, 1998a, p. 119).

O Estado de Direito em Hayek (1998a) funcionaria, conforme apontam Dardot e Laval (2016), como uma sociedade de direito privado. Ou seja a legislação de direito privado valeria, inclusive, para o aparelho estatal. Não importa, para o autor, a eficácia da ação do Estado, mas sua legitimidade de interferência para fazer valer o direito de mercado, o direito privado.

Nesta relação, o próprio Estado acaba entendendo-se como um agente ‘empresarial’, funcionando na mesma lógica e pelas mesmas regras da atuação de uma empresa. Ainda assim, Hayek (1998b) compreende que é preciso fortalecer a máquina estatal diante do perigo da ‘vontade geral’ que poderia deturpar a forma de ação legítima do Estado que, através de demanda por justiça social - vista pelo autor como enganosa - adquiriria poderes cada vez maiores diante do indivíduo e das empresas.

Por isso, Hayek (1998b) é um crítico da democracia como forma de sistema político, defendendo a chamada *demarquia*. Para ele, se uma

democracia “... is taken to mean government by the unrestricted will of the majority I am not a democrat, and even regard such government as pernicious and in the long run unworkable” (HAYEK, 1998b, p. 39). Nela, decisores seriam escolhidos aleatoriamente para evitar a atuação de pequenos grupos que podem tomar o Estado e deturpá-lo para agir contra a economia de mercado. Para ele, a demarquia conseguiria preservar a paz e a liberdade diante das ameaças de interesses de alguns grupos que poderiam tomar o Estado através da democracia.

c. Ludwig von Mises

O austríaco Ludwig von Mises (2010a), em sua obra *Liberalismo*, entende que em toda a história da humanidade nunca o liberalismo teve a chance de existir completamente. Para ele, inclusive, muitos dos liberais ingleses da época seriam, na realidade, socialistas moderados.

“O liberalismo, portanto, está muito longe de questionar a necessidade da máquina do estado, do sistema jurídico e do governo. Trata-se de grave incompreensão associá-lo, de algum modo, à ideia de anarquismo, porque, para o liberal, o estado constitui uma necessidade absoluta, uma vez que lhe cabem as mais importantes tarefas: a proteção não apenas da propriedade privada, mas também da paz, pois, em sua ausência, os benefícios da propriedade privada não podem ser colhidos.” (MISES, 2010a, p. 66).

Contudo, ao mesmo tempo em que constata a existência e o papel do Estado como essenciais, Mises (2010a) também entende que a intervenção estatal é o germe do socialismo, devido a interferências que poderiam ocorrer no sistema de formação de preços pelo livre mercado. Em geral, o autor caracteriza o Estado como um aparelho social de coerção.

Diferenciando liberalismo de anarquismo, o autor realiza uma breve análise sobre a democracia, visto que o Estado precisaria estar protegido da ascensão de insurreições, revoluções, necessitando da existência de um governo de poucas pessoas. Os governantes eleitos permitiriam o Estado passar por pequenas mudanças sem guerra civil ou pelo uso da violência por parte de algum grupo (MISES, 2010a).

A defesa da coerção do Estado diante de situações extremas, todavia, é ressaltada pelo austríaco em suas opiniões sobre o fascismo. Apesar de

compreender a ideologia fascista como um erro ao se prolongar e um perigo para a civilização moderna, o autor apresenta-o como um autoritarismo emergencial que não só foi resultado de um processo histórico de disputa sobre a propriedade, mas também responsável por salvar a Europa do socialismo e do comunismo:

“Não se pode negar que o fascismo e movimentos semelhantes, visando ao estabelecimento de ditaduras, estejam cheios das melhores intenções e que sua intervenção, até o momento, salvou a civilização europeia. O mérito que, por isso, o fascismo obteve para si estará inscrito na história. Porém, embora sua política tenha propiciado salvação momentânea, não é do tipo que possa prometer sucesso continuado. O fascismo constitui um expediente de emergência. Encará-lo como algo mais seria um erro fatal²⁸¹.” (MISES, 2010a, p. 77).

A máquina de violência estatal criticada pelo autor também reflete a forma pela qual ele entende a individualidade, o sujeito autogovernado, em relação à economia de mercado. Através do conceito de *praxeologia*, uma teoria geral da ação humana - onde o indivíduo utiliza meios para alcançar fins -, Mises (2010b) entende que a própria economia torna-se parte dessa vontade de ação humana materializada pela escolha. Sendo uma lógica, segundo ele, apriorística e infalseável, a *praxeologia* estaria livre de ser contestada pela ciência. Esse processo decisório do homem, conforme afirmam Dardot e Laval (2016), acaba sendo uma redefinição do *homo oeconomicus*, onde a teoria dos preços de mercado acaba fazendo parte da própria teoria da ação humana.

d. Murray Rothbard

Percebemos, a partir do exposto anteriormente, que os dois autores, Mises e Hayek, apesar de sustentarem um discurso antiestatista, acabam por reconhecer a importância do aparelho estatal - em especial, seu aspecto repressor e ordenador - para o funcionamento da economia. No entanto, Murray Rothbard (2013) terá um papel importante na construção de um discurso

²⁸¹ Apesar da reflexão sobre o fascismo apontar para uma compreensão de Mises sobre o papel do Estado em frear a ascensão do socialismo, seria um erro concluir que o autor é defensor do fascismo. Pelo contrário, o próprio autor entende que a “supressão de toda oposição pela violência é o caminho mais inadequado para ganhar adeptos para uma causa” (MISES, 2010a, p. 76). Defensor do debate intelectual e de ideias, destacamos como até mesmo o austríaco apresenta o fato histórico do fascismo como uma defesa - até certo ponto, para ele, compreensível - diante da ameaça socialista.

neoliberal totalmente contrário a existência do Estado, o que, como discutido, já estava presente no pensamento de Spencer (1984). Murray, entretanto, diferencia-se tanto das ideias dos liberais clássicos de direitos naturais quanto do chamado 'darwinismo social':

“De certo modo, Herbert Spencer personifica muito do declínio do liberalismo no século XIX. Pois Spencer começou como um liberal magnificamente radical, virtualmente um libertário em seu sentido mais puro. Porém, à medida que o vírus da sociologia e do darwinismo social tomou conta de sua alma, Spencer abandonou o libertarianismo enquanto movimento histórico dinâmico e radical, sem, no entanto, abandoná-lo na teoria pura. Ao mesmo tempo em que aguardava ansiosamente por uma vitória eventual da liberdade pura, do “contrato” contra o “status”, da indústria contra o militarismo, Spencer começou a ver que esta vitória seria inevitável, porém apenas após milênios de uma evolução gradual. Spencer, então, abandonou o liberalismo como um credo combativo e radical, e restringiu seu liberalismo, na prática, a uma ação cansada, conservadora e retrógrada contra o coletivismo e o estatismo crescente de seu tempo.” (ROTHBARD, 2013, p. 32)

A partir do axioma libertário da autopropriedade e da 'não agressão', Rothbard (2013) entende que qualquer intervencionismo estatal - compreendendo o Estado, nos mesmos termos de Mises (2010a), como uma máquina de coerção - viola os princípios libertários. Seu objetivo é apresentar o Estado como imoral, uma organização voltada para a agressão. Não se pode, porém, confundi-lo como um anarquista como Mikhail Bakunin, Errico Malatesta ou Emma Goldman. O autor aponta que enquanto os anarquistas 'de esquerda' se posicionavam contrários ao Estado e às organizações privadas, o “libertário “direitista” não se opõe à desigualdade, e seu conceito de “coerção” se aplica apenas ao uso da violência” (ROTHBARD, 2013, p.65). Para ele, portanto, a necessidade de venda da força de trabalho da maioria e a grande propriedade privada não poderiam ser classificadas como violentas ou agressivas ao indivíduo.

3. O Estado no guevarismo

Karl Marx e Friedrich Engels (2005), no *Manifesto do Partido Comunista*, afirma que o Estado é o balcão de negócios da burguesia. Ou seja, entende-se que sua formação representa uma máquina de opressão de uma classe - a burguesia - sobre outra - o proletariado. Também Vladimir Lênin (2007), na obra *Estado e Revolução*, entende que o Estado é o resultado do desenvolvimento histórico do antagonismo inconciliável de classe. Ao invés de enxergar a 'não-agressão', como faz Rothbard (2013), em uma sociedade marcada pela disputa de classes baseada no controle da sociedade privada, os marxistas entendem que a própria propriedade privada e a exploração da força de trabalho representam uma agressão - aos trabalhadores. A raiz do pensamento marxista e leninista que segue os escritos marxianos à risca, portanto, deve conceber o aparelho estatal como uma organização voltada para a opressão de uma classe e a sustentação dos privilégios de outra. Aqui, é possível perceber, de certa forma, uma aproximação com a visão negativa do Estado em Mises.

Seguindo a tradição teórica marxista-leninista, conforme abordado por Luiz Bernardo Pericás (2018), Che Guevara – o revolucionário argentino – representava uma continuidade desta visão na América Latina, porém alinhado com a vontade de uma construção prática articulada com especificidades e necessidades latino-americanas. A tentativa de aplicação prática do socialismo na América Latina faz com que Che busque resolver um labirinto do marxismo na região: a falta de encontro entre a teoria importada do norte e a realidade prática latino-americana.

a. Os três elementos-chave da economia política em Che Guevara

A leitura de Che Guevara da obra marxiana e sua tentativa de aplicar a economia planificada em Cuba - recuperando teorias desenvolvidas, por exemplo, por Oskar Lange (1986), um dos expoentes do pensamento em planificação - levou a uma visão específica da estruturação e organização do Estado que estivesse de acordo com a realidade concreta cubana. Respeitava-se, assim, o pensamento leninista onde para uma ação política baseada no materialismo histórico dialético deveria ser realizada uma 'análise concreta da realidade concreta'.

Ressaltamos, aqui, três aspectos relevantes no debate econômico levantado e exposto por Che (PERICÁS, 2018): a planificação, a participação e a soberania. Através destes, o revolucionário cubano articula, respectivamente, o centralismo democrático, a conscientização e a industrialização, visando um desenvolvimento econômico que servisse aos propósitos socialistas para alcançar, por fim, uma sociedade sem classes.

A planificação se resume a forma pela qual o Estado pós revolução realiza a socialização dos meios de produção e passa a ser um agente da classe trabalhadora visando, por exemplo, diminuir desigualdades, promover crescimento e desenvolvimento, além de administrar e gerir empresas. Para Lange (1986), haveriam três modelos de desenvolvimento: o capitalista, representado pelos países de centro como Estado Unidos e Europa; o socialista existente na União Soviética; o nacional-revolucionário, ascendente de movimentos revolucionários em países subdesenvolvidos, como era o caso de Cuba. Neste último, a estatização é voltada de forma especial para o capital estrangeiro, visando emancipação política e afirmação de independência. Che, por exemplo, concordava com Lange em sua crítica ao foco único, por parte de outras economias planificadas, no desenvolvimento produtivo, buscando valorizar também as próprias finalidades e objetivos do crescimento econômico.

Para Che (1963/1987), um processo de planificação precisa se adaptar a condições objetivas, sem importar modelos externos. Os problemas da planificação, contudo, foram sendo reconhecidos durante sua aplicação prática, como a igualdade nos produtos não afetados pela competição da economia de mercado e na dificuldade de relação com os operários - o que será discutido mais à frente no terceiro aspecto. Por isso, algumas condições apontadas pelo autor para um plano econômico bem sucedido são: dominação dos meios de produção pelo Estado; conhecer meticulosamente e estatisticamente os fatores econômicos; realizar um balanço do plano econômico de acordo com a realidade concreta cubana; unidade de direção; conhecimento e apoio popular (GUEVARA, 1961/1987).

O segundo aspecto, a soberania, é relacionado a independência financeira, econômica, política de países da chamada periferia global. Che buscava se desprender, inclusive, da dependência técnica de Cuba em relação

a países socialistas, sendo bastante provocado pelas produções que já se iniciavam na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (PERICÁS, 2018). Dentre os grandes intelectuais da CEPAL estava, por exemplo, Raul Prebisch (1962), compreendendo que há relação de dependência entre os países de centro - industrializados - e os periféricos. O desenvolvimento dos primeiros, portanto, não levaria necessariamente ao desenvolvimento dos segundos. Esta relação não seria superada simplesmente pelo suposto maior poder de compra dos produtos manufaturados dos países periféricos, sendo necessárias políticas desenvolvimentistas e voltadas para a industrialização da região.

No entanto, a Teoria Marxista da Dependência questionará os próprios limites do pensamento desenvolvimentista. Como aponta Ruy Mauro Marini (1973) no texto *Dialética da Dependência*, a situação da América Latina é parte da estrutura da divisão internacional do trabalho inerente ao funcionamento de um mercado mundial capitalista e, portanto, tal relação só será superada através de uma ruptura com capitalismo. Não bastaria, portanto, uma substituição de importações, mas um processo revolucionário e emancipatório que rompesse com a relação de dependência necessária ao mundo capitalista. O desenvolvimentismo cepalino manteria as estruturas que, para os marxistas, precisavam ser rompidas. Como afirma Theotônio dos Santos (2011, p. 16), as ideias expressas por economistas desenvolvimentistas da CEPAL não permitem “a destruição desses terríveis grilhões impostos pelo desenvolvimento dependente.”

A conquista de soberania se revela importante para Che Guevara (1963/1987), visto que Cuba, antes da Revolução, tinha 70% de suas importações e exportações controladas pelos Estados Unidos, além de ser um país monocultor, voltado especialmente para a cana-de-açúcar. No entanto, a forma ‘fetichizada’ pela qual o açúcar foi associado à dependência, como revela o revolucionário, gerou uma tentativa forçada de se desvincular rapidamente da produção do açúcar, levando-os a uma diversificação acelerada posteriormente corrigida por políticas que pouco a pouco realizavam uma espécie de substituição de importações (GUEVARA, 1964a/1987). Este é um exemplo de como a responsabilidade que o Estado assume para Guevara é fundamental para o modelo de desenvolvimento e superação de um capitalismo dependente,

além de demonstrar os erros práticos que Che buscou corrigir durante seu período como Ministro das Indústrias. Para ele, o processo de conquista por soberania política deve caminhar junto da independência econômica:

“Se um país não tem economia própria, se está invadido por um capital estrangeiro, não pode estar livre da tutela do país do qual se depende e muito menos impor sua vontade se esta se choca com os grandes interesses do país que o domina economicamente.” (GUEVARA, 1960/1987, p 87).

Vânia Bambirra (1976), em *La Revolución Cubana*, ressalta que o programa de industrialização e a política agrária foram os dois pontos básicos da estratégia seguidas pelos revolucionários, ao iniciar sua transição ao socialismo. Este desenvolvimento, após a percepção dos erros com relação à diversificação apressada, passou a ser seguido a partir de três vias: pelo açúcar, que continuaria a ser a divisa principal do país, onde haveria um investimento em melhoria de técnicas; pelo níquel, que poderia representar o início para o desenvolvimento de uma forte indústria metalúrgica no país; pela pecuária, devido ao potencial de o excedente de carne e leite passarem a ser voltados para a exportação.

Ou seja, o trabalho da Revolução Cubana - que simbolizava uma soberania política - só estaria completo com a conquista de independência econômica com relação ao país do qual Cuba era dependente - os Estados Unidos. Essa busca por independência, todavia, não pode ser confundida com uma defesa do isolacionismo. Pelo contrário, a busca por parceria em ‘países irmãos’ - como países da União Soviética ou a China - marcará a passagem de Che pelo Ministério da Indústria em Cuba (PÉRICAS, 2018).

O terceiro aspecto, por fim, é a participação. Como visto anteriormente, o planejamento para Che (1961/1987) precisa ter respaldo popular como legitimador de sua direção. Contudo, para além disso, o revolucionário buscou proporcionar, através de instituições de caráter participativo ou que estimulam o convívio do trabalhador com o Estado. Esses estímulos eram, principalmente, ideológicos e morais, como pelo trabalho voluntário com reconhecimentos de títulos, prêmios e medalhas. Ainda que cada vez menos importante, porém, não se abandona de vez o estímulo financeiro/econômico, visto que não se poderia fingir que a revolução teria de uma vez só proporcionado uma ruptura com as ideias dominantes do modo de produção capitalista. Além disso, ao invés de

subordinar as organizações sindicais ao Estado, como defendia Trotsky, Che se aproximava do pensamento leninista na concepção de que o sindicato teria uma importância fundamental para evitar abusos da burocracia estatal (PÉRICAS, 2018).

Isso passa pelo desenvolvimento do que é chamado pelo autor de o 'homem novo'. Ressaltando a importância da conscientização nas produções do jovem Marx, ele entende que esse 'homem novo' não seria criado pela revolução, mas que se desenvolveria junto da revolução pela práxis (PÉRICAS, 2018). Para ele, o caráter educacional do trabalho voluntário conscientizador, feito inclusive pelos intelectuais e dirigentes, "não se reflete na parte diretamente econômica que pudesse ser concernente às empresas ou ao Estado. Reflete-se na consciência que se adquire frente ao trabalho, no estímulo e no exemplo que significa essa atitude para todos os companheiros das diferentes unidades do trabalho." (GUEVARA, 1964b/1987, p. 142). Ou seja, a maior participação no processo produtivo relaciona-se diretamente com uma maior participação do povo no processo político e social revolucionário.

É possível encontrar, portanto, a importância dada por Che ao Estado, pós-Revolução, para um desenvolvimento econômico emancipatório e que trabalhe para diminuir as desigualdades no povo, entendendo as especificidades de Cuba. Não há, assim, um modelo único de Estado - de caráter punitivo e ordenador - como em Hayek e Mises, conforme visto anteriormente. Também não se busca uma espécie de liberdade presente em Rothbard onde os conflitos existentes no campo privado são resolvidos através de uma ética universal libertária que tem o Estado simplesmente como inimigo. A educação das massas, pela participação, é conscientizadora para que as próprias construam o mundo pós-capitalista de acordo com sua realidade concreta, ao invés de serem educadas a partir de uma racionalidade empreendedora (DARDOT; LAVAL, 2016) para conservar o modo de produção vigente.

b. A superação do Estado na tradição marxista e seu reflexo no guevarismo.

Por buscar uma continuidade com a tradição marxista, o pensamento econômico de Che precisa ser compreendido nos marcos teóricos do marxismo-

leninismo²⁸². E o objetivo de alcançar uma sociedade que tenha superado o modo de produção capitalista faz, para esses teóricos, com que o aparelho estatal deixe de ser necessário, visando novas formas de organização política e social.

Marx (2012), em sua *Crítica do Programa de Gotha*, apresenta, dentre suas críticas ao programa do Partido Operário Alemão, entende que entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista existiria a necessidade de existência do Estado da chamada *ditadura do proletariado*. Através dele, seria possível o proletariado quebrar o antigo balcão de negócios da burguesia e o poder material que sustenta o capitalismo. No entanto, além desse Estado se diferenciar do ‘Estado atual’, o objetivo de uma sociedade sem classes leva a uma reformulação completa do que se entende como Estado. Limitar a atuação de socialistas ao aparelho estatal e permitir seu controle, por exemplo, na educação, era vista por Marx (2012) como credulidades servis ao Estado contrárias a própria luta comunista.

Lênin (2007) entende que o Estado representativo constituído no capitalismo é uma máquina de exploração dos trabalhadores. A partir do momento em que a posse dos meios de produção passa para um Estado controlado pelos proletários, após uma revolução, inicia-se um definhamento do Estado²⁸³ que vai perdendo seu próprio sentido de existência – visto que o antagonismo de classe que o forma vai deixando de existir.

O reconhecimento de Che com relação ao papel que o Estado deveria cumprir na Revolução Cubana – o mesmo papel que Lange (1986) reconhece em todos os países do modelo nacionalista-revolucionário - e seu processo emancipatório não deve ser confundido com uma defesa do Estado nos marcos dos autores neoliberais. Diferente de um poder político que atua como organizador do mercado – ou, para Rothbard (2013), contra o mercado –

²⁸² Como afirma Luiz Pericás (2018), as tentativas de encaixar a teoria desenvolvida por Che em uma vertente marxista - como maoísmo, trotskismo ou stalinismo - não conseguem contemplar o pensamento guevarista como um todo. Sua teoria e prática estão intensamente conectadas com a realidade concreta latino-americana.

²⁸³ Lênin (2007) entende, contudo, que esse definhamento deve ser compreendido com cuidado, pois o revolucionário não busca tomar de um só golpe o Estado e destruí-lo. Até mesmo algumas práticas das organizações produtivas capitalistas podem ser utilizadas de acordo com a experiência operária para o desenvolvimento de novas formas de instituições políticas democráticas – que não nascem prontas, mas se formam a partir da prática de poder operário.

Guevara tem como princípio elevar a consciência da população e criar um modelo participativo onde as massas não são simplesmente educadas para serem tuteladas, mas constroem as diretrizes de uma luta internacional que termina com a superação do capitalismo e do próprio Estado.

4. Conclusão: A simplificação do “Menos Estado” X “Mais Estado” e a derrota do debate

A partir do exposto anteriormente, foi possível diagnosticar diferenças conceituais sobre o próprio Estado e seu significado entre autores neoliberais e o pensamento econômico guevarista, que é fruto da produção teórica marxiana e leninista. Este estudo embrionário já consegue revelar uma insuficiência no debate sobre o papel do Estado na simplificação popular entre direita e esquerda como defensores, respectivamente, de um Estado “maior ou menor”.

Afinal, neoliberais como Lippmann (1944) ou Rougier (2017) entendiam que o papel do Estado como formulador de regras sobre as quais o mercado deveria atuar seria fundamental para o funcionamento do capitalismo. Em uma diferença sutil, porém relevante, Hayek (1998b) e Mises (2010a) vão focar no aspecto punitivo do Estado, que precisa ser forte para punir os que vão contra a legislação estabelecida e se proteger de possíveis movimentos revolucionários. É Rothbard (2013), por outro lado, que vai dedicar-se a uma possível superação do Estado, visto como uma máquina de coerção, um agressor central, que impede a liberdade, a partir de uma ética universal. O autor não vê a exploração da força de trabalho como uma coerção que impede a liberdade, como fazem os marxistas, visto que, em sua teoria, a relação de trabalho resulta do direito inalienável de autopropriedade - que não é da mesma lei natural que os liberais clássicos, mas um axioma primário necessário para a própria existência humana. Com pontos intrigantes e reflexivos, o autor autodeclarado libertário entende que o produto do trabalho de um homem deve ser dele, porém sem negar a importância dos livres contratos por onde ocorre a troca de propriedade e as relações de trabalho.

A superação do Estado para o ‘libertário’ difere-se em aspectos fundamentais do que é desenvolvido por Marx (2012) ou Lênin (2007) – e que

estará profundamente presente no pensamento guevarista. Apesar de reconhecerem o Estado, também, como uma máquina de agressão – porém comandada pela classe proprietária dos recursos sociais da produção visando impor seus interesses a uma classe que é coagida a vender sua força de trabalho – o fim do Estado só poderia ser possível a partir do fim do próprio capitalismo, ou seja, pela superação do modo de produção. Dando relevância a questão nacional, interpelada pela realidade concreta da economia dependente cubana, Che construiu uma teoria e prática antidogmática, internacionalista e contrária a uma forte burocracia descolada da participação dos trabalhadores (PÉRICAS, 2018).

Ao invés de educar a massa de trabalhadores para uma espécie de autogoverno, ou visão de si como microempreendedor, e ter o Estado simplesmente como um ‘inimigo necessário’, Che nos apresenta uma perspectiva onde as massas também educam o aparelho estatal para evitar seus abusos. Além disso, sua superação do Estado se daria a partir da realidade concreta, da luta internacional e ao alcançar um modo de produção libertador para a classe que é obrigada a vender sua força de trabalho. O próprio desenvolvimento da produção agrícola pela planificação econômica passou a ser visto, na década de 60 em Cuba, como a base para a industrialização (BAMBIRRA, 1976).

Vimos, ao longo do trabalho, tanto representantes da racionalidade neoliberal quanto marxistas que buscam resolver a questão do Estado a partir de diferentes concepções sobre o que forma o Estado e como é possível superá-lo. Alguns, como Hayek (1998b) ou Mises (2010a; 2010b), defendem sua existência – mesmo que boa parte de seus discursos seja voltado para atacar o Estado e se sustente ideologicamente na visão do aparelho estatal como inimigo da liberdade. Limitar visões da direita ou da esquerda, através de uma simplificação sobre o tamanho do Estado, ignora os diferentes marcos nos quais é diagnosticado o motivo de ser necessário – ou não – o aparelho estatal e a possibilidade de ser substituído ou superado por outras formas de organização política, econômica e social. Guevara nos apresenta uma forma latino-americana, inserida na tradição materialista marxista-leninista, onde a planificação, a soberania e a participação são pilares para a emancipação da classe

trabalhadora. Em seu pensamento e em sua prática, como discutido aqui, estão presentes ferramentas que nos permitem uma crítica a simplificação do debate em economia política e, além disso, uma crítica a visão neoliberal sobre o Estado.

5. Referências Bibliográficas

BAMBIRRA, Vânia. *La Revolucion Cubana: una reinterpretación*. Cidade do México: Editorial Nuestro Tiempo, 1976.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

GUEVARA, Che (1963). *A Planificação e seus Problemas na Luta contra o Imperialismo*. In: GUEVARA, Che. *Textos Econômicos*. São Paulo: Edições Populares, 1987, pp. 9-16.

GUEVARA, Che (1964a). *Cuba: Sua economia, seu comércio exterior, seu significado no mundo atual*. In: GUEVARA, Che. *Textos Econômicos*. São Paulo: Edições Populares, 1987, pp. 17-25.

GUEVARA, Che (1964b). *Certificado de Trabalho Comunista*. In: GUEVARA, Che. *Textos Econômicos*. São Paulo: Edições Populares, 1987, pp. 140-147.

GUEVARA, Che (1960). *Soberania política e independência econômica*. In: GUEVARA, Che. *Textos Econômicos*. São Paulo: Edições Populares, 1987, pp. 85-96.

GUEVARA, Che (1961). *A classe operária e a industrialização em Cuba*. In: GUEVARA, Che. *Textos Econômicos*. São Paulo: Edições Populares, 1987, pp. 26-56.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, Friedrich. *Law, Legislation and Liberty, vol 1: Rules and Order*. London: Routledge, 1998a.

HAYEK, Friedrich. *Law, Legislation and Liberty, vol 3: The Political Order of a Free People*. London: Routledge, 1998b.

LANGE, Oskar. *Ensaio Sobre Planificação Econômica*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

LÊNIN, Vladimir. *Estado e Revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

- LIPPMANN, Walter. *The Good Society*. Londres: Allen & Unwin, 1944.
- MARINI, R. M. *Dialética da dependência*. 1973. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>>. Acesso em 09 abr. 2019.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MARX, Karl. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MISES, Ludwig von. *Liberalismo - Segundo a tradição clássica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010a.
- MISES, Ludwig von. *Ação Humana*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010b.
- PERICÁS, Luiz Bernardo. *Che Guevara e o debate econômico em Cuba*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de America Latina y algunos de sus principales problemas*. *Boletín Económico America Latina*, v.7, n.1, 1962. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf>. Acesso em: 09 abr 2019.
- REINHOUDT, Jurgen & AUDIER, Serge (orgs.). *The Walter Lippmann Colloquium: the birth of neo-liberalism*. Palgrave & Macmillan: 2017.
- ROTHBARD, Murray. *Por uma nova liberdade: O manifesto libertário*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2013.
- ROUGIER, Louis. *Address by Professor Louis Rougier*. In: REINHOUDT, Jurgen & AUDIER, Serge (orgs.). *The Walter Lippmann Colloquium: the birth of neo-liberalism*. Palgrave & Macmillan: 2017, pp. 96-102.
- SANTOS, Theotônio dos. *A estrutura da dependência*. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. São Paulo, n.30, 2011, p.5-18.
- SPENCER, Herbert. *El individuo contra el Estado*. Madrid: Jucar, 1984.

O petróleo na estratégia de segurança nacional dos EUA

João Montenegro da S. P. Reis²⁸⁴

O objetivo deste trabalho é analisar a forma como o petróleo e o gás natural vêm sendo tratados – do ponto de vista da segurança nacional – pelo governo dos EUA desde o fim da Guerra Fria, identificando mudanças e pontos em comum antes e depois da publicação do relatório Blue Print For Energy Security, que estabeleceu novas diretrizes para o setor de energia norte-americano. Na primeira parte, é feito um breve resumo sobre a relevância do petróleo para os EUA, destacando-se visões e teorias que nortearam a geoestratégia americana a partir da década de 1940, quando da formação do condomínio com a Arábia Saudita. Em seguida, são analisadas as referências ao petróleo e gás natural nas edições do National Security Strategy publicadas durante os governos de George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Na terceira parte, são revisadas as premissas definidas no Blue Print For Energy Security e analisadas as referências aos hidrocarbonetos nas duas edições do National Security Strategy publicadas após aquele ano: em 2015, com Obama, e 2017, com Donald Trump. A partir do estudo, pôde-se observar que o petróleo não deixou, em momento algum, de figurar como item central na política externa dos EUA, que se mantém focada em garantir o acesso e diversificação de fontes de suprimento do energético – seja pela via militar ou pressionando politicamente pela abertura de mercados nos países detentores de reservas.

Palavras-chave: Segurança nacional; geopolítica; petróleo; EUA

1. Introdução

Em 2011, o governo dos Estados Unidos, então comandado por Barack Obama, lançou um novo plano nacional de energia. Intitulado Blueprint for

²⁸⁴ Aluno de mestrado do Programa de Economia Política Internacional da UFRJ

Energy Security²⁸⁵, o documento estabeleceu diretrizes para ampliar a produção de petróleo internamente, estimulando, em paralelo, a utilização de fontes alternativas, energia nuclear, carvão e gás natural. No exterior, o plano previa parcerias com países aliados para desenvolver reservas petrolíferas.

Seis anos depois, os EUA se apresentavam como uma potência dominante no setor de energia, “liderando a produção, o consumo e a inovação tecnológica na área”, de acordo com o National Security Strategy publicado em dezembro de 2017²⁸⁶, documento oficial que estabelece diretrizes para a estratégia de segurança pública americana.

O objetivo deste trabalho é analisar a forma como o petróleo e o gás natural vêm sendo tratados, do ponto de vista da segurança nacional, pelo governo dos EUA desde o fim da Guerra Fria²⁸⁷, buscando identificar mudanças e pontos em comum antes e depois da publicação do Blue Print For Energy Security.

Na primeira parte, será feito um breve resumo sobre a relevância do petróleo para os EUA, destacando-se visões e teorias que nortearam a geoestratégia americana a partir da década de 1940, quando da formação do condomínio com a Arábia Saudita.

Em seguida, serão analisadas as referências ao petróleo e gás natural nas edições do National Security Strategy²⁸⁸ publicadas durante os governos de George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama.

Na terceira parte, serão revisadas as premissas definidas no Blue Print For Energy Security (2011) e analisadas as referências aos hidrocarbonetos nas duas edições do National Security Strategy publicadas após aquele ano: em 2015, com Obama, e 2017, com Donald Trump.

Pretende-se, com isso, compreender como o petróleo vem orientando a estratégia de segurança nacional dos EUA e apreender uma visão mais ampla e aprofundada a respeito da geopolítica do petróleo nos tempos atuais.

²⁸⁵

Disponível

em:

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf

Acesso em 05/01/2019.

²⁸⁶ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/> . Acesso em: 05/01/2019.

²⁸⁷ A análise começa com a primeira edição do National Security Strategy publicada pelo governo de George H. W. Bush, em 1990.

²⁸⁸ Disponível em <http://nssarchive.us/> . Acesso em: 05/01/2019.

2. Breve histórico do petróleo na geoestratégia americana

Além do abastecimento de energia doméstico²⁸⁹ – sobretudo no que diz respeito aos setores de transportes e industrial –, as reservas de petróleo são fundamentais para manter a máquina de guerra americana: um verdadeiro arquipélago de bases militares espalhadas pelo mundo que dependem da movimentação de navios e aviões movidos a combustíveis derivados do petróleo.

O hidrocarboneto desempenha, assim, um papel central na geoestratégia dos EUA, sendo considerado nos principais movimentos do país no tabuleiro geopolítico. Um claro exemplo disso é a irredutível presença dos norte-americanos no Oriente Médio, região que concentra as maiores reservas de hidrocarbonetos no planeta.

Michael Klare (2004) afirma que a política externa americana é guiada pela Doutrina Carter – que, nos anos de 1980, definiu oficialmente o Golfo Pérsico como área de segurança máxima – desde a década de 40, quando Franklin Roosevelt fechou um acordo com o rei Abdul Saud garantindo a segurança da monarquia saudita em troca de petróleo. Mesmo que se tornem autossuficientes, observa o autor, os EUA tentarão manter o controle sobre o Oriente Médio para negar acesso a rivais e garantir o abastecimento da Europa Ocidental e o Sudoeste Asiático.

A Doutrina Carter²⁹⁰ foi formulada pelo assessor de segurança do presidente americano Jimmy Carter (1977-1981), Zbigniew Brzezinski. Inspirando-se na teoria do poder terrestre, de Halford Mackinder – segundo a qual é preciso dominar as bordas da Eurásia (Rimland) para evitar que a Rússia tenha acesso aos mares quentes, tornando-se uma “potência anfíbia” –, Brzezinski argumenta que o Oriente Médio seria crucial “para o poder de barganha e influência estadunidense nas outras frentes estratégicas, atuando como um garantidor do acesso [ao petróleo], ou do funcionamento do ‘mercado’,

²⁸⁹ Mais de 60% do consumo de energia dos EUA é baseado no petróleo e gás natural. Disponível em: https://www.eia.gov/energyexplained/?page=us_energy_home. Acesso em: 05/01/2019.

²⁹⁰ “Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force” (CARTER, 1980 apud Padula, 2018).

além de negar acesso a rivais revelados ou potenciais [ao recurso energético]” (PADULA, 2018: 4).

A relevância geopolítica do petróleo é atestada por seu protagonismo nas principais crises internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os EUA assumem de vez o lugar de potência hegemônica.

O início da Guerra Fria foi marcado, em 1946, pela pressão anglo-americana pela imediata desocupação das tropas soviéticas dos campos de petróleo do norte do Irã. A descolonização e a retomada do nacionalismo nos anos seguintes tiveram como um de seus principais panos de fundo a eliminação da Inglaterra do centro político do mundo do petróleo. A tentativa fracassada de retomada do Canal de Suez – principal rota do petróleo árabe destinado à Europa – pela Inglaterra, França e Israel em 1956 marcou o fim do mundo colonial europeu e a ascensão do nacionalismo árabe. As várias guerras árabes-israelenses, os choques de 1973 e 1979, a Revolução Iraniana, o conflito entre o Irã e o Iraque e a crise mais recente do Oriente Médio – que se iniciou com a invasão iraquiana do Kuwait em 1991 e chega até os dias de hoje com a invasão americana do Iraque – são todos importantes eventos que têm relação com o controle estratégico sobre as principais regiões produtoras, as rotas de distribuição e as reservas mundiais de petróleo. (FILHO, 2005:311)

Cabe acrescentar que o petróleo pode ser usado como arma geoeconômica. Se, por exemplo, a Arábia Saudita – “cabeça” da Organização dos Países Exportadores de Petróleo devido à dimensão e reduzido break-even²⁹¹ de suas reservas – decidir ampliar os volumes extraídos, poderá atingir duramente outros produtores que não tenham capacidade de produzir em condições de preços mais baixos, mitigando sua geração de divisas internacionais. Da mesma forma, ao conter a produção, os árabes podem prejudicar países importadores.

No final de 2018, o presidente dos EUA, Donald Trump, pressionou a Opep para reduzir os preços do petróleo, não apenas para conter os preços dos combustíveis internamente – tendo em vista que os americanos são também grandes importadores de petróleo –, mas para, nos bastidores, permitir que sua aliada no Oriente Médio, Arábia Saudita, ganhasse espaço frente ao Irã, com quem disputa a hegemonia na região. Sob sanções estabelecidas pelo governo

²⁹¹ Preço mínimo do barril a partir do qual a produção é economicamente viável.

americano que impedem a compra de petróleo iraniano, o país persa enfrenta grave crise econômica²⁹².

3. O petróleo na segurança nacional americana pós-Guerra Fria

3.1 Governo George H. W. Bush (1990-1993)

O Oriente Médio aparece como um ponto focal da agenda externa dos EUA ao longo do governo de George H. W. Bush, o qual, apesar de já indicar a necessidade de desenvolver fontes alternativas de energia, tinha ciência de que o país seguiria altamente dependente do petróleo.

A edição de 1990 do documento²⁹³ ressalta que 65% das reservas de petróleo conhecidas do mundo estavam no Golfo Pérsico e que os EUA tinham de garantir acesso ao recurso “sob preços competitivos”, mantendo poder de “resposta imediata a qualquer grande perturbação no fornecimento”. No plano interno, era preciso conservar reservas para proteger a economia diante de eventuais crises.

Na edição seguinte, publicada em 1991²⁹⁴, o governo americano afirma que, por meio de uma “política externa solidária” apoiada por uma “capacidade militar apropriada”, se manteria pronto para proteger instalações petrolíferas vitais em mar e terra, mediando, em paralelo, tensões políticas, econômicas e sociais que pudessem ameaçar o fluxo de petróleo.

Novamente, os EUA ressaltam a importância do Oriente Médio para sua segurança, assinalando que “a estabilidade da região do Golfo é de seu interesse direto” (Ibid.), e que era preciso reduzir o consumo do combustível para diminuir sua vulnerabilidade externa, intensificando o desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

A questão energética era, então, vista como um ponto sensível para a segurança americana:

No vácuo do poder soviético, sugeria-se a importância de uma maior presença na Eurásia, fortalecendo posições políticas e

²⁹² PIMENTEL, M. **Qual a briga recente entre EUA e Opep pelo preço do petróleo**. Nexo Jornal, 15/11/2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/11/15/Qual-a-briga-recente-entre-EUA-e-Opep-pelo-preço-do-petróleo> . Acesso em: 05/01/2019.

²⁹³ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1990/> . Acesso em: 06/01/2019.

²⁹⁴ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1991/> . Acesso em: 06/01/2019.

estratégicas por meio de um acesso facilitado aos recursos naturais da região, como gás natural e petróleo. Estas ações visavam atacar a única vulnerabilidade que esta corrente julgava manter-se na agenda norte-americana: a energética. (PECEQUILO, 2007: 33)

Uma das ações mais marcantes de Bush foi a invasão do Iraque, em 1991 – a primeira guerra no Oriente Médio conduzida pelos EUA –, a fim de garantir sua posição hegemônica e a posse das reservas de petróleo na região.

3.2 Governo Bill Clinton (1994-2001)

O National Security Strategy voltou a ser publicado em 1994²⁹⁵, primeiro ano de Bill Clinton à frente da presidência da república.

A estratégia de segurança apresentada parte do princípio de que a dependência americana quanto a fontes de petróleo no exterior aumentaria no futuro, à medida que a produção interna diminuía. Diante disso, a orientação era ampliar os níveis de eficiência energética e desenvolver fontes alternativas de energia, mas sem deixar de garantir o acesso a reservas internacionais de petróleo e gás, mantendo a capacidade de dar “respostas apropriadas no âmbito da política externa – como feito após a invasão do Iraque ao Kuwait – a fim de mitigar os impactos de crises internacionais” (p. 17).

Tal discurso – que já não era, então, uma novidade – se repetiu nas duas edições seguintes do National Security Strategy, em 1995²⁹⁶ e 1996²⁹⁷, com o alerta de que qualquer interrupção no fornecimento de petróleo impactaria também países aliados aos EUA. Diante disso, o governo volta a destacar a necessidade de seguir trabalhando para manter a paz no Oriente Médio, “garantindo a segurança de Israel e nossos amigos árabes e mantendo o livre fluxo de petróleo a preços razoáveis” (p. 42).

Em 1997, pela primeira vez o National Security Strategy²⁹⁸ fala em um movimento de redução da dependência do petróleo importado da região. A Venezuela já havia, na época, se tornado o maior fornecedor de petróleo para o país, exportando, ao lado do Canadá e do México, duas vezes mais petróleo

²⁹⁵ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/> . Acesso em: 06/01/2019.

²⁹⁶ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1995/> . Acesso em: 06/01/2019.

²⁹⁷ Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1996/> . Acesso em: 06/01/2019.

²⁹⁸ Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf> . Acesso em: 06/01/2019.

para os americanos que os países da Opep. Além disso, o governo apostava em novas iniciativas na área de energia na Colômbia e no potencial do Mar Cáspio, “que desempenharia um papel cada vez mais importante no atendimento à demanda energética mundial nas décadas seguintes” (p. 21).

Ainda assim, a estratégia de segurança nacional dos EUA deixava claro que o Golfo Pérsico não ficaria de fora de seus planos: “Não podemos perder de vista o fato de que, no longo prazo, a maior parte das reservas provadas de óleo ainda residirão no Oriente Médio” (p. 21). Era preciso, portanto, manter a estabilidade na região.

Em outra frente, os EUA deveriam zelar pela segurança nas regiões do Cáucaso e Ásia Central, mantendo uma zona de estabilidade desde o Mediterrâneo à China e facilitando, dessa forma, o rápido desenvolvimento e o transporte a mercados internacionais dos recursos petrolíferos do Mar Cáspio.

O Mar Cáspio volta a aparecer com destaque na edição de 1998 do National Security Strategy²⁹⁹, na qual o governo informa que priorizaria um trabalho conjunto com países de seu entorno – incluindo a Rússia – para construir novos oleodutos a fim de assegurar acesso ao petróleo. “Também estamos empreendendo esforços em diversas frentes para ampliar a estabilidade e garantir a independência dessas nações” (p. 32).

A preocupação com o Oriente Médio é novamente manifestada diante de potenciais ameaças ao fluxo de petróleo no Sudoeste Asiático por parte de países como o Iraque e o Irã. Embora enfatizasse a importância de prosseguir com os esforços de desenvolver fontes alternativas de combustíveis para o setor de transportes – como hidrogênio, etanol e metanol de biomassa –, o governo americano deixa claro que manteria o petróleo no centro de suas atenções: “Precisamos garantir a estabilidade e segurança das principais áreas produtoras a fim para permitir o acesso e o livre fluxo desses recursos” (p. 33).

A mesma linha estratégica se manteve nas duas últimas edições do National Security Strategy publicadas pelo governo Clinton³⁰⁰: continuidade da presença no Oriente Médio combinada com o investimento em novas rotas

²⁹⁹ Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf> . Acesso em: 06/01/2019.

³⁰⁰ National Security Strategy 2000. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2000.pdf> / National Security Strategy 2001. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf> . Acesso em: 06/01/2019.

petrolíferas – incluindo um novo gasoduto atravessando o Mar Cáspio e um oleoduto ligando Baku, no Azerbaijão, a Ceyhan, na Turquia – e combustíveis alternativos.

Em ambas as edições, o governo chama atenção para a instabilidade política na África, que representava, do ponto de vista americano, um obstáculo à sua segurança nacional e interesses políticos e econômicos no continente – inclusive no que se referia ao acesso a reservas de petróleo africanas.

A contínua ênfase na importância do livre mercado e de uma postura de responsabilidade pela manutenção da estabilidade internacional refletem o modelo de política externa adotado por Bill Clinton, de Engajamento e Expansão (E&E). Este “apresentava uma visão multidimensional dos EUA e do sistema internacional, centrando-se em elementos econômicos e políticos”, reafirmando sua condição de “nação indispensável (PECEQUILO, 2007: 34).

3.3 Governo George W. Bush (2001-2009)

O governo de George W. Bush publicou somente duas edições do National Security Strategy, em 2002³⁰¹ e 2006³⁰². A primeira delas estabelece como diretriz básica o fortalecimento da segurança energética do país via parcerias internacionais especialmente no Hemisfério Ocidental, além da África, Ásia Central e a região do Mar Cáspio.

Quatro anos depois, o governo americano reforça a necessidade de fomentar tecnologias associadas à energia nuclear, ao chamado “carvão limpo” e fontes alternativas, ampliando a “abertura e transparência” dos países ricos em recursos energéticos. Esse plano era perpassado por um discurso altruísta: “Diversificar fornecedores em diferentes regiões reduzirá oportunidades de corrupção e o poder de autoridades irresponsáveis” (p. 29).

Antes disso, em 2001, fora publicada uma nova edição do Quadrennial Defense Review³⁰³, outro documento crítico na área de segurança nacional dos EUA. Nela, o governo alertava que os EUA e seus aliados seguiriam dependentes dos recursos energéticos do Oriente Médio, onde “diversos

³⁰¹ Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> . Acesso em 07/01/2019.

³⁰² Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf> . Acesso em 07/01/2019.

³⁰³ Disponível em: <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf> . Acesso em 07/01/2019.

Estados vinham expandindo seus meios militares para coagir aliados americanos a negar acesso militar dos EUA na região” (p. 4).

Vale dizer que, na gestão Bush, a postura dos EUA no exterior deu uma verdadeira guinada, substituindo as “negociações da gestão Clinton por pressões militares e mesmo intervenções” e “relativizando a própria ordem construída pelos EUA para o exercício de seu poder, revertendo ao Isolacionismo/Unilateralismo (PECEQUILO, 2007: 37).

Países como o Irã, Iraque e Líbia, todos ricos em petróleo, foram incluídos no chamado “Eixo do Mal”, sendo definidos como inimigos incondicionais dos americanos e ficando sujeitos a “intervenções preventivas”, conforme estabelecido pela Doutrina Bush, que fora formulada após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001.

3.4 Governo de Barack Obama (2009-2017)

Assim como seu antecessor, Barack Obama publicou apenas duas edições do National Security Strategy, em 2010³⁰⁴ e em 2015³⁰⁵.

Quanto à primeira, chama atenção o fato de haver somente uma menção explícita ao petróleo, justamente ao reforçar que os EUA trabalhariam para reduzir a dependência em relação ao combustível. “Investiremos em pesquisa e tecnologia de nova geração, modernizaremos nossa distribuição de eletricidade e incentivaremos a utilização de combustíveis de transição, enquanto caminhamos para o uso de energia limpa produzida domesticamente” (p. 30).

Apesar de não fazer nenhuma associação direta do Oriente Médio à questão petrolífera, a publicação ressalta que o governo manteria esforços para assegurar a “paz” na região, reintegrando-a aos mercados globais e mantendo estreito relacionamento com seus maiores parceiros regionais: Israel e Arábia Saudita.

A análise do documento de 2015 é feita no item 4.2.

4. A orientação pós-Blue Print

³⁰⁴ Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> . Acesso em 10/01/2019.

³⁰⁵ Disponível em: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> . Acesso em 10/01/2019.

4.1 Mais petróleo em casa e incentivos a fontes alternativas

Com a publicação do Blue Print For Energy Security, em 2011, o governo de Barack Obama tentava dar uma nova orientação à estratégia de segurança energética dos EUA, ampliando a produção interna de petróleo e gás internamente e exercendo, no exterior, uma posição de liderança na transição para uma matriz energética mais “limpa e segura” (p. 5).

Entre as metas estabelecidas estavam o corte de um terço das importações de petróleo do país, que eram de 11 milhões de barris por dia quando Obama assumiu, e a ampliação do uso de gás natural e biocombustíveis, além de fontes renováveis como solar e eólica.

Outro objetivo era aumentar a eficiência da frota de carros e caminhões, com novos padrões de economia de combustível, o que possibilitaria economizar 1,8 bilhão de barris de petróleo durante a vida útil dos veículos cobertos pelas novas tecnologias.

A produção de óleo e gás doméstica dos EUA já vinha sendo incrementada em anos anteriores, tendo atingido, em 2010, o maior nível dos últimos 30 anos, graças à produção a partir das formações do shale (xisto) americano – recursos estes que desempenhariam “um papel central na produção doméstica de energia nas décadas seguintes” (p. 9).

Ao mesmo tempo o governo manteria a estratégia de diversificar suas fontes de abastecimento de petróleo no mundo diante da instabilidade no Oriente Médio, atuando na arena internacional para “moderar a demanda global por petróleo” (p. 5). O plano era incentivar a substituição de petróleo por gás natural e biocombustíveis e promover soluções para o aumento da eficiência energética em países emergentes.

O governo americano ainda estabeleceu iniciativas para estimular a produção de petróleo e gás natural no Pacífico Asiático e em países do continente americano, como o México e o Brasil – com destaque para o pré-sal brasileiro –, onde pretendia acessar reservas e fornecer bens e serviços associados à exploração e produção de óleo e gás.

O plano de adotar uma postura mais ambientalmente correta não ficou apenas no papel. Em um movimento ousado – desafiando o poderoso lobby

energético dos EUA –, Obama suspendeu as operações de usinas termelétricas a carvão e proibiu a prospecção de petróleo em áreas de proteção ambiental no país.

4.2 Os avanços de Obama

Obama de fato conseguiu elevar a posição americana no mercado global de energia. Em 2015 – ano em que foi publicado o último National Security Strategy de sua gestão –, os EUA já eram os maiores produtores de petróleo e gás do mundo, tendo reduzido as importações para a maior baixa dos 20 anos anteriores.

“Apesar da importância vital do Oriente Médio para o mercado global, a crescente produção dos EUA está ajudando a manter os mercados supridos e os preços adequados para viabilizar o crescimento econômico” (p. 5).

Por outro lado, o governo se via diante de uma ameaça geopolítica: a crescente dependência da Europa quanto ao gás natural produzido pela Rússia e a disposição dos russos de “utilizar energia com fins políticos” (Ibid.).

Diante disso, Obama reforça a necessidade de diversificar fontes e rotas energéticas e estimular o fornecimento de fontes de energia nativas em outros países. “Maior segurança e independência energética nas Américas são centrais para esses esforços” (p. 16). A estratégia de segurança energética também envolveria um trabalho para reduzir o potencial de conflitos energéticos em regiões como o Ártico e Ásia.

De modo geral, a ideia era demonstrar que os EUA poderiam liderar a economia mundial enquanto reduziam as emissões de gases de efeito estufa: “Continuaremos a desenvolver os combustíveis fósseis americanos, enquanto nos tornamos um país com maior eficiência energética, que desenvolve combustíveis e veículos mais limpos” (Ibid.).

4.3 Governo de Donald Trump: rompimento parcial

Ao assumir a presidência, em 2017, Donald Trump revogou uma série de ordens executivas publicadas por Obama, incluindo a suspensão das atividades de usinas a carvão. Para ele, a agenda de seu antecessor era uma agenda anticrescimento e prejudicial aos interesses americanos: “Excessivas

regulações ambientais e de infraestrutura bloquearam a comercialização energética americana e o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura”, pontua a edição daquele ano do National Security Strategy³⁰⁶.

A estratégia do novo governo não difere substancialmente dos planos da gestão anterior, visto que, em linhas gerais, o plano era seguir intensificando a exploração e produção de petróleo e gás, além de energia nuclear e fontes renováveis.

Trump também busca posicionar os EUA como fornecedor global de recursos, serviços e tecnologias, assim como “guardião” da infraestrutura energética, outra meta que já vinha sendo perseguida por Obama e presidentes anteriores: “Os EUA apoiarão a diversificação de fontes e rotas de energia internamente e no exterior. Modernizaremos nossos estoques estratégicos de petróleo e estimularemos outros países a ampliarem os seus” (p. 9).

Entre os objetivos estabelecidos em 2017 estava o de frear o crescimento da influência russa e chinesa em partes da Europa e Ásia Central, onde as duas potências ampliam o controle de ativos energéticos críticos, como malhas de transporte de óleo e gás. “Os EUA oferecem uma alternativa a investimentos direcionados pelo Estado, que geralmente pioram as condições de países em desenvolvimento” (p. 38).

Em relação à Europa especificamente, a ideia é trabalhar com aliados para diversificar as fontes de energia no continente, confrontando “práticas econômicas e comerciais injustas da China e restringindo sua capacidade de aquisição de tecnologias sensíveis” (p. 48).

Quanto ao Oriente Médio, a orientação é, na prática, a mesma de governos anteriores: manter a região livre de “terroristas jihadistas” e de qualquer poder hostil aos EUA, de modo que o Golfo Pérsico siga contribuindo para a estabilidade do mercado global de energia.

Já o Hemisfério Ocidental é situado como um grande mercado para bens, serviços e projetos de energia e infraestrutura desenvolvidos pelos EUA. Trump demonstra, contudo, preocupação com a influência externa na América Latina:

³⁰⁶ Disponível em: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> . Acesso em 08/01/2019.

A China tenta inserir a região em sua órbita por meio de investimentos públicos e empréstimos. A Rússia continua com sua política falida da Guerra Fria, apoiando aliados radicais em Cuba que reprimem seus cidadãos. Ambos os países apoiam a ditadura na Venezuela e tentam expandir conexões militares e vendas de armas na região. Os Estados democráticos do hemisfério compartilham o interesse em confrontar ameaças à sua soberania. (p. 51).

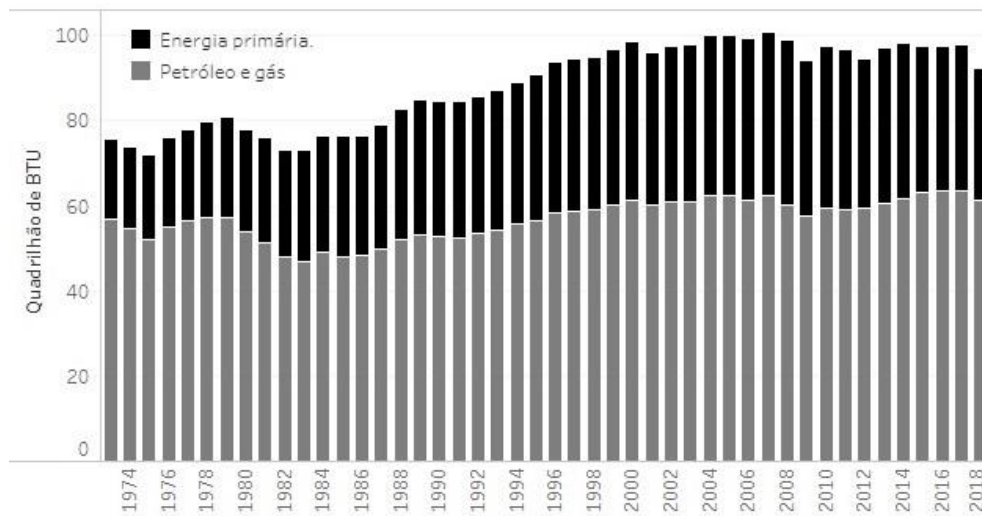
5. Conclusões

Como se pôde observar pela análise da estratégia de segurança nacional americana nos últimos 30 anos, o petróleo e o gás natural não deixaram, em momento algum, de figurar como um item central na política externa dos EUA – mesmo durante a gestão de Barack Obama, que, ao menos no discurso, apresentou maior comprometimento com a redução da emissão de poluentes causados pela queima de combustíveis fósseis e com o desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

Isso se explica pelo fato de que os americanos não conseguiram reduzir sua dependência dos combustíveis fósseis ao longo de todo o período analisado. Em 1990, o petróleo e o gás natural respondiam por 63% do consumo de energia primária dos EUA, de acordo com dados da U.S. Energy Information Administration (EIA)³⁰⁷ (Gráfico 1). Quase 30 anos depois, tal razão subiu para 67%.

Gráfico 1 – Consumo de óleo e gás vs. consumo de energia primária nos EUA

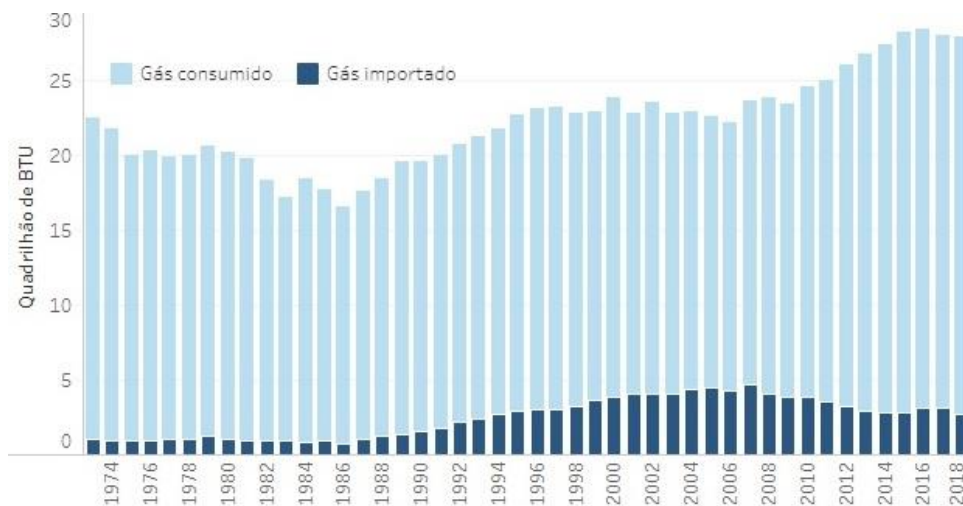
³⁰⁷ Disponível em: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/> . Acesso em 13/01/2019.



Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Se, por um lado, os EUA estejam, hoje, importando apenas 10% do gás natural consumido – ante 8% em 1990 – (Gráfico 2), no caso do petróleo a dependência das importações é substancial: em 2018, os norte-americanos importaram 47% do petróleo consumido no país, contra 40% no início da década de 90 (Gráficos 2)³⁰⁸.

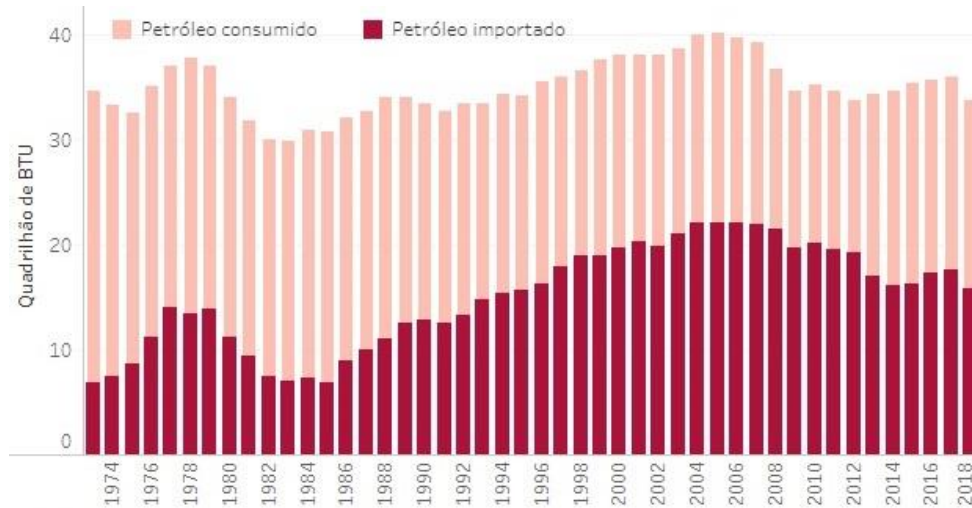
Gráfico 2 – Importação vs. consumo de gás natural nos EUA



Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Gráfico 3 – Importação vs. consumo de petróleo nos EUA

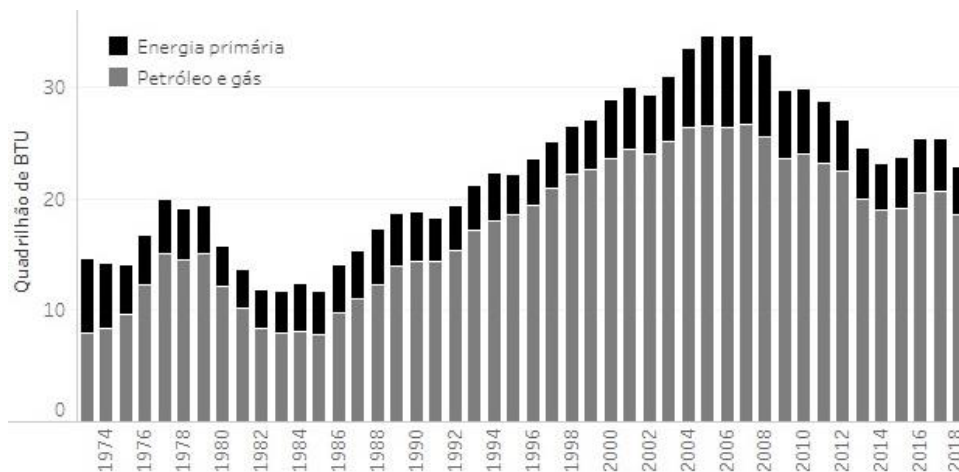
³⁰⁸ Disponível em: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/> . Acesso em 13/01/2019.



Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Naquele ano, as importações de óleo e gás representavam 77% das importações totais de energia primária dos EUA, quatro pontos percentuais (p.p.) a menos que em 2018 (Gráfico 4)³⁰⁹.

Gráfico 4: Importações de óleo e gás vs. importações de energia primária nos EUA



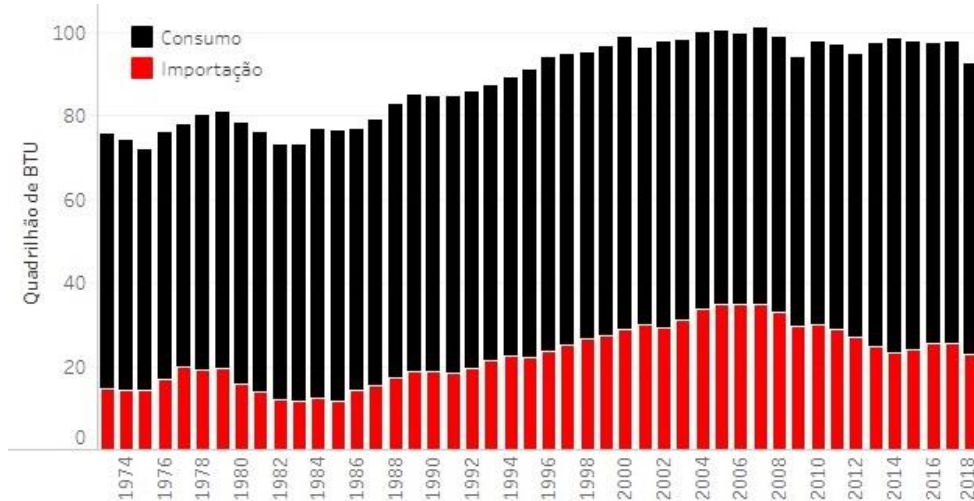
Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Se houve avanços, estes ocorreram em relação a 2007, quando foi registrado o pico de consumo e importação de energia em todo o período analisado. Desde aquele ano, as importações totais de energia primária dos EUA

³⁰⁹ Disponível em: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>. Acesso em 13/01/2019.

caíram 34%, enquanto as de petróleo e gás diminuíram 27,5% e 42%, respectivamente (Gráfico 5)³¹⁰.

Gráfico 5 – Importação vs. Consumo de energia primária nos EUA



Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Em 2007, a razão entre energia primária importada e total consumida pelos EUA era de 34%, percentual que caiu para 25% em 2018, segundo dados da EIA³¹¹, como se vê no Gráfico 5. Nesse mesmo período, as participações do petróleo e gás natural importados sobre seus respectivos totais consumidos foram reduzidas em 9 p.p. e 10 p.p., respectivamente, conforme ilustrado nos gráficos 2 e 3.

Tais avanços não foram, contudo, suficientes para que os EUA deixassem de estabelecer como uma de suas prioridades a presença militar no Oriente Médio, a fim de garantir o livre fluxo da produção de petróleo e gás produzidos no Golfo Pérsico. Mesmo após a publicação do Blue Print For Energy Security, que preconizava a redução da dependência do petróleo do Oriente Médio, a região manteve seu protagonismo na geoestratégia americana.

³¹⁰ Disponível em: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>. Acesso em 13/01/2019.

³¹¹ Disponível em: <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>. Acesso em 13/01/2019.

O que também se pode notar nos anos pós-Blue Print é uma forte preocupação do governo estadunidense com a dependência de seus aliados europeus em relação ao gás natural produzido pela Rússia e com o aumento da influência da China no setor energético europeu, assim como na América Latina. Diante disso, tanto Obama quanto Trump estabelecem como metas diversificar as fontes e rotas de energia de modo a reduzir a exposição às duas grandes potências.

Ambos os presidentes se referem, nas edições de 2015 (Obama) e 2017 (Trump) do National Security Strategy, ao continente americano como um mercado com grande potencial para os EUA na área de energia, conforme previsto pelo Blue Print. Em última análise, isso reflete uma diretriz básica da geopolítica americana: a manutenção de sua hegemonia no Hemisfério Ocidental, como recomenda Nicholas Spykman (*apud* Padula, 2018).

Trump rompeu com a orientação “mais verde” que Obama procurou dar para o planejamento energético dos EUA, mas isso não gerou mudanças profundas na geoestratégia americana, uma vez que essa cisão esteve basicamente associada à produção interna de energia a partir da queima de carvão e tendo em vista que o acesso a reservas de petróleo e gás no exterior, assim como o aumento da produção interna dos hidrocarbonetos, já era uma prioridade para Obama.

Trump e Obama mantiveram, assim, um macro-objetivo que perpassou a estratégia de segurança nacional americana desde Bill Clinton: diversificar as fontes e canais internacionais de petróleo e gás, investindo em projetos em praticamente todas as regiões do planeta e atuando firmemente no exterior para que o fluxo do petróleo não seja interrompido.

Tal objetivo adquiriu força ainda maior nos últimos dois governos em função do aumento da influência asiática no Oriente Médio, que já exporta dois terços de sua produção petrolífera para a Ásia: “China e Índia provavelmente se tornarão mais profundamente envolvidos com a geopolítica do Oriente Médio, (...) com capacidade naval suficiente para contribuir com a segurança das rotas marítimas” (Manning, 2013: 115).

É digno de nota que o governo americano constantemente justifica seus esforços pela abertura do setor petróleo no exterior como forma de prevenir que

outros governos explorem os recursos energéticos de maneira “irresponsável”. Trata-se de um discurso característico da retórica neoliberal, de que é preciso desregular ao máximo as atividades econômicas dado que o Estado é corrupto e ineficiente – isso enquanto as grandes potências usam máquinas estatais pesadas e bélicas para abrir mercados a suas empresas transnacionais na periferia do planeta (Campello, 2018).

Esse “altruísmo” está também ligado à retórica diplomática clássica americana, que nasce com os Pais Fundadores (Founding Fathers) da nação e é consolidada, sob novos moldes, pelo presidente Woodrow Wilson (1913-1921). O princípio básico é que os EUA são um país excepcional, que rejeita o *modus operandi* da diplomacia europeia – um jogo de equilíbrio de poder baseado no conflito de interesses “egoístas” – e cujas condutas são norteadas pela moral e luta pela liberdade.

Segundo Henry Kissinger, Wilson reafirmou o que se tornara a sabedoria convencional americana desde Thomas Jefferson, mas a colocou a serviço de uma cruzada ideológica, dotando com uma dimensão universal as seguintes premissas do excepcionalismo moral americano:

A missão especial da América transcende a diplomacia do dia-a-dia e a obriga a servir como um farol para o restante da humanidade; as políticas externas de democracias são moralmente superiores porque as pessoas são naturalmente amantes da paz; a política externa deve refletir os mesmos padrões morais das éticas individuais. (Kissinger, 1994: 46).

Considerando-se o histórico mais recente da estratégia de segurança nacional americana e a substancial dependência do país em relação aos combustíveis fósseis, pode-se inferir que os EUA não deixarão de direcionar, ao menos no curto e médio prazos, sua política externa no sentido de garantir o acesso ao petróleo e gás natural, seja pela via diplomática ou militar. O espírito da Doutrina Carter – agora mais globalizada – continua vivo.

6. Bibliografia

CAMPELO, M. A quem interessar possa! A geopolítica ambiental e os impactos sobre o pré-sal brasileiro. Tese de doutoramento. UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.
Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos->

graduacao/pepi/dissertacoes/doutorado/2018/marcelo_de_moura_carneiro_cam_pello_65bd9.pdf

FILHO, E. O papel do petróleo na geopolítica americana in FIORI, J. (org.). O poder americano. Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

KISSINGER, H. Diplomacy. Simon & Schuster Rockefeller Center. Nova York, 1994.

KLARE, M. Blood and Oil: the dangers and consequences of America's growing dependence on imported petroleum. Nova York, Metropolitan Books, 2004.

MANNING, R. US Strategy in a Post-Western World, Survival, 2013. Disponível em

https://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdf .

PADULA, R. O debate geoestratégico nos Estados Unidos: o lugar da Eurásia, do hemisfério Ocidental e do México. Texto aprovado para publicação na Revista Escola de Guerra Naval, 2018.

PECEQUILO, C. De Bush a Bush (1989–2006): A Política Externa dos EUA. In SOTERO, P. (editor). Perspectivas brasileiras sobre os Estados Unidos: promover os estudos dos EUA no Brasil. Woodrow Wilson International Center for Scholars - Brazil Institute, janeiro de 2007. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Brazilian.Perspectives_P.pdf .

Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no centro da economia-mundo capitalista: perspectivas para o Brasil

**Hermes Moreira Jr.
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**

Resumo: O debate atual sobre a liderança econômica mundial está vinculado à capacidade de responder às novidades e demandas proporcionadas pela chamada Indústria 4.0, ou Manufatura Avançada. Hoje, poucas nações reúnem condições de conduzir suas economias nacionais dentro das características requeridas por esse processo. Tudo dentro da conformidade da economia-mundo capitalista. As relações econômicas que se desenvolvem dentro do sistema-mundo são caracterizadas por uma distribuição desigual de extração do excedente nas atividades de cada cadeia mercantil. A capacidade de extração de excedentes mais rentáveis está ligada ao grau de domínio da sofisticação tecnológica embutida naquela cadeia. Mais do que o domínio do uso da sofisticação tecnológica dentro das cadeias mercantis, os países e as empresas buscam obter os chamados monopólios tecnológicos, que garantiriam a tais agentes a possibilidade de explorar exclusivamente, por maior escala de tempo, os excedentes desse alto grau de especialização e sofisticação tecnológica. Nesse sentido, os países do centro da economia-mundo capitalista tem adotado políticas para fomentar a implantação das inovações da Indústria 4.0 em seus setores mais competitivos, ampliando “monopólios relativos de produção” e, conseqüentemente, maximizando a acumulação. Este texto visa contribuir com os debates a respeito da posição do Brasil em meio a tal disputa no centro do sistema. Para isso, é discutido o conceito de Indústria 4.0 e são apontados setores que já estão incorporando estas tecnologias às suas cadeias. Posteriormente, são apresentadas as estratégias de 4 países do centro da economia-mundo, Estados Unidos, Alemanha, Coreia do Sul e China. Por fim são indicados possíveis reflexos dessa disputa na participação brasileira nas cadeias produtivas globais.

Palavras-chave: Indústria 4.0; Revolução técnico-científica; Divisão internacional do trabalho.

Introdução

Robôs realizando tarefas domésticas ou cirurgias delicadas, automóveis circulando pelas vias sem a presença de motoristas, máquinas se comunicando entre si dentro de fábricas e controlando o ritmo da produção, objetos pessoais oferecendo informações a partir de um simples comando de voz. Durante as décadas de 1980 e 1990, tudo isso já ocupava o imaginário das pessoas a partir de livros, filmes e desenhos de ficção científica. Contudo, ao longo da última década, muito daquilo que parecia distopia ficcional passou a ocupar as manchetes dos principais veículos de informação não mais como “tecnologias do futuro”, mas sim como um retrato da realidade do presente.

Se tais novidades já rondavam o noticiário como “novidade científica”, “curiosidade”, “solução de problemas”, “ampliação de conforto”, “redução de custos” ou “aumento de produtividade”, a partir da reunião do Fórum Econômico Mundial de 2016, em Davos, na Suíça, passaram a ocupar centralidade nos debates acadêmicos como novo paradigma da produção e da economia mundial. Sob o tema de “Quarta Revolução Industrial”, a incorporação da Inteligência Artificial, do acesso aos grandes bancos de dados disponíveis na rede mundial de computadores, e a interconexão entre dispositivos eletroeletrônicos deixa de ser assunto de cientistas de laboratórios de pesquisa tecnológica e se torna pauta nos debates sobre formulação de políticas públicas, através da denominação Indústria 4.0.

Nesse sentido, a partir de Davos, os debates sobre o exercício da liderança econômica mundial passaram a estar vinculados à capacidade das nações de acompanhar as transformações e responder às demandas proporcionadas pela Indústria 4.0. Investimentos governamentais em pesquisa e desenvolvimento; financiamento público e privado a laboratórios dedicados à produção de ciência de fronteira; registros de patentes e direitos de propriedade

intelectual em manufatura avançada, robótica, novos materiais, biotecnologia ou inteligência artificial; empresas adaptáveis à produção inteligente; Essas são as métricas que tornam passíveis de avaliação os países que devem ocupar posição central nesse paradigma emergente. Não obstante, poucas nações reúnem condições de conduzir suas sociedades a partir das características requeridas por esse paradigma. Tudo dentro da conformidade da economia-mundo capitalista.

As relações econômicas que se desenvolvem dentro do sistema-mundo são caracterizadas por uma distribuição desigual de extração do excedente nas atividades de cada cadeia mercantil. A capacidade de extração de excedentes mais rentáveis está ligada ao grau de domínio da sofisticação tecnológica embutida naquela cadeia. Mais do que o domínio do uso da sofisticação tecnológica dentro das cadeias mercantis, os países e as empresas buscam obter os chamados monopólios tecnológicos, que garantiriam a tais agentes a possibilidade de explorar exclusivamente, por maior escala de tempo, os excedentes desse alto grau de especialização e sofisticação tecnológica. Nesse sentido, apenas os países do centro da economia-mundo capitalista têm reunido condições de adotar políticas para fomentar a implantação das inovações da Indústria 4.0 em seus setores mais competitivos, ampliando “monopólios relativos de produção” e, conseqüentemente, maximizando a acumulação.

Este texto visa contribuir com os debates a respeito da posição do Brasil em meio a tal disputa no centro do sistema. Para isso, é discutido o conceito de Indústria 4.0 e são apontados setores que já estão incorporando estas tecnologias às suas cadeias. Posteriormente, são apresentadas as estratégias de 3 países do centro da economia-mundo, Alemanha, Estados Unidos e China. Por fim são indicados possíveis reflexos a partir da natureza da participação brasileira nas cadeias produtivas globais da Indústria 4.0.

1. Monopólios Tecnológicos

Há condicionantes que interferem na capacidade de diferentes países responderem às demandas da Indústria 4.0. A questão é que não se tratam

apenas de variáveis domésticas relacionadas ao vigor e dinamismo das economias locais. Tampouco a opções de políticas públicas adotadas em virtude de uma correlação de forças existente no cotidiano da política interna destas nações. Há aspectos estruturais que condicionam o desenvolvimento das nações e conformam suas capacidades e aspirações no cenário internacional, uma vez que enxergamos como variável precípua dessa discussão a macrodistância Centro-Periferia que define os papéis de cada ator integrante da Divisão Internacional do Trabalho estabelecida pela estrutura econômica do Sistema-Mundo Moderno.

A concepção de que o processo de liderança na inovação tecnológica está ligado à manutenção da condição de centro hegemônico no ciclo sistêmico de acumulação deriva da interpretação de que a economia mundial se constitui como um sistema interconectado. Tal interpretação é fundamentada por Immanuel Wallerstein ao considerar o atual desenvolvimento histórico do sistema internacional com base no que ele denomina de Sistema-Mundo, em sua trilogia *The Modern World-System*. Segundo Wallerstein (1979), o sistema social histórico chamado Sistema-Mundo surgiu no século XVI na Europa e hoje abarca todo o globo terrestre. Neste sistema, o todo pode ser decomposto em vários subsistemas: o econômico, formado pelas cadeias mercantis; o interestatal, formado pelas diferentes jurisdições políticas, chamadas Estados nacionais formalmente soberanos; o ideológico, formado pelo conjunto de ideias, valores, conceitos (morais, políticos, científicos, econômicos etc) que funcionam como uma espécie de programa mental do mundo moderno (VIEIRA, 2013).

Para Wallerstein, portanto, a unidade correta de análise das relações internacionais, conseqüentemente da economia mundial, é o sistema mundial, espaço de uma ampla gama de grupos sociais em contato e principalmente em conflito uns com os outros. Um sistema que possui limites, estruturas, regras de legitimação e coerência, que são definidos por entidades econômico-materiais baseadas em uma divisão extensiva do trabalho e que contém em seu seio uma multiplicidade de culturas (WALLERSTEIN, 1979 p. 489). Como reitera diversas vezes Wallerstein em sua obra, o capitalismo foi capaz de florescer justamente porque o sistema-mundo contém dentro de seus limites não apenas um, mas

múltiplos sistemas políticos. O capitalismo, como modelo econômico, se baseia no fato de que os fatores econômicos operam no seio de uma arena maior do que qualquer entidade política pode controlar totalmente. Isso dá aos capitalistas uma liberdade de manobra que tem uma base estrutural, haja vista que no âmbito do sistema-mundo as dimensões de uma economia-mundo são estabelecidas em função do estado da tecnologia, em particular das possibilidades de transporte e comunicação dentro de seus limites. Dado que isto é algo submetido a uma dinâmica de mudanças constantes, os limites de uma economia-mundo são sempre fluidos.

A economia-mundo se sustenta na inter-relação entre um núcleo central e áreas periféricas³¹². Essa divisão, segundo Wallerstein, supõe uma hierarquia na distribuição das tarefas da economia-mundo, cujos países centrais exercem atividades que requerem maiores níveis de qualificação e capitalização, ao passo que as áreas periféricas trabalham com atividades econômicas menos complexas. Nesse sentido, o processo de desenvolvimento de uma economia-mundo tende a ampliar ainda mais a distância de níveis social e econômico entre centro e periferia, sobretudo quando calcados em processos de inovação tecnológica (WALLERSTEIN, 1979, p. 493).

Na seara do domínio da sofisticação tecnológica dentro das cadeias mercantis, os países e as empresas buscam obter os chamados monopólios tecnológicos, que garantiriam a eles a possibilidade de explorar exclusivamente, por maior escala de tempo, os excedentes desse alto grau de especialização e sofisticação tecnológica. Na busca da “maximização da acumulação”, competem pelo capital circulante e pelo estabelecimento dos “monopólios relativos de produção” que se tornarão “locus de operações monopolizadas de alto lucro” (WALLERSTEIN, 2001, p. 121-126). Esses monopólios podem ser alcançados a partir de três ajustes no campo da produção: 1) baixar o custo de produção de

312

O modelo de Wallerstein reconhece também a existência de áreas que ele chama de semiperiferia. Elas se encontram em um espaço intermediário entre o centro e a periferia em uma série de dimensões, tais como a complexidade das atividades econômicas, a força do aparato estatal, etc. Podem ter sido áreas centrais em versões anteriores do sistema-mundo, bem como áreas periféricas promovidas pelas condições dinâmicas da economia-mundo em expansão. Para maiores discussões sobre a semiperiferia, ver: LIMA, 2007; BRUSSI, 2015.

produtos competitivos; 2) encontrar novos compradores para os produtos competitivos; 3) descobrir novos produtos para produzir, os quais estarão sujeitos aos monopólios relativos e ainda terão um mercado significativo a explorar.

Diante dessa situação, Estados e empresas estimulam a aceleração do progresso científico e tecnológico, impulsionando um movimento de constante renovação dos processos produtivos, desencadeando ondas de “destruição criadora”, como na dinâmica observada por Joseph Schumpeter (1961), que faz do capitalismo um sistema predominantemente evolucionário, cuja base de sustentação é a recorrente superação de suas bases tecnoeconômicas. Nesse sentido, os novos paradigmas tecnológicos, que levam ao aumento da produtividade ou à diferenciação dos produtos finais, permitem a Estados e empresas ampliarem seus níveis globais de lucro e promovem uma expansão renovada da economia-mundo.

A maior ou menor destreza em conceber e controlar processos de inovação e sofisticação tecnológica distingue atores centrais e periféricos, hierarquizando-os e dotando os primeiros de maiores condições de exercício de poder no sistema-mundo. Portanto, em virtude das constantes renovações e evoluções tecnoeconômicas, os atores que visam a manutenção de sua condição central na economia-mundo não se estabelecem por meio do controle de um setor, do desenvolvimento de uma técnica ou do comércio de uma mercadoria, mas sim em razão da capacidade permanente de criar novas combinações, ou seja, de dominar a lógica do processo inovativo. Como observa Benjamin (2018), a vantagem que possuem nessa situação, não no controle de uma inovação em específico, mas na capacidade permanente de inovar, é a possibilidade de recriar as condições para a manutenção da posição de comando sempre que seu *status* hierárquico se encontra ameaçado por seus contendores na divisão internacional do trabalho.

Em suas pesquisas, Wallerstein identifica que o terceiro ajuste, promovido através de “mudanças tecnológicas, isto é, pela criação de produtos novos, chamados de ponta”, deve ser entendido como “locus de operações monopolizadas de alto lucro” (2001, p. 126). Denota dessa análise, que no

ambiente da competição capitalista que caracteriza o sistema mundial da economia-mundo, torna-se essencial o controle dos monopólios tecnológicos com vistas à acumulação do capital. E para isso, os Estados trabalham no sentido de evitar que seus concorrentes se encontrem em condições de romper seus monopólios e ocupar as posições exclusivas conquistadas.

É importante ter em mente a observação de Giovanni Arrighi, para quem “os Estados não são unidades de maximização de lucro, não organizam e não controlam as atividades econômicas que se encontram em suas jurisdições tão estreita e diretamente quanto as empresas capitalistas”, mas “podem, em algum grau, agir sobre as modalidades pelas quais a divisão social do trabalho opera) (ARRIGHI, 1997 pp 152-154). Desse modo, agem restringindo ou aumentando a liberdade de assumir ou iniciar atividades econômicas específicas, podendo interferir de modo a melhorar algumas atividades para fazê-las atingir o status de núcleo orgânico ou evitar o rebaixamento de outras em meio à competição internacional. Como veremos na sequência da discussão, os temas da Indústria 4.0 e a possível mudança paradigmática rumo a uma Quarta Revolução Industrial são o objeto de disputa e apropriação dos países que ocupam posições centrais na divisão internacional do trabalho e que pretendem garantir a manutenção de seus processos de acumulação através de novos monopólios tecnológicos.

2. A Indústria 4.0

Ao pautar a “Quarta Revolução Industrial” como tema do Fórum Econômico Mundial de 2016, Klaus Schwab popularizou a expressão e conseguiu atrair a atenção da imprensa, governos e academia para os desdobramentos da Indústria 4.0. Engenheiro, Economista e Fundador/Presidente do Fórum Econômico Mundial, Schwab havia acabado de publicar o livro *A Quarta Revolução Industrial* (SCHWAB, 2016), e foi responsável por uma inflexão nos debates que vinham ganhando força dentro do Fórum desde a crise de 2008, como o da ampliação da desigualdade no mundo e da concentração de renda e riqueza (OXFAM, 2016).

Não obstante, a menção sobre a Quarta Revolução Industrial chamou atenção a um movimento de incorporação de um conjunto de tecnologias à agenda de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos dentro das economias avançadas. Como veremos mais adiante, quando o assunto veio à tona no espaço mais importante de definição da agenda econômica global, governos das mais importantes potências mundiais já haviam preparado e lançado estratégias para adequar suas economias aos preceitos dessa indústria do século XXI. Mas, efetivamente, do que se trata esse conceito de Indústria 4.0, que seria o paradigma da Quarta Revolução Industrial?

De acordo com Schwab (2016), as transformações que devem ocorrer no campo da indústria a partir da assimilação dos novos paradigmas científico-tecnológicos gerarão impactos radicais sobre a produção, o consumo e as formas de sociabilidade. Para ele, isso deve representar um impacto semelhante ao desencadeado pela Revolução Agrícola de 10 mil anos atrás e pela Indústria Moderna, no início do Século XVIII. Nesse sentido, Schwab defende a tese de que estaríamos atravessando uma nova revolução industrial, a Quarta Revolução Industrial.

Tomando por referência alguma literatura consolidada sobre os processos que levaram às revoluções industriais anteriores (LANDES, 2003; FRIEDEN, 2008; NAYYAR, 2014; RIFKIN, 2014), é possível identificar elementos constitutivos dessas conjunturas disruptivas. A Primeira Revolução Industrial, por volta de 1780, teve como epicentro a Inglaterra, onde o uso da tecnologia da energia a vapor movida a carvão e petróleo permitiu que um novo paradigma se estabelecesse na indústria, a mecanização. Desse modo, a substituição da manufatura artesã pelos teares mecânicos proporcionou o primeiro grande salto qualitativo em escala no campo da produção. Menos de um século depois, por volta de 1850, a transição rumo à Segunda Revolução Industrial adquire força significativa nos Estados Unidos, com a incorporação da energia elétrica aos processos produtivos e o advento da linha de montagem, permitindo que paradigma da produção vertical em massa se consolidasse, sobretudo impulsionado pelo sucesso da indústria automobilística. Mais de um século e duas grandes guerras ultrapassados, com a reprodução do paradigma

de produção e consumo reproduzido mundo afora, o aprimoramento e massificação da comunicação e do gerenciamento a partir da informatização possibilitou o estabelecimento de uma Terceira Revolução Industrial a partir da década de 1970, na qual os computadores passaram a ocupar papel central em razão da possibilidade de armazenagem de dados e controle de processos produtivos mesmo à distância. Assim se configurou não apenas a ampliação das condições de produtividade, mas toda uma reorientação no gerenciamento das estruturas produtivas, passíveis de serem organizadas de maneira descentralizada e interconectada, possibilitando que esta revolução de desdobrasse nos Estados Unidos e na Ásia, sobretudo no Japão, de maneira integrada.

Partindo dessa estrutura, observamos que o epicentro dessa chamada Quarta Revolução Industrial representa a disputa pela hegemonia no sistema, se apresentando a partir da Alemanha, dos Estados Unidos e da China. É importante destacar que em cada um dos momentos de disrupção de uma nova revolução industrial anterior o Sistema-Mundo vivia um momento de transição hegemônica em seu ciclo sistêmico de acumulação. Como observado por Giovanni Arrighi (1996), o novo posicionamento de poder hegemônico no processo de transição dos ciclos sistêmicos se conforma respaldado por uma inovação institucional e por novas formas de manifestação de liderança tecnológica no âmbito da produção.

Nos últimos anos, estes países que disputam a liderança hegemônica em tempos de crise do atual ciclo sistêmico de acumulação (ARRIGHI, 2008) têm se engajado na incorporação das tecnologias da chamada Indústria 4.0 aos seus modelos produtivos e gerenciais. Tentando estabelecer, assim, um novo paradigma a partir da análise de grandes bancos de dados (Big Data) disponíveis na rede mundial de computadores. Com a análise de Big Data, novas formas de organização da produção e do consumo podem ser estabelecidas por meio das chamadas Internet das Coisas e Internet dos Serviços. Assim, é possível conceber fábricas autogestionadas, cidades autogeridas, veículos autônomos, impressoras 3D personalizadas, aplicativos de solução de problemas, redes de sociabilidade remotas, recombinações genéticas e moleculares, e uma série de

outras facilidades exploradas a partir do acesso algorítmico a estes grandes bancos de dados. Dando origem, portanto, a um dispositivo de automatização e autonomização sustentados pelo desenvolvimento de uma forma de inteligência artificial. Desse modo, para Schwab, a Quarta Revolução Industrial, ou Revolução 4.0, se materializaria nas categorias física, digital e biológica. Veremos, a seguir, como os países centrais têm se dedicado a estes temas em suas estratégias de impulsionar a Indústria 4.0.

3. Estratégias dos países centrais para a Indústria 4.0

Países que já alcançaram um nível de desenvolvimento científico e tecnológico elevado e ocupam uma condição favorável nos processos de acumulação dentro da Divisão Internacional do Trabalho pretendem estabelecer uma espécie de congelamento das “desigualdades internacionais” (MENEZES, 2013). Isso se dá por meio de políticas industriais e de ciência & tecnologia capazes de ofertar maior quantidade de recursos a serem investidos no desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de compra do governo para fortalecer as capacidades de agentes nacionais; manutenção do controle de setores estratégicos nacionais e busca de controle de setores estratégicos no exterior; proteção de indústrias em setores vulneráveis; restrições à competição internacional alheia a monopólios ou oligopólios.

Seguindo essa tendência, buscam viabilizar projetos com alta articulação entre suas políticas macroeconômica, industrial e tecnológica. Deixando claro que a aquisição e uso de conhecimentos e progresso técnico é fator responsável pela diferenciação econômica, social e política entre os países, pois se trata de elemento fundamental na disputa geopolítica no âmbito do Sistema-Mundo.

No âmbito da Indústria 4.0, Alemanha, Estados Unidos e China possuem estratégias mais avançadas de articulação entre governos nacionais e agentes privados para alcançar os monopólios tecnológicos que lhes garantirão maiores condições de acumulação de capital e, mais ainda, possibilidade de conduzir o paradigma tecnológico dentro do próximo ciclo sistêmico de acumulação, em

razão da conjuntura transitória em que se encontra a economia-mundo capitalista. Mais do que estratégias nacionais de desenvolvimento científico-tecnológico, os programas que veremos a seguir trabalham com a noção de que a inovação não deve ser tratada como política de desenvolvimento, mas sim como política de manutenção de liderança dentro das cadeias estabelecidas na atual Divisão Internacional do Trabalho.

3.1 A *Industrie 4.0* da GTAI na Alemanha

Um documento publicado no ano de 2014 pela Agência Alemã de Investimento e Comércio (GTAI) sob o título “Industrie 4.0: smart manufacturing for the future”, sistematiza um conjunto de ideias e estratégias promovidas pelo governo alemão em parceria com grupos industriais e instituições universitárias desde 2011 e que levava o nome de “Indústria 4.0”. Com o objetivo de manter a posição da Alemanha como líder mundial em indústrias e exportações de alta tecnologia, o “Industrie 4.0” visava garantir a competitividade industrial alemã a partir da priorização do uso de tecnologias de informação industrial.

Na prática, isso significava estimular o desenvolvimento de tecnologias de informação voltadas à integração das instalações produtivas e dos sistemas de comunicação e gerenciamento de grandes setores industriais, promovendo o florescimento de sistemas ciber-físicos nas plantas industriais, dando origem às chamadas fábricas inteligentes. Através de estímulo e financiamento governamental, a ideia por trás do programa é a de transformar a Alemanha na promotora e exportadora do modelo de plantas industriais com integração ciber-físicas, capazes de se comunicarem interna e externamente de forma autônoma e independente, de ajustarem níveis de produção de acordo com custos, tempo, logística, segurança, sustentabilidade do produto e garantir aumento da produtividade e eficiência das indústrias. Grandes grupos como a Bosch e a SAP já incorporaram esse paradigma a seus processos produtivos, e outras empresas dos setores de tecnologia de automação, fabricação de máquinas para a indústria de transformação, produção automobilística, fármacos e química já trabalham em cooperação com laboratórios de universidades e agências

governamentais para desenvolver projetos que otimizem suas unidades com sistemas ciber-físicos e estabelecimento de fábricas inteligentes. Desse modo, desafios sistêmicos como a escassez de recursos naturais, a mudança da chave na matriz energética mundial, a mobilidade sustentável e o peso das mudanças demográficas podem ser conduzidos sob a liderança do paradigma de integração ciber-física da indústria 4.0 concebida a partir da Alemanha.

3.2 O *National Strategic Plan For Advanced Manufacturing* nos Estados Unidos:

Elaborado ainda dentro do governo de Barack Obama, como parte da estratégia nacional de inovação dos Estados Unidos, o *National Strategic Plan for Advanced Manufacturing* tem por objetivo sustentar a produção de alta intensidade tecnológica em solo norte-americano. Em razão do peso que a indústria de alta tecnologia possui na geração de empregos de alta renda, na constituição do PIB, nas exportações de produtos manufaturados e nos gastos com pesquisa e desenvolvimento, a opção feita pelo governo federal durante a recuperação da crise econômica de 2007/2008 por um movimento de incentivo a tecnologias de fronteira visava não apenas reativar o ciclo de crescimento econômico baseado na produção, mas apostar em tecnologias portadoras de futuro que pudessem garantir aos Estados Unidos condições de manter a liderança do ciclo de acumulação da economia-mundo capitalista (MOREIRA Jr., 2016).

Nesse sentido, a manufatura avançada se encontra com o paradigma da Quarta Revolução Industrial ao compatibilizar pesquisas com materiais oriundos das ciências físicas e biológicas, como a nanotecnologia, a bioquímica, a biotecnologia, com a coordenação de informações a partir de redes e com vistas à automação. Dessa fusão, nasce a manufatura avançada. Com forte investimento federal em pesquisas nas áreas de Ciências, Engenharias e Matemática, combinado a parcerias público-privadas na constituição de uma rede nacional de Institutos Regionais de Inovação Industrial, áreas como a de bioengenharia, medicina regenerativa, produtos farmacêuticos, materiais avançados, eletrônica híbrida e design digital foram alçadas à condição de

conhecimento de fronteira em comparação ao restante do mundo. Estimuladas por um gigantesco mecanismo de compras governamentais e incentivos às exportações, a manufatura avançada, em diálogo com setores alinhados à Quarta Revolução Industrial, sobretudo no que tange às categorias de inovação na área de bioprodução tecnológica, adquire importância fundamental na agenda econômica e de segurança nacional estadunidense.

3.3 O Programa *Made in China 2025* do governo chinês:

Elaborado pelo Conselho de Estado Chinês e conduzido pelo Ministério da Indústria e Tecnologia, o programa *Made In China 2025* é uma espécie de resposta preventiva do governo à redução da competitividade chinesa frente ao mais baixo custo de mão de obra nos países periféricos, que pode impactar no deslocamento da produção industrial tradicional chinesa, bem como aos avanços tecnológicos e seus ganhos de eficiência por parte das principais empresas concorrentes nos países desenvolvidos, à medida que elas incorporam a lógica da Indústria 4.0 às suas plataformas produtivas. Com efeito, o programa canaliza recursos financeiros para empresas públicas e privadas, reorienta políticas fiscais e tributárias, reorganiza institucionalmente políticas voltadas à propriedade intelectual e aos recursos humanos, e visa desafiar as corporações internacionais líderes através da internacionalização de marcas chinesas em nichos de alta tecnologia. Para isso, busca promoção integrada e digital dos serviços destinados ao setor industrial, e aplicação de métodos verdes de produção.

A meta do *Made in China 2025* é atingir o topo da cadeia de valor da indústria de transformação, fugindo da armadilha da renda média em três etapas: até 2025 modernizando os setores industriais promovendo o impulso em tecnologias de manufatura inteligente, eficiência energética e liderando cadeias globais de valor da indústria de alta complexidade; a segunda etapa até 2035, com o desenvolvimento de inovação autóctone, sem a necessidade de importar tecnologias portadoras de futuro de competidores internacionais; e até 2049 a última etapa, no ano do centenário da revolução chinesa, com a intenção de figurar como líder mundial nos principais setores industriais de alta tecnologia.

Para alcançar as metas do *Made in China 2025*, algumas diretrizes para a indústria no país foram elaboradas pelo Conselho de Estado Chinês: desenvolvimento impulsionado pela inovação, acompanhado de inovação colaborativa e transindustrial com tecnologias inteligentes e em rede; competição com alta qualidade, com estabelecimento de leis e regulamentos padronizados para a supervisão e controle de qualidade compatíveis com a concorrência internacional; desenvolvimento verde, com aplicação de tecnologias, equipamentos e processos de produção limpa e economia de energia, visando o desenvolvimento sustentável como foco da dinâmica industrial; otimização da estrutura industrial através do empreendimento de *clusters* capazes de atualizar as indústrias tradicionais com base nos dispositivos de manufatura avançada e inteligente; desenvolvimento de talentos com perfis pessoal, técnico e gerencial voltados às demandas da indústria moderna; e, planejamento pragmático, de longo prazo, orientado para o mercado e liderado pelo governo, com desenvolvimento independente, mas aberto à cooperação mundial.

Desse modo, entende o governo chinês, seria possível reduzir a dependência da China de tecnologia estrangeira e elevar a contribuição das atividades de ciência, tecnologia e inovação no país compatíveis com os preceitos da Quarta Revolução Industrial e da competição sistêmica internacional, estimulando projetos em novas áreas tecnológicas, como novos materiais e impressão 3D, biotecnologia, tecnologia de informação eletrônica, tecnologia elétrico-mecânica integrativa, e de tecnologia avançada de eficiência energética.

4. Desafios ao Brasil no mundo da Indústria 4.0

A Quarta Revolução Industrial e os desdobramentos de sua Indústria 4.0 têm sido destaque na agenda não somente dos especialistas no âmbito do Fórum Econômico Mundial, mas naturalmente se tornou preocupação também de estudiosos, empresários e *policy makers* no Brasil. O fato do Brasil ter

atrasado seu engajamento em uma verdadeira estratégia de desenvolvimento industrial e tecnológico no bojo da revolução técnico-científica dos anos 80 fez com que ele ficasse alijado das cadeias globais de valor no processo de reestruturação produtiva da economia-mundo capitalista entre as décadas de 90 e 2000.

Ao contrário dos países asiáticos, que puderam convergir suas políticas nacionais às transformações sistêmicas que se desenrolaram nesse período, o Brasil se vê incapaz de ocupar espaços de destaque nos nódulos tecnológicos das cadeias mercantis que vêm surgindo. Por sua vez, a grande demanda dos novos consumidores mundiais por commodities minerais e agrícolas, bem como produtos alimentícios, empurrou o Brasil para a exploração de um conjunto de vantagens comparativas de caráter primário-exportadoras, distanciando ainda mais a economia nacional das cadeias produtivas baseadas em bens de alta complexidade econômica. O resultado disso: maior especialização regressiva e desindustrialização. O país pagou caro pelos anos de distanciamento de qualquer projeto de desenvolvimento nacional baseado em uma estratégia de inserção internacional fundamentada nos avanços científico-tecnológicos

Para a situação atual brasileira, depreende-se a necessidade de abandono de qualquer perspectiva de desenvolvimento associado-dependente, e o restabelecimento de uma clara estratégia de inserção internacional autônoma, com bases domésticas de adaptação da estrutura produtiva às necessidades e oportunidades da Indústria 4.0. Assim, alguns elementos são essenciais para qualificar essa estratégia:

- uma política macroeconômica que auxilie a competitividade internacional da estrutura produtiva brasileira, com taxas de juros reais compatíveis com as demandas por investimento privado e uma taxa de câmbio que viabilize a concorrência dos produtos nacionais no exterior;
- uma política comercial que efetivamente diversifique as parcerias comerciais brasileira, abrindo novos mercados, estabelecendo acordos bilaterais e com blocos comerciais, promovendo a imagem das exportações brasileiras no exterior, aliando à imagem de grande exportador de commodities, também a imagem de produtor de bens de consumo e tecnologia, bem como a prestação de serviços;
- reformas institucionais para facilitar a atração de investimentos externo direto, respeitando as regulamentações ambientais e trabalhistas, tão caras ao nosso

sistema sócio-ambiental, mas que ofereça condições de estabelecimento de empresas estrangeiras em parceria com indústrias nacionais, por meio de acordos que prevejam acesso preferencial a mercados em troca de compartilhamento e transferência de tecnologia, ou criação de Joint Ventures para atuação internacional;

- investimentos significativos em obras de infraestrutura e procedimentos logísticos, acompanhado de gestão eficiente e regulamentada dos serviços públicos e concessionários desse setor;

- financiamento público, via agências de fomento e bancos de desenvolvimento, a setores estratégicos para incorporação das disrupções tecnológicas da Indústria 4.0;

- formação qualificada de mão-de-obra especializada em níveis técnico, graduado e pós-graduado em áreas diretas e correlatas para atuação com as interfaces oriundas da Indústria 4.0 e seus desdobramentos, como inteligência artificial, blockchain, tecnologia 3D e Big Data;

- consolidação de parques tecnológicos, laboratórios públicos, e institutos de ciência e tecnologia em constante diálogo com universidades, centros de pesquisa e pós-graduação e indústrias, promovendo transbordamento das pesquisas acadêmicas para produtos aplicados e comercializáveis;

A retomada de um projeto de inserção internacional que articule política industrial para conformação de um parque produtivo diversificado e tecnológico, aliado a incentivo à formação técnico-científica com foco em mão-de-obra especializada na promoção de inovação e desenvolvimento, em sintonia com uma política comercial e de atração de investimentos condizente com as reais necessidades de modernização do país, poderão levar o Brasil a apresentar condições de aproveitar as transformações conjunturais pelas quais passará o Sistema Interestatal na esteira das revoluções tecnológicas assistidas pela economia-mundo capitalista nos anos vindouros. Caso contrário, “robôs roubarão nossos empregos” e teremos sim, muitos problemas!

Referências

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BRYNJOLFSSON, Erik.; McAfee, Andrew. *A Segunda Era das Máquinas: trabalho, progresso e prosperidade em uma época de tecnologias brilhantes*. São Paulo: Alta Books, 2016.

BRUSSI, Antônio José Escobar. *Semiperiferia: Uma revisitação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

FRIEDEN, Jeffrey. *Capitalismo Global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Indústria 4.0: Desafios e Oportunidades para o Brasil*. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 797, 21.07.2017, 23 p., 2017.

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Indústria 4.0: A política industrial da Alemanha para o futuro*. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 807, 29.09.2017, 30 p., 2017.

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Indústria 4.0: O plano estratégico da Manufatura Avançada nos Estados Unidos*. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 820, 11.12.2017, 38 p., 2017.

IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). *Indústria 4.0: A iniciativa Made in China 2025*. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 827, 26.01.2018, 38 p., 2018.

LANDES, David. *A Riqueza e a Pobreza das Nações. Por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

LIMA, Pedro Garrido C. *Posicionamento no sistema mundial e semiperiferia: evidências empíricas por meio de análise exploratória de dados no período 1950-2003*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 2007.

MANYIKA, James. *Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation*. New York: McKinsey Global Institute, 2012.

MENEZES, Henrique Z. *O Conflito Estados Unidos-Brasil sobre a Organização do Regime Internacional de Propriedade Intelectual no Século XXI: da 'Agenda de Patentes' à 'Agenda do Desenvolvimento'*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP, 2013.

MOREIRA Jr., Hermes. A política de inovação do Governo Obama como estratégia de recuperação econômica e manutenção da liderança internacional. *OIKOS Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ*, Vol. 15 pp 21-35, 2016.

NAYYAR, Deepak. *A corrida pelo crescimento: países em desenvolvimento na economia mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

OURIQUES; Helton R.; VIEIRA, Pedro C. A condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo capitalista: novas evidências. *Carta Internacional*, Vol. 2, 2017

OXFAM INTERNACIONAL. *Uma economia para o 1%: Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido*. Londres: Oxfam House, 2016.

PIRES, Marcos C. O Brasil, o Mundo e a Quarta Revolução Industrial: reflexões sobre os impactos econômicos e sociais. *Revista de Economia Política e História Econômica*, Vol. 40, p. 5-36, 2018.

PISTONO, Federico. *Os robôs vão roubar seu trabalho, mas tudo bem. Como sobreviver ao colapso econômico e ser feliz*. São Paulo: Penguin, 2017.

RIFKIN, Jeremy. *A Terceira Revolução Industrial. Como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo?* Rio de Janeiro: Editora Record, 2014.

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia: um Ensaio Sobre suas Contribuições ao Desenvolvimento da Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

VIEIRA, Pedro A.; FERREIRA, Luiz M. O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia mundo capitalista. In: VIEIRA, Rosângela: *O Brasil, a China e os Estados Unidos na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes del sistema-mundo*. México: Fondo de Cultura, 1979.

Expansão econômica e estratégia geopolítica da China no Panamá: a “reabertura” da passagem transoceânica da América Central³¹³

Igor Candido de Oliveira, Thomaz da Costa Farias³¹⁴

RESUMO

Neste início de século XXI, a China propõe a iniciativa da Nova Rota da Seda, um projeto que almeja integrar economicamente o mundo através de uma complexa rede de infraestrutura. Do mesmo modo, a China assume cada vez mais uma política externa assertiva visando ampliar sua zona de influência global e concretizar o “sonho chinês” de (re)construir uma nação poderosa e próspera, o que inclui também a América Latina e o Caribe. Neste contexto, o presente artigo analisa os objetivos geopolíticos da China na relação com o Panamá no início do século XXI, buscando compreender de que forma o restabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países, a incorporação do Panamá à iniciativa da Nova Rota da Seda e os investimentos em portos de infraestrutura no país relacionam-se com a estratégia chinesa de projeção de poder no Caribe e a internacionalização do capital chinês. Registra-se que o artigo não analisará as implicações da presença da China no Panamá sob o ponto de vista da disputa entre China e Estados Unidos (EUA), dentro do sistema interestatal capitalista. Neste estudo, evidenciou-se que a relação sino-panamenha, para além de questões comerciais, representa a projeção de poder da China no Caribe com a consolidação de uma rede de portos articulada sob sua influência. O Panamá insere-se na estratégia militar chinesa de fortalecimento e projeção de poder marítimo em pontos estratégicos do mundo com uso dual de portos, visando garantir a segurança dos seus investimentos no exterior, o pleno acesso às rotas marítimas comerciais e às fontes de fornecimento de energia indispensáveis para seu projeto de desenvolvimento econômico.

³¹³ Artigo enviado ao Grupo de Trabalho 2 “Desenvolvimento Capitalista e Geopolítica” do Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI) a ser realizado entre 29 e 31 de maio de 2019, no Instituto de Economia da UFRJ.

³¹⁴ Mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: China; Nova Rota da Seda; Canal do Panamá

1 – INTRODUÇÃO

Neste início de século XXI, a ascensão econômica e política da China expõe ao mundo um novo modelo de cooperação internacional e governança global. A proposta do Estado chinês na ambiciosa iniciativa da Nova Rota da Seda é integrar economicamente o mundo através de uma complexa rede de infraestrutura para consolidar um corredor terrestre e uma rota marítima integrando Ásia, Oriente Médio, Europa e África. A China assume cada vez mais uma política externa assertiva visando ampliar sua zona de influência global e concretizar o “sonho chinês” de (re)construir uma nação poderosa e próspera, o que inclui também a região da América Latina e Caribe (ALC).

Neste contexto, o presente artigo analisa os objetivos geopolíticos da China na relação com o Panamá no início do século XXI, buscando compreender de que forma o restabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países, a incorporação do Panamá à iniciativa da Nova Rota da Seda e os investimentos em portos de infraestrutura no país relacionam-se com a estratégia chinesa de projeção de poder no Caribe e a internacionalização do capital chinês. Registra-se que o artigo não analisará as implicações da presença da China no Panamá sob o ponto de vista da disputa entre China e Estados Unidos (EUA), dentro do sistema interestatal capitalista.

A seção 2 apresenta as características atuais do desenvolvimento da economia chinesa e internacionalização do capital para regiões como a ALC. A seção 3 aborda a relação estratégica China-Panamá. Na seção seguinte, discute-se a articulação entre os investimentos chineses no canal do Panamá e com a consolidação de uma rede de portos sobre influência chinesa no Caribe. Na seção 5, as conexões da relação sino-panamenha com as estratégias militares de fortalecimento do poder marítimo e uso dual de portos por parte da China. A última seção apresenta a síntese das conclusões.

2 - DESENVOLVIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL CHINÊS

Nas diferentes fases do longo processo de desenvolvimento econômico da China, a presença do investimento público e o controle do Estado na condução do processo de acumulação e de desenvolvimento foram constantes. No período maoísta (1949-1976) destacou-se a economia centralmente planejada que direcionava o excedente produzido na agricultura para realização de um intenso processo de industrialização de base, o qual puxou o crescimento e diminuiu a participação da agricultura na economia, transformando a estrutura produtiva principalmente no campo, onde aumentou expressivamente o emprego em pequenas indústrias e o controle rígido dos preços que reprimia o consumo da população rural (MEDEIROS, 2013). Foi nesse período que fortes instituições estatais e um governo eficiente foram criados. Além disso, houve o aumento expressivo do capital humano, que seria fundamental para permitir o desenvolvimento subsequente (POPOV, 2007).

A fase seguinte, a partir de 1979, foi marcada pelas reformas e liberalização econômica, lideradas por Deng Xiaoping, que produziram espetacular crescimento econômico. A estratégia de executar reformas graduais foi muito diferente da terapia de choque, solução defendida pelo consenso de Washington. A China não teve desregulamentação instantânea dos preços, nem privatizações em massa, houve a manutenção de uma forte política industrial com subvalorização do câmbio e acumulação de reservas. Mesmo mantendo o controle de capitais, a China conseguiu atrair investimento estrangeiro direto para implantar uma indústria de bens de baixo valor agregado nas chamadas Zonas Econômicas Especiais voltadas às exportações, com mão de obra barata e altamente produtiva, incentivos fiscais e fornecimento de ampla infraestrutura (POPOV, 2007; MEDEIROS, 2013).

Com o crescimento do PIB a uma média de aproximadamente 12% ao ano, desde a década de 1970, a China entrou no século XXI batendo recordes e alterando parâmetros econômicos. O sucesso desse contínuo crescimento e desenvolvimento está associado a uma estratégia focada setorialmente, que tem como base e garantidora principal a ação estatal empreendedora, com massivo investimento público e, principalmente, financiamento para empresas estatais e

empresas privadas que se modernizaram tecnologicamente e se internacionalizaram (BURLAMAQUI, 2015).

Desde 2012, entretanto, houve uma nítida desaceleração desse ritmo de crescimento, passando o crescimento anual do PIB para a faixa dos 7% devido aos ajustes decididos pelo governo chinês, que optou por um desenvolvimento socialmente mais harmônico com menor desigualdade e tensão social. Gradualmente, a economia puxada pelos investimentos mudou para uma impulsionada pelo consumo de massa, com manutenção do superávit em conta corrente, e aumento da demanda agregada através de forte expansão do crédito e das despesas públicas (sobretudo após a crise de 2008). A liberalização do regime de câmbio e de juros continuaram sendo adiadas, mantendo a canalização das finanças nos investimentos produtivos, resultando em um mercado de títulos extremamente autocentrado e com grande capacidade de expansão dos gastos públicos pois, ao contrário da maioria das economias, a China mantém uma baixa relação dívida pública/PIB (BURLAMAQUI, 2015).

A financeirização da economia chinesa, principal marca atual, se operou com a criação do coração do seu sistema financeiro: o banco central, cinco outros grandes bancos públicos comerciais e três bancos de desenvolvimento. É o maior sistema bancário do mundo e quase totalmente focado no mercado doméstico, financiando projetos massivos de infraestrutura e as gigantes estatais. Esse sistema gerou prosperidade ao expandir o crédito com taxas de juros baixas e prazos alongados (CINTRA E SILVA, 2015). A estreita relação entre os bancos e as grandes empresas, consistente com a trajetória predominante do desenvolvimento econômico chinês, com elevado volume de empréstimos para financiar investimentos e formação de capital (BURLAMAQUI, 2015).

A China combinou sua política de portas abertas para o capital transnacional com um rigoroso regime de controle de capital, mantendo o controle do IED, mas sem se subordinar e se submeter ao capital transnacional, pelo contrário, o Estado chinês sempre determinou as condições, limites e diretrizes desse capital ingressante, estabelecendo regras como a necessidade de formação de joint ventures com empresas locais, cláusulas de transferência de tecnologia e cotas de exportação. A taxa de investimento excepcionalmente

alta comparada a padrões internacionais contribuiu com mais da metade do crescimento do PIB entre 2003 a 2013 (VERMEIREN E DIERCKX, 2012).

Ao tornar-se uma potência financeira credora com posição líquida positiva de investimento internacional, a China começou a implementar estratégias para internacionalizar sua moeda, como a criação um mercado offshore em Hong Kong e políticas para internacionalizar suas grandes instituições bancárias (CINTRA E SILVA, 2015). Além disso, a grande utilização do carvão em sua base energética, o elevado crescimento da demanda por petróleo, ao lado da escassez de terras agricultáveis, transformaram a China num grande importador de matérias-primas e alimentos, com importante impacto sobre sua estratégia de desenvolvimento (MEDEIROS, 2013).

A China, atualmente, enfrenta o desafio de transbordar seu capital acumulado e internacionalizar sua moeda sem se expor às vulnerabilidades decorrentes da flexibilização do controle de capitais. Problemas com a superprodução, excesso de oferta de aço e cimento e queda de preços, colocaram a necessidade de reorientar a geografia dos mega-investimentos e adequá-los a sua crescente demanda por produtos dos quais a China tem insuficiência. Concomitantemente, o projeto de internacionalização controlada do renminbi, de caráter visivelmente defensivo, e as reformas e medidas de abertura financeira têm sido graduais e em ritmo lento. A China busca ampliar o uso de sua moeda, mantendo o sistema financeiro sob controle do Estado e a conta capital pouco aberta, pois o controle estrito sobre variáveis macroeconômicas e a estabilidade interna são prezados acima do uso internacional da moeda, dentro do modelo de crescimento vigente (TORRES FILHO; POSE, 2017).

O massivo acúmulo de reservas internacionais em dólar e títulos do tesouro americano trouxe vulnerabilidades, pois o governo não tem o poder de controlar a desvalorização ou de emitir essa moeda e, além disso, não é conveniente operar suas trocas comerciais internacionais – com volumes cada vez maiores de recursos estratégicos – exclusivamente na moeda de um Estado que se porta cada vez mais como um adversário direto no campo econômico.

A expansão rápida do capital chinês, através do comércio exterior, do IED ou financiamentos, tem chegado rapidamente a países com economias em

desenvolvimento que, muitas vezes, tinham carência crônica por falta recursos externos para financiar seu desenvolvimento. A China vem ocupando espaços e disputando áreas inéditas, colocando novos desafios competitivos a mercados antes monopolizados por outras potências. Sua expansão em regiões como a Ásia central, sudeste asiático, África e América Latina, tem causado alterações significativas na esfera de influência geopolítica e geoeconômica. A Nova Rota da Seda é a saída estruturada do capital chinês, que além dos desafios logísticos, exige grandes habilidades diplomáticas e estratégicas. O projeto lançado em 2013 pelo presidente Xi Jinping, representa um audacioso projeto de acumulação de poder e de riqueza inspirado na antiga Rota da Seda, buscando integrar os países através de um corredor terrestre, a “Silk Road Economic Belt”, e a rota marítima, a “21st-Century Maritime Silk Road”.

Na América Latina e Caribe, a China intensifica uma relação baseada na igualdade, benefício mútuo e na busca do desenvolvimento comum, através do novo formato da cooperação pragmática 1+3+6, cuja orientação é a cooperação da China (1) através do comércio, investimento e finanças (3) e prioridade às áreas estratégicas (6): energia, recursos naturais, infraestrutura, agricultura, indústria, inovação científico-tecnológica e informática (CHINA, 2016). Dentre as características da inserção chinesa na região, destaca-se a atuação coordenada entre instituições. Em regra, um banco chinês financia projetos estratégicos negociados entre a China e o país receptor, o empréstimo é concedido relativamente livre de condicionantes e determinações políticas diretas e a obra é executada por empreiteiras ou empresas chinesas (ELLIS, 2014).

3 – “UMA SÓ CHINA” NO CANAL DO PANAMÁ

Em 1949, a vitória do Partido Comunista Chinês na guerra civil marcou a fundação da República Popular da China (RPC) e a retirada dos nacionalistas do Partido Kuomintang para a ilha de Taiwan, que reivindicaram-se os legítimos sucessores e herdeiros da República da China. Desde então, os dois governos inimigos (o de Taiwan, apoiado pelos EUA) travam uma longa disputa diplomática por reconhecimento internacional de soberania e legitimidade. A China comunista, com sua política de “uma só China”, saiu vitoriosa,

conquistando o reconhecimento da ONU em 1971 e dos EUA em 1979, isolando cada vez mais Taiwan.

Nos anos 1970, a aproximação da China com os EUA removeu obstáculos ao desenvolvimento de relações diplomáticas do país asiático com a América Latina e Caribe (ALC). Até então, a China mantinha relações diplomáticas apenas com Cuba (1962) e, com a moderação da hostilidade por parte dos EUA, o Chile (1970) passou a reconhecer politicamente a República Popular da China (RPC). Depois, gradualmente outros países na região estabeleceram laços diplomáticos: Peru (1971); México, Argentina, Guiana e Jamaica (1972); Trindade e Tobago, Venezuela, Brasil (1974); Suriname (1976). No entanto, no início deste século, 17 países ainda reconhecerem Taiwan, nove deles na ALC, o que faz da região um dos principais teatros da competição diplomática entre Pequim e Taipei (ZHANG, 2016).

A China utilizar-se de financiamentos, investimentos, cooperação técnica e do comércio bilateral para influenciar os países a mudarem de posição. O Panamá é um exemplo do resultado da ação diplomática chinesa. O país endossou o princípio de “uma só China” em 12 de junho de 2017, estabeleceu relações diplomáticas com Beijing e firmou uma série de tratados bilaterais de cooperação. A mudança de posicionamento do Panamá não é um caso isolado. Tomando-se como referência a região do Grande Caribe,³¹⁵ observa-se uma ação política coordenada por parte da China, incentivando os países a mudarem de posicionamento, o que logrou êxito em Dominica (2004), Granada (2005), Costa Rica (2007), El Salvador (2018) e República Dominicana (2018).

A China e Panamá também firmaram acordo que incorpora o país centro-americano à iniciativa chinesa Nova Rota da Seda. Pela primeira vez, um país da ALC é formalmente incluído ao projeto geopolítico de expansão chinesa no mundo. Segundo o governo chinês, trata-se de um modelo de cooperação internacional e governança global, baseado nos cinco princípios de coexistência pacífica: respeito mútuo pela soberania e integridade nacional; não-agressão; não intervenção nos assuntos internos de um país por parte de outro; igualdade

³¹⁵ Integram o Grande Caribe todos os países banhados pelo mar do Caribe: os Estados do Caribe insular, o México, os países da América Central (Belize, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Panamá) e da América do Sul (Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname).

e benefícios recíprocos; e coexistência pacífica entre Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes (THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2015).

A relação sino-panamenha evidencia que a China coopera estreitamente com a região visando impulsionar relações comerciais e obter ganhos políticos, no qual o enfraquecimento de Taiwan é o resultando mais evidente. Por outro lado, interesse geopolítico no canal do Panamá é mais estratégico para o projeto chinês. O canal localiza-se numa zona de intensas rotas marítimas e comerciais, além de representar trânsito obrigatório para o comércio chinês com a costa leste dos EUA. Em termos geopolíticos, assim como os EUA estão influenciando a dinâmica regional do mar do Sul da China, para fazer com que Pequim colida com os seus vizinhos, a China tenta influenciar e moldar a dinâmica regional no continente americano (KORYBKO, 2017).

A presença global de comércio e investimento da China está crescendo rapidamente à medida que os bancos chineses as empresas chinesas financiaram e implementaram bilhões de dólares em projetos de infraestrutura em todo o Indo-Pacífico, África, América Latina, Oriente Médio e partes da Europa. Por exemplo, em julho de 2017, o Sri Lanka e uma empresa estatal chinesa assinaram um contrato de 99 anos para a operação do Porto Hambantota, seguindo acordos semelhantes para os portos de Piraeus, na Grécia, e Darwin, na Austrália (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2018). O mesmo ocorre no mar do Caribe, onde as construtoras chinesas atuaram em obras de modernização de portos e terminais de containers em Antígua e Barbuda, Bahamas, Cuba, Jamaica, Honduras, México, Panamá, Venezuela (Figura 1).

Neste sentido, a China trabalha para tornar o Panamá um integrante indispensável da Nova Rota da Seda, principalmente estabelecendo a conexão da região, via canal do Panamá. Para tanto, a China articula uma rede de infraestrutura de portos no mar do Caribe, articulada ao Panamá, que no futuro pode constituir-se no centro logístico para distribuição dos produtos chineses nas



Américas. Figura 1: Portos construídos pela China no Grande Caribe (Fonte: elaboração própria/GoogleMaps).

A região do Caribe é importante pela proximidade com os EUA e por abrigar as principais rotas de comércio marítimo e infraestrutura, como o canal do Panamá. Ainda que o Caribe represente menos de 1% do comércio da China com o mundo, os investimentos e projetos de portos da China garantem o acesso a rotas marítimas e mercados no hemisfério ocidental (CAMPBELL; VALETTE, 2014). Os países do América Central possuem localização estratégica, fácil acesso a dois grandes oceanos, Atlântico e Pacífico, e podem sediar zonas econômicas especiais de manufaturas de bens para o mercado chinês. Além disso, a demanda chinesa por petróleo oriundo da ALC pode ser uma alternativa ao Oriente Médio, garantindo a segurança energética da China. Considerando que a China deve buscar superar a vulnerabilidade das rotas marítimas dos navios chineses que usam principalmente o canal do Suez, o oceano Índico e o estreito de Malaca, o domínio do canal do Panamá e futuramente a construção de um segundo canal interoceânico na região, como o canal da Nicarágua, pode ser uma alternativa para facilitar o comércio com países do leste do continente americano e do norte e oeste da África (CUI, 2018).

No setor de portos, nos últimos anos, cresceu a presença e influência da China e das suas empresas no Panamá, principalmente no canal. A empresa que administra o canal, a Panamá Ports Company, é uma subsidiária da HK

Hutchison Whampoa, cujo proprietário, o bilionário de Hong Kong Li Ka Shing, é muito próximo ao governo chinês. A própria Hutchison Whampoa já controlava os portos de Balboa, na extremidade do canal no Pacífico e o porto de Cristobal, no extremo Atlântico. Nas obras de infraestrutura portuária, a construtora chinesa China Harbour Engineering Company (CHEC), subsidiária da China Communications Construction Company (CCCC), construiu o porto de Balboa (2002) e a fase III do terminal de container de Colón (2013).

Outra empresa chinesa de destaque é a China Landbridge, empresa privada que adquiriu, em 2016, por US\$ 900 milhões de dólares o porto da Ilha Margarita, o maior porto do Panamá, localizado na entrada do oceano Atlântico. A Landbridge é a mesma empresa que, em 2015, arrendou por 99 anos o porto de Darwin, na Austrália.

Atualmente, encontra-se em execução duas grandes obras em portos no Panamá, uma em cada extremidade do canal e ambas operadas por construtoras chinesas. O Terminal de Cruzeiros Panamá Amado, na Ilha Perico, no oceano Pacífico, próximo à Cidade do Panamá, está sendo construído pela CHEC, em consórcio com a empresa Jan De Nul Group, obra de US\$ 165 milhões. Na Ilha Margarita, onde está a maior zona franca do hemisfério ocidental, a Zona Franca de Colón, a China Landbridge, dona da concessão do porto, está construindo um porto de águas profundas, o Porto de Contêineres Panamá-Colón, localizado no oceano Atlântico, obra de US\$ 1 bilhão de dólares realizada pela CCCC.

4 – O DOMÍNIO MARÍTIMO DO CARIBE

Depois de duas guerras do ópio (1839-1842 e 1856-1860) e de um século submetida a humilhações por parte das potências europeias, o gigante asiático centralizou seu poder interno na segunda metade do século XX em torno do Partido Comunista, expulsou as potências coloniais e adotou o capitalismo como instrumento de acumulação de poder. Neste processo, o Estado Chinês “não está a serviço do desenvolvimento capitalista; pelo contrário, é o desenvolvimento capitalista e o próprio Estado chinês que estão a serviço de uma civilização milenar” (FIORI, 2014). Pode-se afirmar que a China estrutura e

intensifica relações comerciais e investimentos estratégicos em diversas partes do mundo, envolve-se intensamente nas disputas geopolíticas e geoeconômicas globais atuais e desafia os paradigmas da ordem liberal assentada no poder hegemônico dos EUA. Desse modo, dentre os pilares estratégicos da projeção de poder da China no mundo destaca-se a necessidade de fortalecimento do poder marítimo, com o domínio das rotas de navegação mais importantes e a garantia de acesso aos pontos de estrangulamento das linhas marítimas de comunicação (SLOC, Sea Lines of Communication), como o estreito de Malaca, o estreito de Hormuz, Bab el-Mandeb, os estreitos Turcos, o canal de Suez e o canal do Panamá.

O estreito de Malaca, entre a península Malaia (Malásia) e a ilha de Sumatra (Indonésia), passagem marítima entre os oceanos Índico e Pacífico, é provavelmente a rota marítima mais importante em termos geopolíticos, tanto pelo número de navios que a cruzam, quanto pela quantidade de carga transportada. Para China, o estreito possui relevância por ser sua principal rota comercial, por onde passam os navios carregados de petróleo procedentes do Oriente Médio. O sudeste asiático e oceano Índico, onde está o estreito, tornou-se tão relevante ao desenvolvimento da China que o país organizou no entorno o que alguns autores chamam de “Cadeia de Pérolas” ou “Colar de Pérolas”, um conjunto de portos e bases militares proteger o comércio, garantir suas necessidades energéticas e, a longo prazo, o controle político, econômico e militar da região. No entanto, o surgimento e ascensão da China como potência econômica global resultou no aumento drástico da sua demanda por energia, o que acarreta a necessidade de constituição de rotas de importação de petróleo, alternativas a Malaca, e o desenvolvimento de linha de comunicação marítimas que sejam seguras para o comércio dos seus produtos (COLE, 2016).

A abertura econômica de Deng Xiaoping do final dos anos 1970 aumentou a importância estratégica das linhas marítimas de comunicação para China, ao estruturar a economia do país voltada para exportação e aumentar a demanda por energia. Neste sentido, as empresas chinesas de petróleo, buscando diversificar as fontes de fornecimento de energia, investiram para adquirir ativos em todo o mundo – Oriente Médio, África, América do Norte, América Latina e Ásia – o que faz com que a China dependa de entregas

marítimas para suprir grande parte do seu petróleo e gás natural. Neste contexto, em novembro 2012, primeira vez, um relatório do Partido Comunista da China (PCC) incluiu a necessidade estratégica da China tornar-se uma potência marítima, o documento, preparado para o 18º Congresso Nacional do PCC, frisou a orientação para China desenvolver sua capacidade de salvaguardar os direitos e interesses marítimos (LEN, 2015).

Desse modo, a estratégia naval da China está associada ao crescimento econômico do país, tendo em vista que o desenvolvimento gerou um aumento da pressão por combustíveis e outras commodities, as quais normalmente são transportadas pelo mar. Daí decorre a necessidade de controlar pontos estratégicos do globo terrestre e Beijing sabe que a segurança energética é vital ao seu interesse nacional. Portanto, o imperativo de fortalecer o poder marítimo está na habilidade de controlar as linhas marítimas de comunicação e garantir a segurança dos barcos chineses no mar. Assim, a estratégia chinesa atual compreende a importância da defesa e proteção da comunicação marítima para o futuro da nação (HOLMES; YOSHIHARA, 2006).

Dentro da estratégia de expandir sua influência no mar, a China ao longo dos anos priorizou a construção de infraestrutura portuária no seu território e em diversas regiões do mundo. Nos anos 1990, a China cooperou com países da região da Ásia e construiu portos na Birmânia e dragou canais no Mekong. Em 2003, atuou na construção de portos na Rússia e depois, investiu US\$ 1 bilhão de dólares no porto de Gwadar no Paquistão, visando estabelecer um centro de transporte e comércio na Ásia Central. Desde da sua entrada na Organização Mundial de Comércio (OMC), a China fortaleceu laços econômicos e investimento de cooperação com a África e a região do Caribe, ações que contribuíram para o desenvolvimento das relações marítimas geoestratégicas (XU; ERICKSON; GOLDSTEIN, 2006).

Dentre os grandes tabuleiros geopolíticos do mundo, o Caribe representa uma área particular, sobre a qual historicamente os grandes impérios mundiais projetaram seu poder, dominando pontos estratégicos (BOSCH, 2010). Em síntese histórica: do século XVI até a primeira parte do século XVIII, constituiu-se o período dos descobrimentos e relatos sobre a região; da metade do século XVIII até o início do século XIX, a decadência do império espanhol e

ascensão dos impérios da Inglaterra, França e Holanda no Caribe; da metade do século XIX até início do século XXI, a luta anticolonial e nacionalista, fruto, sobretudo, da expansão do império dos EUA. No século XXI, a China vai aos poucos ocupando pontos estratégicos do Caribe. O Panamá talvez seja o exemplo mais significativo, onde o canal do Panamá é fundamental para China, uma vez que é uma via marítima de comunicação mundial, inclusive é favorecida pelas correntes marítimas, além de possibilitar a conexão com a maior reserva de petróleo do mundo, a Venezuela, tão necessária ao desenvolvimento econômico da China. Em termos comerciais, a China inclusive já é o segundo maior usuário do canal, considerando o número de navios que o cruzam (PICCONE, 2016). Considerando as rotas marítimas, a China realiza a construção de outros portos estratégicos em pontos estratégicos do Caribe: o Porto Cortés (Honduras), na via marítima do Canal de Yucatán; o Porto de Santiago de Cuba (Cuba) na passagem de Barlavento; o porto de Saint John's (Antígua e Barbuda) e Porto Cabello (Venezuela) na passagem de Mona.

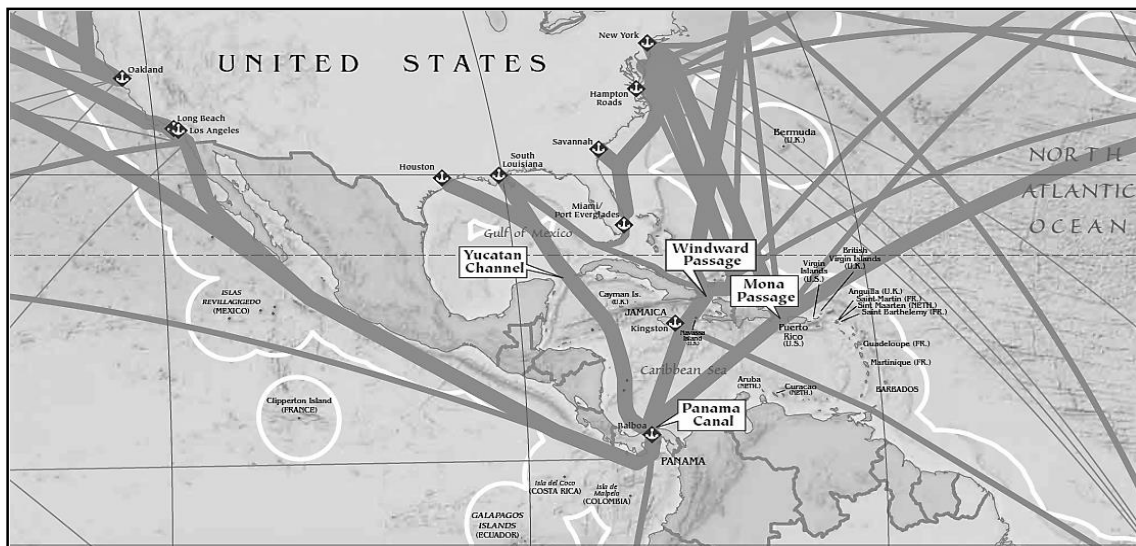


Figura 2: Rotas marítimas do mar do Caribe: canal do Panamá, estreito da Flórida, canal de Yucatán, passagem de Barlavento e passagem de Mona (Fonte: The World Factbook/CIA).

5 – PODER MARÍTIMO E USO DUAL DE PORTOS

Depois de consolidar suas fronteiras terrestres, a China volta-se para o mundo com uma política externa tão agressiva quanto a dos EUA no século passado. Contudo, diferente dos EUA, a China não adota uma postura missionária, nem procura disseminar uma ideologia ou sistema de governo. As ações da China no exterior são impulsionadas para garantir energia, metais e minerais estratégicos, tudo para sustentar o padrão de vida da sua imensa população, que equivale a 1/5 da população mundial (KAPLAN, 2010). No momento, existe uma transformação no pensamento estratégico chinês, visando transformar o poder tradicional terrestre da China em uma nação poderosa no mar. A China almeja se tornar uma grande potência em assuntos oceânicos globais dentro de 20 anos. Para tal, a nova estratégia marítima busca combinar desenvolvimento econômico com modernização militar. Por isso, a China pretende criar uma sólida capacidade comercial de construção naval e uma das maiores frotas mercantes do mundo, melhorando sua capacidade marítima civil e militar para construir uma maior soberania marítima e atingir os seus objetivos econômicos (BEKKEVOLD, 2004).

A estratégia energética da China no mar também visa diversificar as fontes de suprimento de energia e as opções de transporte, superando o dilema de Malaca. De acordo com a International Energy Agency (IEA), a China teve que importar petróleo para atender a 67% das suas necessidades, cifra que deve crescer para 80% até 2035. Em 2017, aproximadamente 80% das importações de petróleo e 13% das importações de gás natural da China transitaram pelo Mar do Sul da China e Estreito de Malaca. Hoje, o grande volume de petróleo e gás natural liquefeito importado pela China vem do Oriente Médio e da África, mas a participação da América Latina, a soma de Brasil e Venezuela, já garantem 10% do volume importado (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2018).

Como se observa, a segurança dos interesses no exterior relativos a linhas marítimas estratégicas de comunicação tornou-se uma questão iminente para a China. Não por acaso, a Marinha do Exército Popular de Libertação (EPL) mudou de foco, antes tinha como objetivo a “defesa de águas offshore” e agora incluiu uma visão mais abrangente de combinação de defesa de águas offshore com “proteção de mar aberto”. Ademais, adotou padrões militares e civis para infraestrutura, áreas tecnológicas e grandes indústrias, visando a integração civil

e militar (THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA, 2015). A estratégia militar da China defende a construção conjunta e utilização de forças armadas e infraestrutura civil para exploração conjunta “do mar, espaço e ar, e uso compartilhado de recursos como levantamento e mapeamento, navegação, meteorologia e espectros de frequência. Assim, os recursos militares e civis podem ser mais compatível, complementar e mutuamente acessível” (THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA, 2015).

A estratégia militar da China é explícita ao defender a construção de uma potência marítima, capaz de garantir a segurança de linhas marítimas de comunicação estratégicas:

Os mares e oceanos suportam a paz duradoura, a estabilidade duradoura e o desenvolvimento sustentável da China. A mentalidade tradicional de que a terra supera o mar deve ser abandonada, e uma grande importância deve ser dada à gestão dos mares e oceanos e proteger os direitos e interesses marítimos. **É necessário que a China desenvolva uma estrutura de força militar marítima moderna, compatível com os interesses nacionais de segurança e desenvolvimento**, salvaguardando sua soberania nacional e seus direitos e interesses marítimos, **para proteger a segurança de SLOCs estratégicas e interesses no exterior**, e participar na cooperação marítima internacional, **de modo a fornecer apoio estratégico para a construção de uma potência marítima**. Grifou-se. THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA. *China Military Strategy*, 2015.

A questão que se coloca é como a China está organizando a sua rede de proteção no exterior para atingir o seus objetivos. A construção de infraestrutura portuária pode garantir uma base de infraestrutura que aliada a um sistema logístico robusto no exterior permitindo que a China projete e sustente o poder militar em grandes distâncias. Como evidencia a estratégia militar chinesa e o estudo do Departamento de Defesa dos EUA, os interesses econômicos internacionais em expansão da China criam uma demanda crescente pelo EPL operar em ambientes marítimos mais distantes para proteger cidadãos chineses, investimentos e SLOCs. Desse modo, a China trabalha com a mistura de modelos de logística civil-militar, incluindo acesso a portos comerciais

estrangeiros e um número limitado de instalações logísticas exclusivas do EPL, provavelmente próximos aos portos comerciais, seja o que mais se alinha às necessidades de logística militar da China no exterior (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2018).

Desde a crise econômica de 2008, as atividades da China no Caribe aumentaram significativamente, não apenas no âmbito comercial, mas na cooperação política e de segurança. Desde então, houve uma expansão de atividades militares, investimentos, financiamentos e a presença de empresas chinesas operando na região, um crescente vínculo político e cultural, e o uso da região como centro de logística. A presença de empresas de logística nos principais portos da região, no canal do Panamá em especial, representam indiscutivelmente um valor estratégico militar, ao constituir uma plataforma através da qual a China pode inserir pessoas ou material na região, sob a cobertura de operações comerciais, os quais podem ser utilizados oportunamente no futuro, caso as relações entre EUA e China se deteriorem (ELLIS, 2011).

A infraestrutura de portos da China no Panamá está em consonância com outros investimentos que o país fez nos mesmos moldes em outras regiões do mundo, em Djibouti, Gwadar, Pakistan e Tanzania, e no próprio Caribe, Cuba, México, Venezuela, Bahamas, Antigua e Barbuda. As companhias chinesas serão as principais investidoras e operadoras de muitos complexos portuários-chaves na ALC, articulando inclusive empresas chinesas de construção, de ferrovias, de estradas e de transporte marítimo, sendo proprietária da maioria dos portos e dos sistemas de transporte, a China controlará as rotas marítimas de transporte entre ALC e Ásia e o valor agregado nas cadeias de movimento dos bens transportados. Os investimentos em portos comerciais e aeroportos em países estrategicamente selecionados pode assegurar acordos de acesso para visitas e apoios para forças militares chinesas do EPL, sem necessariamente chamar as instalações de “base militar” (ELLIS, 2018).

5 – CONCLUSÃO

O “sonho chinês” de um mundo de paz, desenvolvimento, cooperação e mútuo benefício para todos configura-se como um objetivo idealizado, um discurso do Estado nacional chinês que aos poucos vai configurando sua concepção de ordem mundial. O novo modelo de cooperação internacional e governança global estrutura-se a partir da iniciativa da Nova Rota da Seda, a qual vai muito além do projeto de construção de um corredor terrestre e uma rota marítima, conectando a China à Eurásia e África. O projeto de aumento do poder econômico e militar da China busca superar a ordem estabelecida após a Segunda Guerra Mundial, baseada na supremacia dos EUA e nas instituições criadas para estruturar a ordem econômica mundial, mas ainda é cedo para falara de uma nova ordem mundial com características chinesas. Contudo, destaca-se o avanço, em poucos anos, da influência da China inclusive em regiões onde até então imperava de forma incontestante o poder americano, como o caso do Caribe.

O estabelecimento de relação diplomáticas entre China e Panamá representa um avanço na consolidação da política de “uma só China” na região do mundo que abriga o maior número de países que ainda reconhecem Taiwan. No entanto, as implicações geopolíticas da presença da China no mar do Caribe são mais significativas e devem ser compreendidas a partir da estratégia chinesa de fortalecimento do seu poder marítimo, visando garantir a segurança dos seus investimentos no exterior e o pleno acesso às rotas marítimas utilizadas pelos seus barcos no comércio mundial.

A relação sino-panamenha não deve ser analisada apenas sob o prisma bilateral, mas compreendida levando em consideração a política da China para a região do Caribe. O que restou evidente neste estudo é que os investimentos da China em infraestrutura portuária no Panamá, nas duas extremidades do canal (Terminal de Cruzeiros Panamá, no Pacífico, e Porto de Colón, no Atlântico), estão articulados a uma rede de portos sob influência chinesa que, aos poucos, vai se consolidando em pontos estratégicos das linhas de comunicação marítimas no Caribe, como a rota em direção ao canal de Yucatán (Porto Cortés, Honduras), a passagem de Barlavento (Porto de Santiago de Cuba, Cuba) e a passagem de Mona (Porto Cabello, na Venezuela, e Porto de Saint John's, em Antigua e Barbuda).

A relação entre China e Panamá, inclusive integrando formalmente o país da centro-americano à iniciativa da Nova Rota da Seda, está em consonância com o projeto chinês de fortalecimento e projeção de poder marítimo em pontos estratégicos do mundo e, em especial, no canal do Panamá. A estrutura de portos, construídos ou arrendados por empresas chinesas no Panamá, podem, no futuro, garantir pontos de apoio ao EPL para fins militares, em eventual conflito para assegurar o acesso às rotas marítimas da região ou às fontes de fornecimento de energia (Venezuela, em especial), indispensáveis para o projeto de desenvolvimento econômico da China.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEKKEVOLD, Jo Inge. China's rise and international politics. n. 5, 2004.
- BICKFORD, Thomas J. China as a Maritime Power. CNA Headquarters. Arlington, Virginia, March, 2016.
- BURLAMAQUI, Leonardo. As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado, In: CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. (Orgs.). China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- CAMPBELL, Caitlin; VALETTE, Joe. China's Expanding and Evolving Engagement with the Caribbean. U.S.-China Economic and Security Review Commission, May, 2014.
- CHINA. Política de China hacia América Latina y el Caribe. Beijing, 2016.
- CINTRA, M.; SILVA FILHO, E. O sistema financeiro chinês: a grande muralha, In: CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. (Orgs.). China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- COLE, Bernard D. China's quest for great power: ships, oil, and foreign policy. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2016.
- CUI, Shoujun. The Chinese-Backed Nicaragua Canal: Domestic Rationale, Multiple Risks and Geopolitical Implications, In: Building Development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and The Caribe. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2018.
- ELLIS, Robert Evan. China-Latin America Military Engagement: Good Will, Good Business and a Strategic Position. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2011.
- _____. China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- _____. The Future of Latin America and Caribbean in the Context of the Rise of China. Washington: Center for Strategic & International Studies, 2018.
- FIORI, José Luís. História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

- HOLMES, James, YOSHIHARA, Toshi. China's Caribbean in the South China Sea. SAIS Review of International Affairs, v. 26, n. 1, Winter-Spring, 79-92, 2006.
- KAPLAN, Robert. The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea? Foreign Affairs, vol. 89, n. 3, p. 22-41, may/june, 2010.
- KORYBKO, Andrew. 21st-Century Geopolitics Of Latin America. 2017
- LEN, Christopher. China's 21st Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access. Journal of the National Maritime Foundation of India, v. 11, n. 1, 1-18, 2015.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa, In: Padrões de Desenvolvimento Econômico Brasília: CGEE, cap. 09, 2013.
- OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, May, 2018.
- PICCONE, Ted. The Geopolitics of Chinas Rise in Latin America. Geoeconomics and Global Issues. n. 2, November, 2016.
- POPOV, Vladimir. China's rise, Russia's fall: Medium term perspective, Varsóvia: 2007.
- THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21 St-Century Maritime Silk Road, 2015.
- THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA. China Military Strategy, 2015.
- WU, Zhengyu. China and Maritime Transformation: History, Strategy and Policy Implications. Economic and Political Studies, v. 1, n. 2, 134-155, 2013.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira; POSE, Mirko. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? Revista de Economia Contemporânea, 22(1), p. 1-23, 2018.
- VERMEIREN, Mattias; DIERCKX, Sacha. Challenging global neoliberalism? The global political economy of China's capital controls Third World Quarterly, 33(9), p. 1647-1668, 2012.
- XU, Qi; ERICKSON, Andrew S.; GOLDSTEIN, Lyle J. Maritime Geostrategy and the Development of the Chinese Navy in the Early Twenty-first Century. Naval War College Review. v. 59, n. 4, Autumn, 2006.

ZHANG, Qingmin, Complex Asymmetry: A Comparative Perspective on China's Relations with Africa and Latin America. *Revista Tempo do Mundo*. v. 2, n. 2, p. 95-116, jul. 2016.

Nova polarização internacional no fim da Guerra Fria: Tchécoslováquia, sua integração na região e caminho para Oeste

Nikola Pařízková³¹⁶

Resumo do trabalho:

O seguinte trabalho tem por objetivo analisar o enquadramento da Tchécoslováquia nas mudanças internacionais no âmbito do fim da Guerra Fria. Com a dissolução do bloco soviético, a Tchécoslováquia mesmo como outros Estados da região da Europa Centro-Oriental, encontrou-se em um novo espaço a ser definido, principalmente, pelos acontecimentos ao nível global. Com isso, o país teve que buscar um caminho para assegurar seu desenvolvimento e segurança. Assim, ocorreram várias iniciativas no país e na região com um mesmo objetivo: juntar-se aos Estados, instituições e organizações ocidentais, tais como União Européia, OTAN, entre outros. Isso foi um processo radicalmente diferente para o país que por mais que 40 ficou sob a dominação soviética de socialismo real.

Isso aconteceu em mãos dadas com uma transformação das visões prevaescentes econômicas-políticas no país, levando o país na direção do (neo)liberalismo, funcionalismo e (neo)institucionalismo, defendendo a liberalização e democratização do país. A mudança aconteceu do jeito pacífico (na Tchécoslováquia representado pela Revolução de Veludo em 1989). O trabalho busca avaliar a dinâmica dos demais processos descritos acima, olhando especificamente para a política externa tchecoslovaca e processos de integração regional com seus maiores objetivos, afirmando uma nova distribuição do poder internacional. Ainda mais, o trabalho tentará não somente descrever essa tendência, mas também analisar os processos por trás dela na transição tão radical do ambiente econômico-político do país.

Palavras-chave: Tchécoslováquia – fim da Guerra Fria – nova polarização mundial

³¹⁶ Instituto de Economia (PEPI), UFRJ, não bolsista

Introdução

Fim da Guerra Fria trouxe na região da Europa Centro-Oriental um vácuo geopolítico. Os países que ficaram por mais que quatro décadas sob o comando direto político, econômico e militar soviético, tiveram que estabelecer regimes democráticos seguindo a prevalescente ideologia neoliberal. Ainda mais, tiveram que enquadrar-se em uma nova ordem mundial, não mais caracterizada como bipolar. A multipolaridade mundial lidada pelo vencedor da Guerra Fria, Estados Unidos, estabeleceu novas relações entre os Estados. Para Tchecoslováquia (República tcheca, desde 1993), isso significou o desafio de aproximar-se com as instituições ocidentais, o que foi percebido como suposição básica para a sobrevivência, desenvolvimento e segurança do Estado. Isso vemos como derivado das condições geopolíticas da região, fortalecido pelo fato do tamanho pequeno do país.

Seguinte análise histórica faz uma base para um capítulo da tese de doutorado “Reconfigurações Geopolíticas da Europa Centro-Oriental no Pós-Guerra Fria: O Caminho da República Tcheca para a Segurança e o Desenvolvimento” a ser feita no Instituto de Economia, UFRJ, pela autora. O texto busca introduzir as maiores tendências da República tcheca no contexto do desenvolvimento internacional da pós-Guerra Fria (principalmente até 2004), como a integração do Grupo de Videgrad, que visava alcançar a adesão dos seus países às instituições ocidentais, principalmente OTAN e União Europeia; seu desenvolvimento econômico dependente dos países externos e, não menos importante; as relações com a Federação Russa e sua estratégia na nova ordem. O principal argumento aqui é que o caminho do país foi essencialmente influenciado por acontecimentos mais amplos ao nível global.

Transformação da região da Europa Centro-Oriental no âmbito do fim da Guerra Fria

Trata-se, neste trabalho, sobre a mudança radical no sistema internacional, que culminou justamente com o fim da Guerra Fria, um conflito global entre duas super-potências, Estados Unidos e União Soviética. A bipolaridade mundial foi, com a queda da União Soviética, substituída pela hegemonia norte-americana no sistema e os ex-satélites soviéticos, como a

Tchecoslováquia, tiveram que buscar um caminho para restauração dos seus regimes e relações político-econômicas. O desenvolvimento do período entre 1985 e 1991 foi na Tchecoslováquia amplamente influenciado pelos acontecimentos numa escala global e por interações geopolíticas específicas entre a União Soviética e os Estados Unidos. Afirmamos, neste trabalho, que o mesmo contexto mais amplo global estabeleceu o caminho do país depois da dissolução da União Soviética.

Apesar das tentativas de manter a força e estabilidade econômica, política e militar da União soviética, sua decadência tornava-se cada vez mais previsível desde a década de 1970. No final dos anos 1960, o confronto da Guerra Fria já havia se movido do conflito mais estreito entre OTAN e o Pacto de Varsóvia para questões típicas da Guerra Fria, incluindo a opressão comunista da Europa Oriental, a unificação alemã e o acesso a Berlim, entre outros.³¹⁷ No campo econômico, a década de 1970 estava conectada com um conjunto de eventos que, na visão tradicional, supostamente enfraqueceram o poder dos Estados Unidos, como o abandono do Sistema de Bretton Woods, a subsequente crise do dólar, as crises do petróleo e a derrota dos Estados Unidos no Vietnã. Apesar do fato de que os Estados Unidos ressurgiram como o líder mundial incontestável na década seguinte, é Fiori (2004) quem enfatiza o fato de que tais acontecimentos não enfraqueceram o poder econômico americano e pelo contrário, movendo-se na direção de práticas neoliberais desejáveis.

Marco significativo no desenvolvimento do conflito entre EUA e URSS com consequências residuais para Estados da região da Europa Centro-Oriental como Tchecoslováquia foi o Acordo de Helsinki, em 1975. Como resultado, entendimentos foram assinados entre Estados Unidos, União Soviética e países da Europa Oriental e Ocidental que negavam o uso da força e asseguravam as

³¹⁷ Esse período é chamado de *détente*. Apesar das vigorosas proclamações de redução dos poderes militar e nuclear, ambos os lados do conflito continuaram a acumular seus arsenais militares. (Schwartz, 1997, pp. 27) Ademais, tratou-se de um período que enfatizou a noção da Mutual Assured Destruction (MAD) – a estratégia militar segundo a qual o uso de armas nucleares contra um país armado com armas nucleares poderia levar à destruição tanto do agressor quanto do defensor. Então, a posse de armas poderosas seria uma condição essencial para ameaçar o inimigo. Essa tendência levou ao Tratado Anti-Mísseis Balísticos (ABM), que foi um acordo entre Estados Unidos e União Soviética limitando esses armamentos. Ele foi assinado em 1972 por Richard Nixon e Leonid Brezhnev no contexto das conversas de desarmamento SALT – dois tratados bilaterais entre URSS e EUA sobre limitações de armas estratégicas.

fronteiras e a integridade territorial dos países europeus. Foram esses acordos que abriram espaço para movimentos liberalizantes na região. Isso foi na Tchecoslováquia representado pela criação de diferentes grupos sociais e políticos (*Carta 77*, por exemplo) que, subsequentemente, contribuíram para a libertação dos regimes da Europa Oriental do domínio soviético. (Waisová, 2006a)

Desde o final dos anos 1970 (e até 1985, em particular), as relações geopolíticas entre Oriente e Ocidente pioraram. Sob o governo de Ronald Reagan (1981-89), cresceram as pressões diplomáticas, econômicas e especialmente militares sobre a União Soviética. Ainda que a URSS tenha realizado esforços para alcançar os Estados Unidos militarmente³¹⁸, enfatizamos que ela nunca conseguiu condições de igualdade com os americanos. (Fiori, 2004) A decadência econômica foi grave. Então, foram aspectos da decadência econômica, tecnológica e ideológica da Rússia Soviética que gradualmente romperam o seu poder no nível internacional.

O ponto de ruptura no desenvolvimento da Guerra Fria veio em 1985, quando Mikhail Gorbachev se tornou secretário geral do Partido Comunista da União Soviética. Depois do XXVII Congresso do PCUS em fevereiro de 1986, ele deu início às reformas e à implementação de diversas mudanças na economia do Estado, como a *Perestroika* e a *Glasnost*. Ele tentou introduzir reformas econômicas que – ele esperava – deveriam elevar os níveis de vida e a produtividade do trabalho. Muitas das suas reformas foram frequentemente percebidas negativamente pelos governantes e setores leais da população. A isso também se seguiram reformas políticas. Com a política de Gorbachev,

318 Houve escalada ainda maior da Guerra Fria com o fim da política da *détente* em conexão com a invasão soviética do Afeganistão em 1979. (Schwartz, 1997). Ademais, a União Soviética sofreu crescente estagnação econômica durante este período. Ronald Reagan nos anos 1980 expandiu substancialmente o gasto militar americano e declarou que a União Soviética era o “império do mal”. Com vistas a alcançar os americanos, os soviéticos tiveram que elevar seus gastos militares para quase 10% do seu PIB. Tudo isso aconteceu devido à necessidade de responder aos novos foguetes americanos, à política da “Guerra nas Estrelas” e à campanha militar fracassada no Afeganistão, que inauguraram ainda mais problemas do que nos anos de estagnação de Brezhnev.

ocorreram agitações massivas nos países da Europa Oriental com o objetivo de alcançar as mesmas liberdades³¹⁹.

A primeira tentativa ocorreu na Polônia. Já em 1980, ocorreram protestos de massa no estaleiro de Gdansk que resultaram na formação do sindicato independente *Solidariedade*. No dia 5 de junho de 1989, depois de novas pressões e protestos pela realização de eleições livres, o sindicato *Solidariedade* as venceu. Foi o primeiro governo não-comunista depois do fim da Segunda Guerra Mundial na Europa Oriental. Subsequentemente, outros países começaram a fazer a mesma pressão. A queda do comunismo na Polônia foi seguida pela queda dos regimes na Hungria, Tchecoslováquia, Romênia e Alemanha Oriental. O símbolo do Muro de Berlim, que começou a ser demolido em 10 de novembro de 1989, foi uma das principais características desse desenvolvimento. (Gilbert, Large, 2003)

A situação econômica na Tchecoslováquia era (em comparação aos demais países do Bloco Soviético) relativamente boa, o que garantia certo nível de prosperidade e, então, estabilidade ao regime. Ainda que os padrões de vida ficassem atrás dos países da Europa Ocidental, as dificuldades econômicas não afetaram o país tão profundamente. A oposição girava em torno de um pequeno grupo de pessoas associado com a *Carta 77* liderado por Václav Havel (que se tornou o primeiro presidente depois da Revolução de Veludo). Apesar da distensão nas relações, a situação na Tchecoslováquia parecia estabilizada. A maioria dos políticos não esperava que o regime tchecoslovaco pudesse cair em 1989. (idem).

Esse desenvolvimento resultou na Tchecoslováquia em um conjunto de manifestações e movimentos dentro do país. Tudo culminou com chamada “Revolução de Veludo”³²⁰. No dia 19 de novembro de 1989, o partido chamado

319 Constituiu o paralelo das reformas realizadas por Khrushchev que, subsequentemente, levaram aos movimentos de rebelião na Polônia e Hungria em 1956. Todavia, ao contrário de Khrushchev, Gorbachev não ameaçou com intervenção militar. (Schwarz, 1997, pp. 35)

320 Essa revolução é chamada de “Revolução de Veludo” devido ao seu caráter não-violento. Exceto pelos eventos de 17 de novembro, quando os manifestantes foram atacados pela Segurança Pública, ela não foi acompanhada por violência. A primeira grande manifestação dentro da Tchecoslováquia depois de quase 20 anos ocorreu em agosto de 1988 com o objetivo de comemorar o 20º aniversário da intervenção soviética. Em janeiro de 1989, uma demonstração comemorativa lembrando a morte de Jan Palach ocorreu em Praga. A reação do regime de fato resultou em pressão ainda mais elevada e no crescimento do número de demonstrações. Foi o momento quando a Carta 77 lançou o “*Několik vět*” (em junho de 1989, em

Fórum Cívico, liderado por Václav Havel, emergiu, exigindo a demissão dos políticos comunistas, garantias de direitos civis e liberdades e a punição da repressão policial contra os manifestantes. Simultaneamente, o movimento político chamado *O Público Contra a Violência* foi criado na Eslováquia. Logo, o quarto artigo da Constituição sobre o papel de liderança do Partido Comunista foi abolido pela Assembléia Federal. Então, depois de mais de quarenta anos, o período de governo unipartidário foi encerrado. O antigo dissidente, representante da *Carta 77* e líder do Fórum Cívico, Václav Havel, tornou-se presidente.

Mais adiante, junto com a situação política e econômica, também outros aspectos (estagnação ideológica, por exemplo) eventualmente levaram ao colapso da União Soviética e do Bloco Oriental. O colapso do regime comunista na Tchecoslováquia foi notavelmente não-violento (ao contrário da Romênia e Iugoslávia, por exemplo). A Guerra Fria oficialmente terminou em setembro de 1990 quando a Grã-Bretanha, França e os Estados Unidos, junto com a União Soviética, assinaram o tratado de paz com a Alemanha Ocidental e Oriental. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas deixou oficialmente de existir em 26 de dezembro de 1991. Isso provocou o fim da natureza bipolar do sistema internacional, junto com uma nova configuração geopolítica.

português “Algumas sentenças”). Ações de protesto e manifestações, subseqüentemente, continuaram com frequências diferentes até o fim do regime totalitário. A liderança do PCT tentou introduzir duras contramedidas, que até elevaram a pressão do interior da sociedade. Outras demonstrações tiveram lugar em 21 de agosto e 28 de outubro. Em novembro, a queda do Muro de Berlim e os acontecimentos na Polônia e Hungria (que estava se preparando para eleições livres nas quais uma República Húngara liberal foi proclamada no final de outubro de 1989) aceleraram os desenvolvimentos na Tchecoslováquia. Outra série de manifestações ocorreram no dia 17 de novembro para comemorar o 50º aniversário do fechamento das universidades pelos nazistas em 1939. Manifestantes foram atingidos pelas forças armadas da Segurança Pública e do Regimento Nacional do Corpo de Segurança.

Figura 1: A queda do comunismo na Europa Oriental



Fonte: Swift, 2003, map 46

Finalmente, quando tratar o envolvimento das grandes potências estrangeiras no desenvolvimento dos países da Europa Centro-Oriental, vale notar que os Estados Unidos não pôs muita ênfase na Tchecoslováquia durante a Guerra Fria como, por exemplo, na Polônia.³²¹ Todavia, havia sinais sobre a exigência dos EUA de incluir os países da região na sua esfera de influência (o apoio das iniciativas de oposição como *Carta 77*, ou o próprio fato de que os Estados Unidos apoiaram a unificação da Alemanha, que pertenceria unificada à OTAN). Este fato foi notável no sentido geopolítico e foi momento importante para o desenvolvimento posterior desta região no período pós-Guerra Fria.

Ainda do ponto de vista teórico, como linha de demarcação da fronteira entre a Europa Ocidental e a Ásia, a região da Europa Centro-Oriental sempre tendia a fazer, através da história, parte dos interesses estratégicos de potências externas, especificamente a Alemanha e a Rússia. Além disso, a República Tcheca quase nunca exerceu plenamente uma concepção de Estado, conforme definido pelo modelo de Vestefália. Como o país sempre tem dependido da distribuição de poder fora de suas fronteiras, os assuntos primordiais de soberania e autonomia sofreram, sistematicamente, pressões externas (Krasner,

³²¹ Existiam dois fatores principais que influenciaram as relações EUA-Tchecoslováquia antes da Revolução de Veludo. Primeiro, o lobby tchecoslovaco nos EUA era pequeno (não existiam muitos imigrantes nos Estados Unidos). Depois, o papel tcheco na Guerra Fria era marginal e a imagem dos Estados Unidos não era muito positiva, devido à sua aprovação da intervenção de 1968 e da Doutrina Brezhnev (Waissová, 2006b).

1999). Assim, Estados como a República Tcheca são frequentemente vistos como temporais e com a soberania limitada por posições das grandes potências (Cabada, 2006), conforme aponta Nicholas Spykman:

“It is obvious that a balance of power policy is in the first place a policy for the Great Powers. The small states, unless they can successfully combine together, can only be weights in a balance used by others. But although they are stakes rather than players, their interests in the outcome of the game is non the less great. A small state is a vacuum in a political high pressure area. It does not live because of its own strength but because nobody wants its territory or because its preservation as a buffer state or as a weight in the balance of power is of interest to a strong nation. When the balance disappears, the small states usually disappear with it.” (Spykman, 1942, pp. 20)

Diante destas características, a República Tcheca ao longo da história praticamente não conheceu período em que tenha deixado de ser influenciada por potências externas. Assim, já do ponto de vista geopolítico³²², várias teorias foram criadas durante o século XX como tentativas de entender essa tendência. De acordo com elas, a Europa Centro-Oriental é geralmente considerada uma zona conturbada de pressão competitiva, como já tratado nas visões de autores clássicos da disciplina como Mackinder (1919), Spykman (1944), Brzezinski (1989), entre outros.

A rigor, foi o conceito de “*shatterbelt*” que descreveu de forma coerente este fenômeno. Ele está estreitamente ligado ao pós-Segunda Guerra Mundial, nas tentativas de descrever movimentos geográficos e estratégicos dos Estados Unidos e da União Soviética na Europa. De acordo com a definição de Saul B. Cohen (2008), os *shatterbelts*, como um dos aspectos mais importantes do mapa político mundial contemporâneo, são “[...] *strategically oriented regions that are*

322 Aqui, não consideramos a geopolítica uma variável determinante, mas um aspecto estratégico que faz parte das motivações para ações políticas específicas. Não há, portanto, nenhum tipo de “determinismo geográfico” na história: a geografia exige uma interpretação. Em outras palavras, ela sempre requer uma inserção política, isto é, a formulação de um discurso ou projeto de poder. O território em si seria um instrumento estático e é quando sobre ele incide a vontade dos agentes que ele se torna parte de um projeto geopolítico específico. Assim, vemos a geopolítica como um “conhecimento estratégico e normativo que avalia e redesenha a própria geografia a partir de algum projeto de poder específico, defensivo ou expansivo”. (Fiori, 2014, pp. 141)

both deeply divided internally and caught up in the competition between great powers of the geostrategic realms." (Cohen, 2008, pp. 48)

Vale notar que este conceito foi formulado especificamente como o *shatterbelt* da Europa Centro-Oriental, tendo em vista as especificidades desta região. Não obstante, consideramos o fato de que os *shatterbelts* e as suas fronteiras são fluidos, à medida que se alteram a distribuição de poder e as condições dos “grandes jogadores”. Levantamos aqui o argumento de que, já no início do século XXI, a Europa Centro-Oriental (re)apareceu como um novo/velho *shatterbelt*, que compreende a região entre o mar Báltico e os Balcãs e cujas perspectivas futuras vai depender, em grande medida, dos movimentos geoestratégicos das potências europeias ocidentais e dos Estados Unidos, de um lado e, pelo menos, da Rússia, de outro.

Suposições geopolíticas na região da Europa Centro-Oriental depois de 1991 e a integração da região sob o Grupo de Visegrad

Com os acontecimentos no mundo por volta de 1991, nova área geopolítica entrou em existência na região da Europa Central e Oriental. Como Waisová (2002) enfatiza, o fim do arranjo bloco estritamente bipolar criou novo espaço geopolítico.³²³ Assim, a Europa estritamente dividida estava prestes a ligar entre si. Ex-satélites soviéticos tornaram-se as nações livres com as portas abertas para o desenvolvimento democrático e transformações econômicas e políticas. Conforme Kaplan (2012), a queda do muro do Berlim levou ao resurgimento da batalha pela Europa (e não ao “renascimento da Europa Central” que, segundo ele, não tem realidade geográfica). Isso, seguidamente, colocaria os países dessa região ou na zona de influência do Leste e da Rússia, em particular, ou do Oeste (da Inglaterra e dos Estados Unidos), dependendo dos movimentos da Alemanha unificada.

323 Vê, também, Fiori (2004). Ele afirma que esse desaparecimento de uma situação de poder bipolar, envolvendo dois “estados-impérios” com capacidade militar, expôs o mundo a uma inédita situação imperial. No entanto, é importante enfatizar que o processo que começou a mudar a forma da Europa definida pelo Paz de Westefália começou já no final dos anos 1980s na Europa. (Hnízdo, 2002)

Quando tratar da capacidade de uma nação de definir seus próprios assuntos, levamos aqui em conta a visão de autor tcheco, Oskar Krejčí, sobre a cultura política tcheca e a capacidade dos seus líderes de definir e defender seus próprios interesses no âmbito global. No caso tcheco, ele afirma que: *„the political elite or the military and diplomatic cadres show an entirely inadequate ability to define national interests. Then the power elite and the public show little determination to defend these national interests in the event of the need for force.“* (Krejčí, 2005, pp. 417) No entanto, ele vê esse aspecto como lógico, devido às condições geopolíticas e experiências históricas descritas do nosso ponto de vista acima.

Ainda assim, logo após a desintegração do poder soviético, abriu-se o caminho para nova política interna e externa dos Estados da Europa Central. Em tudo isso, havia no início da década de 1990 quatro possibilidades principais para uma segurança futura desses Estados, como assumido por Waisová (2006a):

„First, maintenance of the status quo, that is, continuing the presence of the Soviet Army in Central Europe and maintenance of the existing institutions (NATO and the Warsaw Pact) adjusted to the new political and security conditions. Second, isolationists neutrality. Third, dissolution of NATO and of the Warsaw Pact and institutionalization of the Conference for Security and Cooperation in Europe (currently the OSCE). Fourth, enlargement of the transatlantic institutional security structures to include the East European countries and dissolution of the Warsaw Pact.“ (Waisová, 2006a, pp. 114)

Como Waisová (idem) destacou, as primeiras três opções foram rejeitadas pelos diferentes atores desta situação.³²⁴ Nos primeiros anos depois de 1991, após a queda da União Soviética e da dissolução do Pacto de Varsóvia, o principal objetivo de Tchecoslováquia, Polônia e Hungria foi garantir sua

324 A primeira opção foi questionada por muitos satélites soviéticos, especialmente pela Hungria e pela Tchecoslováquia. (Šedivý, 2001) Segunda e terceira opção foram opostas por ambos os satélites da antiga União Soviética e os países da OTAN. (Waisová, 2006a)

segurança. Havia principalmente duas possibilidades - criar um grupo neutro dos países que se colocariam entre a Europa Ocidental (OTAN) e a Rússia.³²⁵ No entanto, isso significaria muito maior risco do que orientar-se para a Europa Ocidental, ou seja, para alternativa euro-atlântica. (Cabada, 2006) Assim, Tchecoslováquia, Hungria e Polônia abriram-se para a comunicação com a Europa Ocidental e dos EUA, redefinindo seus interesses

Os três países na cúpula de presidentes da Europa Central em Visegrad em 1991 confirmaram sua inclinação à quarta possibilidade, que já estava na mesa, enfatizada pela dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia em 1991, juntamente com o Baku e da Crise Lituana. (Kosinski, Parizkova, 2017) Formulando o interesse da Tchecoslováquia, Polônia e Hungria em juntar-se ao espaço euro-atlântico, por meio de adesão dos demais países ao OTAN e União Européia, a *Declaration on cooperation between Czechoslovakia, Poland and Hungary on the way to European integration*³²⁶ foi assinada. (Visegrad Declaration, 1991) O grupo de Visegrad (V4) foi percebido como um fator de estabilização muito importante da região da Europa Central e o caminho para preencher recém-criado vácuo geopolítico, econômico e de segurança.³²⁷ (Lukášek, 2010)

Vale notar neste lugar, que em 1993, a Tchecoslováquia dividiu-se em República tcheca e Eslováquia. Os líderes ocidentais não viram exatamente o motivo para a separação, no entanto, gostaram da forma pacífica da separação o que constituiu uma vantagem estratégica dos países para agentse ocidentas no futuro (ao contrário dos outros casos, como, por exemplo, a Jugoslávia).

325 Isso foi até certo ponto influenciado pelo pensamentos de primeiro presidente Tchecoslovaco de 1918 Tomáš Garrigue Masaryk (chamado de "neutralização da zona europeia Central").

326 Assim, o documento afirma que "a similaridade da situação que se desenvolveu nas últimas décadas determinou para esses três países objetivos básicos convergentes", que seriam: a "restituição integral da independência do Estado, democracia e liberdade"; a "eliminação de todos os aspectos sociais, econômicos e espirituais existentes do regime totalitário"; "a construção de uma democracia parlamentar, um moderno Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e liberdades"; a "criação de uma moderna economia de livre mercado"; e o "envolvimento integral no sistema político e econômico europeu, assim como no sistema de segurança e legislação". (Visegrad Declaration, 1991)

327 Esta tendência, pelo menos no caso da Tchecoslováquia, era óbvia. Mesmo que o primeiro oficial e documento coerente sobre a política externa checa foi formulado em 1998, já tinha esse alinhamento antes, enfatizando os esforços para se juntar a UE ea NATO. Havia um grande número de acordos bilaterais com os vizinhos e grandes potências e actividades com base mutilateral para apoiar a paz. (Cabada, 2006, pp. 101)

(Krejčí, 2005, s. 401) Do ponto de vista econômico, a separação causou o declínio do mercado doméstico de mais que dois terços para Eslováquia e quase um terço para República tcheca, continuando com a dependência das importações das matérias primas estratégicas como óleo e gás muito alta. (idem, s. 421)

Em 1992, a Associação Central Europeia de Comércio Livre (CEFTA) foi estabelecida, como alternativa para o Comecon³²⁸. Após as mudanças políticas internas na Polônia, Hungria e Eslováquia com novos governos, os países ficaram interessados em uma integração mais profunda da região. No entanto, o próximo período entre 1994 e 1998 é caracterizado por geralmente muito baixo nível de cooperação entre os Estados da Europa Central. Havia novas ONGs e tentativas, como a de *Central European Forum* e *Central European News*. Depois de novas eleições em 1998 começou a próxima fase de integração da Europa Central, que aprofundou a cooperação de Visegrad.

No entanto, a iniciativa centro-europeia perdeu força por conta do conflito nos Balcãs e pela própria aproximação dos países com o ocidente. A CEFTA falhou como grupo de integração, como as economias mais fortes de países da Europa Central começaram a se concentrar na União Europeia mais do que trabalhar com as economias subdesenvolvidas dos antigos países comunistas da Europa Oriental. (Hnízdo, 2002) Recentemente, houve uma crescente rivalidade entre os Estados devido à pressão econômica. Ainda assim, adesão dos países desta região nas estruturas ocidentais *“led to the weakening of CE regionalism and cooperative framework and gradual decline of the CE institutional structures of cooperation, mainly of Visegrad and CEFTA.”* (Waissová, 2006b, pp. 146)

A integração do V4 foi, segundo Arantes, muito importante para pressuposta “hegemonia ocidental” em toda a Europa Centro-Oriental:

328 Após a queda da União Soviética, a situação política econômica, nacional e internacional da Polônia, a Hungria e a Tchecoslováquia era muito semelhante, como resultado da herança da era da Guerra Fria. Economia foi influenciada pelo comunismo e suas relações com o mercado e ligação à Comecon. Havia economias estagnadas, administradas pelos governos e orientadas para o mercado do Comecon. Havia principalmente empresas estatais não-competitivas nos setores primário e secundário. Todos os Estados lutaram com a baixa eficiência da agricultura, sobretudo na Polônia. A República Tcheca estava sofrendo por grande parte das indústrias pesadas e metalurgia. (Kosinski, Parizkova, 2017)

“A hegemonia ocidental tem como traços distintivos a concentração do poder em matéria de relações internacionais nas mãos de um grupo formado por América do Norte, Europa Ocidental e Japão, sob a direção última dos Estados Unidos; a diluição – em termos ideológicos – desse predomínio, sob a forma da invocação do papel de entidades internacionais, entre elas a ONU; e a busca de legitimidade nos conceitos de liberdade, democracia e proteção dos direitos humanos. Os conceitos tradicionais de igualdade jurídica entre os Estados, soberania e não intervenção têm sido relegados a um plano secundário, no discurso ocidental.” (Arantes, 2015, pp. 416)

Afirmção das estruturas ocidentais na nova ordem

A iniciativa da integração da região sob o Grupo de Visegrad demonstra, justamente, o desejo prevalescente da região de juntar-se às estruturas ocidentais, devido à época longa dos regimes do chamado “socialismo real”. Por mais que quarenta anos, a Tchecoslováquia, mesmo que outros países da região, ficaram sob direta ascendência militar e política da União Soviética. O regime do partido único e planejamento centralizado foram rapidamente substituídas pelas instituições liberais representativas e o capitalismo liberal, com exemplo do Ocidente. Vale notar, ainda, que os países da região passaram na última década do século XX por grandes progressos materiais. (Kosinski, Parizkova, 2017)³²⁹

A cooperação de Visegrad, então, resultou em seu próprio objetivo ou seja, na adesão da República Tcheca, Eslováquia, Polônia e Hungria à União Europeia em Maio de 2004 e a Eslováquia ainda adotou o Euro em 2009. Não há dúvidas que a adesão à União Europeia era um caminho lógico e esperável, devido do seu pequeno território, capacidade econômica e desvantagens de abastecimento. No entanto, junto com a adesão, a República tcheca comprometeu-se à ampla introdução de regras e normas internacionais, vindo das estruturas europeias, que frequentemente sobrepõem as próprias normas do país.

³²⁹ Neste lugar é bom acrescentar, ainda, a relação entre a formação do Grupo de Visegrad com execução dos seus objetivos preliminares e os reflexos das políticas das alianças euro-transatlânticas, lideradas pelos Estados Unidos, que buscavam avançar suas instituições sobre a região e outras partes do mundo, com fim de assegurar sua hegemonia e de conter a Rússia. (Moniz, 2014, pp. 97 em Kosinski, Parizkova, 2017, pp. 381) Vemos esta relação como crucial para o processo descrito acima e para os resultados que trouxe.

Vale notar ainda, que os países da região antes de 2004 haviam entrado no Conselho da Europa. República tcheca, ainda, aderiu como primeiro país da região à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1995 (húngaros e poloneses em 1996 e os eslovacos em 2000). Esse rápido processo criou as condições de estabilidade institucional e política que lhes permitiu, no contexto mais amplo, expandir consideravelmente suas atividades produtivas. (Holman, 2005) Assim, a República tcheca levou um caminho, neste sentido bem sucedido, à aderir às estruturas econômicas europeias, o que a permitiu crescimento e prosperidade necessária.

Do ponto de vista militar, este tem se mostrado um fator importante no que diz respeito ao envolvimento dos países da Europa Centro-Oriental em estruturas internacionais e para o desenvolvimento e segurança da região em si.³³⁰ Como sabido, a OTAN está buscando relação com os países das duas zonas que constituem zonas de contato entre Aliança do Atlântico Norte e o ambiente externo. Eles são definidos como zonas de instabilidade ou de vácuo político (como já definido por *Shatterbelts*). Uma se estende entre a Alemanha e a Rússia e segunda passa de Norte de África através do Oriente Médio para o Kashmir. „*In other words, passive defence of the frontiers of the member states has been replaced by the task of forward defence in these zones and advantageously stabilizing them.*“ (Krejčí, 2005, pp. 428)³³¹ Nesse sentido, em 1999, Hungria, Polônia e República Tcheca aderiram à OTAN, a Eslováquia o fez em 2004, aliando-se militarmente à Europa Ocidental e, para todos os fins, colocando-se dentro do território diretamente submetido ao controle militar americano.

330 Há teorias que defendem o fato de que é o poder militar que continua a prevalecer com a natureza cada vez mais decisiva do poder econômico dos Estados. (Robejšek, 2002, pp.30) No entanto, como a experiência mostrou, isso não significa que o pequeno Estado não tem chance de se tornar uma grande economia, como mostrado na experiência dos Estados da Europa Ocidental e Norte da Europa. (Cabada, 2006)

331 É importante notar de novo que os Estados Unidos apoiaram a unificação da Alemanha que pertenceria à NATO. (Gaddis, 2006) Este foi aspecto notável na sence geopolítica, porque a Alemanha constitui a fronteira entre Oriente e Ocidente. Assim, as negociações entre Bush, Kohl, Thatcher e Gorbachev levaram a acordo que juntou Alemanha unificada à OTAN.

A adesão ao OTAN foi percebida pelos governantes como passo importante para segurança do país. (Krejčí, 2005, pp. 408) Ainda assim, o governo da República tcheca lançou em 1999, resp. 2001, a Estratégia militar da República tcheca e a Estratégia da Segurança da República tcheca, que vê como ameaça potencial para o país os eventos contra a segurança tcheca nas áreas política, econômica, social, da cultura e do ambiente. As revisões delas em 2002, resp. 2003, já declaram que a República tcheca „*supports the view that operations in support of peace, security and stability should be decided on the basis of a mechanism of consultation agreed between NATO and the EU*“. (Estratégia da Segurança da República tcheca 2003, 2004, pp. 12) Assim, proclamou a necessidade de consultar devidos assuntos entre UE e OTAN e participar nos seus assuntos, inclusive os das Nações Unidas.

Ainda assim, o OTAN adotou em 1999 *Strategic Conception of the Alliance*, que reserva para o próprio OTAN o direito de intervir nos assuntos internos dos seus Estados-membros. É interessante notar que essa nova estratégia já amplamente opera com uma palavra „Euro-Atlântico“ (Krejčí, 2005, pp. 425) o que vemos como conotação clara do conjunto do espaço europeu e americano.³³² Há pessoas que proclamam que a adesão à OTAN protegeu o país contra a Rússia, no entanto, como Krejčí afirma, neste caso é preciso colocar na mesa uma questão: „*If such a threat from the east became a reality, would the Western powers in NATO risk a nuclear confrontation with Russia for the sake of a small republic in Central Europe?*“ (idem, pp. 424)

As relações entre países da Europa Central com a Federação Russa são complicadas, influenciadas por reminiscências históricas e problemas bilaterais (fronteira da Polônia e da Federação Russa, ou seja, Kaliningrad região, há apenas um caminho do porto Elblang na Polônia para o mar Báltico, que passa por águas russas perto de Baltijsk que fica sob o controle russo; a fronteira russo-polonesa também é a fronteira entre a UE e a Rússia). (Kosinski, Parizkova, 2017) A questão do alargamento da OTAN é um dos problemas das relações também. Os Países do V4 hoje em dia têm relacionamento próprio com a

³³² Como Krejčí coloca: „*The new strategy of the North Atlantic Alliance is an expression of an effort to develop the balance of power in the desired direction of strengthening the hegemonistic structure of the global political system*“. (Krejčí, 2005, pp. 428)

Federação Russa, no entanto, todos eles são altamente dependentes das exportações russas de petróleo e gás. (Waisová, 2002)³³³

Se vale a hipótese que o desenvolvimento da região dependeu em grande escala dos acontecimentos ao nível global e movimentos das super-potências externas, foram os governos dos EUA e não europeus, que promoveram primeiramente esse desenvolvimento. Durante todo o período, os governos americanos (como o de Bill Clinton ou George W. Bush) consideraram fundamental aproveitar esse vácuo de poder na região da Europa Centro-Oriental, aproveitando a fragilidade da Rússia pós-soviética governada por Bóris Ieltsin e expandindo sua hegemonia via várias instituições. Os países europeus frequentemente mostravam cautela nesse avanço, por não desejar abalar suas relações com os russos, devido às suas relações comerciais e dependência do abastecimento energético. (Moniz, 2014, pp. 111 em Parizkova, Kosinski, 2017, pp. 380)

Em suma, com a adesão à União Europeia e OTAN, os países do V4 alcançaram os principais objetivos formulados em sua formação, expandindo suas atividades produtivas, comerciais e financeiras, suas políticas externas e de segurança. Há opiniões que o processo de integração da UE seria capaz de quebrar com a definição do estado Vestfaliano na Europa e com as configurações existentes na Europa Central, que sempre foi construída em uma unidade soberana ou na cooperação internacional de Estados soberanos. Neste cenário, a transformação desta região e sua "centralidade" geográfica poderia se tornar muito atraente para o resto da Europa.

Nota final: Questionamento da nova ordem e mudanças no quadro internacional no começo do século XXI

Como vimos, a República tcheca junto com outros Estados da região levaram um caminho na direção ocidental. Devemos destacar, ainda, a visão de

333 No caso da Rússia vale notar que há aparente predominância de discursos anti-russo, discutido tanto no campo acadêmico quanto e não-acadêmico, entre políticos e entre público. Como Krejčí observa, este é resultado de três fatores principais: "a) emotiva Russophobia, b) concepções geopolíticas sobre a discussão natural entre as unidades de energia grandes e c) Huntington's idéias sobre o choque de civilizações - que esse trata-se de um conflito entre cultura do Ocidente e a eslava-ortodoxa." (Krejčí, 2005, pp. 428-429)

Krejčí que afirma que os riscos correntes da balança estratégica militar entre EUA e URSS durante a Guerra Fria foram na última década do século XX muitas vezes substituídos pela instabilidade interna dos países e a organização capitalista do mundo. (Krejčí, 2005, s. 408) Isso é um fator muito importante, que ganhou mais importância no começo do novo milênio. No entanto, é preciso não cair numa generalização no que diz respeito às devidas „instituições ocidentais“:

„Combining accession to the EU with membership of NATO was a simplifying reaction to the similarity of these institutions: They have similar member states, are concerned with approximately the same geographical area, the same leaders meet at their summits and so on. However in reality, NATO and the EU are different types of organization. NATO is traditional military type of international organization, which strengthens the frontiers of states and forms a confrontational group in which the great powers decide. The European Union is a prototype of a new economic, social and political organization, which breaks down the frontiers of states. Its evolution is associated with the origin of a new political system.“ (Krejčí, 2005, pp. 442)

Ainda assim, União Europeia é sem dúvidas uma unidade histórica original, que leva a questão da soberania dos estados numa forma nunca vista anteriormente. (idem, pp. 447) Mesmo assim, este processo ainda não é concluído e mais, é muito contraditório. A União Europeia está hoje em dia passando por vários problemas graves de ordem econômica, política e de identidade. Ademais, a crise migratória também reflete a instabilidade do sistema em si, temendo por conflitos de grandes potências e seus interesses. Agora no começo do século XXI, os Estados Unidos (apoiados pela toda área euro-atlântica) lutam por preservar sua dominância mundial, a Rússia possui de uma nova onda de restauração do seu poder no sistema internacional e o mundo Asiático está em ascensão. Este é o fato que diminui temporariamente a importância da região da Europa Central e o núcleo de conflitos moveu-se para a região dos Balcãs.

Ao redor de 2000, a segurança na Europa era mais alta do que no qualquer momento na sua história. A Rússia reduziu seu armazenamento militar dramaticamente em comparação com o período anterior, no entanto, o alargamento de OTAN e a adoção de uma nova estratégia como visto acima não ajudou a situação favorável de segurança no ocidente. Pelo contrário. Também por esses motivos, a Rússia começou logo no começo do milênio

orientar-se para reconstruir sua grande potência com fins de suportar uma concepção clássica dos interesses nacionais. (Krejčí. 2005, p. 429) Assim, começou a aumentar os gastos militares e em Abril 2000 lançou nova „Doutrina militar da Federação Russa“.³³⁴

Ao nível internacional, a Rússia começou de usar o controle estatal dos recursos mais estratégicos afim de projetar seu poder e recuperar sua influência mais ampla. Mesmo assim, o papel dos países da Europa Central para a política externa da Federação Russa no início do século XXI é pequeno. A Rússia no começo do século XXI teve mais interesse na Alemanha, por exemplo, do que na República tcheca ou Eslováquia, já que estes não parecem muito interessantes no momento para os interesses da segurança da Rússia. Isso não vale para outras zonas da sua influência antiga como mostra, por exemplo, o caso recente da Ucrânia.

Como Krejčí (2005) ainda destaca, há um elemento muito importante - que a Europa não é mais percebida como o campo da batalha mais importante do mundo. A questão de afirmar a segurança do país não é primeiramente militar ou estratégica, mas muito mais diplomática e econômica. Em geral, Krejčí vê duas maiores tendências na região no que diz respeito à sua segurança. Primeiramente, o declínio da importância da força militar e o crescente valor dos aspectos não militares como o conhecimento e o „soft power“. Segundamente, o crescimento da importância das instituições supra-nacionais, junto com a criação das normas legais e morais, o que, no entanto, não prevalece sobre os fatores militares (mas pode ser importante se os seus aderentes são mais fortes do que seus oponentes). (Krejčí, 2005, pp. 419)

Conclusão

³³⁴ "A partir do momento em que assumiu a Presidência da Federação Russa, em 7 de maio de 2000, Vladimir Putin empenhou-se essencialmente em reestruturar (ou recuperar) o patrimônio e as capacidades produtivas, financeiras e militares do Estado russo, intensamente destruídas nos anos que antecederam o colapso da União Soviética e durante o governo de Bóris Ieltsin, especialmente devido à "débâcle financeira" decorrente da crise de insolvência do país em 1998 (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 110). Então, liderou diversas reformas com o objetivo de executar uma "estratégia de centralização do poder em que a doutrina independente de segurança militar, a autonomia em relação aos Estados Unidos e um maior controle dos mercados constituíam seus traços mais visíveis" (MEDEIROS, 2008, p. 245)". (Parizkova, Kosinski, 2017, pp. 382)

Apresentamos, neste texto, uma breve imagem sobre o desenvolvimento da região da Europa Centro-Oriental e da Tchecoslováquia/República tcheca, em particular, no período do pós-Guerra Fria. Não surpreendentemente, o país decidiu, mesmo como outros países da área, buscar um caminho para ocidente, por meio de adesão às várias instituições ocidentais que estavam se ampliando. A iniciativa primordial da integração da região – Grupo de Visegrad - teve este mesmo objetivo. Negligenciando a possibilidade de uma integração mais profunda entre os países, este objetivo foi alcançado quando os países aderiram às maiores instituições ocidentais, assegurando a hegemonia “euro-atlântica” na região.

Consideramos, no contexto das mudanças, a adesão à União Europeia como inevitável para desenvolvimento econômico e político do país. É uma iniciativa que, apesar de algumas restrições nos assuntos internos dos países (devido à sobreposição do direito internacional), mostrou-se relativamente positiva para o desenvolvimento do país. No entanto, a União Europeia está hoje em dia passando por vários problemas, econômicos, políticos e de identidade. O alargamento de OTAN os governantes da República tcheca viram como essencial para buscar a segurança do país. Este, no entanto, pode ser não somente uma formalidade (no caso de um conflito maior), mas também pode causar problemas potenciais com Leste, ainda mais com a retomada do poder da Rússia no século XXI.

Em resumo, afirmamos que o caminho que o país levou depois da dissolução da União Soviética dependeu de contexto mais amplo ao nível global e seria muito improvável nas devidas condições levar um outro. Ainda assim, a República tcheca não é hoje em dia percebida como país essencial para os movimentos das demais potências externas, ainda mais que sempre encarna um peso na balança nas disputas de grandes potências. No entanto, isso poderia teoricamente mudar com uma transformação maior do sistema, por exemplo, com a contínua crise da União Europeia ou escalção dos conflitos entre grandes potências do século XXI.

Bibliografia

- ARANTES JR., A. (2015). A passagem do neostalinismo ao capitalismo liberal na União Soviética e na Europa Oriental. Brasília: FUNAG.
- CABADA, L. (2006). Czech foreign policy – small state or middle power approach?. In: CABADA, L., WAISOVA, S. (2006). Czechslovakia and Czech republic in world politics. Plzeň: Aleš Čeněk. pp. 93-110.
- COHEN, S.B. (2008). Geopolitics: the Geography of International Relations. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Estratégia da Segurança da República tcheca 2003. (2004). Praga: ÚMV.
- FIORI, J. L. (2004). Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org). (2004). O Poder Americano. Petrópolis: Editora Vozes.
- FIORI, J. L. (2014). História, estratégia e desenvolvimento. São Paulo: Boitempo.
- GADDIS, J. L. (2006). Studená válka. Praha: Slovart.
- HNÍZDO, B. (2002). Geopolitická pojetí Střední Evropy. In: CABADA, L. Et al. (2002). Perspektivy regionu Střední Evropy. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. pp. 35-48.
- HOLMAN, R. et al. Dějiny ekonomického myšlení. Praha: C. H. Beck, 2005.
- KAPLAN, R. D. (2012). The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate. New York: Random House.
- KRASNER, Stephen D. (1999). Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press.
- KOSINSKI, D.; PARIZKOVA, N. (2017). O retorno do -shatterbelt- da Europa Centro-Oriental e o Grupo de Visegrad na estratégia ocidental de contenção da Rússia. Revista da Escola de Guerra Naval (ed. Português), 23: s. 371-399.
- KREJČÍ, O. (2005). Geopolitics of the central European region: The view from Prague and Bratislava. Bratislava: Veda.
- LUKÁŠEK, L. (2010). Visegrádská skupina a její vývoj v letech 1991-2004. Praha: Karolinum.
- MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.;

- SERRANO, F. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. (2014). A segunda guerra fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos: das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- ROBEJŠEK, P. (2002). Výzvy české diplomacie na prahu 21. století. Mezinárodní politika, 26, 4, pp. 30-32.
- SCHWARTZ, R.A. (1997). The Cold War reference guide : a general history and annotated chronology with selected biographies. Jefferson: McFarland.
- ŠEDIVÝ, J. (2001). Dilema rozšiřování NATO. Praha : Ústav mezinárodních vztahů.
- SPYKMAN, N. J. (2007) [1942]. America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power. New Jersey: Transaction Publishers.
- SWIFT, J. (2003). Historical Atlas of the Cold War. New York: Palgrave Macmillan.
- Visegrad Declaration. 1991, Visegrad. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20140418042857/http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2>
- WAISSOVÁ, Š. (2002). Regionální integrace ve Střední Evropě. In: CABADA, L. et al. (2002). Perspektivy regionu Střední Evropy. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. pp. 35-48.
- WAISSOVÁ, Š. (2006a). Between atlanticism, anti-americanism and europeanization: Dilemmas in Czech foreign policy and the war on terrorism. In: CABADA, L., WAISSOVA, S. (2006). Czechslovakia and Czech republic in world politics. Plzeň: Aleš Čeněk. pp. 111-125.
- WAISSOVÁ, Š. (2006b). Regional cooperation and integration in Central Europe. Czech republic as regional organization member. In: CABADA, L., WAISSOVA, S. (2006). Czechslovakia and Czech republic in world politics. Plzeň: Aleš Čeněk. pp. 111-125.

Cross-border flows of goods and services associated with intellectual property: highlighting the asymmetries among countries and regions.

José Paulo Guedes Pinto* and Kenneth C. Shadlen**

Resumo

In this paper, we seek to understand the effects that the broad changes in intellectual property (IP) international rules had on the cross-border trade of IP-related goods and services over time. It is well known in the literature that a group of countries led by the United States has been able to impose an international standard of protection for intellectual property that directly benefits their business interests. After some initial resistance, several developing countries accepted the intellectual property rights. While the broad assertions about how the changes in IP deepen or reinforce asymmetries are common, few provide data, so the relationship is asserted, not demonstrated. The aim is to examine the weight of these cross-border flows and the distribution of them among all countries, groups of countries (sorted by development and income levels) and geographical regions. Our initial findings show that those particular IP-related flows can no longer be neglected in relation to the international trade in general. The data from our sample show also a high concentration of those flows and surpluses inside a small group of countries labelled as developed and high-income. The few developing and middle income countries that do participate in IP flows register (as a group) increasing (aggregate) deficits in this account. Regarding the broader debate about the long run international economic asymmetries, despite some predictions of the academic literature, from the perspective of this exercise is difficult to state that the international regime of IP benefits the developing countries, at least in the level of cross-border flows associated with IP. We conclude the paper stating that larger shares in the world trade don't mean more access to the wealth produced worldwide.

Palavras-chave: Intellectual Property; Balance of payments; Trade; Development; Asymmetries;

JEL: F5; O34; O5

Introduction

Intellectual property rights (IPRs) are becoming increasingly central in the contemporary international political economy research agenda that deals with the process of production, reproduction and transformation of asymmetries

* Professor do Pós-graduação em Economia Política Mundial na Universidade Federal do ABC

** Professor do Departamento de Development Studies na London School of Economics and Political Science

that separate countries and regions. This paper contributes to this debate from a specific point-of-view: the cross-border flows in goods and services associated with intellectual property (IP).

It is well known in the literature that developed and high income countries have been leading the global process for the establishment of a legal framework that guarantees the return on investments made by them in information and knowledge-based industries. This resulted in a set of measures that has enabled the continuous development of a robust legal system of intellectual property (IP) worldwide. It is clear that the adoption of the TRIPS Agreement³³⁵, the TRIPS-plus agenda³³⁶ and other types of IP enforcement are deeply connected with the process of scientific-technological development in those countries. What is not clear, however, is the supposed positive economic outcomes related to that.

The developing countries, in this international context related to IPRs, are considered as being the followers at best. According to the literature, the impacts of the international IP regime on them are more heterogeneous. The predictions vary between: 1) stating that the international regime of IP could benefit developing countries: by increasing the transfer or the access to new technologies and knowledge (Branstetter et al., 2006; Park and Lippoldt, 2008; Yang and Maskus, 2009); by increasing inward flows of Foreign Direct Investment (FDI) as firms can be less worried about the theft of technology by the locals (Romer, 1993; Mansfield, 1994; Shapiro and Hassett 2005); and by increasing inventive activities in the advanced countries directed to the markets of the developing world (Abrams, 2009). And 2) by stating that those previous predictions are likely to be marginal at best and that the IP regime actually imposes substantial costs on developing countries: by increasing their royalty payments to developed countries (Chang, 2001, p. 302; Orsi and Coriat, 2006,

³³⁵ The Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement was one of the agreements negotiated during the Uruguay Round of the GATT (1986-1994), which constituted the basis for the WTO's foundation in 1995.

³³⁶ In summary, the TRIPS-plus agenda provides an even greater protection to intellectual property than the TRIPS agreement and constitutes the agenda of international negotiations of the U.S. and other countries at virtually all levels, from the Doha Round of the WTO to the preferential trade agreements and to the so-called mega-regional agreements of the 21st century, such as the Transpacific Partnership (TPP) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

p. 174; May and Sell, 2006, pp. 187-188) and by increasing the power of transnational corporations (TNCs) in relation to the power of developing states in restraining their monopolistic behaviours (Drahos, 1995, pp.16-17; Sell, 1999, pp. 169-172; Zeller, 2010, p. 108-110).

In this paper, we seek to understand the effects that the broad changes in IP international rules had on the IP cross-border trade over time. When we split the countries into development levels, income levels or geographical regions, the predictions of the literature are still not clear about the overall economic costs and benefits related to IPRs. At best, the works establish complex indirect relationships between the adoption of IPRs and the impact of that on economic growth, on the variation of FDI, patent deposits, R&D investments, trade, etc. Our work wants to go beyond those indirect relations as we try to look carefully at specific IP-related trade data to each country and analyse them at a global level.

Although there are some research that use available data on trade in IP-related services, like the worldwide payments for the use of intellectual property,³³⁷ (Australia, 1995; Newfarmer et al., 2002; Maskus, 2004; May and Sell, 2006; Athreye and Cantwell, 2007; Pagano and Rossi, 2009; Ghafele and Gibert, 2012; Guedes Pinto and Carlotto, 2015; Chiarini et al., 2017; Neubig and Wunsch-Vincent, 2017) and on IPRs and its relation to the trade in goods (Maskus and Penubarti, 1995; Primo Braga and Fink, 1997; Primo Braga and Fink, 1999; Doanh and Heo, 2007), a worldwide approach considering all countries cross-border flows in goods and services directly associated with intellectual property (IP) is still little explored by the academic literature, at least at the degree and scope of detail proposed here.³³⁸

This paper contributes to this literature by looking into all countries balance of payments data selected from a sample of services and goods that

³³⁷ Or royalties and licences as this component was called before by the former Balance of Payments methodologies.

³³⁸ The research that is closer to our approach was published by Neubig and Wunsch-Vincent (2017) in the WIPO's website. They also use the "charges for the use of IP n.i.e." balance of payments data and group them between groups of countries, but their main purpose was to relate this entry to tax evasion. Our main focus is to bring evidence to show possible asymmetries between countries and regions regarding the trade in IP-related goods and services. Having said that, both researches probably started more or less at the same time having both reached similar results regarding IP cross-border trades.

relies heavily upon intellectual property rights. The aim is to examine the weight of these cross-border flows and the distribution of them among all countries, groups of countries (sorted by development and income levels) and geographical regions. Such an effort can open a new methodological path to bring a more in-depth look into trade trends directly (or indirectly) associated with IPRs, highlighting the concentration, surpluses and deficits of these types of cross-border flows over time. This exercise can also help in the broader debate in international relations regarding the long run international economic asymmetries paths.

Our initial findings show that, first, there is evidence of growing cross-border flows in goods and services directly associated with IPRs with these flows becoming increasingly substantial in relation to the international trade in general. Second, our findings show that the trade flows of our sample are highly concentrated inside a small group of developed countries. Third, the few developing countries that do participate in these flows register (as a group) increasing (aggregate) deficits in the researched (IP related) accounts. Fourth, those same trends highlighted above appear when we compared those data between other levels of countries aggregation like income level, geographical region, and geographical sub-region.

Methods and empirical approach

As the research focus are the cross-border flows, the starting point of our empirical research was the Balance of Payments (BoP) data series provided by almost all economies that are grouped by the International Monetary Fund (IMF) and other websites maintained by national and international organisms like the UN Comtrade website. Inside the BoP there are three main groups of accounts, the current account, the capital account and the financial account.³³⁹ Since we are looking for trade data, we searched for items that clearly embrace

³³⁹ The current account shows the streams (credits and debits) of payments for goods and services and also the flows of primary income and secondary income between residents and non-residents of each country. The capital account shows (a) capital transfers receivable and payable between residents and non-residents and (b) the acquisition and disposal of nonproduced, nonfinancial assets between residents and non-residents. The financial account records transactions that involve financial assets and liabilities and that take place between residents and non-residents. (IMF, 2009)

cross-border flows associated with intellectual property rights in the current account. In order to select our sample, we investigated more specifically the balance of services (which registers trade in intangible “merchandises”) and the balance of goods (which registers trade in tangible goods).

The first step was to scan the whole balance of services and select the items that could embrace IP-related services. In the end, we selected only the entry called “charges for the use of intellectual property n.i.e.”.³⁴⁰ The second step was to seek for tangible goods that rely upon IP in the balance of goods. For the sake of simplification, but concerning about obtaining a proxy for the “IPR values” contained in the balance of goods account, in this first approach we worked with data that showed trades classified only as “pharmaceutical products” (group number 30 according to the Harmonized System³⁴¹ method).

Having selected the sample, the third step was to collect all the data available for both sets. We gathered the credits and debits data available to all countries from the beginning of the IMF data series in the case of the “charges for the use of IP n.i.e.” entry and we did the same to group the exports and imports data in the case of the “pharmaceuticals products” but using now the UN Comtrade database.

Our fourth step was to group the countries according to their development level, income level, geographical region, and geographical sub-region. Having done it, in order to compare the data between those groups, we simply summed the countries data according to the direction of the flow (credit/export or debit/import), the type of entry (“charges” or “pharmaceuticals”) by each level of aggregation per year.

The fifth step was to collect other data to make important comparisons. In order to compare the data over the years in real values, we deflated the data according to the United Nations Conference on Trade and Development

³⁴⁰ n.i.e as for “not included elsewhere” – by doing this the IMF itself recognizes that payments from the use of intellectual property can be accounted somewhere else in the Balance of Payments.

³⁴¹ The Harmonized System is an international nomenclature for the classification of products. It allows participating countries to classify traded goods on a common basis for customs purposes. At the international level, the Harmonized System (HS) for classifying goods is a six-digit code system. Information on Harmonized Commodity Description and Coding Systems (HS) can be found at the World Customs Organization website at: http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_hsoverviewboxes.htm

(UNCTAD) import and export value index for each country, as this dataset has data available for most of the countries only from 1995 on our series starts in 1995 and ends in 2016, the last year available until the conclusion of this research.³⁴² To compare countries share of the trade flows contained in the sample with the countries share of world GDP, with the countries share of the world trade regarding all tangible goods and all tangible services we also collected, respectively, the data series from all the countries GDP, all the countries balance of services (credits and debits) and balance of goods (exports and imports) for all years available.

The last step was the computation of the data. Since we are dealing with thousands of data entries, it was only possible with the use of the R software. The organization of the data in tables and figures, as well as the results of this empirical exercise, follow below.³⁴³

Results

The first noteworthy result is that the trade flows recorded on both accounts researched here are becoming very important in relation to the total international trade. For example, the total amount of the world's flows registered in the "charges for the use of IP n.i.e." account was estimated at US\$ 326.2 billion in 2016.³⁴⁴ This figure was, for example, 22.6% higher than the accounted worldwide trade in "aircraft, spacecraft, and parts thereof", which are considered high added value goods, estimated at US\$ 289.3 billion at the same year. The world trade in "pharmaceutical products" was estimated at US\$ 522 billion in 2016, a figure close to the world trade in "telephone sets" whose total trade flows were estimated at US\$ 524.4 billion in the same year, according to the UN Comtrade data.

³⁴² Import value indexes are the current value of imports (c.i.f. – including cost, insurance and freight) converted to U.S. dollars and expressed as a percentage of the average for the base period. Export values are the current value of exports (free on board - f.o.b.) converted to U.S. dollars and expressed as a percentage of the average for the base period. This dataset has data available for most of the countries only from 1995 on.

³⁴³ **Some countries didn't had data in any stance so REVER com o Alexandre essa nota de rodape!**

³⁴⁴ This estimative was calculated simply by summing the credits and debits and dividing them by two because the BoP is a double entry method as we discussed before.

All the data collected and organized also show in general a growing concentration in the distribution of the total flows (debits plus credits) between a few countries classified as developed and/or high income for the two accounts researched, with them increasingly retaining the surpluses over time. Concerning the geographic space, America and Europe concentrate the world flows registered in both accounts, the former being the region that keeps the surpluses over the “charges for the use of IP n.i.e.” account, due to the large surplus of the U.S, and the latter being the only region with surpluses against the world regarding the international trade in “pharmaceuticals products”.

Development level

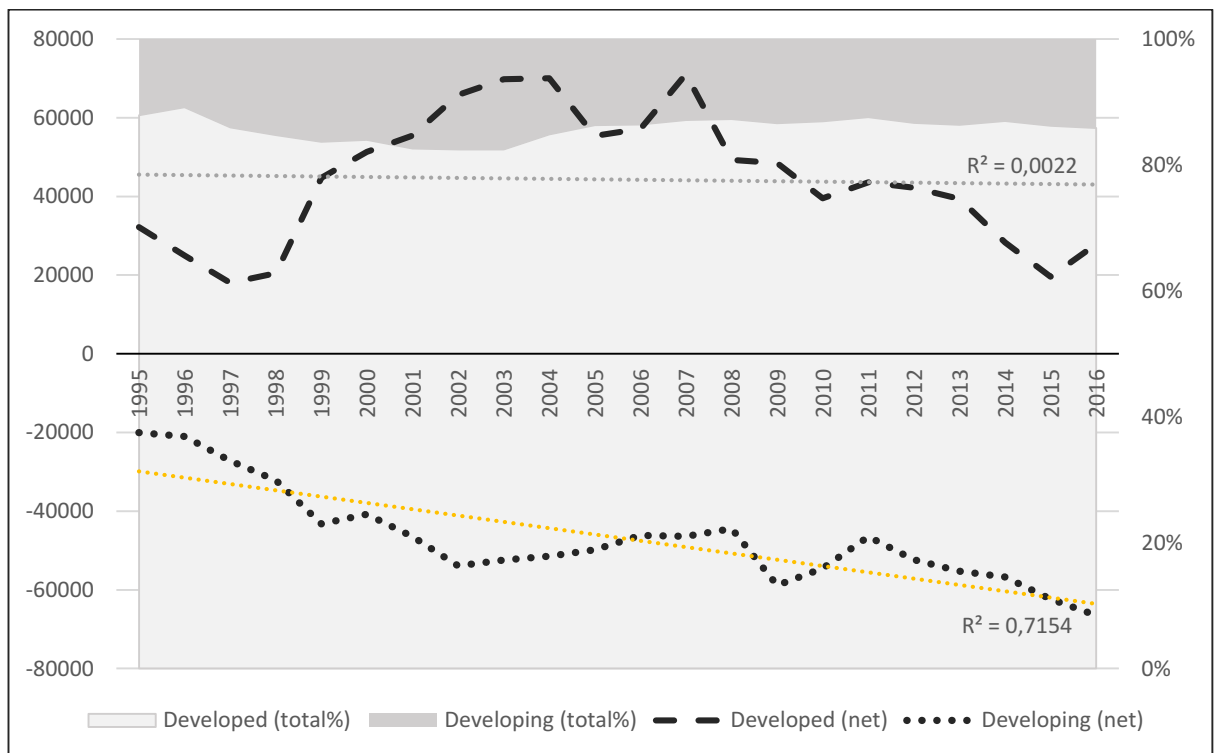
Figure 1 shows the flows registered as “charges for the use of IP n.i.e.” in the countries balance of payments between 1995 and 2016. The data were grouped and split between two sets of countries according to the United Nations development level classification. The left axis shows the net flows (credit minus debit) in millions of dollars of 2016 (data deflated according to the UNCTAD import and export value index). The right axis shows the share of both groups in the total flows (combined credit and debit) as a percentage of the total in real values of 2016.

The participation of developing countries in this specific trade decreased significantly over the years. It ranged from a maximum of 17.5% (2002) to 14.2% in the last year observed (2016) regarding the world total flows. The sum of the net flows show permanent surpluses to developed countries, with its peak in 2007 (US\$ 71.05 billion) and permanent deficits to developing countries being the worst year the last year observed, 2016 (US\$ 66.4 billion).³⁴⁵

³⁴⁵ As BoP is a double entry system, a credit always corresponds to a debit in relation to an exchange of values between two countries. Therefore, theoretically the deficits and surpluses should compensate themselves, that is, their sum should be equal to zero. But a number of discrepancies can occur along the BoP registers worldwide as stated by Neubig and Wunsch-Vincent (2017, p. 17), among them: many countries do not report charges for the use of IP receipts or payments such as Bahamas, Bermuda and the Cayman Islands (home of many TNCs), incomplete surveying, difficult of separating disembodied from embodied technology flows, countries can register the same transaction in different accounts, values can be omitted, etc. For this, all the balance of payments have the account “Net errors and omissions” at the end.

Although surpluses in this level of aggregation can't show the whole picture, figure 1 shows a diverging trend of the net flows (left axis – lines) over time, with the aggregate surpluses of the developed countries remaining steady but positive along with the increasing aggregate deficits of the developing group, having the gap becoming more profound from the 1999 on. According to the IMF data, in 2016, for example, the developed countries responded for 95% of the credits and for 77.6% of the debits recorded in this specific entry in the balance of services.

Figure 1: "Charges for the use of IP n.i.e." flows sorted according to UN development level – net flows (right axis – lines) and share in total flows (left axis - areas) (1980-2016 measured in millions of dollars of 2016)



Sources: IMF, UN, UNCTAD. Own elaboration

Figure 2 was built in the same manner as Figure 1 but for the world trade in “pharmaceutical products” excluding re-exports and re-imports of those products by the countries.³⁴⁶ Coincidentally, the results here are exhibiting

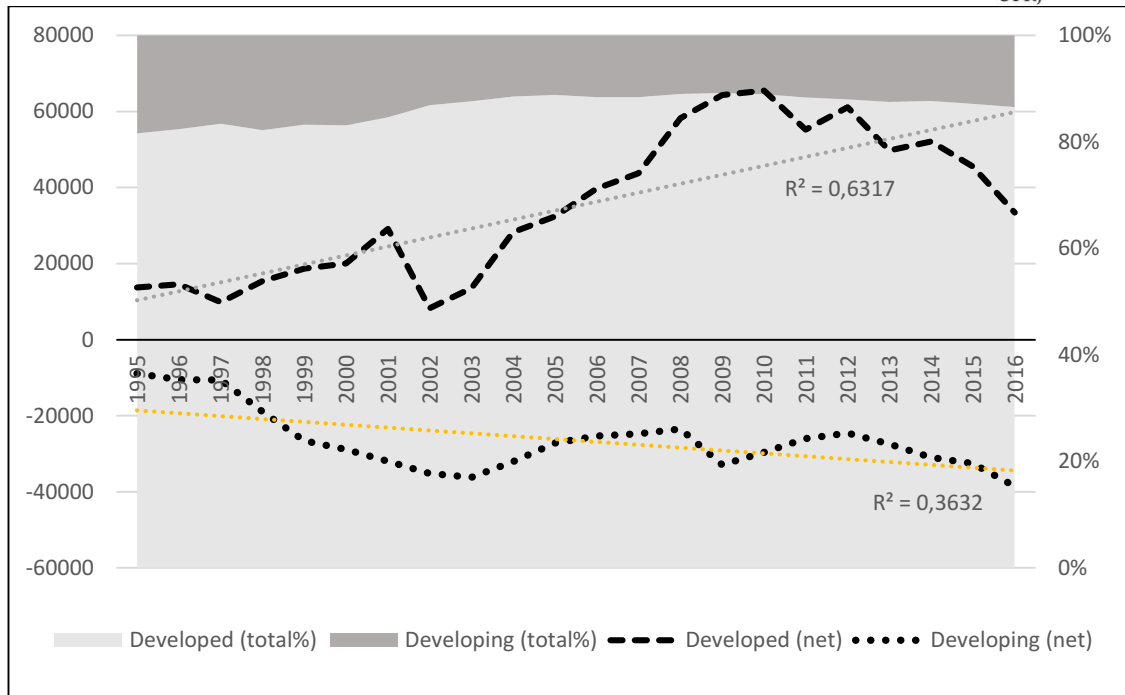
³⁴⁶ According to United Nations International Trade Statistics re-exports are exports of foreign goods in the same state as previously imported and re-imports are goods imported in the same

almost the same trends as in the “charges for the use of IP n.i.e.” account. Considering the evolution of the total trade in “pharmaceutical products” over time, the developed countries have always accounted for the larger share in this trade and the participation of the developing group has a stable trend in these flows (from 16% in 2001 to 14.7% in 2016) over the years. The right axis (with areas) shows this evolution from 2001 to 2016.

Figure 2 also shows the aggregate trajectories of surpluses and deficits over time for both groups (left axis – lines). The results are similar to the ones from the “charges for the use of IP n.i.e.” account as they show diverging trends. The developed countries retain high surpluses as a group and the developing countries record together significant deficits. Measured in dollars of 2016, the gap between both groups reached the highest point in 2009 with a US\$ 97.1 billion difference (the developed countries computed a surplus of US\$ 60.5 billion and the developing countries a deficit of US\$ 36.6 billion). In 2016, the developed countries answered for 90% of the credits and for 79.8% of the debits in the “pharmaceutical products” accounts worldwide.

Figure 2: “Pharmaceutical products” flows sorted according to UN development level – net flows (right axis – lines) and share in total flows (left axis – areas) (2001-2016 measured in millions of dollars of 2016)

state as previously exported. We decided to take those records out to have a cleaner dataset. More information are available at their website:
<https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/Reexports-and-Reimports>



Sources: UN Comtrade, UN, UNCTAD. Own elaboration

Income level

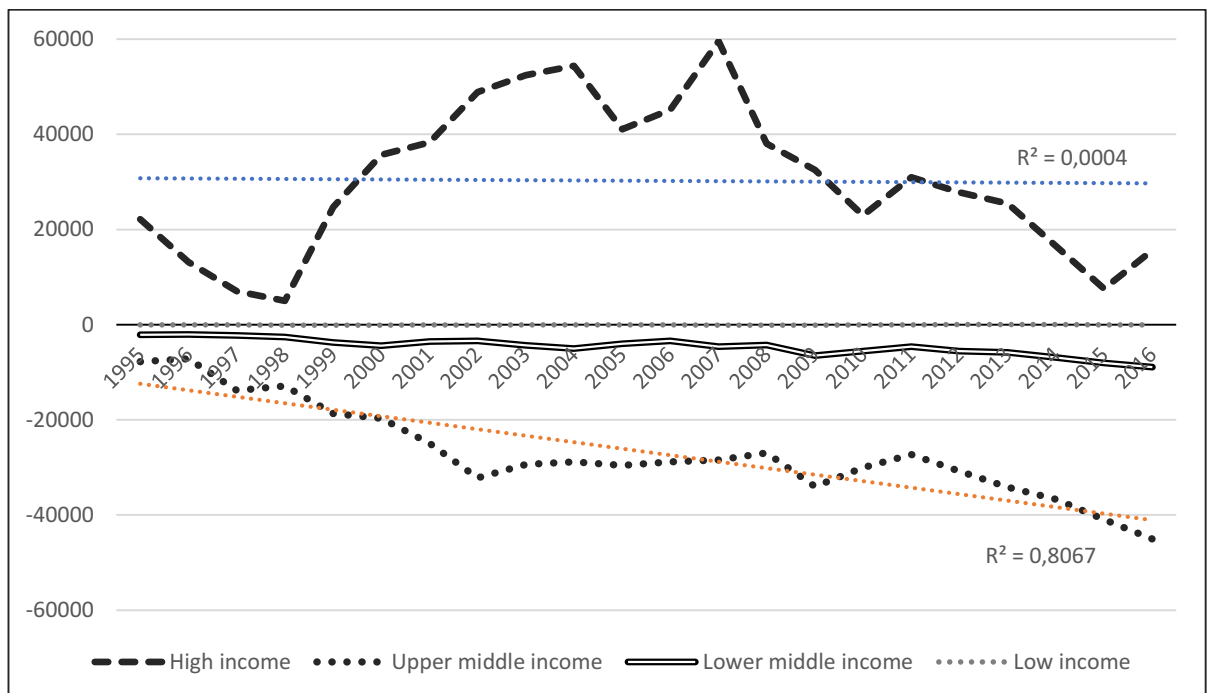
We also grouped the countries data into four income groups according to the World Bank classifications — high, upper middle, lower middle, and low.³⁴⁷ As expected, the majority of the flows of the “charges for the use of IP n.i.e.” account is within the high-income group, with them keeping 91.6% of the international flows in 2016, which is higher than their participation in the international flows of all other services, which was estimated at 73.4% in the same year.

The high-income group is also the only group that have surpluses against the other three groups over time. Looking into the 2016 data, by splitting the total flows into credits and debits, high-income countries accounted for 98.8% of the credits and for 84.2% of the debits. The upper middle-income countries accounted for only 0.9% of the credits and for 14.2% of the debits. Figure 3 shows a steady but positive trend for the high-income countries

³⁴⁷ According to the World Bank, on 1 July 2016, low-income economies were defined as those with a GNI per capita, calculated using the World Bank Atlas method, of \$1,025 or less in 2015; lower middle-income economies were those with a GNI per capita between \$1,026 and \$4,035; upper middle-income economies were those with a GNI per capita between \$4,036 and \$12,475; and high-income economies were those with a GNI per capita of \$12,476 or more.

aggregate surpluses and a declining trend for the upper middle-income and lower middle-income countries aggregate deficits. Low-income countries register a trifling deficit over the years, always less than US\$ 100 million per year.

Figure 3: “Charges for the use of IP n.i.e.” flows sorted according to World Bank income level – net flows (1980-2016 measured in millions of dollars of 2016)



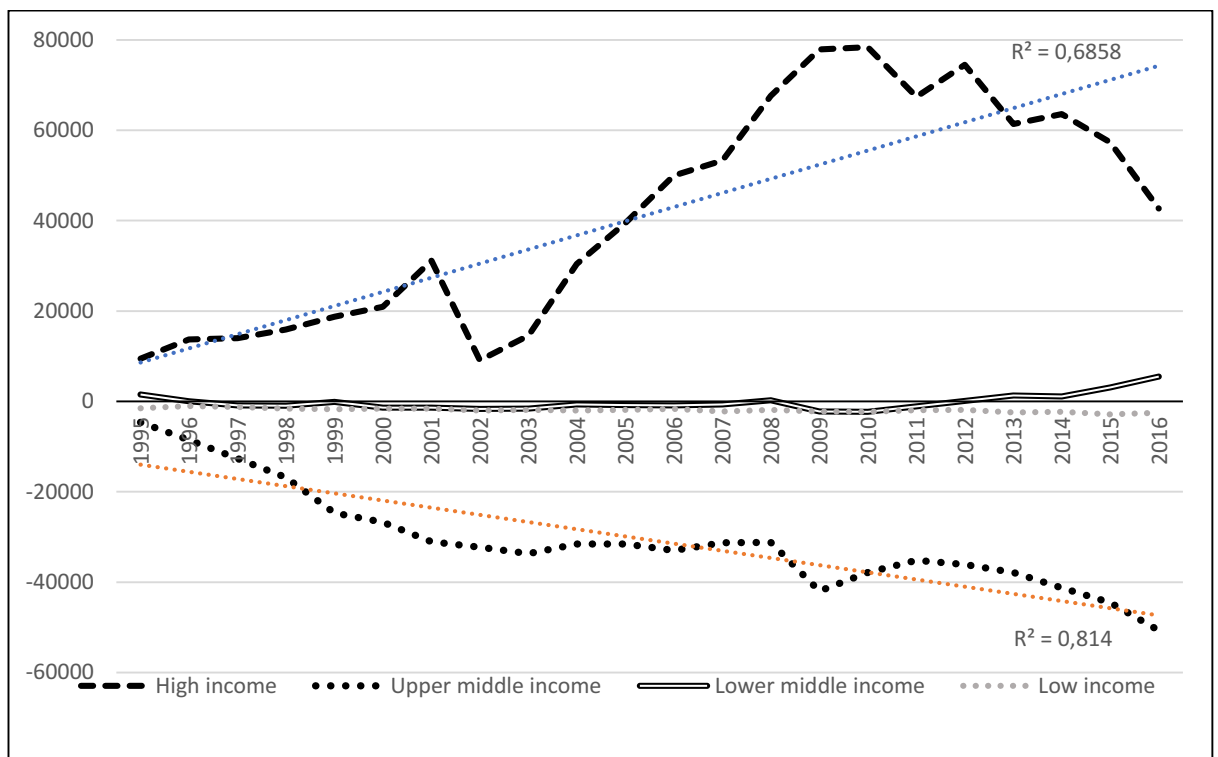
Sources: IMF, World Bank, UNCTAD. Own elaboration

In the case of trade in “pharmaceutical products”, the total flows are as concentrated as the total flows registered in the “charges for the use of IP” account when the data are split between income levels. And again, the results show that the participation of the high-income countries group in the trade of “pharmaceutical products” (87.3%) is higher than their participation in the trade of all other tangible goods (63.7%) in 2016.

But now, high-income countries are not the only group that have surpluses against the rest of the world over time, being accompanied, surprisingly by the lower middle-income group in some years (1995, 1996, 2008, 2012 to 2016). These surpluses are largely explained due to the high surpluses recorded by India in this account. So, while high-income countries recorded, for

example, 93% of the credits (receipts) and 83.4% of the debits (payments) in this account in 2016, the lower middle-income group recorded only 3.2% of the credits and 2.0% of the debits in the same year. The upper middle-income countries group recorded 3.8% of the credits and 14% of the debts in the same year. However, if you look into figure 4, the gap between the net flows has become less wide since 2009, falling from a maximum of US\$ 115.9 billion difference to US\$ 92.8 billion in 2016 (both measured in values of 2016 dollars).

Figure 4: “Pharmaceutical products” flows sorted according to World Bank income level – net flows (1980-2016 measured in millions of dollars of 2016)



Sources: UN Comtrade, World Bank, UNCTAD. Own elaboration

Geographical region and sub-region

The data were also grouped by geographical region and sub-region according to the UN classification. Table 2 shows the “charges for the use of IP” account in a macro-regional level. Although the distribution of these specific services flows is more or less compatible with the distribution of the world flows of all other services, the asymmetries regarding the surpluses are sharp.

Americas is the only region that has a (large) surplus in this account (US\$ 64.5 billion) because of the U.S. impressive surplus in this account. Albeit having surplus countries, Asia and Europe register as regions high deficits per year in average. Africa and Oceania have less than 1% of participation in these flows each, but their "charges for the use of IP" balance of payments is relatively negative as well.

Table 2: "Charges for the use of IP n.i.e." flows per year sorted according to UN geographical region (average over three years from 2014 to 2016) – millions of dollars, current values

Rank (by flow)	Region	Total Flow (Credit + Debit)	Net Flow (Credit - Debit)	World Share	World flow of other services share
1	Europe	356,513	-63,660	50.7%	46.5%
2	Americas	195,312	64,574	27.8%	19.2%
3	Asia	142,346	-33,871	20.2%	27.7%
5	Oceania	5,345	-3,089	0.8%	1.5%
4	Africa	3,405	-2,952	0.5%	2.1%
Total flow (without double counting)		351,461			

Source: IMF, UN. Own elaboration

The international trade in "pharmaceutical products" also shows (Table 3) high asymmetries in terms of total flows with Europe reporting impressive two thirds (66.1%) of these flows per year in average (high compared to their participation in 38.3% of the world flows in other goods). Asia reports 12.4% of these flows despite their participation in the trade of other goods been almost one-third of the world's total (32.8%) in average per year. Americas report almost the same participation in this specific trade and in the trade of other tangible goods. Africa and Oceania have more participation in these flows if compared to the flows in the "charges" account but both regions retain almost the same share if compared to their share in the flow of other tangible goods.

Another interesting result regards the surpluses, all going to Europe (US\$ 108.3 billion as a whole), more precisely to the Western and Northern Europe sub-regions, having the Southern Asia sub-region accounted also a surplus of 8.1 US\$ billion per year in average. Americas and Asia register large

deficits each and Africa and Oceania, despite their low participation in these flows, account expressive deficits too.

Table 3: “Pharmaceutical products” flows per year sorted according to UN geographical region (average over three years from 2014 to 2016) – millions of dollars, current values

Rank (by flow)	Region	Total Flow (Credit + Debit)	Net Flow (Credit - Debit)	World Share	World flow of other services share
1	Europe	649,958	108,350	66.1%	38.3%
2	Americas	188,205	-63,598	19.1%	20.9%
3	Asia	121,566	-35,708	12.4%	32.8%
4	Africa	11,839	-9,729	1.2%	2.2%
5	Oceania	11,422	-6,070	1.2%	1.6%
Total flow (without double counting)		491,495			

Source: UN, UN Comtrade. Own elaboration

National economies level

We also classified the data according to the national economies perspective, the proper level that the data is publicized. We built a world ranking to all countries that have data (more than 200) for both accounts according to the total flows. The results for both accounts show a high concentration of the total flows and also of the surpluses in a few countries.

Table 4 shows the "charges for the use of IP" data for the top 10 countries in terms of total flows. The top 10 concentrated 80.5% of the total flows in 2016 despite their lower participation in the world flows of other services (54.2%) and in the world GDP (62.5%) in the same year. Only eight countries have ever registered surpluses on this account, been them: U.S., Japan, Switzerland, UK, France, Germany, Sweden and Belgium. The U.S. and Japan have the higher surpluses, respectively, US\$ 80 billion and US\$ 19.3 billion. Ireland and China the higher deficits, US\$ 67.7 billion and US\$ 22.8 billion.

These flows have an important participation in the total flows of the balance of services for the Netherlands (29.2%), Ireland (24.9%), Japan (16.4%), Switzerland (15.2%) and U.S. (13.4%). When we divide this specific flows by the countries GDP, this account has an important weight for Ireland (28.7%), Netherlands (11.3%) and Singapore (8.3%), all of them being export-led

economies (different from the U.S., for example, which has a large internal market).

Table 4: “Charges for the use of IP” trade by country in 2016 – millions of dollars, current values

Rank (by flow)	Country	Total Flow (Credit + Debit)	Net Flow (Credit - Debit)	% of Goods and Services	Total flow as % of balance of services	Total flow as % of GDP	Total flow world share	World flows of other services share	World GDP share
1	United States	168,846	80,062	3.4%	13.4%	0.9%	24.0%	13.5%	25.6%
2	Netherlands	87,021	-9,144	7.3%	29.2%	11.3%	12.4%	3.2%	1.1%
3	Ireland	84,380	-67,735	13.3%	24.9%	28.7%	12.0%	3.6%	0.4%
4	Japan	58,685	19,341	3.7%	16.4%	1.2%	8.3%	3.9%	6.8%
5	Switzerland	33,143	8,947	4.1%	15.2%	5.0%	4.7%	2.4%	0.9%
6	France	28,639	2,305	1.9%	6.1%	1.2%	4.1%	5.1%	3.4%
7	Germany	28,085	7,107	1.0%	4.8%	0.8%	4.0%	6.3%	4.8%
8	United Kingdom	28,058	4,578	1.8%	5.3%	1.1%	4.0%	5.8%	3.6%
9	China	25,141	-22,818	0.6%	3.8%	0.2%	3.6%	7.1%	15.5%
10	Singapore	24,616	-13,936	2.6%	8.1%	8.3%	3.5%	3.3%	0.4%
	Sum						80.5%	54.2%	62.5%

Source: IMF. Own elaboration

Despite these results, when you look the trends over time, the few surplus countries are registering them very recently. The U.S. always registered large surpluses in this account since the beginning of the IMF data series, having its worst results (1982-1984) in the very years before its strategy regarding the IP-diplomacy started to change. Among the other seven countries that have positive results, only United Kingdom and Switzerland have always registered positive flows, the others accounted their surpluses only in recent years.

Netherlands which appears in second in terms of total flows in this account shows a deficit of US\$ 9.14 billion in 2016, but the level of the credits in this account is as big as their debits. Ireland is an interesting case also, have them accounting huge deficits since 2005 when they started to register this flows in their BoP. It is important to notice that some important companies that rely on IPRs changed a big share of their subsidiaries to Ireland (like Apple, Microsoft, etc), a fact that is related to tax avoidance (Setser, 2017).

Regarding the emerging countries, we selected a sample of twelve ones. Eleven based on the book “The Rise of ‘The Rest’” written by Alice H. Amsden

(2001) plus South Africa.³⁴⁸ Despite them having a large weight in the world's 2016 GDP (accounting for 29.4%), they fail “to rise” in this account, have them all showing important deficits (table 5) in 2016. Considering the total flows in the “charges for the IP” account, they recorded only 9.5% of the flows in 2016, less than their participation in the world flows of other services, 17.9%, in the same year.

Concerning the international trade in “pharmaceutical products”, there are now 13 countries that accounted surpluses in the top 20 (ranked by the total flows) in 2016, all of them from Europe plus India and Singapore. Table 6 shows only the top ten countries in terms of total flows, they accounted 67.4% of the world trade in “pharmaceuticals” and “only” 37.3% of the international trade in other goods in 2016. They accounted for 49.8% of the world GDP in the same year. Despite the high concentration of these flows within a few countries, these figures show a lower concentration when those numbers are compared to the ones in the “charges” account (table 4).

The largest surpluses are recorded by Switzerland, Germany and Ireland and the largest deficits are registered by the U.S., Japan, China and Russian Federation (the last three countries appear in the top 20 in terms of total flows). When we divide the total flows by the countries GDP, this account has an important weight for Belgium (16.5%), Switzerland (14%) and Ireland (12.7%).

Table 6: “Pharmaceutical products” trade by country (2016) – millions of dollars, current values

Rank (by flow)	Country	Total Flow (Credit + Debit)	Net Flow (Credit - Debit)	Total flow as % of balance of services	Total flow as % of GDP	Total flow world share	World flows of other services share	World GDP share
1	United States	139,485	-45,559	3.8%	0.8%	14.2%	12.3%	25.6%
2	Germany	126,194	28,002	5.4%	3.6%	12.8%	7.9%	4.8%
3	Switzerland	92,129	42,781	15.8%	14.0%	9.4%	2.0%	0.9%
4	Belgium	76,867	7,084	14.0%	16.5%	7.8%	1.8%	0.6%
5	United Kingdom	65,334	-174	6.5%	2.5%	6.6%	3.4%	3.6%
6	France	52,194	8,059	5.0%	2.1%	5.3%	3.5%	3.4%
7	Italy	42,504	-73	5.1%	2.3%	4.3%	2.8%	2.6%
8	Ireland	37,810	25,782	12.7%	12.9%	3.8%	1.0%	0.4%
9	Netherlands	29,972	3,353	3.3%	3.9%	3.0%	3.0%	1.1%
10	Japan	28,452	-20,324	2.3%	0.6%	2.9%	4.1%	6.8%
	Sum					70.3%	41.9%	49.8%

³⁴⁸ Actually her book counts Taiwan as a “rising” country but as its data are not available in the data bases consulted, we didn't consider it in our analysis.

Source: UN Comtrade. Own elaboration

Considering the emerging countries sample (Amsden's plus South Africa), those countries recorded only 8.2% of the world flows in "pharmaceutical products" in 2016. In the same year, they recorded 26.3% of the world trade in other tangible goods and were responsible to produce 29.4% of the world's GDP. All of them registered deficits with the exception of India, a big exporter of generic drugs, which registered a huge surplus (US\$ 11.3 billion) in this account in 2016.

Discussion and conclusions

As expected by part of the academic critical literature, the international strategy led by transnationals corporations in collusion with central national states worked out in a positive fashion for some countries labelled as developed and high-income. But this needs further qualification. Regarding the countries labelled as developing and middle and low-income, the results are still, at best, controversial. The novelty is that now we can see this discussion through the international trade values lens in a more accurate way.

First, what calls attention, is that IP-related international trade is growing in importance concerning the international flows registered in the balance of payments. The world total flows registered in the "charges for the use of IP n.i.e." account raised from US\$ 18.1 billion dollars in 1984 (the worst year of the data series) to US\$ 347.1 billion in 2016 (both measured in dollars of 2016), a rise of 19 times in real values. This is also the fifth largest account among 13 types of services registered in the all the countries balance of services in 2016. International trade registered as "pharmaceutical products" also rose at an impressive rate, from US\$ 155.6 billion in 2001 to 519.8 billion in 2014 (maximum), both data also measured in dollars of 2016. This is the eighth highest entry among 99 (types of goods) in the balance of goods for 2016. We can conclude that the IP-related services and tangibles goods from our sample have become an important part of the international market the world economy in the recent years.

This increase in the world flows of IP-related trade occurred without necessarily be accompanied by a greater distribution of those flows between

developed and developing countries despite the increasing economic weight of the so-called rising economies in recent decades. Developed countries coincidentally responded for near 86% on average of the total flows over the last three years (2014-2016) in both accounts researched. At the same time, the same group registered relatively less participation regarding the world trade of other services (67.3%) and of other tangible goods (59.1%). In relation to the net flows, the surpluses remain with the developed countries and the gap between deficits and surpluses are growing over time for both accounts. Those gaps could reflect a well-established division of labour between these two groups of countries, with the developing group paying to access the knowledge produced by the developed group.

When the total flows are split into income level groups we saw an even larger concentration in the flows and surpluses of the high-income countries for both accounts. Their participation is higher in these flows than their participation in the flows of other goods and services. Also, they concentrate the credits (receipts) – for example, 99% for the “charges” and 92% for the “pharmaceuticals” account in 2016 – and, as well, the surpluses. Upper middle and lower middle-income countries have together less than a half of the participation in both IP-flows researched when compared to their participation in the trade in other goods and services. Low-income countries don’t register any values in the “charges for the use of IP” account and have exactly the same participation in the “pharmaceutical products” flows and in the flows of other goods (0.3%). From those results, we can establish a positive relation between incomes, IP trade in general and IP surpluses regarding this two accounts.

When the data is grouped by geographical region, Europe (the region that has more national economies classified as developed and high income) retains the majority of the flows for both accounts (as well for all other tangible goods and all other services trade), followed by the Americas due to the weight of the U.S. in both accounts. Despite the importance of Japan and China in the world economy (accounting together for 22.3% of the world GDP in 2016) and their growing influence in today’s technological development, Asia registers together a high deficit in both accounts. Asia register also a lower participation in these flows when compared to the participation of the region in the flow of

other services and other tangible goods. As Asia was one of the main target of the outsourcing strategy led by central economies in the beginning of the 1980s, those results were expected.

When the data are displayed by country, the results show an even higher level of concentration. The U.S. register almost one quarter of the world flows (the same as their GDP share) and the largest surplus by far in the “charges for the use of IP” entry, a number higher than the sum of the other seven countries that record surpluses in this same account (US\$ 80 billion against US\$ 46.8 billion). From this group of eight developed and high-income countries, only US, UK and Switzerland have always accounted surpluses, Sweden started to account surpluses in 1997, France in 2001, Japan in 2003, Germany in 2009 and Belgium entered this exclusive group only in 2016.

One possible interpretation is that the US economy was internationally more fitted to recover their investments in information and knowledge-based industries when the IP diplomacy started to behave “properly”. It rendered positive results regarding their balance of payments more rapidly while the other countries that followed the leader are having a more long-run positive outcome. This interpretation is compatible with the notion of IP regime as stated by Orsi and Coriat (2006) and with the predictions that the IP regime actually imposes substantial costs on developing countries by increasing their royalty payments to developed countries.

The “pharmaceutical products” account – although in general follow the trends of the account “charges for the use of IP n.i.e.” – shows a more complex result. The total flows are less concentrated than in the “charges” account, and if you look into the time series, more countries registered surpluses (19 in total) over the years. Some of them being part of the developing and lower middle-income groups, like India, an important generic drug exporter.

Those differences in the results between the two accounts are important because not all of the trade in the “pharmaceutical products” register IP-intensive goods. As we discussed before (footnote number 15), the world presence of generic drugs as a percentage of total prescribed revenue is growing (from 8.1% in 2009 to 10.2% in 2016), and this fact is probably reflecting the growth of the generics presence in the international market. Also, centre

countries like the US, UK and France are big exporters of generics, and a considerable amount of trade in pharma is in older drugs where patents have expired. Overall, the pharmaceutical industry is a good sector to study flows of goods where the IP is embedded, but it's not perfect for that, because much of the trade is post-patent and the results can be potentially misleading, so the nature of the sector must be taken into account. However, distinguishing between the IP related and non-related segments of pharma trade will be a subject for future research.

Despite the larger presence of developing and middle-income countries in the pharma trade surpluses, the space occupied by “outliers” are narrow. Tables 5 and 7 that show the data for “the rest” countries reinforce this argument. Although Amsden (2001) has written about the emergence of developing countries, from the IP international flows perspective, they still have a weak result. Considering our sample total flows, they registered together 9.5% of the “charges for the use of IP” and 8% of the trade in “pharmaceutical products” in 2016. Lower compared to their registered share in the international trade other services (17.9%) and in the world trade of other tangible goods (26%). This scenario can also reinforce that India is still the only “expected” exception regarding pharmaceutical products.

In this paper, we seek to understand the effects that the “IP diplomacy” had in the IP balance of payments. The data show that is difficult to state that the international regime of IP benefits the developing countries, at least in the level of cross-border flows associated with IP. What the data are showing is that international IP regime is still imposing substantial costs on countries classified as developing, or as middle and low-income. In sum, countries from the periphery of the system are increasing their payments to developed countries over the years as stated by Chang (2001), Orsi and Coriat (2006), Drahos (1995), Sell (1999), and May and Sell (2006).

In addition, we can state that a larger share in the world trade doesn't mean more access to the wealth produced worldwide. The logic of the IP-intensive industries can keep leading to a scenario where the concentration of the most creative activities is still inside the boundaries of the developed world while the traditional industrial work is going more and more to dependent

enterprises, many of which are located in the developing countries. Even relatively big economies that are becoming heavily industrialized, like China, India, and Singapore, still don't participate much in the IP-trade besides recording deficits in international payments derived from the knowledge used to produce goods and services.

Those results are also making clear the fact that the IP-related industry (and its knowledge in the form of IPRs) tends to concentrate under the control of a few giant transnational corporations whose power tends to surpass that of the vast majority of national states. Thinking beyond the national economies and looking through a historical perspective, the data endorse the claims that IP rules must be imposed worldwide to support the expansion of TNCs. The political power of companies to enforce Intellectual Property Rights across the world has its counterpart recorded in the central countries Balance of Payments, even though their earnings are not directly and entirely bounded to national states.

On the other hand, this scenario may be less problematic than it seems. After all, the fact that developing countries are paying for access knowledge and information can be good for their development. Much of the recent period of booming deficits in IP payments occurred as developing countries were growing in faster rhythm. They were probably affording the higher costs of knowledge and information with commodity revenues. The question is whether the knowledge and information acquired in this way can be transformative. We won't answer those questions here, but the work of monitoring international trade data can add good answers to that.

Bibliography

Abrams, D. 2009. Did TRIPS Spur Innovation? An Analysis of Patent Duration and Incentives to Innovate. *University of Pennsylvania Law Review*. [Online], 157(6), pp. 1613-1647. Available from: <http://www.jstor.org/stable/40380275> [Accessed 23 May 2018].

Amsden, A. 2001. *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Andrieux-Meyer, I., Cohn, J. Affonso, E. S. de A. and Hamid, S. S. Disparity in market prices for hepatitis C virus direct-acting drugs. *The Lancet Global Health*. [Online], volume 3, issue 11, pp. e676 - e677. Available from:

[https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(15\)00156-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(15)00156-4/fulltext) . [Accessed 23 May 2018].

Athreye, S. and J. Cantwell. 2007. Creating Competition?: Globalisation and the Emergence of New Technology Producers. *Research Policy*. 36 (2), pp. 209-226. Available from: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/18038.pdf>. [Accessed 7 June 2018]

Australia. 1995. *An Economic Analysis of Copyright Reform*. [Online]. Office of Regulation Review. Available from: <http://www.pc.gov.au/research/supporting/copyright-reform/eoanala.pdf> [Accessed 16 March 2018].

Basu, P., Joglekar, G., Rai, S., Suresh. P. and Vernon J. 2008. Analysis of Manufacturing Costs in Pharmaceutical Companies. *Journal of Pharmaceutical Innovation*. [Online], volume 3, issue 1, pp. 30–40. Available from: <https://doi.org/10.1007/s12247-008-9024-4> . [Accessed 23 May 2018].

Branstetter, L. G., Fisman, C. R. and Foley, F. 2006. Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from U. S. Firm-Level Panel Data. *The Quarterly Journal of Economics*. [Online], volume 121, issue 1, pp. 321-349. Available from: <https://doi.org/10.1093/qje/121.1.321> [Accessed 14 February 2018].

Chang, H. J. 2001. Intellectual property rights and economic development: historical lessons and emerging issues. *Journal of human development*, v. 2, n. 2, pp. 287-309.

Chiarini T., Rapini M. S. and Silve, L. A. 2017. Access to knowledge and catch-up: Exploring some intellectual property rights data from Brazil and South Korea. *Science and Public Policy*. [Online], volume 44, Issue 1, pp. 95–110. Available from: <https://doi.org/10.1093/scipol/scw034> [Accessed 2 March 2017].

Drahos, P. 1995. Global property rights in information: the story of TRIPS at GATT. *Prometheus*, v. 13, n.1, pp. 6-19.

Doanh, N. and Y. Heo (2007), “Impacts of intellectual property rights on trade flows in ASEAN countries”, *Journal of International and Area Studies*, Vol. 14/1, pp. 1–15.

Forbes. 2018. *The World’s Biggest Public Companies List*. [Online] Available from: <http://www.forbes.com/global2000/> . [Accessed 8 January 2018].

Ghafele, R. and Gibert, B. 2012. Promoting Intellectual Property Monetization in Developing Countries. A Review of Issues and Strategies to Support Knowledge-driven Growth. *The World Bank* [Online], Policy Research Working Paper 6143. Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/191191468341930761/pdf/WPS6143.pdf> . [Accessed 23 May 2018].

Hill, A., Khoo, S., Fortunak, J., Simmons, B. and Ford, N. 2014. Minimum Costs for Producing Hepatitis C Direct-Acting Antivirals for Use in Large-Scale Treatment Access Programs in Developing Countries. *Clinical Infectious*

Diseases. [Online], volume 58, issue 7, pp. 928–936. Available from: <https://doi.org/10.1093/cid/ciu012> [Accessed 1 February 2018].

IMF. 2009. Balance of payments and international investment position manual 6th edition. *International Monetary Fund*. [Online] Washington, D.C. Available from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf> . [Accessed 23 May 2018].

Maskus, K.E. 2004. Encouraging International Technology Transfer. *ICTSD/UNCTAD, issue paper number 7*. Geneva. Available from: <https://www.iprsonline.org/resources/docs/Maskus%20-%20Encouraging%20International%20ToT-%20Blue%207.pdf> [Accessed 07 June 2018].

Maskus, K. E. and M. Penubarti (1995), “How trade-related are intellectual property rights?” *Journal of International Economics*, Vol. 39/3–4, pp. 227–48.

May, C. and Sell, S. K 2006. *Intellectual Property Rights: A Critical History*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Menezes, H. Z. de. 2015. A Estratégia Norte-Americana de Forum Shifting para Negociação de Acordos TRIPS-Plus com Países da América Latina. *Contexto Internacional*, v. 37, pp. 435-468.

Neubig, T. S. and Wunsch-Vincent, S. 2017. A missing link in the analysis of global value chains: cross-border flows of intangible assets, taxation and related measurement implications. *WIPO Economic Research Working Paper No. 37*. [Online] Available from: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_econstat_wp_37.pdf [Accessed 1 February 2018].

Newfarmer, R., Timmer, H., Varoudakis, A., Mattoo, A., Fink C, Maskus, K. and Van derMensbruggh, D. 2002. Global economic prospects and the developing countries 2002: making trade work for the world's poor (English). *Global Economic Prospects and the Developing Countries (GEP)*. [Online] Washington, DC: World Bank Group. Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/285571468337817024/Global-economic-prospects-and-the-developing-countries-2002-making-trade-work-for-the-worlds-poor> . [Accessed 23 May 2018].

Nye, J. 2004. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.

Pagano, U. and Rossi, M. A. 2009. The crash of the knowledge economy. *Cambridge Journal of Economics*. [Online] Volume 33, Issue 4, pp. 665–683. Available from: <https://doi.org/10.1093/cje/bep033> [Accessed 14 February 2018]

Park, W. and Lippoldt, D. 2008, Technology Transfer and the Economic Implications of the Strengthening of Intellectual Property Rights in Developing Countries. *OECD Trade Policy Papers*. [Online], n. 62, OECD Publishing: Paris. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/244764462745> [Accessed 14 February 2018].

Primo Braga, C. and C. Fink (1997), "The economic justification for the grant of intellectual property rights: Patterns of convergence and conflict", in F.M. Abbott and D.J. Gerber (eds.), *Public Policy and Global Technological Integration*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

_____ (1999), "How stronger protection of intellectual property rights affects international trade flows", Policy Research Working Paper Series 2051, World Bank, Washington, DC.
<http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2051>

Sell, S. K. 1999. *Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights*. In: A. C. C., Haufler V. and Porter T (eds). *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: State University of New York Press, pp. 169–198.

Setser, Brad W. 2017. *Apple's Exports Aren't Missing: They Are in Ireland* Goods made in China flow through Ireland before returning to China, and the many other ways tax influences the balance of payments. Blog Post by October 30, 2017

Shapiro R. and Hassett K., 2005. *The Economic Value of Intellectual Property*. American Enterprise Institute [Online] Available from: <https://www.aei.org/publication/the-economic-value-of-intellectual-property/> [Accessed 18 May 2018]

Yang, L and Maskus, K. E. 2009. Intellectual property rights, technology transfer and exports in developing countries. *Journal of Development Economics*. [Online], volume 90, issue 2, pp. 231-236. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.jdevco.2008.11.003>. [Accessed 23 May 2018].

Zeller, Christian. (2007) From the gene to the globe: Extracting rents based on intellectual property monopolies, *Review of International Political Economy*, 15:1, 86-115, DOI: 10.1080/09692290701751316 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/09692290701751316>

Data sources

IMF e-library. 2018. Available from: <http://elibrary-data.imf.org>. Accessed 16 March 2018.

United Nations. 2018. UN Comtrade. Available from: <https://comtrade.un.org/data/>. Accessed 16 March 2018.

The World Bank. 2018. World Bank Open Data. Available from: <https://data.worldbank.org/> Accessed 16 March 2018.

O TERRITÓRIO NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL:**Uma reflexão sobre os simbolismos do conceito de território e seus usos políticos****Nathana Garcez Portugal³⁴⁹ - PEPI UFRJ - Bolsista CAPES****RESUMO**

Dentro de uma perspectiva tradicional, o território é um espaço geográfico, acessível, habitado por humanos e por eles arbitrado. Porém, os fenômenos da tecnologia, da globalização e da financeirização do capital tem proporcionado ao ser humano novas formas de interação com os seus espaços de vivência. Essas relações, por sua vez, desafiam a concepções mais clássicas sobre o território e tem gerado novas visões sobre o que se compreende do conceito atualmente.

A partir da hipótese de que esses fenômenos têm produzido novas formas de territorialidades no Sistema Interestatal Capitalista, o que se pretende neste artigo é expandir o que se compreende atualmente como território fazendo uma análise e interlocução entre autores do campo da Economia Política Internacional. Além da apresentação de novas formas de territorialidade, pretende-se mostrar como elas estão alinhadas com questões de poder e são utilizadas politicamente a partir de interesses em poder e riqueza. Para demonstrar isso, será feita uma análise sobre a formação da concepção de território na sua forma clássica e uma posterior discussão sobre a evolução do conceito de território nacional. O artigo ainda abordará a noção simbólico-material de território econômico que será utilizada para contrapor a visão tradicional, materializada. Por fim, a pesquisa terá uma seção sobre a multiterritorialidade no mundo contemporâneo e as discussões em torno da natureza do que se conhece hoje por território: seria o território um organismo

³⁴⁹ Formada em Relações Internacionais pela UFRJ e atualmente mestranda em Economia Política Internacional no programa de pós-graduação PEPI-UFRJ. Email: nathanagarcez@hotmail.com

físico dado e imutável ou ele é construído socialmente a partir de interesses políticos?

Palavras-chave: Território, Geopolítica, Multiterritorialidade, Território Econômico

Introdução

O território é um dos conceitos que aparece com maior frequência e relevância dentro dos debates acadêmicos nos campos de estudos da área das Ciências Políticas, em especial a Economia Política Internacional. Isso acontece porque a área da Economia Política Internacional foi criada com o objetivo de analisar e compreender historicamente o funcionamento e as disputas dentro do Sistema Interestatal Contemporâneo e, atualmente, este é dividido pelas unidades territoriais conhecidas como Estados-Nação.

Dentro de uma perspectiva clássica das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional, o território seria um espaço geográfico, acessível, habitado por humanos e por eles arbitrado (GOTTMANN, 1975, p. 29). Também seriam necessárias bases físicas para a materialização desse conceito que, em geral, seriam dadas pelas condições da natureza terrestre. Porém, com o advento de novas tecnologias e da financeirização do capital que ocorreu no século XX, é possível perceber cada vez mais que o conceito de território não se restringe mais apenas às suas fronteiras físicas. E, o que se percebe é que as teorias clássicas de Relações Internacionais não têm sido capazes de esclarecer e explicar solidamente essas novas concepções, funcionalidades, usos políticos e até mesmo expansões do conceito de território.

O que se pretende neste artigo é dar uma resposta a essas perguntas e expandir o que se compreende atualmente como território fazendo uma análise e interlocução entre autores da área da Economia Política Internacional. Entre eles estão autores da geografia política como Friedrich Ratzel e Jean Gottmann assim como autores da economia política como Friedrich List e Rudolf Hilferding que têm uma visão diferente da construção do que se entende por território. Primeiramente, será feita uma análise sobre o conceito de território, na sua forma clássica, e a partir disto será feita uma discussão sobre a evolução do que é

conhecido por território nacional. Além disso, posteriormente será abordada uma nova a noção de território: o financeiro, uma perspectiva que será utilizada para contrapor a visão tradicional, deveras materializada. O território financeiro de Rudolph Hilferding representa uma interlocução entre a territorialidade simbólica e material, sendo uma outra forma de evolução e de entendimento do conceito de território. Por fim, será dedicada uma seção para falar sobre a multiterritorialidade no mundo contemporâneo e as discussões em torno da natureza do que se conhece hoje por território: seria o território um organismo físico dado e imutável ou ele é construído socialmente a partir de interesses políticos?

1.1: O conceito tradicional de território e sua evolução

O fenômeno do surgimento dos Estados nacionais foi consequência de uma série de mudanças que estavam acontecendo no mundo durante o período de tempo que marca o princípio do fim do feudalismo e a ocorrência das grandes navegações que estavam alinhadas com o início de uma era capitalista pré-Revolução Industrial. Porém, a criação dos Estados nacionais, uma das consequências de transformações sistêmicas que aconteciam no período, também representava em si parte da mudança profunda na organização do mundo e, por isso, foi alvo de novas investigações sobre o novo mundo que se formava. Portanto, os Estados foram responsáveis pelo estudo e elaboração formal de alguns conceitos que fossem capazes de explicar as mudanças pelas quais o mundo estava passando principalmente no que concernia essa nova divisão espacial que se configurava. Entre eles estava o novo conceito de território.

Desde a formação dos Estados nacionais até muito recentemente havia quase que um consenso dentro dos campos de acadêmicos que estudavam o conceito de território que ele estivesse intrinsecamente ligado à noção de espaço físico. Essa correlação tem uma intensificação clara no período de consolidação dos Estados Nacionais, onde as questões de defesa e a necessidade de afirmação de soberania nacional eram prementes. Dentro dessa contextualização histórica, a ideia de território físico com foco nos temas de segurança nacional se consolidou. Por sua vez, as escolas tradicionais de

Geografia Política e Geopolítica continuaram a naturalizar a relação entre o Estado, território e espaço físico justamente por encararem o Sistema Internacional com a perspectiva da segurança e da guerra. Essa associação certamente influenciou pensadores de outros campos como, por exemplo, a escola realista das Relações Internacionais que enxerga o sistema de forma Hobbesiana, sempre pensando em ameaças ao poder e soberania. No geral, a ideia de território como representação física da nação e o pensamento militarizado se formalizou no que se conhece hoje nas teorias tradicionais como o conceito de território nacional clássico.

A ideia de território nacional vem impregnada da naturalização da relação entre espaço e Estado. Ela também é proposta pela maioria dos autores da Geografia Política, Geopolítica e da escola realista como a consequência direta de processos políticos. Um exemplo disso é o geógrafo alemão Friedrich Ratzel, autor considerado o pai da Geografia Política, e o criador do conceito de espaço vital que influenciaria diversos geógrafos alemães até a Segunda Guerra Mundial. Em um dos seus escritos mais famosos, Geografia Política, Ratzel considerava o Estado um organismo vivo composto por uma humanidade que tem como corpo físico o espaço territorial. Para ele, o Estado nacional passava por todas as fases de um organismo vivo comum como o nascimento, crescimento, decadência e morte. Dessa forma, para o autor era inevitável que houvesse disputas para a manutenção da vida do organismo que o Estado representava. O território é considerado tão essencial ao Estado na visão ratzeliana, influenciada pelo conceito de evolução darwinista, que o autor acreditava que a sobrevivência de uma nação estava ligada com sua capacidade de defesa e expansão territorial. Assim, Friedrich Ratzel criou o conceito de espaço vital ao definir um espaço geográfico específico o qual a Alemanha deveria ocupar para ter todos os bens naturais necessários para manter-se seguro.

Porém, a concepção tradicional de território nacional, extremamente valorizada na teoria realista e neorrealista das Relações Internacionais, com sua formalização clássica, fechada e naturalizada em torno do Estado-Nacional tem se mostrado cada vez mais incapaz de explicar diferentes formas de

territorialização que tem sido fenômenos cada vez mais frequentes no Sistema Internacional. Essa naturalização entre a relação do espaço ocupado com o Estado feita na conceituação clássica de território impede que seja estudada a produção do espaço e dos processos de territorialização e essa lacuna tem seus reflexos na incapacidade de se explicar novos eventos de cunho militarizado que têm acontecido no século XX e XXI. Além disso, no último século os avanços tecnológicos têm permitido a Estados e empresas a desafiarem antigos limites físicos que sedimentaram o conceito de território nacional durante tanto tempo. O autor Jean Gottmann é um dos pesquisadores que melhor fala sobre isso quando diz que "o território permanece uma preocupação fundamental da política contemporânea. É a natureza do conceito que está mudando; novos princípios agora norteiam a organização do território" (GOTTMANN, 1975).

Em seu artigo sobre a evolução do conceito território, o geógrafo francês Jean Gottmann mostra como teóricos de diversos ramos do conhecimento ainda têm dificuldades em compreender o conceito de território como mutável e tenta examinar os motivos pelos quais se deu a evolução e as transformações dos territórios ao longo do tempo. O território, segundo ele, sempre teve duas funções básicas: a segurança e a ponte para oportunidades. Durante a maior parte do período entre o século XV e XX, a precedência funcional do território ficaria com a segurança e isso inclui o uso do território para a economia de guerra, algo considerado na teoria de Friedrich Ratzel. Porém, segundo Gottman, a organização do território em termos econômicos também tem relevância como nos períodos após às Revoluções Francesa e Americana.

Um ponto de inflexão relevante para o debate sobre a evolução do conceito de território que o autor aponta acontece com o advento das novas tecnologias durante o processo de criação e solidificação de novos Estados Nacionais, principalmente na segunda metade no século XX. O autor acredita que as novas tecnologias acabaram por, em parte, transformar o uso de conceitos importantes para o Sistema Internacional como o de território e soberania nacional. Isso porque elas possibilitaram durante o último século uma ampliação da ingerência humana em espaços terrestres antes inóspitos e como consequência direta disso houve uma natural expansão do conceito de

soberania nacional³⁵⁰. Porém, ao tempo em que o uso da tecnologia permitiu essa expansão, também possibilitou o fenômeno da globalização e de uma interdependência econômica nos Estados nacionais que representou de certa forma um arrefecimento da força da soberania³⁵¹ como ela era conhecida anteriormente.

"Recentemente, a exclusividade da soberania jurídica perdeu grande parte de seu impacto. Ao mesmo tempo, a soberania foi estendida para áreas do espaço que habitualmente eram consideradas livres de tal controle."
(GOTTMANN, 1975, p. 531)

Durante o século XX foram diversos os avanços tecnológicos alcançados nas áreas militares. Esses avanços permitiram que sejam, atualmente, fabricados diversos tipos de armas de longo alcance que tem capacidade de violar outros territórios nacionais sem que sequer seja necessária uma invasão militar. Por outro lado, a integração internacional que tem sido um processo cosmopolita muito comum e um efeito da atual fase do capitalismo faz com que redes inteiras de trens, rodovias e gasodutos sejam construídos ultrapassando fronteiras e conectem diferentes países tornando-os assim dependentes uns dos outros no que tange sistemas de energia e segurança alimentar. Além desses casos, outros exemplos como a globalização do capital e divisão internacional do trabalho mostram que existem fenômenos no Sistema Internacional que fazem com que a soberania nacional seja questionada ou desafiada. É por analisar esses processos que o autor acredita na obsolescência da ideia de isolacionismo territorial e que houve nas últimas décadas um redirecionamento da organização territorial dos países para as questões econômicas em detrimento de questões de segurança.

Ao mesmo tempo em que a ideia de soberania é desafiada por um mundo cada vez mais interligado e com menos capacidade de manutenção de segurança (ex: drones, satélites, espionagem de dados, armas de longo alcance), o antigo entendimento de conceito ainda se expande, como o autor conclama

³⁵⁰ Um exemplo dessa ampliação do conceito de soberania nacional é o caso do espaço aéreo e o aumento do espaço marítimo dos Estados.

³⁵¹ A soberania é aqui entendida como a capacidade de organização, de manutenção da segurança, do exercício de autoridade sobre um determinado território.

em seu artigo. Em seu texto, Gottmann sabiamente enxerga outra perspectiva das novas tecnologias. Ele mostra que elas permitiram que várias nações se expandissem e chegassem aos céus, ao espaço e às águas profundas que contem recursos como o pré-sal. Atualmente as novas capacidades de alcance aliadas com a intensa integração internacional permitem que esses espaços que antes não eram ocupados por seres humanos sejam, em determinada medida, organizados por eles. Assim, é possível dizer que, a partir do que Gottmann explicita, a soberania enfrenta um processo dialético de contestação e expansão.

Voltando a questão do uso do território, o geógrafo desenvolve a ideia de que existe sempre um conflito na escolha de como um território deve ser utilizado, seja em função da segurança ou do desenvolvimento dos recursos. Nesse ponto ele diverge de Ratzel porque acredita que o Estado pode desenvolver uma política isolacionista, desenvolvendo-se para ser autossuficiente e priorizando a segurança ou que o Estado pode ter uma mentalidade expansionista desenvolvimentista de recursos. De acordo com a visão de Gottmann, não necessariamente o expansionismo precisa ser territorial, por conta das relações econômicas possíveis enquanto a visão ratzeliana prioriza a segurança por meio da expansão territorial focada na conquista de mais recursos estratégicos nacionais. Dentro dessa questão, Gottmann tenta mostrar que o uso do território com enfoque na segurança nacional não é mais considerado prioridade no Sistema Internacional, o que vai de encontro com as ideias do pensador alemão. Por fim, um apontamento necessário é o de que, apesar de fazer apontamentos extremamente relevantes para a questão do conceito de território, o autor ainda reproduz a dificuldade de vários economistas de se pensar além da lógica binária entre Estado x Mercado, o que limita um pouco de suas reflexões.

1.2: Território e economia

Além de fazer uma abordagem sobre a questão do território com a perspectiva do alcance físico ligado à noção do Estado-nação e de explicar os desafios que têm sido colocados à concepção de soberania nos tempos mais contemporâneos (ainda em um plano mais tradicional do que se considera território), Jean Gottmann também inicia uma indagação sobre o território em

termos econômicos. Para isso, ele cita as revoluções francesa e americana como exemplos. De acordo com ele, as duas revoluções unificaram seus territórios não via o ideal comum da segurança, mas sim via economia com a união dos mercados e livre circulação de pessoas.

A ideia de união via mercados também se mostra presente no economista alemão Friedrich List. Inspirado nos Estados Unidos, o autor enxergava no processo político de unificação alemã aduaneira (Zollverein) a formação de uma base para a formação política da nação alemã. Interessado no desenvolvimento econômico alemão o economista faz um apelo ao uso do protecionismo pelo governo. Para o autor, a ideia de livre-comércio propagada por Adam Smith, a quem ele considerava um nacionalista inglês, só interessava para países como a Inglaterra que já haviam desenvolvido a sua indústria e precisavam se inserir em potenciais novos mercados compradores de seus produtos. List acreditava que pensar a economia como a Inglaterra fazia, no espectro da economia individual ou cosmopolita, era um erro para a Alemanha porque ela não estaria protegendo sua indústria nascente, em pleno processo de desenvolvimento, de um grande aparelho industrial já sólido e desenvolvido como era o caso inglês. Aqui, além de estratégico, o território é pensado em função do crescimento econômico. O uso da capacidade de organização do Estado dentro dos limites territoriais é pensado por List justamente para garantir a segurança da indústria e economia alemã, aproveitar os recursos internos e facilitar os efeitos de "sinergia" entre as diversas economias presentes no espaço "alemão". Porém o acúmulo da riqueza não é o único interesse de List. Assim como Gottmann, o economista alemão deixa claro que o uso do território em função da economia também é estratégico na medida em que a busca por poder se apresenta na ideia de construção de uma Alemanha poderosa.

"O objetivo deste corpo não é somente a riqueza como na economia individual e cosmopolítica, mas o poder e a riqueza, porque a riqueza nacional é aumentada e assegurada pelo poder nacional, como o poder nacional é aumentado e garantido pela riqueza nacional. Seus princípios norteadores são, pois, não somente econômicos, mas também políticos." (PADULA, 2007, p.176)

Com a ideia de aumento de riqueza e poder de forma harmoniosa, o autor pensa a organização do território com foco no desenvolvimento das indústrias nacional alemã e também americana de forma que elas pudessem em algum momento rivalizar com as inglesas que eram consideradas por ele as mais avançadas da época. O autor não reflete sobre essa organização como um novo plano de território, ele expressa ideias geopolíticas com interesse no desenvolvimento das economias das duas nações para a conquista de poder e riqueza (dois fatores indissociáveis para List). Mas parte de seu pensamento aparece em outra teoria da economia política feita um século depois com uma análise de território diferente, uma nova conceituação do território mais alinhada ao pensamento marxista tendo como o objeto de estudo as disputas capitalistas no Sistema Internacional e não as nações.

1.3: Outros tipos de territorialização: o território econômico

Rudolph Hilferding apresenta em *O Capital Financeiro* traça um debate marxista sobre a natureza do capital financeiro e o papel central que ele tem na construção dos territórios econômicos. O autor também faz essa reflexão observando o fenômeno do neoimperialismo com base na observação da formação dos cartéis alemães e trustes americanos. A análise do autor é do início do século XX, antes das Guerras Mundiais, porém ainda é bastante contemporânea porque olha para os mecanismos que articulam a organização da política internacional com a relação entre a acumulação de poder e a formação da riqueza. Jean Gottmann acaba reproduzindo uma velha lógica binária ao fazer um recorte Estado x Mercado que o impede de perceber, como Rud É dentro da análise que Hilferding faz sobre a expansão imperialista das potências e da formação das grandes corporações que a ideia de território aparece de uma forma dialética: mais próxima do aspecto mais simbólico e abstrato, porém ao mesmo tempo a manifestação do conceito acaba inegavelmente se tornando espacial e concreta por ser parte do processo de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo.

Logo no início do capítulo de seu livro no qual fala sobre a exportação de Capital e a Luta pelo Território Econômico o autor explica que enquanto a prática protecionista divide territórios econômicos nacionais, a

internacionalização do capital torna cada vez mais importante os espaços econômicos. Quanto maior for o espaço econômico, mais fácil é o desenvolvimento da divisão internacional do trabalho e outras políticas que diminuam os custos de produção e maximizam as taxas de lucro enquanto que em territórios econômicos menores essas práticas ficariam comprometidas. Nessa linha de pensamento, no livre-comércio o espaço econômico ideal seria um que abarcasse o mundo inteiro. Sobre esse ideal liberal o autor reflete como List já havia refletido décadas antes sobre o pensamento de Adam Smith que foi exportado pela Inglaterra para o resto do mundo. Hilferding acredita que esse interesse no livre-comércio e na sua expansão pelos territórios econômicos é conveniente para produções capitalistas já completamente desenvolvidas.

Para Hilferding, a ligação entre o Estado e as empresas nacionais é criada a partir da necessidade de proteção do capital nacional frente aos capitais estrangeiros. Essa proteção decorre da prática protecionista que só pode existir quando a capacidade de organização do Estado é usada com um interesse capitalista. Seria como se houvesse um plano de territórios econômicos que não necessariamente obedecem à lógica do território nacional como pensado por Ratzel. Aqui o Estado, sua força e o território físico são usados para criar um território econômico seguro para o desenvolvimento do capital nacional e o resultado disso é a formação dos cartéis e conseqüentemente das grandes corporações. Porém não apenas a formação das grandes corporações a nível nacional é resultado da política estatal. Após a formação em seus territórios nacionais, essas corporações capitalistas desenvolvidas passam a necessitar tanto de novos mercados consumidores como de matérias primas e da divisão internacional do trabalho com sua maximização de lucros. É nesse ponto que o Estado atua novamente. A disputa intercapitalista, segundo Hilferding, não é feita via mercado, mas sim via expansão imperialista dos territórios econômicos dos Estados dessas empresas.

Nesse âmbito, o território econômico é usado para assegurar os lucros e a capacidade de competição das empresas fora desses campos, ou seja, no mercado internacional. Aqui a lógica da expansão do território econômico está na direção da acumulação de capital, de riquezas, diferentemente do

pensamento ratzeliano ou até mesmo de List que em última instância pensava no uso do território para o desenvolvimento da economia, mas sempre visando a construção de uma nação poderosa.

Hilferding tenta mostrar que o capital financeiro nasceu a partir da criação do território econômico que por sua vez foi pensado a partir dos detentores do capital. O processo dialético é claro e seu início se dá pela criação de medidas protecionistas dentro de um Estado visando a proteção da indústria e do capital nacional. Como dito anteriormente, esse processo facilita a criação de cartéis nacionais e o desenvolvimento desses capitais e indústrias seguros de forma que estejam seguros contra o avanço de capitais e indústrias estrangeiras. A partir desse desenvolvimento em que há aumento de lucro e grande acumulação de capital, existe a pressão para que os meios políticos e diplomáticos do Estado ainda sejam usados para a expansão desse território econômico favorável ao capital cartelizado. Isso porque quanto maior o território econômico, maior a venda interna dentro do espaço e também dos lucros. Caso não seja possível a expansão do território econômico, a exportação do capital também passa a ser uma solução para a manutenção das taxas de lucro. A exportação de capital é o investimento na construção de fábricas fora de seu território. Ainda que parte do lucro fique no exterior, o aumento da taxa de lucro que a divisão internacional do trabalho proporciona e a transferência da mais-valia garantem a validade da operação. Essa exportação do capital financeiro, como diz Hilferding (1985): "contribui para a difusão do capitalismo em escala mundial e para a internacionalização do capital".

O autor fala sobre o território econômico ainda no início do século XX, quando o sistema colonial ainda existia. Então parte do seu pensamento sobre território está ancorado na ideia de que países imperialistas europeus tinham territórios ultramarinos nos quais vigorava o seu poder político. Assim, o território econômico poderia coincidir com o poder político do país colonizador e aí reside a separação entre a ideia clássica de território nacional. O território econômico de Hilferding se torna consideravelmente maior do que o espaço físico nacional ao abarcar regiões colonizadas. Porém o autor também extrapola esse sentido colonial quando se pensa na exportação de capital nos países europeus que

também acabaram se tornando território econômico de vizinhos mais fortes, um aspecto que perdura até os dias atuais como se pode ver com o exemplo das Maquilas mexicanas que produzem produtos americanos. É na exportação de capital que ele destaca a organização do crédito e as sociedades anônimas porque, segundo o autor, essas duas práticas ajudam no processo de ampliação da exportação e ainda dificultam o processo de nacionalização dos lucros pelo território econômico que recebe o investimento.

É importante destacar que se pode entender que existe a necessidade da ação do Estado para a internacionalização do capital nacional, para a expansão do território econômico. Logo, mesmo em um plano não tradicional de acepção do espaço organizado por um poder estatal, ainda existia alguma ligação do conceito mais abstrato com bases físicas territoriais nacionais, mesmo que na fase de cartelização e protecionismo do território econômico como forma de solidificação e desenvolvimento do capital nacional. Mesmo assim, quando o autor divaga sobre o processo de financeirização e exportação do mesmo, principalmente no setor bancário, como é comum atualmente, se percebe que o conceito de território é ampliado para uma ideia mais econômica do que trabalhada em conceitos físicos comuns a percepção tradicional de território nacional.

1.4: Multiterritorialidade

A maioria dos debates dentro do campo da Economia Política clássica sobre o que se entende por território se apresenta na forma de um tradicionalismo com ênfase nas questões da segurança, da guerra, da nação. Porém algumas exceções apresentam novos debates que atualmente se mostram fundamentais para se compreender melhor o funcionamento do mundo na contemporaneidade. Esses diálogos observam o território e as práticas de territorialização, suas articulações com a política e economia a partir do desenvolvimento das forças produtivas e dos estados dentro do sistema capitalista. Apesar de ainda ser uma discussão importante, hoje o território não serve mais tão somente em função da segurança e da guerra como foi possível ver na teoria de Hilferding, por exemplo. Então, ao fazer um esforço de expansão do debate em torno do conceito de território e sua utilidade no mundo

contemporâneo é possível compreender de forma mais correta e precisa como este influencia a Economia Política, Relações Internacionais e outros campos de conhecimento.

Rogério Haesbaert da Costa, geógrafo brasileiro, está entre os pesquisadores que procuram expandir o conceito de território. Ele apresenta uma noção de que a territorialidade, além da dimensão política, também se refere às relações culturais e econômicas porque está ligada ao modo como os homens organizam, utilizam e dão significado à terra em que vivem. Além disso, para ele o Sistema Internacional vive atualmente um processo de multiterritorialidade, com diversos processos de desterritorialização e reterritorialização acontecendo ao mesmo tempo em dialética uns com os outros. Para ele, não existe um processo sem o outro, dado que o ser humano é uma espécie territorial. Dessa forma, o mundo vê cada vez mais tipos de territorialidades diferentes que dialogam entre si. Nessa perspectiva, o autor explica que o conceito de território nasceu com uma dupla conotação, a material e a simbólica. Isso acontece porque o território veio com a noção de terra, materialmente falando, e também com a ideia mais simbólica de poder.

O território está ligado com o sentido simbólico de poder para o geógrafo em um sentido de dominação e apropriação, podendo ser usado no sentido político clássico ou não. Dessa forma, é possível fazer um diálogo do autor com a teoria de José Luís Fiori em *O Poder Global* que pensa o poder como um fluxo que para existir, precisa ser exercido. Além desse diálogo possível entre o autor da Economia Política com o geógrafo brasileiro, em todas as reflexões feitas pelos outros autores citados anteriormente foi necessário que houvesse uma base material e física do que se considerava território, o que mostra que tanto o autor brasileiro quanto os outros autores entendem a base material, seja ela qual for, como um aspecto fundamental do território. E, dentro dessa linha de pensamento, também é imprescindível a dominação e controle da base material territorial, porém é na perspectiva simbólica que o território pode se mostrar multidimensional (político-jurídico, econômico ou culturalista). O diálogo dessa teoria com Hilferding e seu território econômico que é em parte baseado no território nacional, mas tem um simbolismo econômico muito mais do que os

limites territoriais e tem foco na expansão do poder capitalista é claro e mostra como autores contemporâneos têm "descoberto" esse novo tipo de territorialidade que é compreendido a partir da análise sobre o uso do território para o ganho econômico.

Novos processos de territorialidade têm se apresentado de acordo com os usos ou construções sociais dos espaços. Esses usos da base material territorial, do território físico, muitas vezes acabam por mexer com o ordenamento internacional, colocando novas pressões em Estados e regiões, como por exemplo, a construção do Canal do Panamá ou as perfurações do pré-sal e suas consequências para o Panamá e os Estados produtores de petróleo respectivamente. Ou também pode-se avaliar as pressões capitalistas feitas no âmbito do território econômico de Hilferding no caso argentino com os fundos abutres. A construção e uso do território físico com interesse na manutenção do poder econômico nesse caso é uma amostra da formação e ao mesmo tempo uso do território econômico.

1.5: Considerações finais.

De todas as formas é possível perceber que desde a criação dos Estados Nacionais até o período contemporâneo, o território ocupa uma posição de destaque nos pensamentos econômico e político. Isso fica claro ao analisar Ratzel com sua ideia de Estado darwinista e ambições expansivas e List com suas reflexões sobre a organização do Estado para o favorecimento econômico nacional. O marxista Hilferding com sua busca pela compreensão da dinâmica capitalista dos territórios econômicos e o geógrafo Gottmann com sua tese sobre a evolução do conceito de território são outros exemplos que mostram como a temática do território sempre vem alinhada de alguma forma com o pensamento estratégico tanto para a economia quanto para as questões políticas. Em todas as reflexões, o território e o seu uso são pensados estrategicamente para conquistas políticas e econômicas que sempre se mostram relacionadas de alguma maneira. É nesse sentido existe há uma aproximação com Haesbaert (2007), aonde a questão da territorialidade vem alinhada com o poder e com o uso do território. Levando essa ideia em consideração, também se pode pensar que, em última instância, todos os autores estavam lidando com questões de

poder, seja político, econômico ou uma correlação dos dois. Assim, fica claro que a concepção de território em função da segurança e da guerra focando no seu aspecto físico-político não é mais a única forma possível de se compreender o território.

O conceito de território é uma construção social-política que atende a interesses políticos na busca por poder e riqueza. O uso do território, seja ele físico ou simbólico, também atende a esses objetivos e muitas vezes a falta de uma expansão da conceituação do território impede que análises mais complexas e profundas do mundo contemporâneo sejam feitas, principalmente na área da Economia Política Internacional. Por isso, é urgente o estudo de novas concepções do conceito de território e da multiterritorialidade para que os novos estudos dentro da Economia Política Internacional consigam a partir da já comentada interdisciplinaridade do campo, compreender melhor o funcionamento do sistema interestatal como ele se dá atualmente.

BIBLIOGRAFIA:

FIORI, J. L. da C. O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações. Petrópolis: Boitempo, 2007.

FIORI, J. L. da C., História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. Petrópolis: Boitempo, 2014.

GOTTMANN, J. "The evolution of the concept of territory". Social Science Information, v. 14, n. 3, ago. 1975, p. 29–47.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. Geographia, Niterói, UFF, Ano 9, n. 17, 19-46, 2007.

HILFERDING, R. O capital financeiro. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1985.

MELLO, Leonel I. A. (1999). A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata. São Paulo: Edusp/Hucitec. (Capítulo Selecionado sobre Ratzel).

METRI, M. Imperativos Geoestratégicos: o (geo)político, o (geo)econômico e o (geo)monetário. In: 6º Encontro da ABRI, 2017, Belo Horizonte. Anais do 6º Encontro da ABRI, 2017.

PADULA, R. (2007). "Friedrich List - Nota Introdutória". Revista Oikos, v. 8, p. 161-167, 2007.

**DA OMC AOS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: DESAFIOS E
IMPASSES DO SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL
MULTILATERAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Larissa Rosevics/ Universidade Federal do ABC (UFABC)/ e-mail:
larissa.rosevics@gmail.com

Patrícia Nasser de Carvalho/Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG)/e-mail: patricia.nasser.carvalho@gmail.com

RESUMO: No início do século XXI, a ampliação do número de Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) se deu a um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo, impondo sérios desafios ao Sistema de Comércio Internacional multilateral, gerido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde a institucionalização da OMC, em 1995, ficaram evidentes as suas importantes conquistas na promoção do livre comércio e na gestão das regulações de bases multilaterais do Sistema de Comércio Internacional. No entanto, a última rodada (ainda em curso) de negociações da OMC, iniciada em 2001, em Doha, revelou diversos impasses, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos entre os Estados, poucos resultados no processo decisório e falta de interesse político dos seus membros. Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, que vem sendo preenchido pelos APCs, ou seja, a opção dos países, em sua maioria membros da OMC, por barganhar APCs, neste início de século, está intrinsecamente ligada às dificuldades encontradas por eles em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais. A partir de uma discussão pautada na perspectiva da Economia Política Internacional, os objetivos deste trabalho são: a) discutir os principais desafios e impasses no Sistema de Comércio Internacional multilateral, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela OMC ao longo das últimas duas décadas; b) a partir da análise dos dados disponíveis, identificar as principais configurações e tendências da proliferação de APCs no mundo, processos que se que

intensificam na década de 1990, mas que ganharam mais fôlego no início do século XXI e formam estruturas normativas distintas da OMC.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio (OMC); comércio internacional; acordos preferenciais de comércio; Sistema de Comércio Internacional.

INTRODUÇÃO

A assinatura do Acordo de Marrakesh de 1994, que instituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC), completou 25 anos em abril de 2019, sob forte pressão por reformas na instituição, advindas em grande medida, dos Estados Unidos. Responsável por administrar os princípios, as regras e as normas do Sistema de Comércio Internacional, a OMC tem como objetivo promover acordos multilaterais de comércio que sejam não discriminatórios e que possibilitem a abertura de mercados, bem como ser a instância responsável por disciplinar e resolver as disputas comerciais internacionais. Desde a sua institucionalização, a OMC obteve importantes avanços na promoção do livre comércio e na gestão das regulações do Sistema de Comércio Internacional, agregando membros e temas à agenda, aprovando acordos e códigos de regulação das transações comerciais e solucionando conflitos políticos entre os seus membros.

No entanto, ao longo da última rodada de negociações (ainda em curso) da OMC, iniciada em 2001, em Doha, também ficaram evidentes diversos impasses dentro da instituição que provocaram lentidão e poucos resultados do processo decisório, além da progressiva falta de interesse político dos Estados, sobretudo das grandes potências (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014).

Paralelo ao movimento de arrefecimento das negociações comerciais internacionais multilaterais, houve no início do século XXI, a ampliação do número de Acordos Preferenciais de Comércio (APCs). Isso significa que, a opção de muitos Estados, em sua maioria grandes potências e membros da OMC, por barganhar APCs neste início de século, está intrinsecamente ligada às dificuldades encontradas pelos mesmos, sobretudo de natureza política, em

concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais (CRAWFORD, FORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012; THORSTENSEN, 2012; ACHARYA et. al., 2011; MANSFELD; REIHARDT, 2003; WOOLCOCK; HAYDON, 2009).

Esses países buscam simplificar acordos, restringir o número de parceiros, agilizar processos negociadores, garantir seus interesses e incluir temas na agenda da forma que lhes seja conveniente. Portanto, embora a OMC seja a principal organização internacional voltada para promover a liberalização e a regulação do comércio internacional, no início do século XXI, os APCs ocupam um espaço crescente no Sistema de Comércio Internacional. (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005).

Diante desse cenário, as perguntas que se colocam neste trabalho são: quais são os principais impasses na OMC, identificados nas negociações da Rodada Doha, que abriram espaço para a proliferação de APCs em todas as regiões do mundo? Quais são as configurações e tendências internacionais dos APCs no início do século XXI?

Os objetivos deste trabalho são: a) discutir os principais desafios e impasses no Sistema de Comércio Internacional multilateral, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela OMC ao longo das últimas duas décadas; b) a partir da análise dos dados disponíveis, identificar as principais configurações e tendências da proliferação de APCs no mundo, processos que se que intensificam na década de 1990, mas que ganharam mais fôlego no início do século XXI e formam estruturas normativas distintas da OMC.

A discussão é feita a partir da perspectiva da Economia Política Internacional, tendo em vista que os interesses econômicos no comércio internacional estão envolvidos em um ambiente de negociações políticas, que reflete o poder e a posição dos Estados. Sendo assim, é possível uma visão abrangente e atualizada do processo de proliferação dos APCs no mundo e a sua relação com os obstáculos da Rodada Doha, apontando os objetivos dos países ao apostarem cada vez mais nesses acordos para ampliar mercados e alcançar outros tipos de vantagens econômicas.

O texto segue dividido em três partes. Na primeira parte são apresentados o contexto e os objetivos que possibilitaram a institucionalização

da OMC na década de 1990, e os principais impasses experimentados pelo Sistema de Comércio Internacional multilateral desde 1995, enfatizando as suas maiores dificuldades no início do século XXI. A segunda parte dedica-se a ordenar e analisar dados disponibilizados pela OMC acerca das configurações dos APCs em diferentes regiões do mundo e os mais expressivos tipos de acordos realizados entre os anos 1990 e o início do século XXI. A última parte debate como os obstáculos experimentados na OMC implicam na proliferação de APCs no início do século XXI. A partir de uma discussão da literatura a respeito, examinam-se as motivações preponderantes, sobretudo de natureza política, e os objetivos dos países para apostarem gradativamente nos APCs como instância de negociações do comércio internacional, relacionando-os aos impasses estruturais e conjunturais na OMC.

1 OMC: INSTITUCIONALIZAÇÃO, DESAFIOS E IMPASSES

No âmbito do processo de restauração da ordem econômica liberal no pós-Segunda Guerra Mundial, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT) foi aprovado para ser um fórum de negociações multilaterais para a liberalização do comércio internacional, com o propósito de restaurar o mercado e incentivar a recuperação das economias afetadas pelo conflito. Com a não aprovação da Organização Internacional do Comércio (OIT) pelo Congresso norte-americano, a partir de 1948, o GATT tornou-se o orientador das regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral. Enquanto um dos pilares do Sistema Econômico Internacional, ele foi estruturado a partir da preponderância do poder político, econômico e militar dos EUA, conferindo ao país maior capacidade de impor seus interesses nas negociações internacionais. A moeda, o dólar, as finanças e outras instituições multilaterais compunham o tripé econômico desse Sistema, que vigorou no decorrer das décadas seguintes.

Na última rodada de negociação do GATT, iniciada em 1986, os norte-americanos tornaram-se mais agressivos na barganha por “novos temas” na

agenda do GATT, que possibilitassem maior abertura de mercados e garantissem maior competitividade para a sua economia (SATO, 2001), abalada nos dois decênios anteriores pelas importações de bens industrializados, especialmente de origem alemã e japonesa. Esses temas iam além das tradicionais questões relativas ao comércio transfronteiriço, como tarifas, quotas e subsídios, itens que dominaram a pauta negociadora durante as décadas em que o GATT-1947 vigorou, não somente como um fórum de grande importância para a promoção do Sistema de Comércio Internacional multilateral (GILPIN, 2001), mas como uma organização internacional *de facto* (MESQUITA, 2013).

Diferente do contexto pós Segunda Guerra Mundial, em que, por razões geopolíticas, o comércio internacional foi tratado como uma questão de segurança pelos Estados Unidos, e as negociações para a liberalização do comércio internacional foram centralizadas no GATT, as mudanças políticas provocadas pelo fim da Guerra Fria possibilitaram o aprofundamento da globalização econômica internacional, com a ampliação da abertura dos mercados aos fluxos de capital, de investimento e de bens e serviços, tornando-se componente-chave da estratégia competitiva de inserção externa da maioria das economias do mundo (GILPIN, 2001; BALDWIN, 2014; THORSTENSEN, 2012).

A OMC foi institucionalizada após a assinatura do Tratado de Marrakesh por 76 governos, em 1994, como a administradora máxima do conjunto fundamental de regras do Sistema de Comércio Internacional (MESQUITA, 2013), ampliando o escopo das disciplinas do comércio internacional (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014) e reforçando que as trocas deveriam ser regidas prioritariamente por regras de comércio multilaterais e não preferenciais (GILPIN, 2001).

A nova instituição incorporou os princípios do denominado GATT-1994, que englobam os dispositivos do GATT-1947 na sua íntegra e esclarece o conteúdo das obrigações estabelecidas por meio dos “Entendimentos” e outros instrumentos legais. A OMC também passou a tratar das regras para reduzir e eliminar tarifas e outras barreiras ao comércio de bens. Durante a rodada do Uruguai ainda foram aprovados acordos que integrariam a jurisdição da OMC com relação à padronização do comércio de serviços (*General Agreement on*

Services, GATS) e de investimentos (*Agreement on Trade-Related Aspects of Investment Measures*, TRIMs), outro para garantir a proteção da propriedade intelectual (PI) (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPs) e mais um para disciplinar subsídios agrícolas (THORSTENSEN, 2012), além de diferentes códigos e disciplinas comerciais multilaterais em diversas áreas temáticas, totalizando 29. Portanto, ficou acordado que no final da Rodada Uruguai a OMC deveria desenvolver um Sistema de Comércio Internacional multilateral mais integrado e durável que o GATT, além de construir um espaço multilateral por excelência para celebração de acordos e normas relativas às trocas de bens e serviços entre seus membros (MESQUITA, 2013).

Em termos específicos, os propósitos da OMC são: a) facilitar a implantação, a administração, a operação e os objetivos dos acordos fechados na Rodada Uruguai, que incluíam normas de valoração aduaneira, licenças, regras de origem, *antidumping*, subsídios e salvaguardas e barreiras técnicas; supervisão dos APCs e da sua compatibilidade com as regras do GATT, acordos para temas como meio ambiente, compras governamentais e concorrência; b) constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os estados membros, com objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; c) administrar o Entendimento sobre Regras e Procedimentos compulsórios relativos a solução de conflitos; d) gerir o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais, realizando revisões periódicas das Políticas de comércio exterior de todos os membros da OMC, apontando os temas que estivessem em desacordo com as regras (THORSTENSEN, 1998).

Logo, a OMC nasceu como uma estrutura institucional significativamente diferente do GATT: ganhou *status* de organização econômica internacional com personalidade jurídica, munida de um Sistema de Solução de Controvérsias (SSC), de um secretariado permanente e de outras estruturas administrativas, como o Conselho Executivo, com a finalidade de respaldar as decisões dos seus membros, aumentando a sua coerência legal.

Com a OMC os fluxos de comércio internacional foram consideravelmente liberalizados e isso se deveu, em grande medida, às disciplinas e aos acordos aprovados na organização (GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007; PANAGARIYA, 2013). As barreiras tarifárias e não-tarifárias foram

mais reduzidas do que no período do GATT. A grande maioria das linhas tarifárias dos Países Desenvolvidos (PDs) declinaram e foram obtidos progressos substanciais na redução das tarifas aplicadas a bens e serviços de Países em Desenvolvimento (PEDs) e Países Menos Desenvolvidos (PMDs). Além disso, segundo dados da OMC (2011), o crescimento médio anual das taxas de exportação de bens subiu de 5,6% entre 1981-94 para 8,9% entre 1995-2010 (WTO, 2011) e as tarifas aplicadas caíram para os níveis mais baixos da história mundial recente (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), a despeito de que esse declínio venha progredindo a passos bem menos largos nos últimos anos (BALDWIN, 2014). Na última década, o desempenho das trocas de bens agrícolas e de serviços ganhou o maior destaque em termos de volume (WTO, 2017).

Todavia, o caminho da OMC é mais complexo do parece à primeira vista. A partir das negociações da Rodada Doha, que deveriam ser finalizadas antes de 1º de janeiro de 2005 e ainda persistem, é possível destacar os principais impasses presentes na instituição.

O primeiro deles, de ordem conjuntural, é a agenda de negociações da OMC, que trata de assuntos muito numerosos, complexos e não suscetíveis a barganhas fáceis ou a rápidas soluções compromissadas. Esse é um dos motivos pelos quais as discussões sobre códigos e normas se arrastam por anos. Sendo objeto de muitas controvérsias, os “novos temas”, que recentemente ainda agregaram comércio eletrônico, manipulações cambiais e padrões justos de trabalho, relacionam o comércio internacional a questões domésticas, mesmo sem terem sido discutidas de modo suficiente nas economias nacionais (VANGRASSTEK, 2013).

Outro impasse ao avanço das negociações na OMC é a necessidade de consenso entre um grande número de membros. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT. Na atualidade, são 164 membros da OMC (WTO, s.d.)³⁵² com interesses heterogêneos (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), e, na maioria das vezes, contraditórios. Cada um deles tem a sua política comercial, que pode alterar a distribuição de recursos dentro

³⁵² WTO - *World Trade Organization*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em março de 2019.

do país, gerando resistências por parte de certos segmentos domésticos em relação as negociações na OMC, os quais se refletem na postura dos governos. Ademais, persiste em muitos membros da OMC, a ideia de que o mercado doméstico é patrimônio dos produtores (MESQUITA, 2013) ou dos cidadãos. Esse argumento vem sendo inflamado mais recentemente por políticos em vários países, com destaque para os EUA, após a eleição do presidente Donald Trump, em 2016, em que o comércio internacional é um dos itens mais notáveis do seu discurso cético com relação aos ganhos com a liberalização do mercado norte-americano.

O sistema de tomada de decisão dentro da OMC também não favorece o progresso das negociações. O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai, por demanda dos PDs, foi agregado ao consenso, que já fazia parte do texto original acerca do processo decisório do GATT. Enquanto o primeiro afirma que todas as questões deveriam ser negociadas simultaneamente e “nada seria concordado até que todos concordassem com tudo”, o segundo concede poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, isto é, da formação do painel à aprovação do relatório final da reunião (MESQUITA, 2013).

A adoção do *single undertaking* na Rodada do Uruguai aconteceu porque os PDs estavam determinados a assegurar que os PEDs e PMDs tivessem apenas tratamento especial restrito a períodos mais longos de transição para aderir a regras e códigos (WOOLCOCK, 2012), evitando, assim, o GATT à “*la carte*” das rodadas anteriores, onde a reciprocidade entre as partes havia sido pequena da perspectiva das economias industrializadas (MESQUITA, 2013). Logo, de um lado, o *single undertaking* passou a dificultar o processo de tomada de decisão e a conclusão de acordos na OMC (THORSTENSEN, 2012). De outro, os riscos da não-cooperação foram reduzidos à medida que vários membros eram agregados à organização. Esse é um elemento estrutural da OMC e suas consequências são sentidas desde que ela iniciou seu trabalho.

Adicionalmente, o protecionismo recentemente toma novas feições. A proliferação das barreiras não-tarifárias nas últimas décadas, em contraposição à queda das barreiras tarifárias nos processos de barganha no GATT e na OMC, e seu emprego como modo dissimulado de protecionismo, ampliam os riscos decorrentes da imposição unilateral de padrões técnicos ao comércio

internacional (PRAZERES, 2002). Assim, são demandados novos ou renovados acordos ou códigos gerais para liberalização comercial na OMC, os quais, ao mesmo tempo, são cada vez menos prováveis de serem aceitos por todos os seus membros.

A falta de vontade política, sobretudo por parte dos PDs, de concluir mais uma etapa do processo de liberalização comercial, dada a carência de uma liderança (MESSERLIN, 2007), é outro elemento que também vêm minando os resultados das negociações multilaterais de comércio internacional. Nas rodadas de negociações do GATT, os EUA e a União Europeia (UE) revezaram-se nas propostas para iniciá-las porque tinham grande interesse nos seus resultados. No entanto, a despeito de que o SSC possa ser considerado um mecanismo ativo e que a OMC tenha êxito em liberalizar o comércio de vários setores importantes, norte-americanos e europeus têm demonstrado gradativamente que vêm reduzindo as suas expectativas quanto aos progressos na OMC (THORSTENSEN, 2012) da forma que lhes seja conveniente. Nas últimas décadas, parece que eles e outros PDs se convenceram dos custos econômicos e políticos de baixar as barreiras do comércio internacional (GILPIN, 2001).

Os custos políticos se relacionam à indiscutível e crescente resistência por parte dos PEDs e PMDs às decisões do *Quad* – formado pelas principais representações da OMC, EUA, UE, Japão e Canadá – e o aumento do poder de barganha das economias emergentes nas últimas décadas. Muitos desses países só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo formaram coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as maiores potências insistiram em acordos desequilibrados. A OMC é uma organização internacional intergovernamental e suas decisões sobre a redução ou a eliminação das barreiras ao comércio são políticas e inevitavelmente refletem no processo de barganha o poder dos seus Estados membros. De fato, EUA e UE continuam sendo os dois maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menos poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013; ACHARYA, 2017). Como muitos dos seus setores exportadores não conseguiram se manter competitivos para produzir bens industrializados, da mesma forma como aconteceu nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, o seu “apetite”

por liderar rodadas de livre comércio nas últimas duas décadas tem caído (MESSERLIN, 2007).

A crise internacional 2007/2008 agravou a situação de falta de vontade política das grandes potências tradicionais de liderar as negociações da Rodada Doha. Após a crise, houve queda das taxas de crescimento econômico e a revisão das políticas domésticas dos PDs, inclusive a comercial, a fim de ganhar competitividade e ampliar sua participação no mercado internacional (MESSERLIN, 2007; THORSTENSEN, 2012). A UE, em especial, enfrenta uma crise sem precedentes do seu projeto de integração regional, alavancada pelos problemas da zona do euro, pela heterogeneidade e desequilíbrios entre os Estados membros, falta de competitividade econômica e pelas complexidades do seu arcabouço institucional-decisório. Diante da urgência para obter bons resultados no comércio internacional, somente acordos muito ambiciosos relacionados aos “novos temas” poderiam motivar norte-americanos e europeus a concentrarem seus esforços de negociação na OMC.

Aliás, uma divisão entre PD e PEDs/PMDs do Sul foi conformada já no final da Rodada Uruguai, em 1994: por um lado, o último grupo não estava satisfeito com as soluções do GATT porque, do seu ponto de vista, as promessas de liberalizar o comércio internacional não foram cumpridas pelas economias industrializadas em duas áreas-chave, as quais eram muito sensíveis para eles: agricultura e produtos têxteis. Por outro, o receio dos PD, de que as taxas de desemprego se ampliassem e os salários reais caíssem em função da competição de bens estrangeiros produzidos com mão-de-obra de baixo custo provenientes de muitas economias em desenvolvimento, provocou pressão pela inclusão dos “novos temas” na agenda de negociações do GATT, desde o início da Rodada Uruguai (1986). Especialmente no caso dos EUA, a competição de produtos mexicanos após a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North America Free Trade Agreement*), o NAFTA, em 1994³⁵³, e o ingresso da China à OMC, em 2001, ampliou a percepção social de que as condições de segurança social dos trabalhadores norte-americanos eram frágeis, alimentando o sentimento protecionista no congresso norte-americano

³⁵³ Além de EUA e México, o Canadá foi o outro membro fundador do NAFTA.

(KLEIMANN; GUINAN, 2011). Esta concepção está na mesma linha do que o governo Trump explora desde que foi eleito.

A maior representatividade dos PEDs e PMDs nos processos decisórios da OMC foi na Conferência Ministerial de Cancún, em 2003. Muitos deles se organizaram em duas frentes negociadoras: uma na área agrícola, formando o G-20³⁵⁴, coordenado pelo Brasil, que centrou esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto os destinados à exportação quanto os domésticos. Na frente de acesso a mercados, foi formado o *Non-Agricultural Products Market Access* (NAMA)-11³⁵⁵, coordenado pela África do Sul, interessado em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PDs abrissem seus mercados a bens agrícolas (THORSTENSEN, 2012). O G-20 passou a se articular com outras coalizações, como o Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de PMDs³⁵⁶, o G-33³⁵⁷ e o G-90³⁵⁸.

Naquele momento, ficou claro que os PEDs e PMDs questionavam a estrutura de tomada de decisão e as regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral e se articulavam para pressionar os *players* mais poderosos, possibilitando negociações mais justas e equilibradas do seu ponto de vista. Por esse motivo, com o desenrolar da Rodada Doha, principalmente Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações (THORSTENSEN, 2012), influenciando o Sistema de Comércio Internacional (OLIVEIRA, 2013), em razão do seu crescimento econômico e da sua maior participação nos fluxos de comércio e investimentos internacionais no início do século. Ao mesmo tempo, os PDs não foram sensíveis em reconhecer que estavam lidando com coalizões de PEDs e PMDs com mais poder político do que antes, que não cederiam tão facilmente quanto as antigas alianças de países do Sul (NARLIKAR; VAN HOUTEN, 2010). O resultado disso foi que os “novos

³⁵⁴ O núcleo duro do G-20 é composto por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul.

³⁵⁵ Formado por Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia, Venezuela, República Bolivariana da Venezuela.

³⁵⁶ Agrega os países mais pobres do mundo. A OMC adota a lista da ONU disponível em: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf.

³⁵⁷ O G-33 reúne países importadores de alimentos, entre eles alguns produtores de monoculturas, e reivindica isenção de determinados produtos agrícolas das negociações, temeroso de que a liberalização total possa prejudicar a economia de seus membros.

³⁵⁸ O G-90 também surgiu na Conferência em Cancún e congrega países que eram antigas colônias europeias na África, Caribe e Pacífico. Seu principal interesse é o fim dos subsídios ao algodão.

temas” acabaram excluídos da agenda após impasses na Conferência de Cancún (THORSTENSEN, 2012).

Sobretudo após a crise econômica internacional de 2007/2008, representantes dos EUA e de outros PDs passaram a exigir maior esforço dos PEDs para a conclusão da Rodada Doha, supondo que eles teriam também que “pagar conta” na OMC (MESQUITA, 2013). Isso significava que, tendo em vista que esses países apresentavam desempenho positivo das suas economias nas últimas décadas e que em geral suas economias se recuperaram mais rápido da crise, deles teriam que ser exigidas novas concessões tarifárias e maior abertura dos seus mercados a bens industrializados e a serviços. Na prática, os PDs buscavam uma diferenciação entre os PEDs, destacando as economias maiores, mais dinâmicas e competitivas das demais (BELMANN, 2018) e elas seriam tratadas com menos concessões que os PMDs.

Certamente, no início do século XXI, a redistribuição de poder no Sistema Econômico Internacional em transformação não só se reflete na OMC, mas em outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder americano, e tem dificultado a fluidez das negociações na Rodada Doha. Neste século, as interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, em nível global e regional, baseiam-se em princípios e instituições que não são dominados por um pólo único de poder ou apenas um grupo de poderoso (ACHARYA, 2017).

Nesse contexto, as relações políticas dentro da OMC se mostram muito mais complicadas e controversas do que no período no qual o GATT vigorou. A diversidade de membros trouxe consigo a demanda por uma organização representativa, que passou a ser conduzida principalmente por coalizões com o fim de aumentar o poder de barganha de seus membros (VANGRASSTEK, 2013). Os diferentes interesses foram motivos suficientes para que a Rodada Doha chegasse a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008, e assim permaneceu até as negociações serem retomadas na Reunião Ministerial de Bali, em 2013. Em particular, as divergências sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos PEDs foram o gatilho.

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações no Sistema de Comércio Internacional. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), embora não componham a principal instância das negociações de liberalização e de regulação do comércio internacional, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior, desafiando as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC, e têm consequências para a sua legitimidade no Sistema de Comércio Internacional. Embora não seja possível afirmar que os fluxos de comércio internacional cresceram somente em razão dos acordos da OMC ou da proliferação de APCs no mundo, pois os países também abriram seus mercados unilateralmente, é certo que a opção cada vez maior pelos APCs está intrinsecamente ligada aos impasses nas negociações da organização (CRAWFORD, FIORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012; THORSTENSEN, 2012; ACHARYA et. al., 2011; MESSERLIN, 2013; HAYDON; WOOLCOCK, 2009). As configurações recentes dos APCs são discutidas na próxima seção.

2 PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS

Segundo seus defensores, os APCs podem promover: melhoria dos termos de troca e maior poder de barganha dos seus membros, economias de escala e especialização produtiva, proporcionando bens produzidos com menor custo e maior eficiência, oportunizando maior diversidade de produtos no mercado, aumentando, assim, o bem-estar global de seus membros (BALASSA, 1962; PANAGARIYA, 1999). O engajamento dos países em APCs também ocorre devido às facilidades que os Estados adquirem ao acessar mercados de parceiros assim que tais acordos são concluídos porque nesses grupos são acordadas barreiras menores ou a sua eliminação para troca de bens e serviços produzidos pelos parceiros privilegiando-os em detrimento daqueles produzidos pelo restante do mundo (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Esses acordos são, portanto, instrumentos de liberalização do comércio entre as suas partes, e como

são preferenciais, discriminam bens e serviços de terceiros (MANSFELD; MILNER, 1999; PANAGARIYA, 1999).

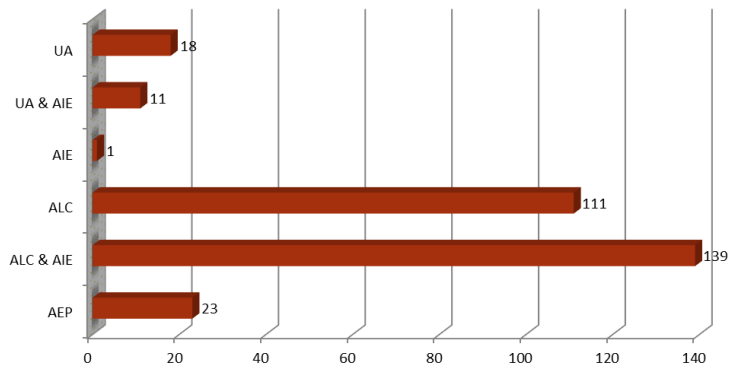
Além disso, argumenta-se ainda que os APCs permitem a proteção de setores que poderiam não sobreviver se os mercados nacionais fossem expostos à competição global, ampliando oportunidades de uma integração “mais aprofundada” entre os mercados dos seus parceiros (HEYDON; WOOLCOCK, 2009). Dessa forma, os APCs eventualmente podem deixar de ser apenas acordos comerciais e incluir outros temas para além do comércio e a concessão de soberania dos Estados membros a uma instituição supranacional.

Os APCs são classificados em: Áreas de Livre Comércio (ALCs); Uniões Aduaneiras (UAs); Acordos de Integração Econômica (AIEs) e Acordos de Escopo Parcial (AEPs)³⁵⁹. As ALCs são os tipos mais simples de acordos e os mais comuns. Os demais APCs são mais complexos, pois incluem harmonização de tarifas e geralmente com eles pretende-se alcançar uma integração econômica “mais aprofundada” entre seus membros, por meio da ampliação temática e de parceiros. A Figura 1 ilustra o número de APCs em vigor de acordo com essa classificação no final do ano de 2017. É possível verificar a distribuição dos tipos de APCs no mundo:

Figura 1 – Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de acordo) em dezembro de 2017³⁶⁰

³⁵⁹ A presente categorização dos APCs segue as terminologias empregadas por Acharya e al. (2011), de modo que a Área de Livre Comércio (ALC) é definida como um acordo entre duas ou mais partes em que tarifas e outras barreiras ao comércio de bens são eliminadas integral ou majoritariamente, em que cada parte mantém sua própria estrutura tarifária relativa a terceiras partes; a União Aduaneira (UA) abarca todas as características da ALC e, em adição, as partes adotam uma política comercial comum em relação a terceiros que inclui o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) a terceiros; já um Acordo de Integração Econômica (AIE) abrange o comércio de serviços através do qual duas ou mais partes oferecem acesso preferencial recíproco ao seu mercado, enquanto o Acordo de Escopo Parcial (AEP) ocorre entre duas ou mais partes que oferecem mutuamente concessões em um número selecionado de produtos ou setores.

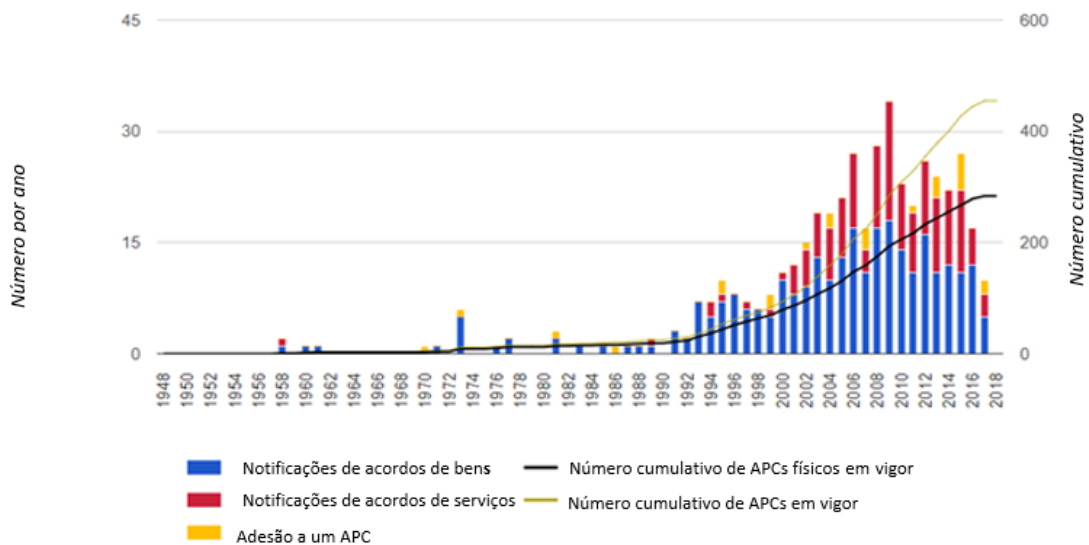
³⁶⁰ Acordos classificados como ALC & AIE são aqueles que possuem dupla intenção: liberalizar comércio de bens e de serviços.



Fonte: WTO.

Como indicado na Figura 2, dada a lentidão e as dificuldades no avanço das negociações na OMC, houve crescimento expressivo desses acordos, reafirmando a sua tendência emergente a partir da década de 1990.

Figura 2 - Evolução do Número de Acordos Preferencias de Comércio, 1948-2017³⁶¹

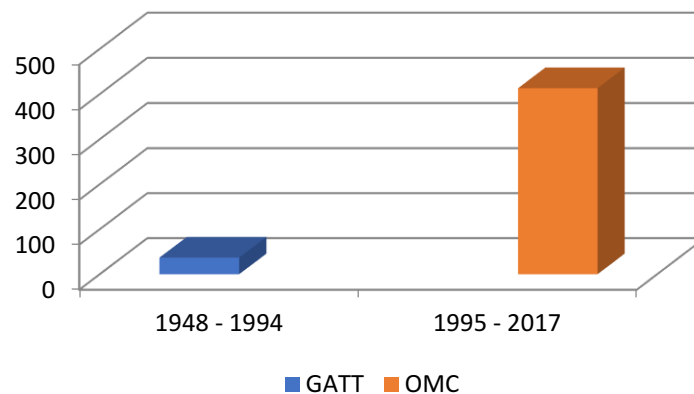


Fonte: WTO.

³⁶¹ Os Acordos Físicos referem-se as acordos formais firmados entre as partes, os quais definem as diretrizes para o comércio. Como as regras da OMC preveem que as notificações de bens e serviços ocorram separadamente (isto é, se um APCs inclui bens e serviços são contadas duas notificações, uma para bens e outra para serviços), isso gera uma distinção entre o número de “APCs em vigor” e o número de “APCs físicos” em vigor. Uma adesão a um APC, por sua vez, ocorre quando um novo membro adere a um acordo que já estava em vigor, como observado durante os alargamentos da UE. Segundo a OMC, a contabilização é feita por lote de países que aderem. Por exemplo, em 2004, 10 países aderiram à UE, mas apenas foi feita uma contabilização.

A Figura 3 mostra a proliferação de APCs diferenciando os períodos do GATT e da OMC. Observa-se que do número acumulado total de APCs notificados ao GATT/OMC até dezembro de 2017, 37 deles foram durante os anos em que vigorou o GATT e 436 (APCs não físicos, linha bege do gráfico) no período da OMC. Constata-se que nas últimas pouco mais de duas décadas, depois que a OMC foi institucionalizada, a média anual foi de 23 notificações de APCs, em oposição à média de menos de 1 por ano durante os 47 anos do GATT (1948-1994).

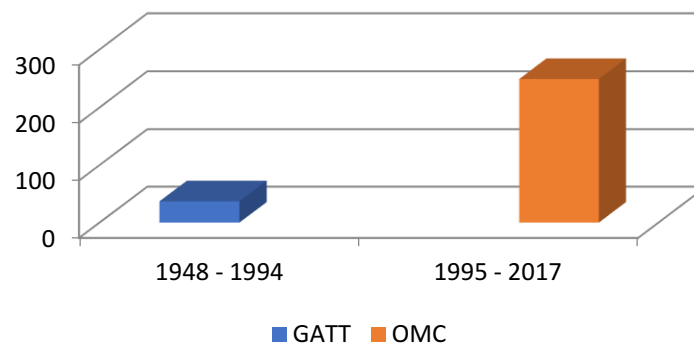
Figura 3 - Número de APCs notificados ao GATT e à OMC de 1948 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base na WTO.

É importante ressaltar que nem todos os APCs notificados à OMC entraram em vigor, ao passo que todos os que foram notificados ao GATT, sim. Abaixo, a Figura 4 apresenta o número de APCs que entraram em vigor no período do GATT, que é igual ao número de notificações (da Figura 3). No que se refere à OMC, das 413 notificações, somente 249 vigoraram entre 1995 e o final de 2017.

Figura 4 - Número de APCs que entraram em vigor sob o GATT e a OMC de 1948 até 2017



Fonte: Elaboração própria com base na WTO.

Segundo a OMC e conforme dados sintetizados na Tabela 1, foram 455 APCs notificados que entraram em vigor sob os artigos ou cláusulas que os regulamentam, desde 1948 até 2017. Desses, 235 eram ALCs e 20 UAs, as quais seguiram o Artigo XXIV do GATT-1994. Desde que foi aprovado, em 1947, esse artigo permitiu a criação de APCs que tivessem a pretensão de estimular esquemas de comércio preferenciais entre parceiros de uma mesma região e que promovessem a reciprocidade e, em última instância, o multilateralismo no comércio internacional (WTO, 1995; PANAGARIYA, 1999). Para serem aceitos, os APCs tinham que atender a determinadas condições: não aumentar barreiras indevidamente contra bens de terceiros países e serem notificados à instituição antes de entrar em vigor. O GATT-1994 aperfeiçoou o Artigo XXIV, adicionando um memorando de Entendimento para esclarecer alguns dos subparágrafos, mas manteve a sua essência. Na verdade, o Artigo XXIV vai de encontro ao cerne do GATT, consubstanciado no Artigo I, que determina que qualquer benefício concedido a um Estado signatário deve se estender aos demais, obrigando as Partes a não discriminarem produtos originados de diferentes países. Ainda que, em princípio, não fosse trivial contornar o Artigo I, pois isso dependia de justificativas e de considerável poder de barganha de cada país, as exceções estiveram presentes desde o início da aprovação do GATT.

A Tabela 1 mostra também que até dezembro de 2017, os APCs firmados por PEDs e PMDs, conforme previsto pela Cláusula de Habilitação, somaram 49 acordos, ao passo que aqueles formulados para liberalizar o comércio de serviços, como enunciado no Artigo V do GATS, contabilizam 151 acordos. A Cláusula de Habilitação, aprovada pelo GATT em 1979, permitiu a

formação de APCs em duas circunstâncias: na primeira, os PDs foram autorizados a conceder preferências parciais unilaterais (ou seja, não-recíprocas) para bens provenientes dos mercados de PEDs e PMDs; na segunda, dois ou mais PEDs ou PMDs ganharam o direito de trocar preferências comerciais parciais entre si, sem a necessidade de estendê-las aos PDs. Assim sendo, os APCs aprovados segundo essa Cláusula não eram recíprocos, embora tenham sido considerados nas estatísticas da OMC.

Para efeito de comparação, são apresentados todos os APCs em vigor na tabela abaixo, incluindo os acordos não recíprocos notificados à OMC no ano de 2017. Do total dos 455 APCs em vigor no mundo ao final daquele ano, 406 deles eram recíprocos:

Tabela 1 – Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de notificação), 2017³⁶² ³⁶³

	Adesões	APCs Físicos	TOTAL
Artigo XXIV do GATT (ALC)	3	232	235
Artigo XXIV do GATT (UA)	10	10	20
Cláusula de Habilitação	5	44	49
Artigo V do GATS	7	144	151
TOTAL	25	430	455

Fonte: WTO (dados até dezembro de 2017).

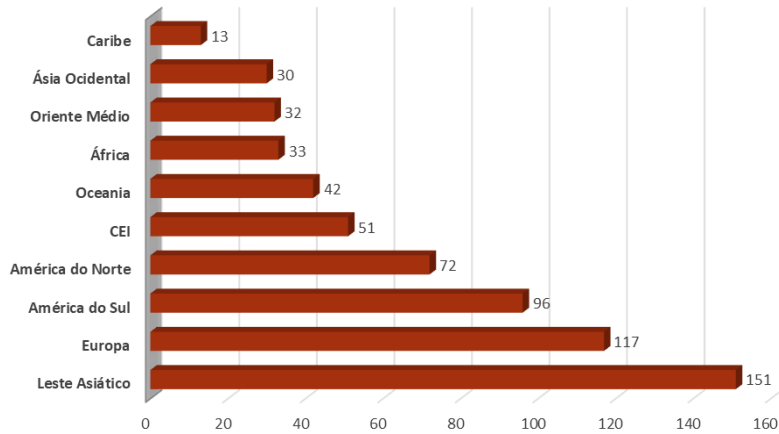
A proliferação de APCs ocorre em todas as regiões do globo, o que pode ser observado na Figura 5. Dos 455 APCs em vigor em 2017, 151 correspondiam ao Leste Asiático, sendo a região com maior concentração de APCs em vigor notificados à OMC naquele ano. Já a Europa dispunha de 117 acordos, o que condiz com pouco mais de um quarto do total. A América do Sul, por sua vez,

³⁶² As estatísticas da OMC sobre os APCs baseiam-se nos requisitos de notificação, e não no número físico deles. Assim, para um APC que inclui bens e serviços, são contabilizadas duas notificações (uma para bens e outra para serviços), embora seja fisicamente uma RTA.

³⁶³ Cumpre lembrar que os números apresentados na Tabela 1 são diferentes dos dados da Figura 1 porque muitos APCs que foram notificados e estavam em vigor em dezembro de 2017 eram acordos sob a Cláusula de Habilitação e sob o GATS, contabilizados nos números da Tabela 1 e não no Gráfico 1. Isto posto, enquanto a Tabela 1 mostra o perfil dos APCs no período GATT-OMC, a Figura 1 aponta número de APCs no mundo por tipo no final do ano de 2017.

ocupa a terceira posição, contando com uma parcela de 21% dos APCs registrados até dezembro de 2017.

Figura 5 - Número de APCs em vigor por região do mundo em dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Os APCs podem ser classificados a partir da composição de seus membros como bilaterais, plurilaterais e inter-regionais. Os bilaterais são normalmente aqueles constituídos por duas partes; entretanto, podem incluir mais de dois países quando uma das partes corresponder a um acordo (BACCINI; DÜR; ELSIG, 2014)³⁶⁴. Já os plurilaterais referem-se aqueles acordos em que o número de partes constituintes é maior que dois (ACHARYA et al., 2011), mas que não se enquadram na categoria inter-regional³⁶⁵. Por fim, os acordos inter-regionais são os assinados entre duas organizações regionais³⁶⁶.

Como demonstrado na Figura 6, a partir da década de 1990, é notória a predominância de acordos classificados como bilaterais ou plurilaterais dentre aqueles em vigor até o final de 2017. Segundo a OMC, no fim de 2017, no Leste Asiático, Cingapura recebe destaque ao participar de 42 APCs, seguida por Coreia do Sul e Japão. Ainda que o avanço dessa estratégia comercial por parte da China seja evidente nos últimos anos, o país ocupa a quarta colocação em sua região, contando com 27 APCs em vigor.

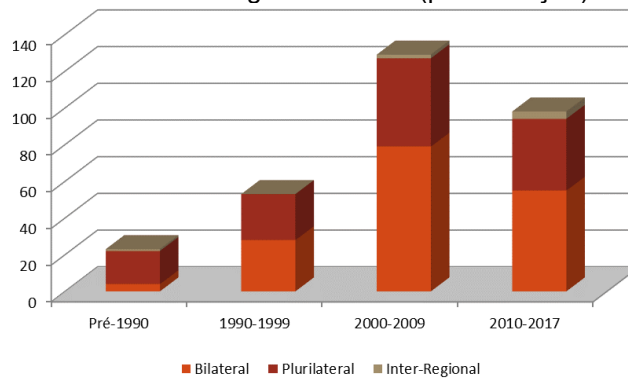
³⁶⁴ Um exemplo de APC bilateral é o acordo Chile-EFTA (*European Free Trade Area*) de 2003.

³⁶⁵ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é exemplo de acordo plurilateral.

³⁶⁶ O acordo União Aduaneira da África Austral (UAAA) e o *European Free Trade Area* (FTA) (2006) são exemplos de APCs inter-regionais.

Na Europa, a UE tem a maior notoriedade. O bloco possui uma política comercial comum e, conseqüentemente, os seus Estados Membros não podem fazer acordos comerciais separadamente. Devido à impreterível consonância de política comercial externa desses Estados, e diferentemente da Ásia, onde há proliferação de negociações bilaterais em razão da maior autonomia dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ³⁶⁷ em termos de política comercial e porque não há UAs, a UE é a região dominante em número de APCs e apresenta majoritariamente acordos plurilaterais, contando com 55 APCs dos 117 vigentes no final de 2017.

Figura 6 – Tendência dos APCs em vigor no mundo (por definição) até dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

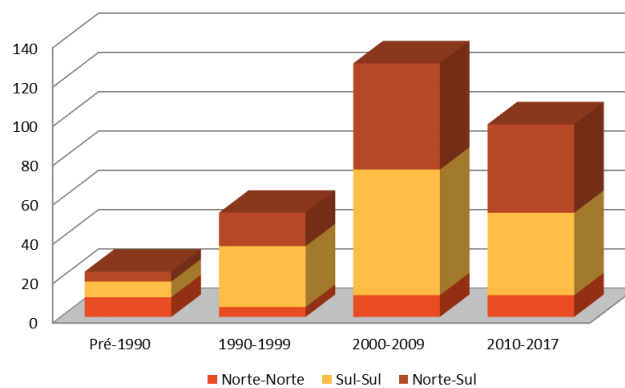
Vale destacar que a classificação dos APCs, conforme a sua abrangência, entre Norte e Sul, considera a divisão econômica estabelecida pelo Banco Mundial, definido os países do Norte como aqueles que possuem alta renda e índices de desenvolvimento elevados ³⁶⁸. Em função disso, infere-se que acordos Norte-Norte são realizados entre PDs; Norte-Sul entre PDs e PEDs e PMDs e acordos Sul-Sul apenas entre PEDs e PMDs. A Figura 6 ilustra a relativa estabilidade dos acordos Norte-Norte frente ao aumento no número de APCs envolvendo os países do Sul entre 2000 e 2017, sendo que o período 2000-2009

³⁶⁷ Composta inicialmente por Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Cingapura.

³⁶⁸ A divisão entre Norte e Sul vai além das questões geográficas ou econômicas. Em função disso, países como Austrália e Nova Zelândia, originalmente localizados no Hemisfério Sul, por terem elevados indicadores de renda e de desenvolvimento, são admitidos como países do "Norte". Em contrapartida, a Coreia do Sul, posicionada no Hemisfério Sul, mesmo classificada como alta renda pelo Banco Mundial, é assimilada como uma nação do "Sul", haja vista outros índices de desenvolvimento.

foi o de maior crescimento relativo de APCs Sul-Sul. O outro destaque são os acordos Norte-Sul, que passaram de 17 na década de 1990 para 45 no período de 2010 a 2017. Aqui estão incluídos os acordos estabelecidos em bases não recíprocas, embora cada vez mais os PEDs estão preferindo ampliar o comércio recíproco com acordos com PDs em bases não recíprocas (ACHARYA et al., 2011).

Figura 7 – Número de APCs em vigor no mundo (por região de abrangência) de 1948 a dezembro de 2017



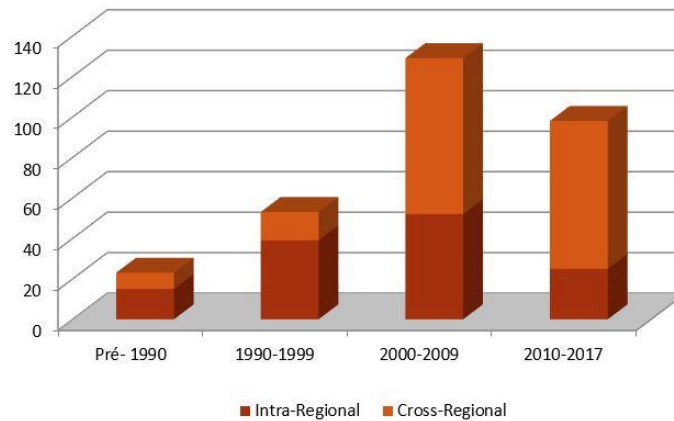
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Os acordos também podem ser classificados como intra-regionais e cross-regionais. Os acordos intra-regionais são aqueles cujos membros pertencem à mesma região geográfica, enquanto os cross-regionais contêm parceiros de diferentes regiões do globo. Cumpre sublinhar que nesse caso, a definição segue os padrões da OMC, e não do Banco Mundial³⁶⁹. A Figura 8 demonstra que, a partir dos anos 1990, houve predomínio de APCs em vigor classificados como cross-regionais em detrimento dos acordos realizados entre países da mesma região. Em outras palavras, enquanto nos anos 1990 os APCs eram, em sua maioria, acordos intra-regionais, com base limitada a certos países da mesma região, desde os anos 2000 quase todos os países do mundo se envolveram em negociações de múltiplos APCs com variedade de parceiros em diferentes regiões geográficas do mundo (FIORENTINO, CRAWFORD; TOQUEBOUEF, 2012; ACHARYA et al., 2011). Consequentemente, a

³⁶⁹ Seguindo a definição da OMC, a América é dividida em América do Sul, do Norte e Central, implicando que o APC estabelecido entre Brasil e México, por exemplo, seja cross-regional.

importância relativa dos APCs cross-regional é crescente nos anos 2000 se comparado com a década de 1990, ou antes, disso, como mostrado pela Figura 8:

Figura 8 – Número de APCs em vigor no mundo (por classificação geográfica) até dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

A classificação quantitativa é aqui ressaltada devido à sua relevância para a compreensão da proliferação dos APCs ao longo das décadas. Contudo, é igualmente importante salientar a emergência de negociações realizadas entre PEDs e PMDs, como acordo ALC & AIE Guatemala-Panamá (notificado em 2009) e ALC & AIE Chile-Tailândia (notificado em 2017).

3 PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS: TENDÊNCIAS

Os APCs estão presentes na organização político-econômica dos Estados há séculos. Bhagwati (1993) e Fawcett (2000) argumentam que no pós-Segunda Guerra, a primeira “onda” de APCs ocorreu entre as décadas de 1950 e 1970, quando, no cenário de Guerra Fria, observou-se movimento crescente por parte dos países de cooperarem na área de segurança e em outras temáticas, e que viam no comércio intra-regional um caminho para ampliar a cooperação e promover a estabilidade na região. Neste sentido, formaram-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, e a Associação de Nações do Sudeste

Asiático (ASEAN), em 1967. Houve, ainda, outras iniciativas de integração entre países do Terceiro Mundo contra o alinhamento automático às grandes potências, que levaram à formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)³⁷⁰ e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)³⁷¹. De modo geral, esses APCs visavam, principalmente, à eliminação ou à redução de tarifas (THORSTENSEN, 2012).

O fim do conflito bipolar, no início da década de 1990, deu início ao ressurgimento de uma nova “onda” de APCs, após a crise internacional dos anos 1970 e o final da Guerra Fria, contando com a participação inédita dos EUA, os quais ainda não haviam firmado esse tipo de acordo, por meio da aprovação do NAFTA, em 1994 (FAWCETT, 2000). A Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC)³⁷², um fórum para incentivar a cooperação econômica na mais dinâmica região de comércio do mundo, e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)³⁷³, uma UA que se manteria incompleta, e a UE, que de fato, tornou-se um mercado comum e ainda criou uma união monetária, são exemplos relevantes dessa segunda “onda” de APCs. Dentre as grandes economias mundiais, apenas China, Japão e Rússia não aderiram a nenhum APC regional durante essa “onda”. Como consequência disso, houve forte processo de liberalização do comércio intra-regional e aumento das relações de trocas em diversas as regiões do mundo (GILPIN, 2000). Face ao novo cenário geopolítico, essa segunda “onda” se caracterizou como um processo mais espontâneo que a primeira, pois os países não se encontravam mais sob a égide das duas grandes potências mundiais, EUA e URSS, o que gerou aumento da sua sensação de independência (FAWCETT, 2000). Neste contexto, eles puderam fazer dos APCs instrumentos para enfrentar os inúmeros desafios ligados à globalização econômica (HETTNE, 1996). Em muitos PEDs, os APCs foram usados para consolidar reformas

³⁷⁰ Membros da ALALC: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

³⁷¹ Membros fundadores: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

³⁷² *Asia-Pacific Economic Cooperation*. Fórum criado em 1989 por 21 países que se localizam no Círculo do Pacífico.

³⁷³ Fundado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

políticas e econômicas no âmbito das suas estratégias de inserção na economia global (RAVENHILL, 2011).

A partir dos anos 2000, período que coincidiu com a instauração da Rodada Doha, os APCs se multiplicaram, dando início uma terceira “onda” de APCs. A falta de consenso entre os membros da OMC nessa rodada fez com que os países buscassem nos APCs alternativas mais rápidas e menos burocráticas para o alcance de seus objetivos comerciais, principalmente de curto prazo (MESSERLIN, 2007). Segundo Dieter (2008), por não dependerem de rodadas longas para serem firmados, na visão de muitos governos democráticos, os APCs se ajustam perfeitamente aos seus objetivos políticos. Suas conclusões supostamente mais ágeis, somadas ao retorno positivo que recebem da mídia, vão na contramão da letargia observada nas negociações da OMC, as quais causam dificuldades aos partidos que almejam a reeleição e não conseguem apresentar resultados conclusivos na área comercial durante seu mandato. Na percepção do mesmo autor, nas últimas décadas, os encontros políticos para concluir APCs geralmente têm sido amplamente cobertos pela mídia do que as reuniões ministeriais da OMC, caracterizando o “efeito CNN” (DIETER, 2008). Isso acontece porque governos geralmente ganham mais notoriedade e positiva percepção social quando selam acordos, sobretudo com grandes potências.

Crawford e Fiorentino (2005), da mesma forma, entendem que muitos países estão fazendo dos APCs a peça central de sua política de comércio exterior por aspirarem configurações de acordos comerciais mais simples e fáceis de barganhar. Na sua percepção, as frustrações com relação aos resultados da OMC e sua agenda inacabada e sua pressa por resultados, do mesmo modo como apontam Haydon e Woocock (2009) e Ravenhill (2011), implicam na preferência de muitos governos por APCs, pressupondo que suas negociações são mais ágeis e podem ser mais eficientes aos seus desígnios, compensando os poucos resultados alcançados na OMC. No entendimento de Messerlin (2013), a expansão do número de APCs é notória, e certamente tem impacto no aumento dos fluxos de comércio no mundo. Porém, segundo ele, o início dessa fase coincidiu exatamente com o momento em que muitas economias implementavam políticas unilaterais de liberalização de seus

mercados como diretriz das políticas neoliberais e a OMC alcançava relativo sucesso (MESSERLIN, 2013). Portanto, não seria possível creditar o crescimento dos fluxos de comércio internacional somente aos APCs.

A maior facilidade e a flexibilidade dos APCs em relação aos acordos da OMC também são destacadas por Crawford, Fiorentino e Toquebouef (2012). Eles afirmam que, nas últimas décadas, uma razão para o aumento do número de APCs bilaterais no mundo, os quais geralmente são ALCs, está no fato de que as UAs envolvem maior grau de compromisso e coordenação devido a sua política comercial comum que, por sua vez, depende das regras que as definem. Além disso, as UAs frequentemente aspiram ir além do domínio do comércio, como a formação de uma união monetária ou a integração política com instituições supranacionais (CRAWFORD, FIORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012). As UAs geralmente são constituídas entre países em uma região geográfica contígua e são diferentes das ALCs, que sendo bilaterais ou plurilaterais vêm sendo criadas por países que não necessariamente estão na mesma região geográfica. Neste sentido, esses traços são indicativos da mudança da visão dos países em relação aos APCs, tomados não mais como meios tradicionais de estabelecer parcerias prioritariamente entre mercados geograficamente próximos, mas no seu emprego como instrumentos estratégicos de acesso a mercados em qualquer região do mundo.

Além da provável facilitação da transação de bens e serviços proporcionada pelos APCs frente às dificuldades enfrentadas pela OMC, os mesmos autores reconhecem que a opção pelos APCs é vantajosa e pode auxiliar PEDs e PMDs na efetivação de reformas econômicas internas que proporcionam melhores condições para sua abertura comercial, facilitando a sua integração no mercado global. A explicação de Crawford, Fiorentino e Toqueboueff (2012) destaca que uma característica evidente na terceira “onda” de APCs diz respeito ao rápido crescimento dos acordos Sul-Sul de qualquer parte, substancialmente diferentes dos anteriores, que consistiam tipicamente de iniciativas plurilaterais em nível regional. Identifica-se uma inclinação à contínua efetivação de APCs promovida, principalmente, por países e regiões que ainda se mostram “defasados” em termos de inserção no comércio internacional. Os mesmos autores, assim como Haydon e Woolcock (2009), reiteram que as

parcerias comerciais Norte-Sul também se espalham e consolidam a tendência de proliferação de APCs cross-regionais, visto que no Sul estão muitas das economias emergentes, que nas últimas décadas apresentaram grandes oportunidades produtivas e comerciais.

Acrescido a esse cenário, a pressão exercida por parte das empresas transnacionais reforça a necessidade dos países fomentarem acordos comerciais com menos membros à mesa de negociações (DIETER, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas da OMC, cujo processo decisório é igual ao GATT, ou seja, por consenso, impactam os fluxos comerciais de grandes *players* do comércio internacional onde se localizam empresas de matriz produtiva fragmentada entre PDs e em PEDs e PMDs. Essas empresas transnacionais se valem da queda de barreiras ao comércio, proporcionada pelos APCs, para manter suas exportações e importações, uma vez que optam pela divisão de sua cadeia produtiva entre as diversas nações do globo. Geralmente, a produção de grande escala e intensiva e mão de obra se localiza nos PEDs e PMDs, ao passo que o aparelho burocrático, tecnológico e legal, concentra-se nas matrizes das empresas nos países centrais. Apple, GAP e Samsung, são exímios emuladores desta tendência industrial, a qual visa menores custos de produção e, conseqüentemente, maiores lucros.

Na visão de Baldwin (2014), os APCs da terceira “onda” são diferentes dos assinados no século XX porque estão relacionadas às Cadeias Globais de Valor (CGV). Nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, as firmas usavam as cadeias mundiais para baratear seus custos de produção. Esse processo foi acentuado com a expansão do processo de globalização econômica, principalmente com a crescente abertura comercial das economias a partir dos anos 1990. Neste sentido, as CGV representam o movimento internacional e global no qual as empresas transnacionais criam redes de subcontratação, associação ou terceirização da produtiva ou da prestação de serviços no mercado internacional para a produção de bens complexos. Os custos reduzidos de transporte e comunicações contribuíram para a crescente integração dos mercados em termos de fluxos de comércio e de investimentos (BALDWIN, 2014; GILIPIN, 2001). Desse modo, as grandes corporações se tornaram ainda mais centrais para a gestão das regras do comércio internacional e da produção

em todo o mundo, uma vez que os APCs tendem a acelerar a formação de redes de produção entre seus membros. Como consequência disso, as regras do Sistema de Comércio Internacional precisam ser atualizadas para incorporar transformações na produção e distribuição internacional de bens e serviços (BALDWIN, 2014).

No que se refere à opção pelos APCs, Oliveira (2013) evidencia que esses acordos apresentaram regras novas e próprias, as quais podem ser separadas conforme o seu caráter: os acordos que aprofundam as regras multilaterais já existentes são *OMC-plus*, ao passo que os que criam novas regras multilaterais para setores não considerados previamente são *OMC-extra*. Isso quer dizer que a agenda de negociações dos APCs se modifica, passando a considerar novos temas (como defesa comercial, PI e regras relativas ao meio ambiente), que eram ou são abordados na OMC de forma insatisfatória, na visão de muitos membros, ou porque ainda não há acordos ou disciplinas aprovadas na organização. Dessa forma, parceiros de um mesmo APC passaram a adotar regulamentações comerciais próprias, dando o tom dos novos acordos formalizados (OLIVEIRA, 2013), sobretudo em três áreas: a) políticas de concorrência; c) direitos de PI e c) investimentos (BALDWIN, 2014).

A multiplicidade nas configurações e tendências dos APCs remete à necessidade de adequação dos padrões de comércio às novas tendências no comércio internacional. Na visão de Haydon e Woolcok (2009), os APCs complexificam as regras do Sistema de Comércio Internacional, já que cada APC adota regras de origem diferentes, que nem sempre são transparentes. Cabe mencionar que os APCs são distintos e têm caráter multifacetado, afinal, se ajustam às necessidades dos *players* em negociação na medida em que cada parte pode acrescentar à pauta de discussão assuntos de seu interesse e de acordo com o grau de liberalização por almejado. Acharya et al. (2011) chama a atenção para o fato que a maioria dos APCs em vigor oferece potencial para promover o crescimento do comércio, embora grande parte deles complique os princípios e normas do Sistema de Comércio Internacional ao criar novas regras. Ao mesmo tempo, no início do século XXI, geralmente os países fazem parte de diversos APCs e, por isso, muitas dessas regras se sobrepõem. Do ponto de vista de Baldwin (2012), isso acontece porque um grande número delas não

seguem os princípios da não-discriminação e as determinações de concessões recíprocas, contribuindo para as assimetrias de poder. Neste sentido, o mesmo autor defende a tese de que esse emaranhado de APCs acaba por criar interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, aproximando-os das regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral. Oliveira (2013) lembra que os APCs podem gerar custos, incoerências procedimentais, imprevisibilidade e instabilidades nas relações internacionais, uma vez que até então são pouco regulamentados pela OMC, as suas regras se superpõem nas mais diversas temáticas e muitos deles têm seus próprios mecanismos de solução de controvérsias. Ademais, como os APCs envolvem negociações, que são políticas, os interesses e a imprevisibilidade precisam ser levados em consideração pelas partes.

Segundo Messerlin (2013), os APCs só fazem sentido se contribuírem para uma agenda de reformas mais amplas dos seus parceiros para alavancar seu crescimento doméstico e proporcionar condições de comércio mais convidativas para as empresas e alerta para o fato de que dados confirmam o fato de que estão longe de substituir a capacidade de liberalização da OMC. Baldwin (2014) argumenta na mesma linha. Segundo o autor, os dados de APCs recentes confirmam o fato de que eles são complementares à OMC e não seus substitutos, por não conseguirem promover comércio preferencial de forma significativa.

CONCLUSÃO

Nas pouco mais de duas décadas desde a sua institucionalização, a OMC teve sucesso em implementar acordos para abertura de mercados, regular o comércio, ampliar a agenda de negociações e agregar membros, além de que institucionalizou um órgão eficiente para a solução de conflitos. Mesmo contando com uma estrutura jurídica e administrativa que conferiu a ela condições de promover a liberalização do comércio internacional com mais estabilidade e credibilidade em relação ao GATT, após o lançamento da Rodada Doha, ficaram evidentes os vários impasses na OMC, sobretudo de natureza política,

resultando na sua dificuldade de selar acordos sobre questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais e equilibrar muitos interesses. Esses obstáculos e a lentidão das negociações na OMC abriram espaço para que os APCs preenchessem o vácuo nas negociações para a liberalização do comércio internacional. Supostamente mais rápidos e menos burocráticos e vistos como acordos simples, flexíveis e focalizados nos interesses de poucas partes, além de que cada vez mais destacados pela mídia nos últimos anos e objeto de interesse das grandes empresas globais, esses acordos, especialmente os de tipo bilateral e cross-regional, proliferaram-se em todas as regiões do mundo no início do século XXI. Essa tendência, que a própria a OMC admite que seja duradoura (WTO, 2011) e representativa, como foi demonstrado pelos dados analisados sobre as suas configurações, apontam que nas últimas pouco mais de duas décadas houve o predomínio das ALCs e AIEs e acordos realizados entre países de diferentes regiões do mundo, com destaque para os realizados no âmbito Sul-Sul e crescentemente no eixo Norte-Sul.

Na verdade, a proliferação de APCs não resultou apenas da perceptível demora na conclusão no processo de barganha na OMC. Observa-se o estabelecimento, por parte dos seus membros, de barreiras não-tarifárias ao comércio e de amplas pautas de negociações comerciais. Por isso, APCs do tipo OMC-*plus* e *extra* fazem parte de estratégias competitivas das economias na trilha do processo de globalização econômica.

É contra intuitivo imaginar a existência diversas instâncias de negociações do comércio internacional coexistindo, quando a OMC deveria ter capacidade de exigir determinado nível de comprometimento de seus membros. Ocorre que, paradoxalmente, existem as três, já mencionadas, exceções ao Artigo I do GATT (Artigo XXIV, Cláusula de Habilitação de Artigo V do GATS), as quais autorizam a formação de APCs que são discriminatórios por natureza (OLIVEIRA, 2013). Devido a essas cláusulas de escape, atualmente, pode-se observar um *spaghetti bowl* de APCs (BHAGWATTI, 2002). Esse fenômeno faz menção à multiplicidade de APCs formados ao redor do globo, os quais, em certa medida, formam um emaranhado de teias, possuem elevado número de adeptos e formam estruturas de regras e normas distintas, complexas e discriminatórias.

Portanto, os APCs, ao mesmo tempo em que conduzem à complexa e ampla interdependência global de seus atores, também resultam na inevitável fragmentação da estrutura de regulação do Sistema de Comércio Internacional (ACHARYA, 2017), dada a multiplicidade de foros e, por conseguinte, resultando em inevitáveis conflitos de regras (THORSTENSEN, 2012; HAYDON; WOOLCOCK, 2009). Isso ocorre porque os APCs podem incluir seus próprios mecanismos de solução de conflitos e expandir a agenda ou avançar em temas cujas regras ainda não foram decididas na OMC. Disso resulta um aumento da regulação do comércio internacional em bases preferenciais, e não multilaterais, que tem consequências para a legitimidade das decisões da OMC e, de certa forma, compromete os seus objetivos. As normas e regras decididas fora da principal organização internacional multilateral são conformadas a partir das “ondas” de APCs e não seguem os princípios básicos de não-discriminação, como prega o objetivo do Artigo I do GATT. Desta maneira no início do século XXI, a proliferação dos APCs apresenta tendências de longo prazo, haja vista os resultados empíricos evidenciados e os obstáculos políticos enfrentados pela OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. Global Governance in a Multiplex World. EUI Working Paper RSCAS, Florence, n. 29, 2017. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46849/RSCAS_2017_29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 19/03/2018.

ACHARYA, Amitav. et al. Landscape. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre.; MAUR, Jean-Maur. (Orgs.). Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook. World Bank Group: Washington, 2011.

BACCINI, Leonardo. DÜR, Andreas. ELSIG, Manfred. The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. Review of International Organizations, Basel, v. 9, n° 3, 2014.

BALDWIN. Richard. Multilateralising 21st Century Regionalism. Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World. OECD

Conference, Paris, February, 2014. Disponível em:

<https://www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>. Acesso em 20/02/2017.

BALDWIN, Richard. Preferential Trade Agreements. In: NARLIKAR, Amrita; DOUNTON, Martin; STERN, Robert M. Stern (Orgs). The Oxford Handbook of World Trade Organization. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BELASSA, Bela. The Theory of Economic Integration. New York: New York, 1962.

BELMMAN, C. After the WTO's Ministerial Conference, Where Next for Africa? Bridges Africa, v. 7, nº 1, February, 2018. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/after-the-wto%E2%80%99s-ministerial-conference-where-next-for-africa>. Acesso em 12/05/2018.

BHAGWATI, Jagdish; KRISHNA, Pravin; PANAGARIYA, Arvind. Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System. IISS Geoeconomics Strategy Conference, Manama, 6-8 April, 2014.

CARPENTER, Theresa; LENDLE, Andreas. How Preferential is World Trade? Centre for Trade and Economic Integration Working Paper nº 32, Graduate Institute, Geneva, 2010. Disponível em: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/working_papers/CTEI-2010-32.pdf. Acesso em 15/05/2018.

CRAWFORD, J. FIORENTINO, R. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. WTO Publications Discussion Papers, Geneve, nº 8, 2005.

DIETER, H. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? GARNET Working Paper, Warwick, nº 54, 2008. Disponível em: https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/working_papers/5408.pdf. Acesso em 12/02/2018.

FAWCETT, Louise. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, Louise. HURRELL, Andrew (Orgs.). Regionalism in World Politics, 2000, p. 21-37.

FIORENTINO, R. V.; CRAWFORD, J.; TOQUEBOUEF, C. The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance. In: BALDWIN, Richard. LOW, Patrick (Orgs). Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading

System. Cambridge University & Geneve Graduate Institute, Geneve, 2012, p. 28-76.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, J., L.; RIVERS, D.; TOMZ, M. *Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade*. International Organization, Cambridge, v. 61, n° 1, January, 2007, p. 37-67.

HETTNE, Björn. *Globalization, the New Regionalism and East Asia*. In: **TANAKA, Toshiro; INOBUCHI, Takahashi (Orgs.). Selected Papers Delivered at the United Nations University Global Seminar '96, Hayama, 1996.** Disponível em:

<http://archive.unu.edu/unupress/globalism.html#Globalization>. Acesso em 28/03/2018.

HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen. Overview. In: **HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen (Orgs.). The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements**. United Nations University Press: New York, Hong Kong, 2009, p. 3-14.

IKENBERRY, John G. *Liberal Leviathan: the origins, crisis and Transformation of American World Order*. Princeton: Princeton Press, 2011.

KEOHANE, R. O. *Multilateralism: an Agenda for Research*. International Journal, London, v.45, 1990, p.731-764.

KLEIMANN, D.; GUINAN, J. *The Doha Round: an Obituary*. Global Governance Programme Policy Brief, Florence, n° 1, 2011.

MANSFELD, E.; D.; REINHARDT, E. *Reinhardt. Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements*. *International Organization*, Cambridge, v. 57, n° 4, 2003, p. 829-862.

MANSFELD, E; MILNER, H, V. *International Organization*. Cambridge, v. 53, n° 3, 1999, p. 589-627.

MESSERLIN, Patrick. *The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements*. In: **KLEIMANN, David. (Org.). EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013, p. 25-42.

MESSERLIN, P. *How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues*. GEMWP Working Paper, Paris, n° 3, 2007. Disponível em: http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Messerlin_TMPCWTO

[dvp_countries_issuesWP2007-03.pdf](http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/Messerlin_TMPCWTO_dvp_countries_issuesWP2007-03.pdf). Acesso em 08/03/2018.

MESQUITA, Paulo. *A Organização Mundial do Comércio*. FUNAG: Brasília, 2013.

MONTEIRO, N. P. A unipolaridade americana. *Relações Internacionais*, Lisboa, v. 19, setembro, 2008, p. 73–87. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n19/n19a06.pdf>. Acesso em 15/05/2018.

NARLIKAR, Amrita; VAN HOUTEN, Pieter. Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO. In: NARLIKAR, Amrita (Org.). *Deadlocks in Multilateral Trade Negotiations: causes and solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 142-163.

OLIVEIRA, Ivan. Os Acordos Preferencias e a Regulação do Comércio Global no Século XXI. In: OLIVEIRA, Ivan; BADIN, Michelle. (Orgs.). *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, UE, China e Índia*. IPEA: Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tendencias_regulatorias1.pdf. Acesso em 20/03/2018.

PANAGARIYA, A. The Regionalism Debate: An Overview. *The World Economy*. New York, v. 22, nº 4, p. 455-476, 1999.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The Making of Global Capitalism: the Political Economy of American Empire*. New York: Verso, 2012.

PRAZERES, Tatiana. *Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC*. Rio de Janeiro: Ed. Aduaneiras, 2002.

RAVENHILL, John. Regional Trade Agreements. In: RAVENHILL, John (Org.). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 3ª Ed. p. 173-211.

SATO, Eiiti. *Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

THORSTENSEN, V. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. *Revista Brasileira Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. nº 1, p. 57-89, 1998. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4456/1/BEPI_n12_impacto.pdf.

Acesso em 29/05/2018.

THORSTENSEN, V. Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília, IPEA, nº 12, 2012, p. 33-43.

VANGRASSTEK, Craig. The History and Future of the World Trade Organization. World Trade Organization: Geneve, 2013.

WOOLCOCK, Stephen. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen. (Orgs.). The Ashgate Research Companion. London: Ashgate. 2012, p. 47-66.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), Statistics. Geneve, 2011. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its2011_e.pdf. Acesso em 15/05/2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Trends in world trade: Looking back over the past ten years. Geneve, 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/WTO_Chapter_02_e.pdf. Acesso em 12/05/2018.

O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018

Sofía Escobar Samurio³⁷⁴

Pedro Silva Barros³⁷⁵

Luciano Wexell Severo³⁷⁶

Resumo

As relações comerciais do Brasil com os países da América do Sul têm se transformado ao longo do tempo. Nos últimos 18 anos, o comércio regional do Brasil apresentou dois movimentos contrastantes. Entre 2000 e 2011, houve forte expansão das exportações e importações brasileiras com seus vizinhos. Nos últimos anos, porém, a América do Sul tem perdido importância relativa no comércio exterior brasileiro.

Parte-se do diagnóstico que há elementos estruturais fundamentais para o baixo comércio intrarregional na América do Sul: a organização desfavorável das cadeias globais de valor; a infraestrutura deficiente; e a falta de instrumentos adequados para o financiamento e garantias das exportações regionais

Este artigo apresenta e avalia a dinâmica do comércio regional do Brasil desde 2000, debate seus principais determinantes, e diminuir as assimetrias entre o Brasil e seus vizinhos e propõe uma agenda de pesquisa sobre o protagonismo do Brasil para a integração econômica regional da América do Sul. Trata-se de um primeiro texto de uma pesquisa de dois anos que se iniciou há cinco meses. Os eventuais resultados aqui apresentados serão mais bem debatidos e validados nos próximos meses.

Palavras-chave: Comércio intrarregional; Integração econômica regional; Política externa brasileira; América do Sul; China.

Introdução

O comércio intrarregional do Brasil com os países da América do Sul apresenta saldo positivo para Brasil desde 2003 e teve seu período de auge entre 2007 e 2011, atingindo US\$ 76,1 bilhões de corrente de comércio, em 2011. A partir de 2012, contudo, o fluxo de trocas comerciais com os países da região

³⁷⁴ Bolsista do IPEA.

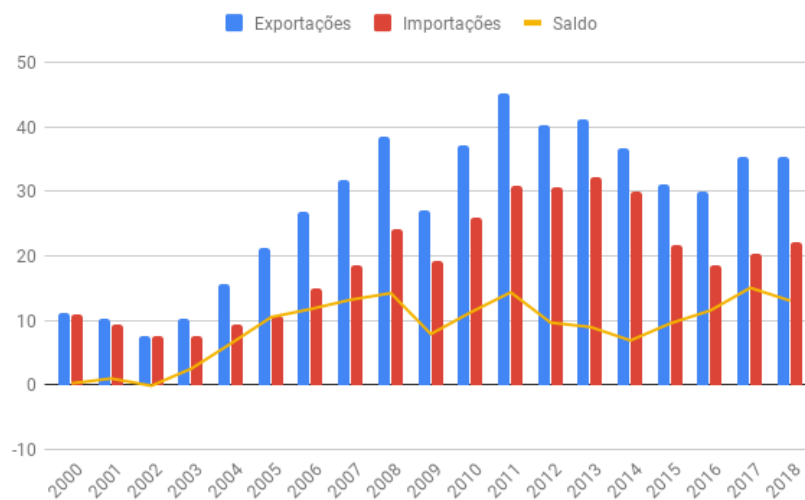
³⁷⁵ Pos-doutorando USP, pesquisador IPEA.

³⁷⁶ Professor UNILA, bolsista IPEA.

tem apresentado uma tendência decrescente. Em 2018, a participação de América do Sul nas exportações totais do Brasil foi de 14,7% (US\$ 35,2 bilhões); já em relação às importações totais atingiu apenas 12,3% (US\$ 22,1 bilhões)³⁷⁷.

O Gráfico I expõe a balança comercial do Brasil com América do Sul entre 2000 e 2018. É possível identificar dois grandes movimentos: no primeiro, entre 2003 e 2011, o comércio do Brasil com os vizinhos apresentou uma tendência crescente, com exceção de 2009, por motivo da crise financeira internacional. O segundo movimento, a partir de 2012, é descendente, com leve recuperação entre 2017 e 2018. O saldo comercial é positivo para o Brasil durante todo o período, sendo acima de US\$ 10 bilhões anuais, com exceção de 2009 e 2012 a 2014.

Gráfico I: Balança comercial do Brasil com América do Sul em bilhões de dólares entre 2000 e 2018.



Fonte:
Elaboração dos autores

UN

COMTRADE

A diminuição relativa dos fluxos comerciais com a região responde a fatores estruturais, circunstanciais e políticos. Como fatores estruturais identificam-se: a configuração desfavorável das Cadeias Globais de Valor (CGV), a deficiência de infraestrutura e a insuficiência de instrumentos de financiamento e garantias à exportação. O *superciclo* das commodities de 2003 a 2013 e a crise

³⁷⁷ Estatísticas de comércio exterior, pagina do Ministério de Economia, Industria, Comércio Exterior e Serviços.

financeira internacional a partir de maio de 2008 foram as duas principais variáveis conjunturais. O projeto, o ativismo ou omissão dos governos para fomentar a integração regional respondem pela dimensão política.

Quais seriam os motivos para o forte incremento absoluto das trocas comerciais entre 2003 e 2012 e a subsequente estagnação ou leve declínio que permanece até o momento (2019)?

Aventa-se a hipótese de que houve avanços apesar de terem sido insuficientes com relação às propostas desenhadas na década de 2000. A condição histórica de inserção internacional da América do Sul baseada em exportações de bens primários, que havia sido amenizada entre as décadas de 1950 e 1980, sobretudo no comércio intrarregional, foi acentuada devido às características do aumento da demanda do Leste da Ásia, especialmente chinesa, região que dinamizou o comércio internacional nas duas últimas décadas.

O comércio intrarregional na América do Sul cresceu, mas as assimetrias não se reduziram consideravelmente e o ativismo brasileiro apresentou debilidades em sua formulação, execução e acompanhamento. O crescimento da presença brasileira nos países vizinhos nas últimas duas décadas estava concentrado em empresas de construção civil que foram fortemente afetadas pela Operação Lava-Jato a partir de 2014. Desde então, diminuíram fortemente a quantidade de obras executadas por empresas brasileiras na região e, conseqüentemente as exportações de insumos e serviços brasileiros para os países vizinhos associados a esses projetos de infraestrutura.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma agenda de pesquisa a partir da análise dos dados do comércio intrarregional do Brasil entre 2000 e 2018 e do conjunto das iniciativas brasileiras para a integração econômica regional.

Os objetivos específicos são:

a) apresentar um diagnóstico das barreiras estruturais para a integração na América do Sul no contexto da dinâmica do comércio internacional;

b) analisar os dados das relações comerciais do Brasil com os países da América do Sul no período referido, entendendo sua dinâmica e especificidades com cada um dos países vizinhos; e

Para responder ao problema de pesquisa o primeiro passo é o levantamento dos dados de comércio exterior do Brasil com os demais países da América do Sul. A análise quantitativa dos dados de comércio exterior do Brasil é feita a partir da Base de Dados Estadísticos de Comercio das Nações Unidas (Comtrade/UNCTAD), por meio do WITS, e do Ministério da Economia do Brasil (Comexstat – que substituiu o AliceWeb/MDIC). Para a análise das relações comerciais do Brasil com os países de América do Sul, especificamente, são estudadas as bases da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Este artigo é um primeiro texto de uma pesquisa que se iniciou neste ano. Os resultados ainda são muito preliminares e outras variáveis serão incorporadas nos próximos meses. O conteúdo apresentado nas próximas seções são, portanto, mais uma agenda de pesquisa do que conclusões definitivas.

2. Barreiras estruturais para a integração e a dinâmica contemporânea do comércio internacional

A análise das relações comerciais inter-regionais contemporâneas do Brasil com os países do continente corrobora a presença de três obstáculos, de natureza estrutural, à integração:

- I. A configuração das Cadeias de Valor e suas características globais e regionais;
- II. A logística deficiente e escassez de investimentos em infraestrutura; e
- III. Carência de instrumentos adequados para o financiamento e garantias das exportações regionais.

De acordo com o estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) “Fábricas Sincronizadas: A América Latina e o Caribe na Era das Cadeias

“Globais de Valor” (2014), os novos padrões de organização internacional da produção fragmentam o processo em tarefas, fazendo com que a concorrência exterior se dê a um nível de maior desagregação. Ao mesmo tempo, boa parte do comércio de insumos, associado às Cadeias Globais de Valor (CGV), acontece intrafirma. Faz-se necessário duas considerações: por um lado, torna-se mais difícil estimar o impacto da abertura comercial quando o *offshoring* é permitido; por outro, a liberalização do comércio não garante o acesso dos países em desenvolvimento às redes internacionais de produção.

O documento compara a América Latina com a Europa do Leste e a Ásia. Estes últimos tiveram uma inserção exitosa nas CGV ao conseguirem se industrializar mais rapidamente e com esforço exportador, o que permitiu diversificar as vendas externas e reduzir os riscos da deterioração dos termos de troca ao tempo em que se beneficiaram da transferência de tecnologia e da difusão de aprendizado. A inserção nas CGV, contudo, requer de condições específicas para se concretizar; existem dificuldades na transmissão de conhecimento assim como o risco de *reshoring*, o que implica que é preciso sustentar as capacidades que permitiram a inserção inicial (Blyde, 2014, p. 13).

Ainda de acordo com o Juan Blyde, a América Latina apresenta uma baixa participação relativa nas CGV. O processo de produção dos países da América do Sul está voltado para produtos primários, com escasso valor agregado nas exportações. Por esse motivo a participação da região nas CGV se restringem muitas vezes aos estágios iniciais das cadeias produtivas, como fornecedores de insumos. Os países centro-americanos e, principalmente, o México apresentam maior participação nos segmentos finais das cadeias como montadores de peças importadas.

De acordo com Baldwin (2012), embora todo comércio seja consideravelmente regional, o que se verifica nas ditas CGV, é ainda mais regionalizado. Por este motivo, o autor defende que não se trata de Cadeias Globais, mas sim de Cadeias Regionais de Valor (CRV). A matriz de trocas é muito esparsa, com escassos fluxos globais e destaque predominante dos Estados Unidos, China e Alemanha. Essas CRV norte-americanas, europeias e asiáticas, concentram os maiores fluxos de comércio e produção de valor. Ainda

segundo o Baldwin, o comércio da cadeia de suprimentos também apresenta um padrão *hub-and-spoke* em torno dos quatro gigantes industriais: Estados Unidos, China, Alemanha e Japão. Estes quatro países constituem os *headquarters* dirigindo direta ou indiretamente as redes de produção, enquanto as economias fábricas procuram atrair empregos e investimentos *offshore* (Baldwin, p. 5-7, 2018).

Por sua localização geográfica, a América do Sul encontra-se afastada dessas cadeias de valor, o que faz da infraestrutura um fator decisivo. Tanto para viabilizar sua participação nas grandes articulações produtivas como para fomentar a integração comercial intrarregional. Por se tratar de uma região fortemente dependente da exportação de recursos naturais, a razão entre peso e valor tende a ser muito alta. Considerando que os custos de transporte são diretamente proporcionais à relação entre peso e valor, as deficiências nessa área impactam diretamente nos custos de exportação. Além disso, aumentam os riscos de incerteza associado ao atraso na entrega, o que dificulta a inserção em cadeias produtivas *just-in-time*.

Segundo Sánchez *et al.* (2016, p.5), os maiores coeficientes de investimento em infraestrutura na região ocorreu na década de 1980, atingindo 3,6% do PIB em média, somando os investimentos públicos e privados. Entre 1990 e 2001, descende para 2,2% e se mantém nesse nível até 2013. Esta diminuição nos investimentos, particularmente os públicos, estaria relacionada às restrições fiscais e o serviço da dívida. Embora o investimento privado tenha apresentado um certo dinamismo na década de 1980, passando de 0,5% para 1,2% do PBI, foi insuficiente para compensar a queda.

Na década de 1990, as concessões de projetos de obras públicas, deram impulso para a incorporação do capital privado no setor de infraestrutura. Entre 2003 e 2013, se observou, segundo os autores, uma recuperação nos investimentos totais de infraestrutura, atingindo um pico de 2,9% do PIB em 2010. Nas últimas décadas, contudo, os investimentos públicos e privados em infraestrutura foram muito baixos em toda a América Latina, em média 1,2% investimento público e 1,1% o investimento privado. O investimento em infraestrutura, tanto público como privado, tem sido baixo em relação à região,

nos últimos 30 anos e em comparação com outras econômicas do mundo como a China (8,5% do PBI), o Japão (5%) e a Índia (4,7%).

O relatório do Banco Mundial, *Doing Business 2019*³⁷⁸ apresenta os dados relativos à eficiência da logística e infraestrutura para o transporte de mercadorias de 190 economias. No ranking de relativa facilidade para o comércio internacional a média para América Latina e o Caribe é de 105, sendo que os países do Caribe estão mais bem posicionados do que os sul-americanos. Com relação à quantidade de horas que demora o transporte da mercadoria, a média para América Latina e o Caribe encontra-se entre as mais elevadas com 61,9 horas, similar à média do Sul da Ásia (62.9 horas) e de Oceania (54.7 horas), em contraste com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (12.5 horas) e a União Europeia (8.1 horas).

Os países do Caribe uma vez mais estão à frente da América do Sul e a Venezuela completamente defasada em relação ao restante dos países. Por fim, na estimação do custo global médio de exportação (*border compliance*) para cada país em dólares, a média da região é a mais elevada (US\$ 529.8), o Leste da Ásia e Pacífico US\$ 382.2 e Europa e Ásia Central US\$ 157.5; os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (US\$ 139.1) e a União Europeia (US\$ 85.2).

A ausência ou a limitação dos mecanismos de garantias são um dos principais entraves aos intercâmbios comerciais e aos fluxos de investimentos dentro da América do Sul.

3. As relações comerciais da América do Sul com a China e suas implicações nas relações comerciais do Brasil com América do Sul.

Além da reconfiguração da organização da produção internacional de bens, uma das maiores mudanças dos anos 2000 é o imponente crescimento do comércio internacional impulsionado pela China e a sua consolidação como potência econômica e geopolítica. A China se tornou o principal parceiro

378 Relatório do Banco Mundial que faz uma análise comparativa sobre a facilidade de se fazer negócios nos 190 países selecionados, apresentando classificações (ranking) e estimativas dos custos, prazos e trâmites requeridos para concretizar a compra-venda internacional.

comercial dos países desenvolvidos, o segundo parceiro da União Europeia e dos Estados Unidos; e de algumas economias em desenvolvimento, com especial destaque para América Latina e o Caribe por ser um importante importador de matérias-primas (CEPAL, 2014). A forte demanda e os processos especulativos elevaram os preços destas mercadorias a seus máximos históricos (CEPAL, 2014, pág. 40).

No documento *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China* (2018), a CEPAL destaca que o comércio entre a China e a América Latina e o Caribe teria apresentado uma leve melhora a partir de 2016, ainda longe do máximo histórico registrado em 2013, de US\$ 268 bilhões, que coincidiu com o fechamento do *superciclo* das matérias primas. Em 2017, a China representou 10% das exportações totais e 18% das importações totais da América Latina e o Caribe. No entanto, o padrão comercial da região não é homogêneo, existe uma marcada diferenciação entre América do Sul, de um lado, e o Caribe, América Central e, especialmente o México, de outro.

De acordo com o Observatório de Complexidade Econômica do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a América do Sul representou o 3,6% (US\$ 85,2 bi) das exportações totais e 6,1% (US\$ 95 bi) das importações totais da China em 2017. A composição das exportações sul-americanas à China consiste maioritariamente em bens primários. Por sua vez, o México, possui uma especialização produtiva baseada em bens industriais e mantém um crescente déficit comercial global com a China (CEPAL, 2018, p. 40).

Esse estudo da CEPAL sinaliza que o comércio da China com a região se caracteriza pela troca matéria prima por bens industriais, em maiores proporções do que com o resto do mundo³⁷⁹. Os principais países da região com os quais China tem déficit comercial são Brasil, Chile e Venezuela, e a pauta exportadora desses países para a China se concentra em petróleo, soja, minério

379 Os produtos primários representaram 72% das exportações totais para China em contraste com 27% para o resto do mundo. As manufaturas de baixa, média e alta tecnologia representam apenas 8% das exportações à China e 57% ao resto do mundo. Por outra parte, a importação de produtos de baixa, média e alta intensidade proveniente da China constituiu o 91 % das importações totais deste país para ALC.

de ferro e minério de cobre, os quais representaram 70% das compras totais da China oriundas de América Latina e do Caribe em 2016.

Com relação às importações sul-americanas originárias da China, os bens de capital que em 2003 representavam cerca de 30% se estabilizam em próximas a 45% depois de 2006. Os bens de consumo apresentam leve queda e os intermediários se mantêm estáveis durante todo o período. Em síntese, pode-se dizer que as exportações da América do Sul para China são matérias primas e bens intermediários; enquanto as importações, bens de capital, bens de consumo e bens intermediários.

Na relação de América do Sul com a China verifica-se um forte crescimento da participação das exportações entre 2000 e 2018, como se pode observar na Tabela I. No início do período, com uma participação média de 2%³⁸⁰, em 2010 com 12%, e em 2017 pouco mais de 18%³⁸¹. Entre um quinto e um quarto das exportações de Chile, Peru, Brasil e Uruguai tem como destino a China.

Tabela I: Participação relativa da China nas exportações dos países da América do Sul entre 2000 e 2018.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	3,03	4,22	4,25	8,28	7,61	7,86	7,47	9,26	9,08	6,59	8,51	7,27	6,34	7,26	6,52	9,11	7,66	7,41	-
Bolívia	0,38	0,37	0,56	0,70	1,04	0,71	0,84	1,16	1,88	2,47	3,00	3,68	2,68	2,62	3,38	5,34	6,68	5,11	-
Brasil	1,97	3,27	4,17	6,21	5,65	5,75	6,10	6,71	8,35	13,73	15,24	17,31	17,02	19,02	18,05	18,62	18,97	21,81	26,76
Chile	4,95	5,68	7,03	8,82	10,42	11,66	8,67	15,32	13,21	23,49	24,36	22,88	23,17	24,84	24,23	26,15	28,64	27,58	33,50
Colômbia	0,22	0,16	0,23	0,63	0,82	1,12	1,85	2,62	1,18	2,91	4,98	3,53	5,55	8,67	10,50	6,34	3,63	5,29	-
Equador	1,20	0,20	0,29	0,22	0,65	0,07	1,53	0,26	2,06	0,90	1,88	0,86	1,64	2,28	1,89	3,94	3,91	4,04	6,92
Guiana	0,18	0,24	0,33	0,08	0,23	0,87	2,38	1,31	1,50	1,39	0,81	0,64	0,94	0,53	1,96	1,68	1,24	1,49	1,49
Paraguai	0,27	0,45	0,81	1,33	1,44	2,11	0,55	1,16	1,51	0,69	0,53	0,39	0,58	0,60	0,51	0,36	0,25	0,32	0,29
Peru	6,99	6,24	7,80	7,50	9,78	10,87	9,55	10,83	11,94	15,25	15,18	15,03	16,92	17,28	18,22	21,95	23,39	26,28	-
Suriname ³⁸²	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,67	0,72	0,44	0,36	0,60	1,79	1,03	0,93	-	-
Venezuela ³⁸³	0,31	0,58	0,60	2,17	1,85	2,23	4,30	3,66	11,61	6,48	7,35	12,38	16,53	-	-	-	-	-	-

³⁸⁰ Sem contar Suriname por falta de dados.

³⁸¹ Sem contar Venezuela por falta de dados.

³⁸² Não tem dados disponíveis pela UN Comtrade.

³⁸³ Dados declarados pela China.

Uruguai ³⁸⁴	5,09	5,57	4,40	3,91	3,53	4,23	3,58	2,92	4,34	5,54	9,32	11,62	15,74	16,47	18,30	16,12	22,38	21,64
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Elaborado pelos autores.
UN Comtrade

Fonte:

Rocha e Bielschowsky (2018) avaliam que houve uma reconfiguração das relações centro-periferia na qual a América Latina estaria cada vez mais subordinada, a China seria um novo vínculo de dependência entre a periferia e as economias centrais e sua estratégia estaria centrada no IDE. Para tal, analisam as diferentes modalidades que a China utiliza para obter o acesso e controle de alguns produtos básicos: o petróleo, o ferro, o cobre e a soja.

No caso do petróleo, consiste na aquisição de direitos de empresas já estabelecidas na região por empresas públicas e financiamento com pagamentos em barris de petróleo, por bancos públicos³⁸⁵. No caso do ferro e do cobre, mediante IDE e importação; a América do Sul (especialmente Brasil, Peru, Chile) é a segunda região de origem das importações dessas mercadorias, depois da Oceania. A estratégia em relação à soja consiste na aquisição de empresas que possuem uma infraestrutura logística na região para comercializá-la e o arrendamento de terra produtora de soja por fundos de investimento estrangeiro.

Hiratuka (2018) demonstra estar de acordo com a avaliação de que as relações entre a China e a América Latina tem ganhado um novo formato, de majoritariamente comercial para intensificadamente financeira, com um forte aumento de IDE nos projetos de infraestrutura e setores da indústria manufatureira. Esta mudança teria relação com o modo padrão de desenvolvimento chinês implementado após a crise financeira internacional de 2007/2008:

(...) o forte crescimento baseado na expansão dos investimentos, impulsionados pela articulação entre urbanização e industrialização, acabou resultando em excesso de capacidade em vários setores industriais chineses, acelerando a pressão pela saída de capitais e

³⁸⁴ Participação calculada a partir dos dados extraídos do portal Uruguay XXI. Estes dados não incluem os dados relativos às Zonas Francas.

³⁸⁵ Entre 2001 e 2013 a China iniciou 23 projetos de investimento no setor petrolífero na América Latina. Em 2015, 13% das importações de petróleo e 8% do consumo interno da China, têm procedência latino-americana; 91% teve origem em Venezuela; Brasil e Colômbia.

por mudanças em direção a uma economia menos dependente da realização de investimentos no mercado interno. (HIRATUKA, 2018, p. 2).

Essa reconfiguração das relações entre as duas regiões apresenta oportunidades e desafios. De um lado, a complementariedade entre a estrutura de exportações da América do Sul e a demanda chinesa e os fluxos de investimento chinês em infraestrutura e na indústria manufatureira. Por outro lado, a competição da indústria chinesa com o setor manufatureiro sul-americano, o crescente atrelamento das economias sul-americanas aos ciclos econômicos chineses cujos efeitos foram sentidos em 2012 com a desaceleração da economia chinesa e seus efeitos nos preços das commodities.

O fluxo comercial da América do Sul com a China se caracteriza pela assimetria: por um lado, exportações muito concentradas em poucas commodities cujo financiamento e comercialização estão crescentemente controlados pela própria China, e, por outro lado, importações diversificadas de manufaturas de média e alta intensidade tecnológica (CEPAL, 2016, p. 43) o que apresenta uma tendência à deterioração dos termos de troca (MEDEIROS, 2015 p. 39). Esse padrão se apresenta como uma tendência de médio e longo prazo nas relações China-América do Sul, tendo em consideração que a China se tornou o principal sócio comercial da maioria dos países do continente³⁸⁶. O que leva às seguintes conclusões:

I. A China, ao mesmo tempo em que impulsiona a economia da região nos momentos ascendentes de seu ciclo econômico, age como fator desagregador da integração comercial e produtiva da América do Sul.

II. Nas duas últimas décadas, tanto durante o *superciclo* das commodities como em conjunturas menos favoráveis, não houve avanços significativos no desenvolvimento de novas cadeias regionais, acentuando a ambiguidade da relação com a China.

III. Fragmentação das organizações criam obstáculos para a negociação conjunta com terceiros. No caso das relações entre

386 Tabela 1: Posição da China e valor do comércio exterior com países da ALADI em 2015. (HIRATUKA, 2018, pág. 11).

América do Sul e China, estimulariam que as iniciativas fossem tratadas apenas bilateralmente, o que, em tese, aumenta a possibilidade de reforçar as características desintegradoras dos projetos de infraestrutura.

4. Análise das relações comerciais entre o Brasil e América do Sul entre 2000 e 2018.

A presente seção, consiste numa primeira análise descritiva e apresentação de algumas hipóteses das relações comerciais do Brasil com o mundo e com a América do Sul entre 2000 e 2018. No ano 2000, o principal parceiro comercial do Brasil eram os Estados Unidos, responsáveis pelos 24% das exportações totais. Essa participação cai em 2015 para 9,6% e recupera-se levemente em 2018. A China, por sua vez, passou da décima primeira posição em 2000, respondendo como destino por 2% do total das exportações brasileiras para a primeira posição em 2010, com o 15%, chegando a 27%, em 2018.

A Argentina continua entre os principais parceiros comerciais do Brasil, porém diminui sua participação de 11% em 2000 para 6% em 2018. O Chile, por outro lado, apresentou uma pequena melhora: de 2% em 2010 para 3% em 2018. Os países europeus que apareciam entre os principais parceiros foram o destino de 23% das exportações totais em 2000, 13,5% em 2010 e 10% em 2018. No caso da Europa, o bloco representou em 2000 30,7% (US\$16,8 bilhões) das exportações totais do Brasil, passou para 25,5% (US\$ 51,5 bilhões) em 2010 e caiu para 20% (US\$ 48,3 bilhões) em 2018³⁸⁷.

Com relação às importações, no ano 2000, 23% do total das mesmas eram originárias dos Estados Unidos, em 2010 caiu para 15% e em 2018 ficou em 16%. A China, por sua vez, que sequer aparecia entre as principais importadoras do Brasil no ano 2000, dobra sua participação nas importações totais brasileiras de 2010 (10%) a 2018 (19%). Argentina, principal parceiro

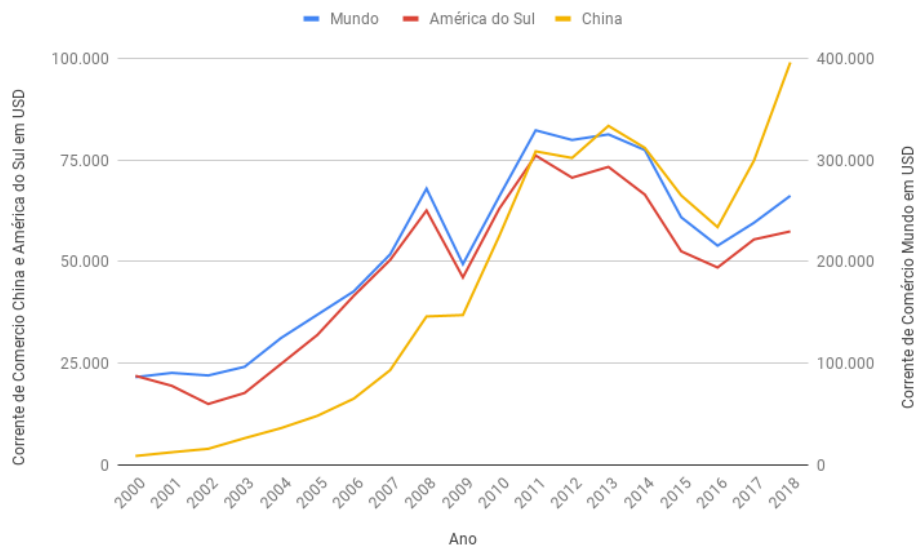
³⁸⁷ Estatísticas de comércio exterior, página do Ministério de Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

comercial na região, caiu para a metade na participação das importações, de 12% em 2000 para 6% em 2018. Europa em 2000 representava o 29% (US\$ 16,3 bilhões) das importações totais do Brasil, em 2010 cresceu em termos absolutos, porém diminuiu sua participação relativa, que foi de 25,4% (US\$ 46,4 bilhões) e em 2018 caiu em valores absolutos e relativos, passou para 23,3% (US\$ 42 bilhões).

No gráfico II, observa-se a corrente de comércio do Brasil com o mundo, América do Sul e China entre 2000 e 2018 em milhões de dólares. A tendência geral do comércio de Brasil com o mundo foi crescente entre 2000 e 2011, com uma queda em 2008-2009, como reflexo da crise financeira internacional. O comércio com a China teve um crescimento pronunciado entre 2009 e 2011, o que confirma que a relação com a China se fortaleceu após a crise financeira internacional, manteve-se entre 2011 e 2013, sofreu forte queda entre 2013 e 2016, seguida fortíssima retomada do crescimento em 2017 e 2018. No caso de América do Sul, percebe-se um forte crescimento de 2000 a 2008, queda em decorrência da crise financeira internacional, retomada do crescimento até 2011, estagnação entre 2011 e 2013 seguidos de queda de 2014 a 2016. Registrou-se uma recuperação entre 2017 e 2018, menor, porém, do que a da China e do mundo.

Gráfico II: Corrente de comércio do Brasil com o Mundo³⁸⁸, América do Sul e China entre 2000 e 2018 em milhões de US\$.

388 Sem América do Sul e sem China.



Fonte: MDIC
Elaboração dos autores

A tabela II apresenta a participação relativa da América do Sul nas exportações totais do Brasil, entre 2000 e 2018. Com exceção de 2000, o período em que o país mais exportou para a região foi entre 2005 e 2011- entre 18 e 19 % das exportações totais – e se manteve estável entre 2012 e 2017, em torno de 16%. Todos os países oscilam bastante, porém, pode-se constatar algumas tendências. Ao se observar a situação de cada país, percebe-se que a alguns deles registram um aumento das compras neste período seguido de uma diminuição, particularmente: Argentina, Equador, Venezuela. Outros aumentam sua participação no período, mas conseguem manter, como Peru, Colômbia e Bolívia. Por fim, alguns apresentaram tendência de aumento, como Paraguai e Uruguai.

Tabela II: Participação relativa da América do Sul³⁸⁹ no total das exportações brasileiras entre 2000 a 2017

ANO	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	TOTAL
2000	11,32	0,66	2,26	0,94	0,24	1,51	0,64	1,21	1,37	20,15
2001	8,60	0,57	2,32	1,04	0,36	1,24	0,49	1,10	1,88	17,61
2002	3,88	0,70	2,42	1,06	0,64	0,93	0,73	0,68	1,32	12,36
2003	6,24	0,50	2,58	1,03	0,49	0,97	0,67	0,55	0,83	13,85
2004	7,64	0,56	2,64	1,08	0,51	0,90	0,66	0,69	1,52	16,21
2005	8,38	0,49	3,06	1,19	0,55	0,8	0,79	0,72	1,88	17,87

389 Sem Guiana e Suriname.

2006	8,52	0,51	2,84	1,55	0,64	0,90	1,10	0,73	2,59	19,3
2007	8,97	0,53	2,65	1,46	0,41	1,03	1,03	0,80	2,94	19,82
2008	8,89	0,57	2,42	1,16	0,44	1,26	1,16	0,83	2,60	19,34
2009	8,36	0,60	1,74	1,18	0,42	1,10	0,97	0,89	2,36	17,61
2010	9,17	0,58	2,11	1,09	0,48	1,26	1,00	0,76	1,91	18,36
2011	8,87	0,59	2,12	1,01	0,36	1,16	0,88	0,85	1,79	17,63
2012	7,42	0,61	1,90	1,17	0,37	1,08	1,00	0,90	2,08	16,52
2013	8,10	0,63	1,85	1,06	0,34	1,24	0,89	0,86	2,00	16,97
2014	6,34	0,72	2,21	1,06	0,37	1,42	0,81	1,31	2,06	16,29
2015	6,70	0,78	2,08	1,11	0,35	1,29	0,95	1,43	1,56	16,24
2016	7,24	0,77	2,20	1,21	0,35	1,20	1,05	1,48	0,69	16,20
2017	8,09	0,69	2,31	1,15	0,38	1,22	1,03	1,08	0,22	16,17

Fonte: CEPAL
dos autores

Elaboração

Na participação de América do Sul nas importações do Brasil, identifica-se uma tendência decrescente a partir de 2006. A Argentina é o país que apresenta tendência decrescente ao longo do período. Já a participação de Bolívia e Chile caem a partir de 2006, mas se recuperaram nos últimos anos. Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai aumentaram sua participação em termos relativos.

Tabela III: Participação relativa da América do Sul³⁹⁰ no total das importações brasileiras entre 2000 e 2017

ANO	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela	TOTAL
2000	12,25	0,25	1,73	0,74	0,03	0,63	0,38	1,08	2,38	19,48
2001	11,16	0,46	1,52	0,34	0,03	0,54	0,41	0,90	1,34	16,71
2002	10,04	0,84	1,37	0,23	0,03	0,81	0,46	1,03	1,34	16,15
2003	9,67	1,08	1,70	0,20	0,04	0,98	0,49	1,11	0,57	15,84
2004	8,86	1,14	2,23	0,23	0,13	0,47	0,56	0,83	0,32	14,76
2005	8,48	1,34	2,37	0,19	0,12	0,43	0,62	0,67	0,35	14,58
2006	8,82	1,59	3,14	0,27	0,03	0,32	0,86	0,68	0,65	16,35
2007	8,63	1,33	2,87	0,35	0,03	0,36	0,83	0,65	0,29	15,33
2008	7,66	1,65	2,28	0,48	0,02	0,38	0,55	0,59	0,31	13,94
2009	8,83	1,29	2,09	0,44	0,03	0,46	0,38	0,97	0,46	14,96
2010	7,94	1,23	2,30	0,59	0,03	0,34	0,50	0,87	0,46	14,26
2011	7,47	1,27	2,01	0,61	0,04	0,32	0,61	0,78	0,56	13,66
2012	7,37	1,54	1,87	0,57	0,06	0,44	0,58	0,81	0,45	13,68
2013	6,87	1,68	1,80	0,61	0,06	0,43	0,74	0,74	0,49	13,42

390 Sem Guiana e Suriname.

2014	6,17	1,67	1,75	0,75	0,06	0,53	0,75	0,84	0,51	13,02
2015	6,00	1,46	1,99	0,69	0,07	0,52	0,73	0,71	0,40	12,57
2016	6,60	0,98	2,10	0,66	0,10	0,89	0,90	0,93	0,30	13,46
2017	6,26	0,85	2,29	0,96	0,09	0,75	1,07	0,88	0,26	13,41

Fonte: CEPAL
dos autores

Elaboração

Tabela IV: Assimetrias comerciais do Brasil com países da América do Sul de 2000 a
2018

ARGENTINA						BOLÍVIA					CHILE					COLÔMBIA					EQUADOR								
A	B	A+B	A-B	A/B		A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B				
2000	6,2	6,8	13,1	-0,6	0,91	2000	0,4	0,1	0,5	0,2	2,60	2000	1,2	1,0	2,2	0,3	1,29	2000	0,5	0,4	0,9	0,1	1,24	2000	0,1	0,0	0,2	0,1	7,19
2001	5,0	6,2	11,2	-1,2	0,81	2001	0,3	0,3	0,6	0,1	1,31	2001	1,4	0,8	2,2	0,5	1,61	2001	0,6	0,2	0,8	0,4	3,22	2001	0,2	0,0	0,2	0,2	12,02
2002	2,3	4,7	7,1	-2,4	0,49	2002	0,4	0,4	0,8	0,0	1,07	2002	1,5	0,6	2,1	0,8	2,26	2002	0,6	0,1	0,7	0,5	5,89	2002	0,4	0,0	0,4	0,4	26,11
2003	4,6	4,7	9,2	-0,1	0,98	2003	0,4	0,5	0,9	-0,2	0,70	2003	1,9	0,8	2,7	1,1	2,30	2003	0,8	0,1	0,9	0,7	7,63	2003	0,4	0,0	0,4	0,3	18,89
2004	7,4	5,6	13,0	1,8	1,33	2004	0,5	0,7	1,3	-0,2	0,76	2004	2,6	1,4	4,0	1,2	1,83	2004	1,0	0,1	1,2	0,9	7,28	2004	0,5	0,1	0,6	0,4	5,98
2005	9,9	6,2	16,2	3,7	1,59	2005	0,6	1,0	1,6	-0,4	0,59	2005	3,6	1,7	5,4	1,9	2,08	2005	1,4	0,1	1,5	1,3	10,25	2005	0,6	0,1	0,7	0,6	7,07
2006	11,7	8,1	19,8	3,7	1,46	2006	0,7	1,4	2,1	-0,7	0,48	2006	3,9	2,9	6,8	1,0	1,37	2006	2,1	0,2	2,4	1,9	8,63	2006	0,9	0,0	0,9	0,8	28,87
2007	14,4	10,4	24,8	4,0	1,39	2007	0,9	1,6	2,5	-0,8	0,53	2007	4,3	3,5	7,7	0,8	1,23	2007	2,3	0,4	2,8	1,9	5,48	2007	0,7	0,0	0,7	0,6	21,85
2008	17,6	13,3	30,9	4,3	1,33	2008	1,1	2,9	4,0	-1,7	0,40	2008	4,8	4,0	8,7	0,8	1,21	2008	2,3	0,8	3,1	1,5	2,77	2008	0,9	0,0	0,9	0,8	20,62
2009	12,8	11,3	24,1	1,5	1,13	2009	0,9	1,6	2,6	-0,7	0,56	2009	2,7	2,7	5,3	0,0	0,99	2009	1,8	0,6	2,4	1,2	3,17	2009	0,6	0,0	0,7	0,6	15,40
2010	18,5	14,4	33,0	4,1	1,28	2010	1,2	2,2	3,4	-1,1	0,52	2010	4,3	4,2	8,4	0,1	1,02	2010	2,2	1,1	3,3	1,1	2,04	2010	1,0	0,1	1,0	0,9	17,20
2011	22,7	16,9	39,6	5,8	1,34	2011	1,5	2,9	4,4	-1,4	0,53	2011	5,4	4,5	10,0	0,9	1,19	2011	2,6	1,4	4,0	1,2	1,86	2011	0,9	0,1	1,0	0,8	9,80
2012	18,0	16,4	34,4	1,6	1,09	2012	1,5	3,4	4,9	-2,0	0,43	2012	4,6	4,2	8,8	0,4	1,10	2012	2,8	1,3	4,1	1,6	2,24	2012	0,8	0,1	1,0	0,8	6,75
2013	19,6	16,5	36,1	3,2	1,19	2013	1,5	4,0	5,6	-2,5	0,38	2013	4,5	4,3	8,8	0,2	1,04	2013	2,6	1,5	4,0	1,1	1,75	2013	0,8	0,1	1,0	0,7	5,82
2014	14,3	14,1	28,4	0,1	1,01	2014	1,6	3,8	5,4	-2,2	0,42	2014	5,0	4,0	9,0	1,0	1,24	2014	2,4	1,7	4,1	0,7	1,39	2014	0,8	0,1	1,0	0,7	5,76
2015	12,8	10,3	23,1	2,5	1,24	2015	1,5	2,5	4,0	-1,0	0,59	2015	4,0	3,4	7,4	0,6	1,17	2015	2,1	1,2	3,3	0,9	1,78	2015	0,7	0,1	0,8	0,5	5,65
2016	13,4	9,1	22,5	4,3	1,48	2016	1,4	1,3	2,8	0,1	1,06	2016	4,1	2,9	7,0	1,2	1,42	2016	2,2	0,9	3,1	1,3	2,46	2016	0,7	0,1	0,8	0,5	4,54
2017	17,6	9,4	27,1	8,2	1,87	2017	1,5	1,3	2,8	0,2	1,17	2017	5,0	3,5	8,5	1,6	1,46	2017	2,5	1,4	4,0	1,1	1,74	2017	0,8	0,1	1,0	0,7	6,37
2018	15,0	11,1	26,0	3,9	1,35	2018	1,5	1,6	3,1	-0,2	0,89	2018	6,4	3,4	9,8	3,0	1,89	2018	2,8	1,7	4,5	1,1	1,63	2018	0,9	0,1	1,0	0,8	8,06

PARAGUAI					PERU					URUGUAI					VENEZUELA					AMÉRICA DO SUL									
A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B	A	B	A+B	A-B	A/B					
2000	0,8	0,4	1,2	0,5	2,37	2000	0,4	0,2	0,6	0,1	1,68	2000	0,7	0,6	1,3	0,1	1,11	2000	0,8	1,3	2,1	-0,6	0,57	2000	11,1	10,9	22,0	0,2	1,02
2001	0,7	0,3	1,0	0,4	2,40	2001	0,3	0,2	0,5	0,1	1,25	2001	0,6	0,5	1,1	0,1	1,28	2001	1,1	0,7	1,8	0,3	1,47	2001	10,2	9,3	19,5	1,0	1,10
2002	0,6	0,4	0,9	0,2	1,46	2002	0,4	0,2	0,7	0,2	2,01	2002	0,4	0,5	0,9	-0,1	0,85	2002	0,8	0,6	1,4	0,2	1,26	2002	7,4	7,6	15,1	-0,2	0,98
2003	0,7	0,5	1,2	0,2	1,49	2003	0,5	0,2	0,7	0,3	2,09	2003	0,4	0,5	0,9	-0,1	0,75	2003	0,6	0,3	0,9	0,3	2,21	2003	10,1	7,7	17,8	2,5	1,32
2004	0,9	0,3	1,2	0,6	2,93	2004	0,6	0,3	1,0	0,3	1,82	2004	0,7	0,5	1,2	0,1	1,28	2004	1,5	0,2	1,7	1,3	7,38	2004	15,6	9,3	24,9	6,3	1,68
2005	1,0	0,3	1,3	0,6	3,02	2005	0,9	0,5	1,4	0,5	2,04	2005	0,9	0,5	1,3	0,4	1,73	2005	2,2	0,3	2,5	2,0	8,70	2005	21,3	10,7	32,0	10,6	1,98
2006	1,2	0,3	1,5	0,9	4,17	2006	1,5	0,8	2,3	0,7	1,92	2006	1,0	0,6	1,6	0,4	1,64	2006	3,6	0,6	4,2	3,0	6,03	2006	26,7	14,9	41,6	11,8	1,79
2007	1,6	0,4	2,1	1,2	3,80	2007	1,6	1,0	2,7	0,6	1,64	2007	1,3	0,8	2,1	0,5	1,64	2007	4,7	0,3	5,1	4,4	13,66	2007	31,8	18,6	50,4	13,3	1,71
2008	2,5	0,7	3,1	1,8	3,78	2008	2,3	1,0	3,3	1,3	2,40	2008	1,6	1,0	2,7	0,6	1,61	2008	5,2	0,5	5,7	4,6	9,56	2008	38,3	24,3	62,6	14,0	1,58
2009	1,7	0,7	2,3	1,0	2,56	2009	1,5	0,5	2,0	1,0	3,07	2009	1,4	1,2	2,6	0,1	1,10	2009	3,6	0,5	4,1	3,1	6,70	2009	26,9	19,2	46,1	7,8	1,40
2010	2,5	0,6	3,1	2,0	4,35	2010	2,0	0,9	2,9	1,1	2,23	2010	1,5	1,6	3,1	0,0	0,97	2010	3,9	0,6	4,4	3,3	6,63	2010	37,1	25,9	63,0	11,1	1,43
2011	3,0	0,6	3,6	2,4	4,86	2011	2,3	1,4	3,6	0,9	1,65	2011	2,2	1,8	3,9	0,4	1,24	2011	4,6	0,8	5,4	3,8	5,51	2011	45,2	30,9	76,1	14,3	1,46
2012	2,6	0,7	3,3	1,9	3,66	2012	2,4	1,3	3,7	1,1	1,88	2012	2,2	1,8	4,0	0,4	1,20	2012	5,1	1,3	6,3	3,8	3,99	2012	40,0	30,6	70,6	9,4	1,31
2013	3,0	1,0	4,0	2,0	2,88	2013	2,1	1,8	3,9	0,4	1,21	2013	2,1	1,8	3,8	0,3	1,17	2013	4,8	1,2	6,0	3,7	4,11	2013	41,1	32,2	73,3	8,9	1,28
2014	3,2	1,2	4,4	2,0	2,64	2014	1,8	1,7	3,5	0,1	1,06	2014	2,9	1,9	4,9	1,0	1,54	2014	4,6	1,2	5,8	3,5	3,95	2014	36,6	29,8	66,5	6,8	1,23
2015	2,5	0,9	3,4	1,6	2,80	2015	1,8	1,3	3,1	0,6	1,45	2015	2,7	1,2	3,9	1,5	2,24	2015	3,0	0,7	3,7	2,3	4,39	2015	31,0	21,5	52,6	9,5	1,44
2016	2,2	1,2	3,4	1,0	1,82	2016	1,9	1,2	3,2	0,7	1,58	2016	2,7	1,3	4,0	1,5	2,14	2016	1,3	0,4	1,7	0,9	3,07	2016	30,0	18,5	48,6	11,5	1,62
2017	2,6	1,1	3,8	1,5	2,34	2017	2,2	1,6	3,9	0,6	1,39	2017	2,3	1,3	3,7	1,0	1,77	2017	0,5	0,4	0,9	0,1	1,20	2017	35,2	20,2	55,5	15,0	1,74
2018	2,9	1,2	4,1	1,8	2,55	2018	2,2	1,8	4,0	0,3	1,19	2018	3,0	1,2	4,2	1,8	2,59	2018	0,6	0,2	0,7	0,4	3,38	2018	35,2	22,2	57,4	13,0	1,59

A tabela IV apresenta a intensidade da assimetria comercial por meio da razão entre as exportações e as importações. Na Tabela acima, organizada a partir de dados fornecidos do MDIC, se observam as relações comerciais do Brasil outras nove economias sul-americanas (todas, exceto Guiana e Suriname). As colunas representam as exportações (A), as importações (B), o saldo

comercial (A–B), a corrente de comércio (A+B) e a cobertura ou assimetria comercial (A/B)³⁹¹.

A assimetria comercial do Brasil com a Argentina alcançou um nível máximo em 2005 (1,59) e, desde então, foi diminuindo paulatinamente, em um cenário de ampliação das transações, até o mínimo em 2014 (1,01). Já depois de 2014, percebe-se um claro movimento no sentido contrário: redução do comércio binacional (queda de 35% nas vendas e nas compras) e aumento do saldo a favor do Brasil. A assimetria comercial chegou a 1,87 em 2017 e a 1,35 em 2018. Com a Bolívia, mantém-se o único déficit periódico do Brasil, com exceção de 2016 e 2017, graças às importações de gás natural por meio do gasoduto GASBOL³⁹². Tanto as vendas como as compras foram bastante ampliadas no período analisado.

Com o Chile, depois de 2003 (2,30), nota-se uma marcada redução das disparidades. Em 2009, o Brasil inclusive chegou a ser deficitário e, depois disso, a situação se aproximou muito da simetria comercial em 2013 (1,04). Novamente, apesar do aumento dos intercâmbios, observa-se uma marcada piora na cobertura nos anos recentes, sendo 1,89 em 2018. As relações com a Colômbia demonstram um cenário satisfatório depois de 2005 (10,25), com a intensificação das relações e a diminuição das assimetrias. O mínimo de 1,39 em 2014 deu lugar ao 1,63 de 2018. O caso do Equador é parecido, apesar dos valores serem inferiores. Mesmo com a grande assimetria atual, a ampla vantagem brasileira foi reduzida depois de 2006 (28,87), alcançando o mínimo em 2016 (4,54), voltando a subir para 8,06, em 2018.

391 As exportações, as importações, o saldo e a corrente de comércio estão expressados em dólares. A cobertura é medida por uma unidade que é a razão entre exportações e importações. A este número resultado da divisão de A por B pode-se chamar de intensidade da assimetria comercial.

392 Construído entre 1997 e 2010, o Gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL) conecta o território boliviano com Corumbá, Campo Grande e Campinas, antes de bifurcar-se para o Sul (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) e para o Sudeste (São Paulo, Santos, Belo Horizonte e Rio de Janeiro). Possui 3150 km de extensão. A operadora no Brasil é a Transportadora Brasileira Gasoduto (TBG), sociedade anônima com participação acionária da Petrobras (51%), da inglesa *British Petroleum* e da anglo-australiana *BHP Billiton* (29%) – a maior mineradora do mundo –, da privada boliviana Transredes (12%), da estadunidense *Enron* (4%) e da anglo-holandesa *Shell* (4%).

O comércio brasileiro com o Paraguai revela pico de aumento da assimetria em 2011 (4,86), com melhoras nos anos seguintes e mínima em 2016 (1,82). Seguindo a tendência generalizada, em 2018 a cobertura chegou a 2,55. O balanço dos intercâmbios com o Peru aponta contínuo avanço após 2009 (3,07), praticamente alcançando o equilíbrio das relações comerciais em 2014 (1,06). O quadro de crescente comércio também teve ampliação das assimetrias comerciais, mas se manteve satisfatório até 2018 (1,19). Com o Uruguai, o auge do desequilíbrio comercial brasileiro havia sido em 2005 (1,73). Desde então, houve melhoras até 2013 (1,17), chegando até a ocorrer um déficit para o Brasil, em 2010. No entanto, os números retrocederam para o atual quadro de alto desequilíbrio em 2018 (2,59).

Por fim, as assimetrias comerciais entre o Brasil e a Venezuela caíram fortemente a partir de 2007 (13,66), alcançando o nível mais baixo em um ambiente de expansão das relações em 2012 (3,99). Nos anos seguintes, em um cenário de drástica diminuição dos intercâmbios (a corrente de comércio caiu de US\$ 6 bilhões em 2013 para US\$ 700 milhões em 2018), a assimetria manteve-se elevada.

É possível reafirmar, portanto, que o saldo brasileiro com os países da América do Sul até 2014 caiu. Isto ocorreu, inclusive, em termos nominais. O saldo em 2014 (US\$ 6,8 bilhões) foi o mais baixo desde 2004 (US\$ 6,3 bilhões). No mesmo ano, a assimetria com a região foi a menor desde 2003. O Brasil jamais havia importado tanto de Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Ao mesmo tempo, nota-se que em 2014 as assimetrias com Argentina, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela eram as menores nos últimos 12 anos. Depois disso, o quadro claramente apresentou retrocesso na maioria dos casos. Essa piora ocorreu em um cenário de diminuição do comércio em termos absolutos (puxado principalmente pelas fortes quedas dos intercâmbios com Argentina e Venezuela).

Considerações finais

Neste artigo foram compilados dos dados do comércio entre o Brasil e a América do Sul desde 2000. Pode-se verificar que houve forte crescimento no período 2003-2011 que coincidiu com a maior parte do superciclo das commodities.

Os próximos passos de pesquisa em andamento debaterão outros fatores não discutidos nesse primeiro artigo, como o protagonismo da política externa brasileira as políticas públicas que tiveram como objetivo dinamizar o comércio intrarregional e diminuir as assimetrias em relação aos países vizinhos (o Programa de Substituição Competitiva das Importações, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, entre outros).

Mesmo a título de conclusões preliminares, pode-se afirmar que a diminuição de US\$ 18,7 bilhões da corrente de comércio entre o Brasil e a América do Sul entre 2011 (US\$ 76,1 bilhões) e 2018 (US\$ 57,4 bilhões) foram consequência da queda das trocas do país com apenas dois parceiros. O total comércio bilateral do Brasil com a Argentina passou de US\$ 39,6 bilhões em 2011 para US\$ 26 bilhões em 2018 (queda de US\$ 13,6 bilhões) e Venezuela passou de 5,4 bilhões em 2011 para apenas US\$ 700 milhões em 2018 (queda de US\$ 4,7 bilhões). A queda acumulada pelos dois países no período correspondeu a 19 bilhões enquanto o comércio do Brasil com os países da América do Sul exceto Argentina e Venezuela apresentou um pequeno crescimento de US\$ 300 milhões. Diferente de outros períodos que houve crises internas na Argentina e na Venezuela e queda no comércio do Brasil com esses parceiros, como em 2002 e 2003, nos últimos anos não tem havido definição de políticas conjuntas para a recuperação do comércio, consoante com um quadro de omissão generalizada do Brasil em relação à política regional. Na próxima etapa da pesquisa também serão analisadas as formulações da política externa brasileira para a região e revisada a bibliografia sobre a conceptualização da América do Sul e debatida sua institucionalidade via Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL, DOING BUSINESS 2019, Training for Reform. Washington DC, 2019. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/>

BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. London: CEPR, 2012. (Policy Insight n.64)

BLYDE, Juan S. Fábricas Sincronizadas: A América Latina e o Caribe na Era das Cadeias Globais de Valor. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2014.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago de Chile, 2014.

____ Horizontes 2030 A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável (LC/G.2660/Rev.1), Cidade de México, 2016.

____ Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China (LC/TS.2018/6), Santiago de Chile, 2018.

HIRATUKA, C. Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL, 2018. (Texto para Discussão, IE/Unicamp, n 339).

MEDEIROS, C. A.; CINTRA M. R. V.P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 1 (138), janeiro-março/2015.

ROCHA, F.F. BIELSCHOWSKY, R. La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. Revista de la CEPAL Nº126 (LC/PUB.2018/26-P), Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), Diciembre de 2018.

SÁNCHEZ, J. Ricardo JAIMURZINA, Azhar e CHAUVET, Pablo, Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina. Edición Nº 347 - número 3 / 2016.

Bases de dados consultadas

ALADI, <http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>

CEPALSTAT, <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>

MINISTÉRIO DE ECONOMIA, COMEX STAT
<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTIONS, <https://wits.worldbank.org/>

OBSERVATÓRIO DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA DO MIT
<https://atlas.media.mit.edu/en/>

Economia Política (Internacional) do Mar: *sea power* e o desenvolvimento das nações

Thauan Santos³⁹³

Resumo

O presente trabalho tem como principal objetivo destacar a relevância do mar no desenvolvimento das nações em diferentes momentos da história. Para tal, fará uma breve discussão teórica acerca do conceito de *sea power* (poder marítimo), a partir do debate entre Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis. Sua justificativa se deve ao fato de o mar nem sempre ser reconhecido como um meio geopolítico fundamental de acesso a mercados e recursos.

Analisa-se a importância do debate teórico-conceitual sobre poder marítimo a partir da teoria da hegemonia (sistêmica) do *long cycle*, de George Modelski e William Thompson. Essa escolha metodológica se deve ao fato de os autores focarem justamente sobre a evolução histórica do *sea power* na política global. Destaca-se a influência da proposta teórica de Nikolai D. Kondratieff, base analítica da proposta dos dois autores.

Partindo-se do pressuposto que o mar representa uma via de expansão da soberania dos Estados para além de suas fronteiras nacionais e do poder naval, conclui-se que a economia política (internacional) do mar deve considerar fatores econômicos, políticos, estratégicos e geográficos. Sendo assim, ela é necessária à plena compreensão da dinâmica geopolítica e de desenvolvimento das nações nos mais diferentes períodos históricos.

Palavras-chave: Economia do Mar, *Sea Power*, Poder Marítimo, Desenvolvimento, Geopolítica.

1. Introdução

³⁹³ Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN) e Líder do Grupo de Economia do Mar (GEM/EGN).

O mar desempenhou (e segue desempenhando) diferentes papéis no desenvolvimento das sociedades e das nações nos mais distintos períodos históricos. Ora sendo fonte uma imediata de sobrevivência, provendo alimentos, ora sendo uma via de transporte local, regional e/ou global, o domínio dos mares e oceanos acabou permitindo que diferentes países expandissem sua soberania (ou seu domínio) para além de suas fronteiras nacionais.

Tendo como principal objetivo destacar a relevância do mar no desenvolvimento das nações em diferentes momentos da história, o presente artigo destaca o papel do poder marítimo nesse contexto. Sua justificativa se deve ao fato de o mar nem sempre ser reconhecido como um meio geopolítico fundamental de acesso a mercados e recursos, sendo, muitas vezes, ignorado como recurso essencial à dinâmica econômica, social e cultural das sociedades.

Portanto, e apresentando um recorte analítico ocidental, seja pelos autores selecionados, seja pelos países considerados, o trabalho terá a seguinte estrutura: após essa breve introdução, na seção 2 será realizada uma discussão conceitual acerca do “poder marítimo” (*sea power*). Para tal, serão analisadas as contribuições de Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis, considerando-se, particularmente, a interpretação de cada um dos autores selecionados e sua interface com a promoção do desenvolvimento das nações. Ao final, será apresentada uma tabela-síntese comparativa autoral destacando determinadas características pessoais e de pensamento de cada um deles.

Em seguida, a seção 3 apresenta o *link* entre “mar” e “teoria da hegemonia do *long cycle*”. A perspectiva proposta é baseada em Modelski e Thompson (1988) que, influenciados por Nikolai D. Kondratieff, destacam a evolução histórica do *sea power* na política global. Sendo, para os autores, o *seapower* uma condição de participação ativa na política global, serão analisados os cinco longos ciclos, destacando suas guerras globais relacionadas, bem como os principais poderes globais e seu grande poder mundial. A criação de uma figura-síntese autoral apresenta a evolução temporal dos diferentes ciclos, destacando suas particularidades.

Por fim, serão apresentadas algumas considerações finais, seguidas das referências bibliográficas utilizadas. Nelas, constam principalmente livros e artigos científicos dos autores supracitados, bem como demais publicações que avaliam suas obras. Conforme mencionado, destaca-se a influência ocidental na seleção dos autores, dos países analisados e das referências – o que, certamente, cria um viés particular ao estudo em questão.

2. Poder Marítimo

Não existe uma única definição sobre o conceito de poder marítimo (ALMEIDA, 2008; TILL, 2009). De acordo com *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*:

“Sea power’ refers to the power exerted by a state through its capacity to use the sea for both military and civilian purposes. The ability to use the seas for transport and other civilian purposes such as fishing and, more recently, exploitation of resources on or under the sea bed has generated considerable debate. This has resulted in the notion that military power deployed at or from the sea is the key component of a state’s sea power” (GROVE, 2017)³⁹⁴.

Diante da abrangência e da diversidade de interpretações do conceito de *sea power* (poder marítimo), a presente seção o analisará a partir do debate entre Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis. Contudo, considerando a quantidade de trabalhos que cada um dos autores mencionados possui, o principal objetivo dessa análise é apresentar como cada um deles interpreta o poder marítimo, destacando seus potenciais na promoção do desenvolvimento das nações.

Alfred T. **Mahan** (1840-1914) é considerado o primeiro grande autor a discutir tal conceito³⁹⁵ e teve como foco compreender como a Grã-Bretanha estabelece seu império colonial, a partir do *domínio dos mares*. Pelo período histórico em que escreve, o almirante se torna uma grande influência,

³⁹⁴Ver: <http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-294>.

³⁹⁵ Apesar disso, não chega propriamente a defini-lo.

especialmente se considerada a busca por novas colônias e zonas de influência no contexto da I Guerra Mundial. Como metodologia de sua pesquisa, destaca-se o uso da História como ferramenta e de analogias entre guerra terrestre e naval (VIOLANTE, 2015).

Em suas diferentes obras, fica evidente a estreita relação sugerida entre “poder marítimo” e “desenvolvimento das nações” (MAHAN, 1890, 1892, 1911). Considerada sua obra mais relevante, “*The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*”, publicada em 1890, considera as guerras ocorridas no mar no período delimitado pelo título e destaca a existência de seis elementos que influenciam o poder marítimo, a saber: (i) posição geográfica; (ii) conformação física; (iii) extensão territorial (inclui recursos e clima); (iv) tamanho da população; (v) caráter nacional; e (vi) tipo de política governamental.

Relativamente à natureza do *sea power*, o autor destaca que é composta por dois componentes distintos: interesses marítimos e poder naval. Os interesses marítimos consideram valores sociais e econômicos, enquanto o poder naval consideraria valores políticos e militares. Destaca-se, ainda, que Mahan afirma que os regimes de governos, bem como suas instituições, afetam o poder marítimo (SILVA, 2017).

Julian S. **Corbett** (1854-1922) é um geoestrategista, advogado e historiador naval britânico, cuja maior contribuição para o conceito de *sea power* foi o destaque dado à importância das “linhas de passagem e comunicação” marítimas como “preocupação da estratégia naval”, bem como o controle das linhas como essência do “comando do mar”³⁹⁶. O autor “[d]efendeu que o objeto da guerra naval deve sempre ser, direta ou indiretamente, a conquista do Comando do Mar ou a prevenção para que o inimigo não o obtenha” (SILVA, 2017, p. 74-75); o comando do mar, por sua vez, pode ser entendido como o controle das comunicações marítimas com fins comerciais e/ou militares.

Assim como seu contemporâneo Mahan, Corbett está entre os teóricos da estratégia marítima e naval mais conhecidos – com diferentes trabalhos sobre

³⁹⁶ Clara a influência de Mahan.

poder marítimo ao final do século XIX; contudo, à diferença de Mahan, que foi influenciado por Antoine Henri Jomini (1779-1869), Corbett foi influenciado por Carl von Clausewitz (1780-1831) – ambos teóricos da guerra terrestre, mas que não chegaram a considerar as particularidades da guerra no mar propriamente ditas (VIOLANTE, 2015).

Sendo influenciado por John K. Laughton, Alfred T. Mahan, Phillip Colomb e Julian S. Corbett, o almirante e historiador Herbert W. **Richmond** (1871-1946) também destaca a relevância da história na compreensão do poder marítimo (*sea power*) britânico³⁹⁷. Assim como Mahan, o autor reforça em suas diferentes obras a relevância que o domínio do mar teve sobre o desenvolvimento do país (RICHMOND, 1928, 1930, 1931, 1932, 1934, 1940, 1941). Sem dúvidas, e por focar no Reino Unido (UK, sigla em inglês), o controle sobre rotas marítimas comerciais também foi centro de discussão de suas obras.

Em 1946, o autor escreve “*Statesmen and Sea Power*”, considerado sua principal obra, destacando que o poder marítimo era composto por elementos de natureza material e de natureza moral, tendo como objetivo principal controlar as linhas de comunicação – além de proteger o comércio marítimo do Estado³⁹⁸. Diferentemente de Mahan:

(i) Richmond não apenas explicou, mas conceituou “poder marítimo” como sendo uma modalidade do poder nacional relacionada ao comando³⁹⁹ do mar, constituindo o “poder de controlar as movimentações nos mares, impedindo que o opositor recebesse os bens necessários à sobrevivência de seu povo e suas forças militares pelo mar” (ALMEIDA, 2011, p. 146);

³⁹⁷ Vale destacar, contudo, que o autor afirmava que “nada é mais claro que a interdependência entre eles [o poder marítimo e o poder terrestre], nada é mais incorreto ou discutível que atribuir o sucesso a um ou a outro poder separadamente” (RICHMOND, 1928, p. 77 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 144).

³⁹⁸ Influência de Alfred T. Mahan tanto sobre o objetivo do *sea power* quanto sobre a relevância dada à proteção das linhas de comércio. A relevância do comércio era tamanha, que Richmond chega a concluir que, na história, diferentes lutas no mar se deram justamente por disputas comerciais.

³⁹⁹ Clara influência de Julian S. Corbett e Almirante Philip Colomb.

- (ii) suas obras não foram muito discutidas no Brasil – apesar de diferentes livros estrangeiros que analisam suas contribuições (ALMEIDA, 2008); e
- (iii) Richmond destacava apenas três elementos (interdependentes) do poder marítimo, a saber: comércio marítimo e Marinha Mercante; forças de combate; e bases e possessões⁴⁰⁰.

Geoffrey **Till** (1945-), por sua vez, é um historiador naval e estrategista britânico que segue contribuindo com o debate. Diferentemente dos demais autores debatidos, e conforme já citado, o autor faz menção ao conceito por meio de uma única palavra “*seapower*”, afirmando se tratar de um conceito relativo. Relativizando as diferentes interpretações para “*sea*”, “*power*” e as duas palavras em conjunto, Till (2009) destaca que o mar tem historicamente quatro atributos distintos, sendo: (i) recurso (foca na pesca); (ii) transporte e comércio; (iii) meio de informação e disseminação (consciente e inconscientemente) de ideias; e (iv) domínio (foca na defesa e nas colônia).

No que se refere aos elementos do *seapower*, Till (2009, p. 83) afirma que “*Seapower is the product of an amalgam of interconnected constituents that are difficult to tease apart*”. Apesar disso, assim como Mahan, destaca seis elementos constitutivos, a saber: (i) *maritime people*, sociedade e governo; (ii) geografia marítima; (iii) recursos; (iv) economia marítima; (v) outros meios (*landpower*, *airpower*, operações conjuntas e operações de coalizão); e (vi) doutrina.

No entanto, na mesma obra mencionada fica evidente o destaque dado não apenas à questão econômica, mas, inclusive, tecnológica. Baseando-se sobre os elementos do poder marítimo de Mahan, também fica evidente a redução da importância dos elementos geográficos, como conformação física, extensão territorial e caráter da população (VIOLANTE, 2015).

Por fim, James G. **Stavridis** (1955-), em seu livro “*Sea Power: The History and Geopolitics of the World’s Oceans*”, destaca que “*the oceans drive*

⁴⁰⁰ “Ao contrário de Mahan, que privilegiava a geopolítica, Richmond pouco dela utilizou-se, preferindo se ater a considerações estratégico-militares” (ALMEIDA, 2011, p. 149).

the international system” (2017, p. 4-5). No livro, o almirante (atualmente da reserva) apresenta experiências pessoais e uma perspectiva geopolítica dos oceanos (Pacífico, Atlântico, Índico e Ártico) e mares (Mediterrâneo, Sul da China, Caribe e *Outlaw*)⁴⁰¹, além de propor uma estratégia nacional e um plano concreto para a política externa dos Estados Unidos (EUA) sobre essas principais regiões. Por se tratar de um livro mais recente, aborda algumas questões mais atuais, como o expansionismo marítimo da China, os programas de mísseis nucleares da Coreia do Norte e outros desafios globais, como a pirataria, poluição, *overfishing* e preocupações ambientais.

De acordo com Combes (2018, p. 55), para Stavridis (2017) “*‘sea power’ is used in two senses: naval strength delivered from the sea and as a descriptive noun for a state that has this naval strength*”. Apresentando a perspectiva marítima dos EUA, percebe-se a influência de Mahan em sua obra, bem como o destaque dado ao papel da tecnologia – como *drones* e componentes cibernéticos (OLIVEIRA, 2018).

“O interessante dessa discussão [entre os autores] será o confronto de duas concepções distintas, a norte-americana, expansiva e agressiva, enquanto a britânica, já influenciada pelo surgimento de novos concorrentes, preocupada em manter o já obtido” (ALMEIDA, 2008, p. 3). É necessário considerar, contudo, que os autores analisados avaliam e consideram diferentes períodos históricos em suas obras, com, por exemplo, “Richmond procurando evitar com suas idéias o declínio inevitável do Poder Marítimo britânico após a Grande Guerra de 1914 e Mahan respaldando e justificando a expansão dos Estados Unidos da América” (*Ibid.*, p. 7). Margaret T. Sprout (1973), por exemplo, refere-se a Mahan como “evangelista do poder naval”, evidenciando seu dogmatismo⁴⁰².

⁴⁰¹ Stavridis (2017) apresenta, em seus capítulos, os diferentes oceanos e mares em ordem de extensão, dando especial destaque à relevância geopolítica do Oceano Índico no século XXI (por concentrar quase 1/2 do *shipping* mundial e por cerca de 2/3 do suprimento de petróleo global passar por essa rota marítima). Diferentes resenhas sobre o livro destacam a maneira informal e a citação a poucas referências relevantes na obra (IKESHIMA, 2018; SATTERFIELD, 2017).

⁴⁰² De modo similar, Silva (2017, p. 69) destaca uma das características do autor era “buscar em sua religiosidade elementos para orientação de sua visão política. Mahan via no cristianismo uma fonte de justificativas (ou explicações) para o comportamento de indivíduos e, de forma análoga, de seu Estado”.

Dessa maneira, e visando a prover um quadro comparativo, a **Tabela 1** apresenta uma síntese dos autores analisados considerando determinadas características. Com base nas obras citadas, busca-se apresentar informações pessoais (período de vida, país de origem, e profissão/patente) e de pensamento (elementos do *sea power*, natureza do *sea power*, e contribuição para o *sea power*).

Tabela 1. Síntese comparada do conceito de *sea power*, autores selecionados

Autor	Período de vida	País de origem	Profissão / patente	Elementos do <i>sea power</i>	Natureza do <i>sea power</i>	Contribuição para o <i>sea power</i>
Alfred T. Mahan	1840-1914	EUA	Almirante e historiador naval	6 elementos (posição geográfica; conformação física; extensão territorial; tamanho da população; caráter nacional; e tipo de política governamental)	Interesses marítimos e poder naval	Cria o conceito (polissêmico) de <i>sea power</i> , fortemente baseado na História
Julian S. Corbett	1854-1922	UK	Geoestrategista, advogado e historiador naval	-	Interdependência com <i>land sea</i>	Controle das linhas de passagem e comunicação marítimas como a essência do comando do mar
Herbert W. Richmond	1871-1946	UK	Almirante e historiador naval	3 elementos (comércio marítimo e Marinha Mercante; forças de combate; e bases e possessões)	Material e moral	<i>Sea power</i> como poder para controlar movimentos no mar
Geoffrey Till	1945-	UK	Historiador naval e estrategista	6 elementos (<i>maritime people</i> , sociedade e governo; geografia marítima; recursos; economia marítima; outros meios; e doutrina). Também menciona tecnologia	Amálgama de constituintes interconectados que são difíceis de separar	<i>Sea power</i> como sistema rígido e inseparável, no qual o poder naval protege os ativos marítimos, que são a fonte última de sua eficácia
James G. Stavridis	1955-	EUA	Almirante e acadêmico	-	" <i>The sea is one</i> "*	Relação com desafios globais (a pirataria, poluição, <i>overfishing</i> e preocupações ambientais)

Fonte: Elaboração própria; * Título dado à introdução do livro de 2017.

3. O Mar e a Teoria da Hegemonia do *Long Cycle*

Após breve análise da contribuição dos autores selecionados acerca da relação entre poder marítimo e desenvolvimento nacional, a presente seção fará um debate teórico-conceitual sobre poder marítimo a partir da teoria da hegemonia (sistêmica) do *long cycle*, de Modelski e Thompson (1988). Essa escolha metodológica se deve ao fato de os autores focarem justamente sobre a evolução histórica do *sea power* na política global – fortemente influenciados pela proposta teórica de Nikolai D. Kondratieff, base analítica da proposta dos dois autores.

No âmbito da Economia Política Internacional (EPI), existe uma longa discussão acerca dos ciclos longos e hegemônicos de poder. Dessa forma, há certo consenso na literatura acerca da classificação da teoria dos ciclos a partir de sua duração temporal; argumenta-se, assim, em prol de ciclos curtos (“pequenos”, “primários” ou “de Kitchin”), ciclos médios (“de negócios”, “secundários”, “intermediários”, “industriais” ou “de Juglar”) e ciclos longos (ou “longas ondas”, “de Kondratieff” ou “ondas-K”⁴⁰³). No primeiro caso, há duração de cerca de 2-5 anos; no segundo caso, oscila entre 6-12 anos; por fim, no último caso, entre 47-60 anos. Adicionalmente, há quem defenda o ciclo de construção (ou ciclo de Kuznets), que possui cerca de 15-20 anos de duração (PADILLA CALLEJAS, 2013).

Segundo Kondratieff (1935), os dados disponíveis que recolheu eram suficientes para declarar como muito provável a existência de grandes flutuações de natureza cíclica. No âmbito desse trabalho, contudo, e diferentemente de Kondratieff, consideram-se os longos ciclos de política internacional associados ao poder marítimo. O autor analisou empiricamente longos ciclos para determinadas variáveis econômicas (como salários, importações e exportação, dívida e produção) e as associou, por exemplo, a fenômenos como guerras, bem como avanço tecnológico e da telecomunicação,

⁴⁰³ Para Modelski (1988, 2001), cada onda-k teria um período de 60 anos e, conjuntamente, duas ondas-K constituiriam o ciclo longo (cerca de 120 anos).

Os acadêmicos dos EUA, George Modelski e William Thompson, no final dos 1980, criaram a teoria de ciclos longos de política internacional. Os autores “apresentaram um modelo de análise, baseado em história serial e quantitativa, que tinha o propósito de discutir a importância do poder marítimo nas relações internacionais nos últimos 500 anos [1494-1993]” (ALMEIDA, 2014, p. 78). Diferentemente do que já existia na EPI, os autores analisaram a relevância do poder marítimo (com alcance global) durante o período analisado.

“Para eles, as Marinhas de guerra eram e são componentes essenciais no moderno sistema político global. Elas são um fator político-estratégico crucial que, em conjunção com outros fatores, tais como o econômico, social e cultural, ajudam a estabelecer os fundamentos para as operações militares de alcance mundial (...). Somente os Estados que disponham de Marinha de guerra superior têm no mundo moderno capacidade de aspirar e disputar a liderança mundial (...) Para os autores, esse poder [marítimo] é o instrumento cuja utilização deve ter consequências mundiais e uma ativa participação na política global” (*Ibid.*, p. 79).

Segundo os autores, “na experiência do mundo moderno desde 1500⁴⁰⁴ o poder marítimo tem provado ser decisivo em facilitar a coordenação global e assim permanecerá decisivo enquanto continuar com essa tarefa” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 13). Nessa linha de pensamento, defendem que o poder marítimo deveria ser considerado superior aos demais. Para eles, na Grécia antiga a aplicação de recursos navais com propósitos políticos sistemáticos veio a ser conhecida pelo termo *thalassocracy*, cujo significado do dicionário é “supremacia marítima” ou “regra do mar” – parecendo ter sido popularizado, em Atenas, no século V a.C., aproximadamente na mesma época em que a “democracia” apareceu. Além disso, destacam que:

“In contemporary usage seapower may refer first to a state disposing of major naval strength, that is, forces capable of using and exercising control over the sea (...). Second, seapower refers to the exercise of

⁴⁰⁴ “Prior to 1500, maritime supremacy played out within the confines of narrow seas, i.e., the Mediterranean, Arabian Sea, the Baltic, the Black Sea, the North Sea, and the South China Sea. But after 1500, one could begin to speak of truly global maritime activities and predominance, so that the subsequent serial maritime hegemony could be seen as striving towards a truly global reach” (HARKAVY, 1999, p. 944).

function in the global system by the use of naval strength. Seapower, in that conception, is a means or instrument whose use or exercise can have global (as well as national) consequences, and that is the principal meaning we shall attach to this term in the present volume” (Ibid., p. 4)⁴⁰⁵.

Sendo assim, a concepção de *seapower* dos autores corresponde à condição de participação ativa na política global. Dentre suas principais hipóteses, destacam-se:

- Grandes poderes mundiais são aqueles que exercem controle sobre o mar; e
- Alterações na liderança mundial decorriam de mudanças na distribuição de poder marítimo.

A **Figura 1** abaixo apresenta a evolução dos longos ciclos, destacando guerras globais relacionadas⁴⁰⁶. O I ciclo compreende o período (1494-1516) e teve como principais poderes globais Portugal (PT), Espanha (ESP), Inglaterra (ING) e França (FR); o II ciclo compreende o período (1580-1608) e teve como principais poderes globais Holanda (HOL), ING, FR e ESP; o III ciclo compreende o período (1688-1713) e teve como principais poderes globais Grã-Bretanha (GB), HOL, FR, ESP e Rússia (RUS); o IV ciclo compreende o período (1792-1815) e teve como principais poderes globais GB, FR, HOL e ESP; por fim, o V ciclo compreende o período (1914-1945) e teve como principais poderes globais Estados Unidos (EUA), Reino Unido (UK) FR, União Soviética (URSS), Alemanha (DE) e Japão (JP).

⁴⁰⁵ “Strictly speaking, what we really have in mind here is ocean power. For the modern world system is, characteristically and importantly, an oceanic system” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 4).

⁴⁰⁶ O primeiro poder global de cada um dos longos ciclos corresponde ao poder mundiais. De acordo com Almeida (2014, p. 11), “pode-se (...) apontar o **poder mundial** como o poder marítimo prevalente (e somente um) em determinado ciclo e os **poderes globais**, dentro dos ciclos longos, os Estados que, mesmo possuindo grandes poderes marítimos, não seriam fortes o suficiente para se contrapor ao poder mundial (...)”.

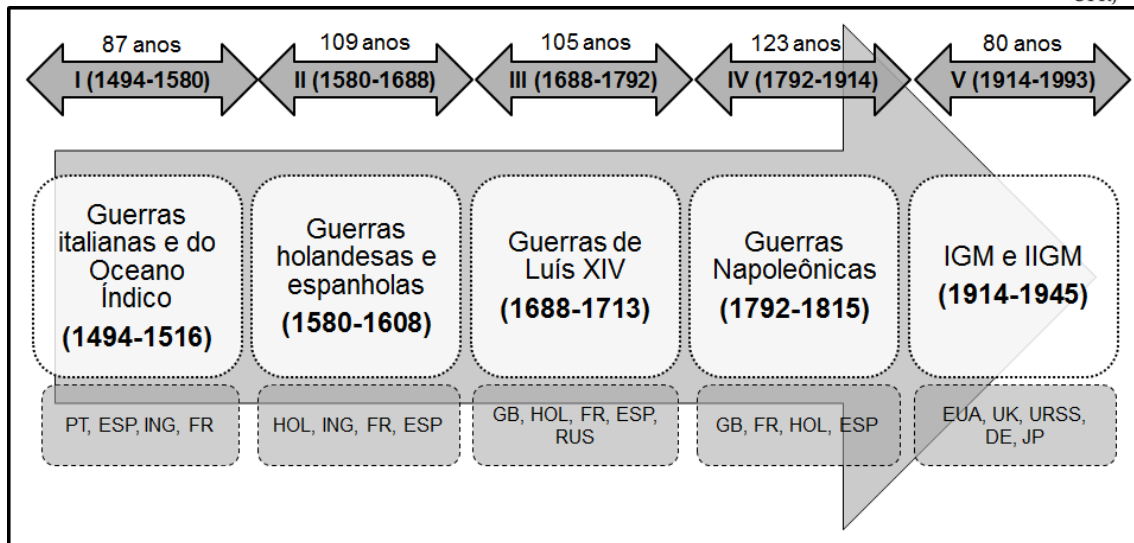


Figura 1. Evolução dos longos ciclos e suas guerras globais

Fonte: Elaboração própria.

Com base na figura, percebe-se a relevância das guerras em cada um desses ciclos, bem como da inovação (tecnológica). Além disso, cada ciclo teve um grande poder mundial, sendo, respectivamente, Portugal, Holanda, GB, GB e EUA. Os autores destacam, ainda, que todas essas guerras foram navais, dado que se tratavam de disputas pela liderança mundial – que, por sua vez, era fortemente dependente do poder marítimo.

Assim como os autores analisados na seção anterior, Modelski e Thompson (1988) se questionaram acerca dos elementos/parâmetros para medir o poder marítimo dos diferentes Estados, sobretudo porque em sua análise consideravam o longo período de 500 anos. Isso se deve não apenas ao período analisado, mas, inclusive, como já citado também na seção anterior, à natureza complexa, polissêmica e intersetorial do *sea power*. Sendo assim, dentre os parâmetros analisados, foram previamente selecionados:

- Gastos em construção naval⁴⁰⁷;
- Gastos estatais nas atividades navais, de modo geral⁴⁰⁸;

⁴⁰⁷ “Preferiu-se (...) abandonar esse parâmetro por falta de rigor numérico [entre os diferentes países analisados na série histórica] e pela falta de dados confiáveis disponíveis” (ALMEIDA, 2014, p. 84).

⁴⁰⁸ De maneira similar, esse parâmetro também contava com uma série de empecilhos devido à imprecisão de certos dados, dificuldade de comparação entre diferentes países (consideravam gastos diferentes) e complexidade de empregar índices inflacionários e taxas de câmbio (Idem).

- Número de marinheiros engajados em atividades de combate⁴⁰⁹; e
- Número de navios de guerra constituintes das esquadras de batalha⁴¹⁰.

Dessa maneira, os autores buscavam criar um modelo quantitativo que permitisse viabilizar uma análise histórica comparada. Na prática, contudo, devido aos problemas associados a cada um dos parâmetros previamente definidos, os autores:

“acreditaram que esse parâmetro [o quarto] era o mais adequado para a medição do poder marítimo, pois as dificuldades apresentadas poderiam ser suplantadas com a comparação entre os dados arquivísticos e as informações coletadas de historiadores proeminentes, além de boa dose de bom senso” (ALMEIDA, 2014, p. 87)⁴¹¹.

Considerando-se que “[t]he long cycle of global politics refers to the process of fluctuations in the concentration of global reach capabilities which provide one foundation for world leadership” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 97), os autores focam na polaridade/concentração de poder, destacando os recursos militares de alcance global, sua distribuição e sua probabilidade de mudanças futuras (Ver **ANEXO A**). “*But the power base is not everything that needs to be covered in this multiplex tale of world politics*” (*Ibid.*, p. 148).

Apesar da grande contribuição que fazem, o poder marítimo, na prática, acaba medido apenas por meio do número de navios. Ademais, Almeida (2014) destaca que outros sete aspectos deveriam ser considerados, o que pode levantar ainda mais questionamentos acerca do método conduzido por Modelski-Thompson (1988), a saber: fontes; número de variáveis seriais; questão moral; adestramento; aspectos da tecnologia e do aprestamento; correlação com as

⁴⁰⁹ “A tecnologia naval mudara a percepção desse parâmetro como indicador do poder marítimo [dado que um navio que agregasse maior tecnologia contaria com menos homens para o combate], dessa maneira resolveu-se abandonar essa variável pela dificuldade de se trabalhar com percepções diferentes nos períodos históricos considerados” (*Ibid.*, p. 85).

⁴¹⁰ Em realidade, consideraram-se, inicialmente, os navios de linha.

⁴¹¹ “Em um segundo momento, a partir de 1816, inclui-se novo parâmetro quantitativo, os gastos navais dos poderes globais prevalentes no quarto ciclo longo, que se conjunham com a variável anterior, na obtenção das séries temporais para a determinação dos poderes mundial e globais” (*Ibid.*, p. 105).

políticas navais de cada ator considerado; e reducionismo do modelo. No entanto, é evidente a estreita relação (até então ignorada ou, pelo menos, não reforçada) entre *sea power* e *global power*, maior subsídio dos dois autores para a teoria dos ciclos longos da EPI.

4. Considerações finais

O presente trabalho teve como principal objetivo destacar a relevância do mar no desenvolvimento das nações, a partir da contribuição de Modelski e Thompson (1988). A perspectiva da Economia Política (Internacional) do Mar contribuiu com esse debate, uma vez que não apenas debateu o próprio conceito de poder marítimo (*sea power*), mas, inclusive, destacou sua relevância em diferentes períodos históricos como decisivos para os principais conflitos internacionais e, em última instância, para a teoria dos ciclos longos da EPI.

Conforme afirma Gorshkov (1979, p. 107-108), “[t]he dogmas of Mahan and Colomb left an indelible mark on the plans to use the fleets of the Western countries in war”. Apesar disso, Goldrick e Hattendorf (1993), em “*Mahan is Not Enough*”, justamente evidenciam a necessidade de se analisar a contribuição de outros autores do tema, como foi o caso de Julian Corbett e Herbert Richmond.

Com base nessa consideração, foi realmente fundamental analisar os trabalhos dos demais autores para se perceber a complexidade e o dinamismo do conceito de poder marítimo; contudo, a análise evidenciou a influência dos EUA e do UK na discussão ocidental sobre o tema. A contribuição mais recente do almirante James G. Stavridis (2017)⁴¹², por exemplo, já destaca claramente a relevância da Ásia e das novas tecnologias no debate atual acerca da questão, sugerindo novos atores e novos temas.

Dessa maneira, a economia política (internacional) do mar deve considerar fatores econômicos, políticos, estratégicos e geográficos em sua

⁴¹² Apesar de não ter sido discutido nesse artigo, Ian Speller, professor e diretor do Centro de História Militar e Estudos Estratégicos do Departamento de História, da Universidade de Maynooth (CMHSS/MU), também tem contribuído significativamente com o atual debate sobre o tema. Ver: SPELLER, Ian. **Understanding Naval Warfare**. London: Roudledge, 2014.

análise. Diante da mudança do cenário internacional em termos geopolíticos e geoeconômicos, a perspectiva de se analisar o desenvolvimento das nações a partir da relação com o mar segue cada vez mais importante e necessária; não se pode esquecer, por exemplo, o atual imperativo do desenvolvimento sustentável, com os desafios e as oportunidades associados que se abrem acerca da exploração e do uso dos recursos marinhos vivos e não vivos do mar – aumentando, conseqüentemente, a relevância da pouco discutida Economia do Mar.

5. Referências

ALMEIDA, Francisco E. A. de. O Poder Marítimo Segundo a Concepção de Sir Herbert William Richmond (1871-1946): Uma análise comparada com Alfred Thayer Mahan. Anais do XIX Encontro Regional de História, ANPUH/SP, São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008.

_____. O Poder Marítimo Segundo Herbert Richmond (III). Revista Marítima Brasileira, v. 131, n. 01/03, p. 141-156, jan./mar. 2011.

_____. Os Ciclos Longos de Modelski/Thompson e o Poder Marítimo Britânico. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 20, n. 1, p. 77-111, jan./jun. 2014.

PADILLA CALLEJAS, Mariela. Los Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA) de Giovanni Arrighi: Un estudio de su planteamiento, fundamentos teóricos y críticas. Sociedad de Estudios en Economía Heterodoxa, 2013.

COMBES, William. Book Review – The Missing Chapter: Seapower and the Baltic Sea. Journal on Baltic Security, v. 4, n. 1, p. 55-57, 2018.

CORBETT, Julian S. Some Principles of Maritime Strategy. London: Longmans, 1911.

GOLDRICK, James; HATTENDORF, John B. (Eds.) Mahan is Not Enough: Proceedings of a Conference on the Works of Sir Julian Corbett and Admiral Sir Herbert Richmond. Newport: Naval War College Press, 1993

GORSHKOV, Sergey G. *The Sea Power of the State*. Oxford: Pergamon Press, 1979.

IKESHIMA, Taisaku. Book Review – *Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans*. *Transcommunication*, v. 5, n. 1, p. 61-64, 2018.

KONDRATIEFF, Nicolai D. Los grandes ciclos de la vida económica. In: GOTTFRIED, Haberler (Ed.) *Ensayos sobre el ciclo económico* (1956). 2ª Edición (en español). México: Fondo de Cultura Económica, p. 35-56, 1935.

MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. New York: Dover Publication, 1890.

_____. *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire*. 2nd Ed. Boston: Little, Brown, 1892.

_____. *Naval Strategy compared and contrasted with the principles and practice of military operations on land*. London: Sampson Low, Marston & Co, 1911.

MODELSKI, George. *Long cycles in world politics*. London: Macmillan Press, 1988.

_____. What Causes K-waves? *Technological Forecasting and Social Change*, v. 68, p. 75-80, 2001.

MODELSKI, George; THOMPSON, William. *Seapower in global politics, 1494-1993*. London: The MacMillan Press, 1988.

OLIVEIRA, Flávio R. Resenha de: Stavridis, James. 2017. *Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans*. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 5, n. 1, p. 295-299, jan./jun. 2018.

RICHMOND, Herbert W. *National policy and naval strength, and other essays*. London: Longmans, Green, 1928.

_____. *Naval Warfare*. London: Ernest Benn Ltd., 1930.

_____. *British Economy and National Security: a plea for the examination of the problem of the reduction in the cost of naval armaments on the lines of strategy*. London: Ernest Benn Limited, 1931.

_____. *Imperial Defense and Capture at Sea in War*. London: Hutchinson & Co Ltd, 1932.

_____. *Sea Power in the Modern World*. London: G.Bell & Sons, 1934.

_____. *The Naval Role in Modern Warfare*. Oxford: The Clarendon Press, 1940.

_____. *British Strategy, Military & Economic: a historical review and its contemporary lessons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.

_____. *Statesmen and Sea Power: based on the Ford lectures delivered in the University of Oxford in the Michaelmas term. 1946*. Westport: Greenwood Press, 1974.

SATTERFIELD, John R. BOOK REVIEW – *Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans*. Naval Historical Foundation, 2017.

SILVA, Marco Aurélio R. *Estratégia Naval, Ciência e Tecnologia: Uma análise sobre os prováveis impactos gerados pelo cenário tecnológico atual*. Dissertação de Mestrado, PPGEM/EGN, Rio de Janeiro, 2017.

SPROUT, Margaret T. Mahan: Evangelist of Sea Power. In: EARLE, Edward M. *Makers of Modern Strategy (Org.)*. Princeton: Princeton University Press, p. 415-445, 1973.

STAVRIDIS, James. *Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans*. New York: Penguin Press. 2017.

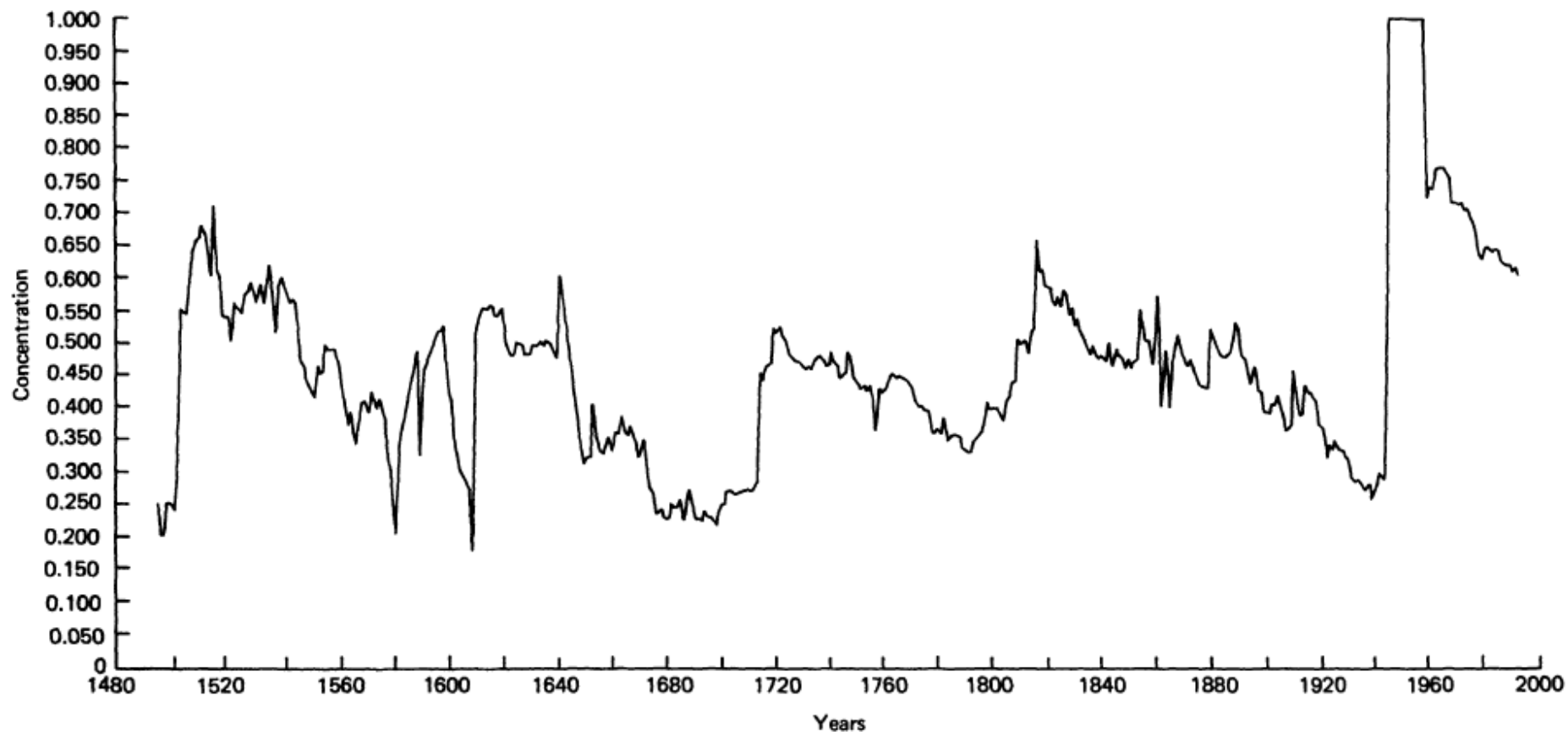
TILL, Geoffrey. *Maritime Strategy and Nuclear Age*. New York: St Martins Press, 1982.

_____. *Seapower: A guide for the 21st century*. 2ed. London: Routledge, 2009.

VIOLANTE, Alexandre R. A Teoria do Poder Marítimo de Mahan: Uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 1, p. 223-260, jan./jun. 2015.



ANEXO A – O longo ciclo, 1494-1993



Fonte: Moldeski e Thompson (1988). “[The figure] portrays a process characterised by an intriguing mixture of regularities and irregularities. For instance, each of the post-global war peaks has a different shape and height (...). Yet none of these irregularities should detract from the patterned repetition or cyclicity of post-global war



UFRJ

concentration peaks and pre-global war deconcentration troughs. The recurrence of these phenomena are all that is required to earn the label of 'cycle' (Ibid., p. 109, 112).

A diversificação das relações exteriores russas como respostas às sanções norte-americanas e europeias.

Rosiane Martins dos Santos

Universidade Federal do Rio de Janeiro/Bolsista CAPES.

RESUMO

A chegada de Vladimir Putin ao poder na Rússia inaugurou uma nova fase geopolítica para o país e de reavaliação de sua política econômica e sua política externa. Na prática, isso significou uma maior projeção internacional da Rússia, que dentre outros eventos, anexou a região de relevância histórica da Crimeia ao seu território. Mesmo que anexação tenha ocorrido após um referendo, as reações dos Estados Unidos e da União Europeia foram bastante negativas e sanções foram impostas à Rússia em 2014 e 2017. Essas sanções buscavam atingir setores chaves da economia russa, como a indústria de energia e de defesa, mas também buscaram dificultar o funcionamento de seu sistema financeiro, impedindo que instituições financeiras do país tivessem acesso ao capital internacional. Disto isto, o trabalho terá como objetivo identificar quais foram as medidas adaptativas do governo russo às sanções e como essas medidas acabaram por levar a Rússia a diversificar cada vez mais suas relações exteriores. Nesse sentido, o trabalho dará ênfase a intensificação das relações comerciais com a China e a interação com a economia russa.

Palavras-chaves: Rússia, sanções, Crimeia, China

Introdução

A deterioração das relações entre Moscou e o Ocidente atingiu seu auge após a anexação da Crimeia à Rússia no contexto do conflito com a Ucrânia, em 2014. Anteriormente à anexação e desde a chegada de Vladimir Putin ao poder, queixas se davam de ambos os lados. A Rússia passou, a partir de 2003, a questionar sistematicamente o poder unilateral dos Estados Unidos e a contínua

expansão da OTAN em direção às suas fronteiras. Por seu turno, os países da União Europeia e os Estados Unidos prosseguiram com uma propaganda anti-Rússia, disseminando questões psicologizantes de seus líderes, questionando suas políticas internas e sua democracia. Como resposta à anexação, os Estados Unidos e a União Europeia impuseram uma série de sanções à economia russa. Estas restrições foram bastante estratégicas e procuraram atingir setores-chaves: a indústria energética, de defesa e o funcionamento do setor financeiro. A Rússia buscou implementar uma política econômica própria para este cenário, o que incluiu, além de medidas internas, diversificar suas relações econômicas e procurar novos parceiros. Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar as respostas adaptativas russas e o que diversos analistas russos chamam de “virada para o Oriente” ou “virada para o Leste” (CONOLLY, 2018; BORDACHEV, 2016; KASHIN, 2016, LUKIN, 2016).

1.1 O aumento das tensões com o Ocidente

A reconstrução do Estado e da economia da Rússia, bem como a perspectiva de mudanças em sua projeção internacional após a chegada de Vladimir Putin ao poder no ano 2000, foi progressivamente alterando a dinâmica das relações com os Estados Unidos e a União Europeia até o estágio atual. A reconstrução da economia possibilitou a volta da Rússia para as grandes questões internacionais e a defesa de seus interesses nacionais estratégicos, que haviam abandonados nos anos 1990. A forma como os Estados Unidos deveriam lidar com o soerguimento da Rússia após a Guerra Fria foi descrita por Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski, dois nomes que ocuparam importantes cargos no governo norte-americano durante o conflito com a extinta União Soviética. Para Kissinger, a principal tarefa dos Estados Unidos consistia em manter forte controle da Europa e impedir que a Rússia retomasse sua influência na região. Já para Brzezinski, a contenção da Rússia incluía o controle das rotas energéticas vitais para o país. De certo modo, a julgar pela manutenção e alargamento constante da OTAN em direção às fronteiras russas e as tentativas norte-americanas de diversificar as rotas de energia para diminuir a dependência europeia dos recursos da Rússia, as ideias desses dois pensadores foram bastante articuladas. Conforme afirma Pecequilo, no caso específico de

Brzezinski, mesmo que a sua passagem pelo governo dos Estados Unidos tenha sido breve (1977-1981), suas ideias influenciaram uma “*agenda de reflexões e ações que antecede e sucede sua presença no Conselho de Segurança Nacional (CSN) de Carter a Obama, entre 1977 e 2017*” (PECEQUILO, 2017, p. 558). E ainda que nomes como Henry Kissinger, Joseph Nye e Stephen Krasner também podem ser citados por exercer grande influência na consolidação da hegemonia norte-americana e sua estrutura governamental.

A política de contenção da Rússia pelos Estados Unidos que perdurou no pós-guerra se intensificou no início do século XXI, tanto no governo do republicano George Bush quanto do democrata Barack Obama. De fato, houve alguns raros momentos de entendimento e reaproximação, mas que não conseguiram alterar a realidade de escalada de conflitos, que saíram do campo retórico e foram para o campo de ação com o conflito russo-ucraniano. Desta forma, o cenário que temos hoje está conformado em relações baseadas em desconfiança, denúncias e retaliações. Desde 2003, a Rússia passou sistematicamente a discursar em defesa da necessidade do sistema internacional caminhar para a multipolaridade e que os Estados Unidos estavam tentando evitar isso, violavam constantemente as normas do Direito Internacional. A Rússia também teceu severas críticas a chamada “guerra ao terror”, grande bandeira do governo Bush e foi contra a invasão do Iraque em 2003. Por seu turno, os Estados Unidos passaram a agir cada vez mais na esfera de influência na Rússia e Organizações Não-Governamentais em grande parte financiadas pelos Estados Unidos interferiram com êxito na política interna de países com governos pró-Rússia. Os eventos que ficaram conhecidos como Revoluções Coloridas se caracterizaram por levantes organizados pela sociedade civil e com presença de ONG’s internacionais em países pertencentes à Comunidade de Estados Independentes (CEI).

Em 2002, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, lançou o *Middle East Partnership Initiative*, que por sua própria definição em sua página oficial, se denomina como uma iniciativa que tem por objetivo promover a estabilidade e a prosperidade nas regiões do Oriente Médio e da África do Norte, promovendo o empoderamento de parcerias entre cidadãos, organizações não-governamentais, setor privado e instituições para promover soluções

compartilhadas para o povo destas regiões. Mesmo sem referência explícita, havia também planos de ação no Cáucaso e em outras regiões em que o Departamento de Estado dos Estados Unidos julgava necessária a promoção de democracia (BANDEIRA, 2013). Conforme a própria definição do MEPI, o objetivo era promover o engajamento dos cidadãos nos processos políticos dos países em questão, o que incluía o recrutamento de líderes estudantis que participavam de programas de formação sobre a sociedade civil e processos democráticos em instituições acadêmicas nos Estados Unidos e que posteriormente deveriam ser aplicados em seus países de origem. Conforme apontado por Bandeira:

Os Estados Unidos não se valeram apenas de assistência militar. Implementaram a política de “*export of democracy*” por meio da NED, da CIA, de entidades civis, entre as quais a Freedom House, a USAID, o Open Society Institute (renomeado de Open Society Foundations em 2011), este criado pelo megainvestidor George Soros e outras organizações não-governamentais, para promover a política de *regime change* sem golpe de Estado (...) A Open Society Foundations (OSF), a NED e a USAID financiaram alguns movimentos e certos veículos da mídia, encorajando a denúncia de fraudes reais ou não nas eleições, de modo a levar a oposição às ruas em manifestações contra o governo por meio de ativistas muitas vezes remunerados (BANDEIRA, 2013, p. 92-93).

A iniciativa chegou até à Geórgia e após a Revolução Rosa (2003), o país estreitou suas relações com os Estados Unidos, realizando inclusive exercícios militares juntamente com o Azerbaijão, a Armênia e com a Ucrânia nas proximidades da base militar de Vaziani, que havia sido controlada pela Rússia até 2001. A Geórgia está localizada em uma região de vital importância geo-econômica e estratégica, sobretudo tendo em vista pela localização do oleoduto *Baku-Tblisi-Ceyhan* (BTC), que desvia da Rússia e do Irã o transporte de petróleo do Mar Cáspio até o Mediterrâneo através do Azerbaijão. De modo que a Geórgia possui o papel de Estado-chave na política de contenção da Rússia pelos Estados Unidos e no objetivo de diminuir cada vez mais a dependência energética da Europa.

A Rússia, por sua vez, mantinha bases militares na Geórgia, inclusive na região da Abecásia, umas das províncias separatistas envolvidas no conflito armado russo-georgiano de 2008. A Geórgia passou por grande instabilidade

política entre 2002 e 2003, quando foi desencadeada a Revolução Rosa. Segundo Bandeira, o levante foi planejado e coordenado pelos Estados Unidos através do embaixador Richard Miles que temia que um quadro de grande instabilidade acabasse ocasionando a volta da Geórgia para a órbita de influência da Rússia. Assim, após o aumento das tensões sociais, o então presidente Eduard Shevardnadze renunciou ao cargo.

O novo presidente georgiano determinou o fechamento da base militar russa e fechou contrato com a *Cubic Corporation* (empresa pública norte-americana) para o fornecimento de equipamentos de defesa às forças armadas georgianas. Além disso, os Estados Unidos estabeleceram com a Geórgia os programas *Georgia Train and Equip Program* (GTEP) e *Georgia Security and Stability Operations Program*, conforme expõe os documentos do U. S. Department of Defense. Além disso, conforme noticiado pelo *Wall Street Journal* em 24 de novembro de 2003, diversas ONG's atuaram na Geórgia, como a *Freedom House*, *National Endowment for Democracy*, USAID e a *Foundation for the Defense of Democracies* e auxiliaram o grupo de oposição KMARA a exercer pressão no governo de Shevardnadze (BANDEIRA, 2013; 2016).

A Ucrânia também passou por um processo similar com a Revolução Laranja que derrubou o governo de Leonid Kuchma que presidiu o país entre 1994 e 2005. Mais uma vez, ONG's dos Estados Unidos e da União Europeia se juntaram a movimentos internos e aos militantes da organização PORA (É Tempo). Dentre essas ONG's, estava a *Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative*. Sobre os mesmo moldes, levantes também ocorreram na Sérvia e no Quirguistão. O que podemos depreender destes eventos é que os Estados Unidos passaram a intervir em países sob o discurso de auxílio à sociedade civil para enfrentar problemas como corrupção, manipulação eleitoral e questões de direitos humanos. E ainda, estas revoluções ocorreram sem uso de violência e acabaram derrubando líderes ditos autoritários e semi-autoritários, conferindo legitimidade às ações. Bandeira (2013) chama a atenção para o papel da mídia e sublinha que esta trabalhou com suporte técnico e financeiro do Ocidente. De acordo com o autor, na Europa Ocidental e nas ex-repúblicas soviéticas, os Estados Unidos injetaram 350 milhões de dólares para financiar a mídia em operações de guerra psicológica. Para David Anable (2006), se o Ocidente, a

mídia e a sociedade podiam produzir movimentos não-violentos e reformas democráticas- sem necessidade de dispendiosas intervenções militares-, isso lhe parecia um bom investimento mais conveniente com os objetivos da política de Bush de propagar a democracia, especialmente se o país apresentava genuíno significado geopolítico.

O próprio Kremlin identificou os aspectos geopolíticos envolvidos e a interferência do Ocidente nos levantes e a partir de então é possível identificar uma mudança na retórica do país, de modo que a percepção é de que os Estados Unidos, através de várias organizações não-governamentais e financiaram as Revoluções Coloridas na região da antiga União Soviética e prosseguiram na estratégia de cerco à Rússia, que não terminou com a Guerra Fria e tampouco com enfraquecimento do país nos anos 1990.

O caso da interferência na Ucrânia foi o mais problemático para a Rússia. Geograficamente, o país está situado entre Rússia e os novos membros da OTAN- a Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia-, o que lhe configurava uma importância geoestratégica fundamental tanto para a Rússia quanto para os Estados Unidos. Um dos primeiros projetos do novo presidente Viktor Yushchenko foi a construção de um novo oleoduto com vias de ligar o Mar Cáspio à Polônia através da Ucrânia, com o objetivo óbvio de diminuir a dependência de abastecimento da Rússia. Uma baixa nas relações com a Ucrânia também se tornava problemática para a Rússia na questão ao acesso do país aos mares quentes e a licença do Porto de Sebastopol, localizado na região da Crimeia e com relevância histórica para a Rússia. O Porto de Sebastopol foi construído em 1783 e é vital para o acesso da Rússia ao Mar Negro, bem como o acesso aos corredores de transporte de gás e óleo do Mar Cáspio e que atravessam o território da Ucrânia.

Desde a chegada de Vladimir Putin ao poder na Federação Russa, em 2000, identificamos dois principais eventos que contribuíram para a deterioração das relações: a Guerra da Geórgia, em 2008 e a anexação da região da Crimeia pela Rússia, em 2014. A guerra russo-georgiana de 2008 envolveu questões sobre as províncias separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul. As duas províncias reivindicavam a independência desde os anos 1990 e mesmo estabelecendo um acordo, a Geórgia continuou reivindicando o controle dos

territórios. O conflito marcou o endurecimento do discurso norte-americano e europeu em desfavor da Rússia, mas não adentrou para o campo das sanções.

O caso ucraniano acabou ocasionando a anexação da província da Crimeia à Rússia, após um referendo de maioria esmagadora favorável à anexação. Mesmo que a incorporação tenha se dado após uma consulta aos habitantes da Crimeia, os Estados Unidos e a União Europeia condenaram veementemente a posição russa impondo ao país uma série de sanções econômicas. Esse evento marcou uma forte crise da Rússia com o Ocidente. Além das sanções econômicas, a Rússia perdeu seu poder de voto e até mesmo de intervenção nas reuniões do Conselho Europeu. Como resposta, Moscou deixou de pagar a quota desde 2017 e neste ano está sob ameaça de expulsão caso não regularize o pagamento. A Rússia não tem abaixado o tom e seu ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov afirmou que a Rússia não vai esperar ser expulsa e que antes disso acontecer, o país vai deixar o Conselho Europeu.

Desta forma, podemos observar que a imposição de sanções, até o momento, tem aparecido como o auge da deterioração das relações entre a Rússia, os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Mas elas também fazem parte de um processo mais amplo, que envolve não só questões econômicas, mas também de ordem política.

Essa estratégia mais ampla dos Estados Unidos pode ser confirmada por seus próprios documentos de segurança. Neles é possível identificar que o país que não eliminou as disputas estatais como tema central de suas relações internacionais, mesmo após o fim da Guerra Fria, embora a retórica fosse outra. O documento de 1991, denominado *National Military Strategy*, que fazia menção a diversos tabuleiros geopolíticos, aponta que mesmo com a dissolução da União Soviética e do conflito da Guerra Fria, a rivalidade entre os dois países persistia e era necessário evitar que a Rússia independente fosse capaz de reestabelecer como potência dos tempos soviéticos. Já em 1994, o *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* reforça a necessidade de atuar na Eurásia tendo em vista a força crescente da China e a incerteza sobre a posição da Rússia (PADULA, 2018).

E mesmo que a política dos Estados Unidos tenha se redirecionamento para região da Ásia- Pacífico, mais especificamente sob o governo de Obama, já com maior percepção sobre a ascensão chinesa a necessidade de contrabalancear essa ascensão, a Rússia não aparece como rival menos importante. Conforme apontado por Padula (2018), os primeiros documentos do governo Obama observam que a Rússia estava emergindo e havia uma necessidade de estabelecer uma relação cooperativa, sobretudo levando em conta seu arsenal nuclear. De fato, os presidentes Obama e Medvedev tentaram promover a reaproximação entre os dois países e assinaram um “reset” nas relações. Posteriormente, Medvedev declarou que esse *reset* era impossível, visto a contínua expansão da OTAN em direção às fronteiras da Rússia.

O documento de 2010 apontou para a necessidade de realizar ações geoestratégicas no sentido de contrabalancear os movimentos de países que contestem sua hegemonia, mais especificamente a Rússia e a China. O *National Security Strategy* de 2014 sublinhou esta questão da Crimeia e apontou a Rússia como uma ameaça à Europa, além da preocupação com a dependência energética tanto da Ucrânia quanto dos demais países europeus e a necessidade de impor sanções à Rússia (PADULA, 2018).

No período da anexação da Crimeia pela Rússia, os Estados Unidos já estavam buscando aumentar sua influência na região da Ásia Central, que havia sido uma parte do território da União Soviética e é rica em recursos energéticos. Mais especificamente nessa região, além de exercer controle sobre os recursos de óleo e gás e suas rotas, os Estados Unidos buscam conter o aumento da influência da Rússia e da China e está encontrando cada vez mais dificuldade com o estreitamento de laços entre estes dois últimos e suas iniciativas para a região, como a Cooperação Shangai. Além disso, Rússia, China, Índia e Irã têm estreitado relações para construir uma rede de dutos com países da Ásia Central, a saber o Cazaquistão, o Turcomenistão e o Uzbequistão, A política de contenção da Rússia nessa região não é novidade e envolve principalmente questões sobre as rotas de abastecimento até a Europa.

De acordo com a Padula:

Em particular, na busca para influenciar governos e pelo controle de recursos e rotas comerciais energéticas, tanto por meios políticos-militares, quanto através de instrumentos econômicos (financiamentos, investimentos e construção de infraestrutura) tanto por mecanismos multilaterais quanto por bilaterais. Uma verdadeira corrida para controlar territórios em jogo de alinhamentos dinâmicos, que podem mudar com mudança de governo em determinado país da região (...) Segundo a atualização da Doutrina Carter, buscando garantir acesso à energia aos aliados europeus e diminuir a influência russa, os Estados atuam juntamente com a União Europeia, tendo como principais aliados atuais na região o Azerbaijão, Geórgia e Turquia- o primeiro valioso em recursos e os últimos por sua posições geográficas buscam alcançar os recursos do Mar Cáspio e da Ásia Central, através dos dutos que conectam Baku a Supsa (passando por Tblisi) e a Ceyhan, para leva-los para a Europa (PADULA, 2018, p. 363).

Dessa forma, no objetivo de diminuir a dependência energética europeia em relação à Rússia, os Estados Unidos colocaram em proposta a construção de gasodutos alternativos, como o Traçado de Nabucco. O Traçado de Nabucco é um projeto apoiado pelos Estados Unidos e pela União Europeia e tem por objetivo conectar os dutos da Geórgia e do Azerbaijão à Turquia e à Bulgária, alcançando a Áustria, de forma a transportar o gás natural proveniente do Iraque, do Azerbaijão e do Turcomenistão através de países que não sejam alinhados à Rússia até os países europeus. No entanto, o projeto não conseguiu a adesão necessária dos países da Ásia Central, com quem a Rússia tem cultivado boas relações no âmbito da União Euroasiática e da Cooperação de Shangai. A União Europeia também lançou o Projeto Trans-Adriatic Pipeline (TAP), passando pelo Azerbaijão, Grécia, Albânia, Mar Adriático até a Itália.

1.2- O cerco econômico e a imposição de sanções

As primeiras sanções contra a Rússia foram impostas como uma represália à anexação da Crimeia e se constituíram como um conjunto de restrições financeiras, comerciais e concessões de vistos aos cidadãos russos, atingindo assim tanto empresas, parceiros de empresas e indivíduos. Os

Estados Unidos e a União Europeia são os principais atores das imposições, mas o processo conta também com outros países Ocidentais, contabilizando no geral 37 nações.

As sanções têm por objetivo perturbar a economia de tal maneira que faça com que a liderança do país mude o curso de sua política externa, exercendo assim uma pressão econômica que seja capaz de forçar Estados soberanos a mudarem suas políticas ou posições. De modo que, no caso específico da Rússia, elas foram usadas como um instrumento de pressão para o que país abandonasse a sua participação mais assertiva nos assuntos internacionais e na defesa de seus interesses estratégicos.

Inicialmente, o motivo apresentado para as restrições era a crise ucraniana, mas esse foi um instrumento que os Estados Unidos insistiram no uso para expressarem outras queixas. De modo que a partir de 2016 há uma escalada na imposição de sanções e uma expansão de motivos apresentados como justificativa. Essa escalada e o fato de que os emissores dessas sanções têm grande peso no conjunto da economia global, podem e poderiam ter complicado bastante a situação da Rússia. O papel de ator dominante no sistema financeiro internacional exercido pelos Estados Unidos permite que este país influencie de forma bastante decisiva o comportamento de outros países. Ou seja, que eles apoiem as sanções contra a Rússia.

Além disso, as sanções foram muito bem coordenadas para setores altamente estratégicos da economia russa, sua sociedade e sistema político. Conforme apontado por Timofeev (2019), as principais vulnerabilidades podem ser:

- i) A necessidade de empréstimos e investimentos externos da Rússia, bem como a sua dependência de uma economia global que tem como centro os Estados Unidos, país emissor da moeda internacional;
- ii) A dependência do fornecimento de equipamentos de alta tecnologia em vários setores de sua economia, inclusive do mais importante: o de energia;

- iii) Vulnerabilidade da economia russa em relação às oscilações do mercado internacional de *commodities*;
- iv) Como problemas econômicos podem refletir na esfera social;
- v) O nível de integração de suas elites, comunidades intelectuais, empresariais e grupos sociais diante dos processos globais.

É necessário salientar que os Estados Unidos e a União Europeia têm apresentado objetivos distintos na imposição de sanções. No caso dos países europeus, os objetivos estão associados à anexação da Crimeia e a implementação e cumprimento dos Acordos de Minsk, que consiste no estabelecimento de um cessar-fogo no leste da Ucrânia e foi assinado em 5 de setembro de 2014. Dessa forma, a União Europeia tem usado as sanções como um mecanismo para pressionar a Rússia a promover um cessar-fogo na região de Donbass, bem de como outras partes do Acordo. Olhando mais atentamente, podemos observar que esta é uma questão bastante problemática, uma vez que o cumprimento do acordo também depende da Ucrânia, país que não é alvo de sanções.

Os Estados Unidos, por sua vez, têm apresentado objetivos mais amplos e não impuseram apenas uma cesta de restrições em 2014, mas com ajuda do congresso na aprovação de leis, estabeleceram uma progressiva política de restrições. A Lei 3364, de 2014, abordou não somente a questão ucraniana, mas também incluiu uma gama de assuntos que incluem segurança cibernética, direitos humanos, a política russa em relação ao Oriente Médio, política energética da Rússia e meios de comunicação (TIMOFEEV, 2018). As duas ordens executivas 13661⁴¹³ e 13662⁴¹⁴, de 2014, ampliaram o número de indivíduos e pessoas jurídicas russas sujeitas às sanções e também introduziram medidas restritivas que afetam determinados setores da economia e lançaram as bases para a atual política de restrições. Na Ordem Executiva 13660⁴¹⁵, as sanções foram introduzidas contra indivíduos e entidades legais que, de acordo

⁴¹³ USA, 2014.

⁴¹⁴ USA, 2014.

⁴¹⁵ USA, 2014.

com os norte-americanos, minaram os processos e instituições democráticas na Ucrânia. Assim, através de ordens executivas, o Tesouro dos Estados Unidos incluiu 138 russos e ucranianos na lista da SDN, além de várias organizações. Nestas ordens, não eram encontrados nomes de figuras políticas importantes, mas contou com representantes do governo derrubado, incluindo o do ex-presidente ucraniano Viktor Yanukovich (TIMOFEEV, 2019). A Ordem Executiva de 15 de março de 2014 estabeleceu a ampliação dos critérios para cidadãos, empresas e organizações a serem incluídos nas cestas de sanções. A partir de então, pessoas do governo russo, tanto do executivo quanto do parlamento, poderiam ser incluídos na SDN, bem como demais indivíduos russos que realizassem trabalho para o setor de defesa da Rússia.

Ainda sobre *Executive Order* 13662, ela permitiu que o Tesouro dos Estados Unidos impusesse sanções setoriais contra os ramos da economia russa. Assim, foram impostas restrições aos setores financeiros, de energia e de defesa e a 304 pessoas físicas e jurídicas (TIMOFEEV, 2019). Já na PL-115-44, objetivos ainda mais amplos foram perseguidos:

i) Exercer influência sobre o sistema político russo, desacreditar e isolar a liderança política do país e fragmentar a elite política russa. Transformar a Rússia em um parceiro tóxico para os países que não aderirem o regime político de sanções e minar a autoridade da Rússia no sistema internacional;

ii) Isolar a Rússia dos investimentos e tecnologias avançadas em áreas críticas, exercer pressão financeira sobre a Rússia e minar a confiança dos investidores;

iii) Consolidar a ideia de “ameaça russa” junto aos aliados europeus e fortalecer a influência dos Estados Unidos na Europa

iv) Estimular os países europeus a ampliar o escopo de sanções

v) Tirar a Rússia dos mercados de energia da Europa

vi) Eliminar a Rússia como ator ativo no espaço pós-soviético

vii) Efetuar uma mudança radical no curso da política externa da Rússia⁴¹⁶.

⁴¹⁶ USA, 2017.

A União Europeia, por sua vez, uniformizou a agenda de sanções com os Estados Unidos e introduziu medidas praticamente idênticas a dos norte-americanos. É possível observar que os norte-americanos têm objetivos mais amplos que a União Europeia no processo de imposição de sanções. Isso porque os Estados Unidos não enxergam a questão ucraniana como única razão para impor restrições à economia russa. Na realidade, os eventos na Ucrânia apenas serviram para reforçar uma política de contenção muito mais ampla e desde então outros motivos vem sendo expostos pelos para manter o regime de sanções. No rol de motivos, encontram-se temas sensíveis e ideologizados como, por exemplo, como a Rússia lida com a democracia, questões de direitos humanos e diversidade sexual, dando a margem a interpretações distorcidas e arbitrariedades. Nesse sentido, os Estados Unidos também julgaram ser necessário impor sanções sob acusação de uso de armas químicas pela Rússia no conflito da Síria. Dessa forma, além da anexação da Crimeia, outros tópicos foram sendo incorporados, incluindo ataques cibernéticos aos Estados Unidos e o apoio da Rússia ao governo de Bashar al-Assad.

A imposição de sanções por parte dos Estados Unidos faz parte de uma estratégia mais abrangente que consiste no enfraquecimento da Rússia e não por questões táticas e pontuais. A União Europeia, por sua vez, tem centrado seus argumentos no conflito russo-ucraniano e no cumprimento dos Acordos de Minsk. Além disso, a União Europeia revisa a cada seis meses a possibilidade de estender as sanções ou não⁴¹⁷ e dispõe de um mecanismo que pode alterar de forma muito rápida o regime de restrições. Essa questão é muito mais engessada nos Estados Unidos pela natureza de sua tomada de decisões. No país, as sanções são em grande parte aprovadas por leis, o que significa que mudanças rápidas são impossíveis de serem implementadas. Isto é, o Poder Executivo não pode alterar por ele próprio os parâmetros de um grande volume de restrições, mesmo que haja uma vontade política.

⁴¹⁷ Atualmente as sanções têm sido renovadas automaticamente.

O Congresso dos Estados Unidos aprovou em 2 de agosto de 2017, a Lei 115-44/02 que além de impor uma cesta de sanções, estabelece que mesmo se houver uma melhora nas questões sobre a crise com a Ucrânia, alterações parciais poderiam ser feitas, mas jamais uma revogação da lei. Desse modo, mesmo que os Estados Unidos e a União Europeia tenham buscado uma uniformização na agenda de sanções, seus objetivos e a possibilidade de reversibilidade de suas políticas são distintos. A União Europeia, por sua estrutura, possui capacidade de manobra, de modo que pode rapidamente expandir, reduzir ou suspender as sanções. Ao passo que nos Estados Unidos, a tomada de decisões ocorre de forma mais lenta, o que pode aprofundar a crise de confiança entre os dois países, tendo em vista que a suspensão das restrições é mais difícil de ser realizada. Além disso, as sanções impostas pelos Estados Unidos tem andado de mãos dadas com outras políticas de dissuasão de cunho militar e de guerra psicológica. Mais recentemente, em setembro e outubro de 2018, os Estados Unidos e a União Europeia adotaram pelo menos três documentos sobre a Rússia, incluindo dois mandatos executivos do presidente dos Estados Unidos Donald Trump e a Decisão do Conselho Europeu sobre Armas Químicas.

Após cinco anos das imposições de sanções não é possível dizer que os principais objetivos políticos foram alcançados. Isto porque não se identifica estrangulamentos e nem recuos na posição da Rússia no sistema e nos principais assuntos internacionais. Muito pelo contrário. Além de buscar cada vez mais parcerias estratégicas com países que de certa forma também contestam a posição hegemônica dos Estados Unidos, a Rússia continuou confrontando as ações norte-americanas em diferentes partes do mundo. Mais atualmente, a Rússia tem sido bastante assertiva em reprovar a interferência dos Estados Unidos nos assuntos venezuelanos, tendo inclusive prestado apoio militar ao país, destoando claramente da posição de Washington. Nesse sentido, podemos observar que a Rússia não “capitulou”, mas sim criou medidas adaptativas e o sistema político do país está estável e consolidado. Do ponto de vista de sua política externa, a Rússia evitou o isolamento político e desenvolveu ainda mais laços tradicionais ao passo que construiu novos. No sentido de manter a estabilidade macroeconômica, medidas internas foram tomadas, mas no bojo da

estratégia de não capitular diante das restrições impostas, estava a diversificação e uma reorientação de seus laços econômicos.

No entanto, isso não quer dizer que o regime de sanções não foi capaz de prejudicar a economia russa. Em 2015, o presidente do Banco Central Sergey Aleksasenko estimou o dano econômico em 5% do PIB ou 60 a 70 bilhões de dólares por ano, com grave queda na entrada de capitais, que foi estimado em 280 milhões (TIMOFEEV, 2018). As sanções tiveram como alvos os setores mais dinâmicos e estratégicos da economia, a saber, a indústria de energia e o complexo de defesa, mas as restrições impostas afetaram as empresas russas como um todo e não as somente as que são alvo.

As exportações dos Estados Unidos para a Rússia diminuíram, no entanto, dadas as fracas relações comerciais entre os dois países, o lado norte-americano sentiu os efeitos em menor intensidade. Os Estados Unidos sofreram muito menos os reflexos das sanções em sua economia, uma vez que a Rússia responde por menos de 1% do comércio do país, o que representa, por exemplo, o volume de comércio entre os Estados Unidos e a Bélgica (TIMOFEEV, 2018).

Os danos para a União Europeia foram mais graves e um dos países mais prejudicados foi a Alemanha. Para Timofeev (2019), as medidas tomadas pelas empresas da União Europeia para compensar as sanções não conseguiram compensar as perdas. E ainda, mesmo que algumas avaliações sobre o impacto do regime de sanções apresentem algumas divergências, há uma convergência que aponta que as sanções impactaram a economia russa de forma considerável, afetando seu comércio exterior, a competitividade de suas empresas e a sua capacidade de atrair investimentos para o país. Além disso, as sanções atingiram a União Europeia como parceiro comercial mais relevante para a Rússia. No entanto, a dimensão global que a economia da União Europeia possui ocasionou que as perdas fossem muito maiores para a Rússia. Os Estados Unidos por sua vez permaneceram praticamente imunes aos efeitos negativos das restrições contra a Rússia, apesar de ter agido como principal mentor e emissor do regime imposto.

Embora as restrições impostas pelos Estados Unidos e pelos países europeus não tenha conseguido desestabilizar a Rússia e assim não atingiu os principais objetivos das aplicações de sanções, alguns efeitos políticos internos

podem ser considerados. Nesse sentido, os danos econômicos causados podem dificultar a qualidade de vida de sua população, bem como restringir possibilidades de crescimento econômico e assim decorrer em riscos políticos. Do ponto de vista externo, uma escalada de sanções pode aumentar o nível de incerteza em relação ao país.

1.3 Estratégias adotadas pela Rússia

Como forma de mitigar os efeitos das sanções, o governo da Rússia seguiu dois caminhos: o emprego de uma política econômica própria visando diminuir os impactos das restrições e esforços substanciais para cultivar relações mais estreitas com países não-ocidentais, sobretudo na região asiática. De modo que já em 2014, um regime de contra-sanções foi sendo introduzido com uma resposta liderada pelo Estado, que já exercia considerável influência em setores-chaves da economia. Houve então uma reação coordenada às sanções ocidentais, valendo-se de uma série de medidas financeiras, institucionais e diplomáticas (CONNOLLY, 2018).

O presidente Putin assinou a lei federal “*On Measures Against Unfriendly Actions of the United States of America and other Foreign Countries*”, de 4 de junho de 2018 que busca reforçar um ambiente político que já havia sido criado anos antes para lidar com as restrições. Nesse sentido, o Estado deu respostas como a aceleração de esforços para estreitar lações com fontes não-ocidentais de capital, tecnologia e demanda de energia. Nesse cenário, a China liderou o fornecimento de capital para os projetos de energia em escalas cada vez maiores (CONNOLLY, 2018).

No setor de energia, em 2014, Rússia e China assinaram um acordo que estabelecia a entrega de 38 bilhões de metros cúbicos de gás russo para os chineses através do gasoduto *Power of Siberia*. E, desde 2014, acordos paralelos foram assinados para a ampliação da cooperação energética entre os dois países. Dessa forma, em 4 de setembro de 2016, em Hangzhou (China), a Gazprom e a CNPC assinaram um contrato para a construção da travessia submersa da seção transfronteiriça do gasoduto *Power of Siberia* sob o Rio Amur.

As obras de construção foram iniciadas em abril de 2017 pelo lado chinês. Em abril de 2017, um posto de controle temporário de mão dupla foi construído como parte do projeto de construção da travessia submersa sob o rio Amur. O ponto de verificação fornecerá acesso irrestrito à área para o pessoal operacional e a equipe de construção. De acordo com os documentos do acordos, o fornecimento de gás para a China através do *Power of Siberia* começará em dezembro de 2019.

A indústria de defesa, vital para a economia da Rússia, também foi afetada. O setor ocupa uma importante posição dentro do conjunto da economia e é estrategicamente importante na medida em que proporciona à Rússia uma capacidade de defesa ampla e independente, além de ser uma importante fonte de empregos industriais. Com as sanções de 2014, as empresas ficaram impedidas de acessar capital e tecnologia dos países emissores das restrições. Houve uma proibição geral da exportação de itens que poderiam ser usados na produção militar, incluindo tanto o sistema de armas finais quanto componentes e itens de uso duplo. A Ucrânia aderiu ao regime de sanções contra a Rússia e ocasionou uma interrupção da produção do setor e, conseqüentemente, interrompeu o programa de modernização militar russo, bem como a sua capacidade de exportação. A resposta russa a esse problema específico foi estreitar as relações econômicas com a China, que se converteu em um fornecedor de bens intermediários para a indústria de defesa da Rússia. A exemplo disto, podemos citar o fornecimento de componentes eletrônicos chineses para o programa espacial russo e- depois que as exportações alemãs de motores marítimos a diesel foram suspensas-, o novo projeto russo começou a produzir pequenos navios de mísseis equipados com motores chineses (VASILY, 2016).

Do ponto de vista do setor financeiro, além da utilização das fontes de capital domésticas, houve um esforço para buscar fontes alternativas de capital estrangeiro, tanto pelo cultivo de vínculos mais estreitos com a China, como pela participação efetiva na criação de novas organizações financeiras multilaterais, como o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Segundo dados apresentados por Vasily (2016), em 2015, a participação da China no comércio exterior aumentou, ao passo que a participação da União Europeia caiu. Em

2018, observou-se que o comércio bilateral entre os dois países aumentou pelo menos 15% em comparação ao ano anterior e atingiu a cifra de 100 bilhões de dólares. As exportações russas para a China são em predominantemente de matérias-primas, como petróleo bruto, gás e carvão, ao passo que a China exporta para a Rússia bens de consumo, eletrônicos e máquinas. Desde o conflito com a russo-ucraniano de 2014, a China investiu 24 bilhões de dólares na economia da Rússia (ARON, 2019)

Iniciativas para a região do Extremo Oriente, como a criação de uma política econômica específica e o estabelecimento de um quadro institucional para promover desenvolvimento, já haviam se iniciado em 2012, mas o agravamento da crise com o Ocidente em 2014 parece ter acrescentado o elemento de urgência à essas relações, tendo em vista o elevado nível de celebrações diplomáticas em tornos de acordos de cooperação celebrados com países da região Ásia-Pacífico, tendo em sua maioria a presença da China e da Rússia como atores principais. Dados os posicionamentos recentes de seus líderes, parece que as relações entre os dois países tendem a ficar cada vez mais estreita pelo menos pelos próximos cinco anos. A dimensão geopolítica desta parceria também tem aproximado os dois países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A estratégia de estreitamento de laços com países orientais não é algo novo na política externa russa. As próprias reformulações no início do século XXI sublinham a necessidade de diversificação das relações exteriores do país, a exemplo disto podemos citar o surgimento da Cooperação de Shanghai (2001), a União Euroasiática (2011) e a criação de uma política econômica própria o Extremo Oriente da Rússia (2012). De modo que o vetor eurasiático antecede a crise russo-ucraniana.

No entanto, as sanções ocidentais de 2014 conferiram um caráter de urgência e essencialidade desta estratégia. A Rússia deveria, através de reforços de laços diplomáticos, expandir seu mercado de energia, de armas, bem como ter a capacidade de importar bens intermediários e tecnologia. Outra

questão latente é a necessidade de captação de recursos estrangeiros para o prosseguimento de projetos. Levando em conta esses fatores, a aproximação entre a Rússia e a China constituiu peça central da política externa russa e que os analistas russos têm chamado chamam de “virada para o Leste”. A China não condenou a posição da Rússia no conflito com a Ucrânia e foi a única grande potência que não se afastou de Moscou devido os acontecimentos.

Além disso, se em algum momento as expectativas giraram em torno do levantamento das sanções, nos dias de hoje se fala somente sobre a atualização ou imposição de novas restrições. Por fim, a The Belt Road Initiative está cada vez mais harmonizada com a pretensão da Rússia em expandir a conectividade econômica da região eurásiana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANABLE, D. The Role of Georgia’s media –and Western Aid-in the Rose Revolution. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 11(3), 7–43, 2006.

ARON, L. Russia and China Really Forming an Alliance? *Foreign Affairs*, 2019.

BANDEIRA, M. A Segunda Guerra Fria. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BANDEIRA, M. A Desordem Mundial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BORDACHEV, T. Russia and China in Central Asia: The Great Win-Win Game. Valдай Club, 2016.

CONOLLY, R. Russia’s Response to Sanctions: How Western Sanctions Reshaped Political Economy in Russia. Valдай Club, 2018.

KASHIN, V. Vladimir Putin’s Visit to China: No High Expectations, Concrete Results. Russian International Affairs Council, 2016.

LUKIN, A. Shanghai Cooperation Organization: Looking for a New Role. Valдай Papers, 2016.

PADULA, R. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. In: FIORI, J.L. Sobre a Guerra; Petrópolis: Vozes, 2018.

PECEQUILO, C. S. Geopolítica e Geoeconomia: História e atualidade no pensamento de Zbigniew Brzezinski. Revista da Escola de Guerra Naval, p. 554.

TIMOFEEV, I. The Sanctions Against Russia: Escalation Scenarios and Countermeasures. Russian International Affairs Council, 2018.

TIMOFEEV, I. The New DETER Bill: Can Sanctions Help Deter Russia? Russian International Affairs Council, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13660/ Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 2014. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/10/2014-05323/blocking-property-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13661/ Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 2014. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/19/2014-06141/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13662 / Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine, 2014. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/24/2014-06612/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>

UNITED STATES OF AMERICA. Public Law 115–44, 2017. Disponível em: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>

INTEGRAÇÃO COMERCIAL E PRODUTIVA ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Luciano Wexell Severo (UNILA)⁴¹⁸

Carla Paulino da Costa Feres (UNILA)⁴¹⁹

Resumo: O objetivo do presente artigo é interpretar como as relações entre o Brasil e a Argentina podem contribuir para o seu processo de busca do desenvolvimento econômico e de inserção internacional mais autônoma. Ao mesmo tempo, será considerado que a aproximação entre as duas nações representa um movimento fundamental para a edificação do processo de integração da América do Sul. As perguntas a serem respondidas por este trabalho seriam: “Existe uma intencionalidade das ações da política externa brasileira para aproximar-se da Argentina, compreendendo a sua importância para o desenvolvimento e a autonomia do Brasil?” e “Qual é o grau da aproximação binacional que se consolidou, principalmente ao longo do século XX e início do século XXI?”. Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções, além da Introdução. As partes fazem referência aos embriões da Integração Binacional, os avanços efetivos entre os anos 1960 e 1980, os percalços dos anos 1990, o apogeu das relações nos anos 2000 e os atuais resultados do processo de integração comercial e produtiva. Para isso, serão utilizados os argumentos de presidentes, diplomatas, agentes de política externa e acadêmicos, sobretudo brasileiros.

Palavras-chave: Integração Comercial, Integração Produtiva, América do Sul, Brasil-Argentina, Sistema Internacional.

1- Introdução

Os vínculos entre Brasil e Argentina, ainda que não sejam lineares, configuram uma curva em ascensão. Apesar de reviravoltas pontuais, desde o século XVIII, a Argentina tem representado uma das mais importantes referências para as estratégias brasileiras de inserção internacional. A análise das ações brasileiras nos permite considerar que tem existido, por parte de setores do Itamaraty, de parcela da intelectualidade e da elite política nacional, uma consciência formada com relação à importância crucial da Argentina na cadeia de prioridades para a construção do processo de integração.

⁴¹⁸ Professor do Instituto Latinoamericano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) e Coordenador do Observatório da Integração Econômica da América do Sul - UNILA.

⁴¹⁹ Pesquisadora do Observatório da Integração Econômica da América do Sul - UNILA e Bolsista de Iniciação Científica da Fundação Araucária, com a pesquisa “Integração Econômica da América do Sul: as relações Brasil-Argentina como pilar”.

De acordo com Guimarães (2008, p.59), por exemplo, “a integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina”. Já para Jaguaribe (1975), os dois países se necessitam mutuamente para edificar o próprio projeto histórico. Isolados, estão condenados a perder sua soberania e sua identidade. Sozinhos, seriam presas fáceis das grandes potências. Por sua vez, Bueno (2012, p.57) também interpreta a aproximação com a Argentina como elemento central, o que levou “nossas autoridades, de Rio Branco a Jânio Quadros a perceber que nossas tentativas de aglutinação e influência no segmento sul do hemisfério seriam ineficientes se não contassem com a influência compartilhada com o vizinho do Prata”.

Argentina e Brasil são as duas maiores economias do MERCOSUL e sua relação bilateral acaba norteando as diretrizes de inserção global e desenvolvimento do bloco. Em 2018, Brasil e Argentina possuíam, respectivamente, 48% e 14% do PIB da América do Sul. Por sua vez, suas populações representavam 49,5% e 10,6%, respectivamente. Os dois países, juntos, são responsáveis por 55% das exportações da região para o mundo. No caso das transações intra-regionais, o peso é ainda maior: 62%. Além disso, chama a atenção que grande parte do comércio realizado entre os dois países seja de bens manufaturados, concentrados especialmente nos Capítulos 87 e 84 do Sistema Harmonizado (SH) da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM). O capítulo 87 inclui veículos, automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios; enquanto o capítulo 84 engloba Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes (produtos linha branca). Vale notar que as grandes potências também compreendem a importância fundamental da aproximação entre Brasil e Argentina para o desenvolvimento dos dois países e para a edificação da integração regional. Neste sentido, os países centrais operam buscando frear as

aproximações do Cone Sul, fomentando o conflito, a indiferença ou a competição⁴²⁰.

Em 2017, segundo dados da Aladi, 7,1% das exportações totais do Brasil foram para a Argentina. O país vizinho só aparece atrás da China (19%) e dos Estados Unidos (12%). Ao considerar as importações brasileiras, a ordem foi China e Estados Unidos (17% cada) e Alemanha e Argentina (6,5% cada). No caso das vendas argentinas para o mundo, o Brasil (15% do total) é disparado o maior comprador, muito à frente de Estados Unidos (7,9%) e China (7,5%). No caso das compras da Argentina, os principais parceiros foram Brasil (24%), China (19%) e Estados Unidos (13%). Desde outra ótica, a Argentina representa cerca da metade de todo o comércio do Brasil com a América do Sul. Por sua vez, o Brasil alcança 81% do comércio argentino com a região. A assimetria comercial, pequena e decrescente desde 2006, voltou a subir depois de 2015. Em 2017, para cada dólar em produtos comprados desde o país vizinho o Brasil vendeu 1,87.

2- Embriões da Integração Binacional

O diplomata santista Alexandre de Gusmão foi um dos redatores do Tratado de Madri, assinado nos primeiros dias de 1750. O acordo tinha como finalidade solucionar os litígios entre Portugal e Espanha sobre os limites de suas colônias sul-americanas. Gusmão demonstrou que as duas nações ibéricas haviam transgredido as linhas do Tratado de Tordesilhas, de 1494, tanto na América (no caso português) como na Ásia (no caso espanhol). Com o novo entendimento, Portugal abriu mão de Colônia do Sacramento e de suas ambições no estuário do rio da Prata, enquanto a Espanha cedeu os atuais estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e imensas áreas em torno dos rios Madeira, Guaporé, Paraguai, Tapajós e Tocantins.

⁴²⁰ Friedman (2012, p.237), por exemplo, considera que a estratégia dos Estados Unidos para Brasil e Argentina seria fomentar a desunião. O autor afirma que O objetivo norte-americano deve fortalecer lentamente a economia da Argentina e seus recursos políticos de modo que, durante os próximos vinte ou trinta anos, caso o Brasil comece a emergir como um potencial perigo para os Estados Unidos, o crescimento argentino rivalize com o do Brasil.

Deram-se os primeiros passos para a criação de mecanismos de articulação na Bacia do Prata.

Com a Independência, em 1822, José Bonifácio de Andrada e Silva, secretário de Negócios Estrangeiros, na prática, o primeiro chanceler do Brasil, iniciou as negociações para a criação de uma “federação sul-americana”. Considerava que “o Brasil, grande, rico e poderoso, só precisa de vizinhos abastados e venturosos para comerciar e defender-se com eles” (REBELO, 2013). Os esforços foram continuados por Paulino José Soares de Sousa, que por volta de 1840 defendeu a ampliação de tratados de comércio, navegação e amizade com os países vizinhos. O fato de ter dirigido importantes negociações na região do Prata, com a Argentina e o Paraguai, rendeu-lhe o título de visconde do Uruguai.

Em 1889, o presidente argentino Julio Roca realizou a primeira visita oficial de um chefe de Estado estrangeiro ao Brasil. No ano seguinte, o presidente Manuel de Campos Salles foi a Buenos Aires, na primeira visita, em caráter oficial, de um chefe de Estado brasileiro ao exterior. No entanto, de acordo com Paradiso (2005), foi em 1885, com o argentino Mariano Pelliza, que se realizou um dos principais movimentos do processo integracionista na América do Sul. O plano consistia em convocar uma conferência para o estabelecimento uma “federação social americana”. O autor também resgata a obra de Francisco Seeber, prefeito de Buenos Aires que, em 1903, propôs o fomento do fluxo comercial intra-regional, via diminuição de tarifas aduaneiras, bem como o estabelecimento de uma moeda comum. A ideia seria formar uma união aduaneira semelhante ao *Zollverein*⁴²¹ entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Peru, Bolívia e Paraguai.

Ainda em 1900, o diplomata Joaquim Francisco de Assis Brasil propôs a abolição gradual das alfândegas entre Brasil, Argentina e outros vizinhos. A sugestão era criar uma confederação para o intercâmbio comercial e a defesa mútua. Em visita ao Rio de Janeiro, em 1910, o presidente eleito da Argentina,

⁴²¹ A Deutscher Zollverein ou União do Uso Geral da Alemanha, fundada em 1834, tratou-se da aliança aduaneira adotada pelos 39 estados alemães, em nome da liberdade comercial entre as fronteiras internas para potencializar o desenvolvimento industrial.

Roque Sáenz Peña, afirmou: “Tudo nos une e nada nos separa”. No mesmo ano, Ricardo Pillado apresentou ao Congresso Científico Internacional Americano, em Buenos Aires, uma análise sobre o comércio argentino com os países fronteiriços, propondo um regime de livre-comércio entre eles. Moniz Bandeira (1995) considera que as produções dos dois países já tinham algum grau de complementaridade⁴²².

Pouco tempo depois, em 1915, durante a gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty, foi assinado o “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais”, chamado de Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile). Nos anos 1920, o economista argentino Alejandro Bunge, que foi professor de Raúl Prebisch, também propôs um *Zollverein* nos trópicos. Granato (2014, p.35) salienta que Bunge “concebeu a ideia de formar a ‘União Aduaneira do Sul’, que incluiria Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai, com o objetivo de favorecer e impulsionar o desenvolvimento das indústrias locais”.

Passado este período, ocorreu um breve distanciamento. Porém, já no início dos anos 1940, uma delegação argentina, inclusive integrada por Prebisch, veio ao Brasil para assinar um tratado que estabeleceria, de forma progressiva, um regime de intercâmbio livre, rumo a uma União Aduaneira⁴²³. No final dos anos 1950, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, que buscava estabelecer condições para um processo de integração regional: eliminar paulatinamente tarifas e demais restrições ao fluxo comercial dentro da região, adotar uma Tarifa Externa Comum (TEC), criar um comitê central coordenador das políticas comerciais, organizar um sistema de compensação de pagamentos

⁴²² Em uma viagem de Sáenz Peña ao Brasil, em 1909, diante do aumento do fluxo comercial entre os países, sustentou que “a natureza quis antecipar-se em diferenciar seus produtos para que não nos estorvemos em andar às pressas, para que não disputemos um pedaço de sol. Assim, não somos rivais, nem competidores na produção. Somos aliados e amigos na economia”. E acrescentou que “nossas economias só tem comum sua prematura maturidade e sua vitalidade prodigiosa. Os produtos são diferentes e nunca se encontram nos mercados distantes em que a rivalidade da oferta poderia atenuar as excelentes amizades do crescimento” (PARADISO, 2005, p. 58 apud Roque Sáenz Peña, 1914, p.348).

⁴²³ Em 1945, inaugurou-se a ponte entre as cidades de Uruguaiana e Paso de los Libres (Argentina), naquele momento maior obra da engenharia da América Latina. Desde então, essa fronteira funciona como principal via de comunicação entre os dois países, concentrando até hoje quase um terço do comércio binacional.

recíprocos e de crédito, adotar mecanismos especiais para os países mais atrasados, buscar garantir o equilíbrio das balanças comerciais dos países da região e respeitar o princípio da reciprocidade (PAIVA & BRAGA, 2005, p.6).

Em 1956, estabeleceu-se o Comitê de Comércio da CEPAL, que resultou na criação de uma controvertida instituição, a Associação Latino-americana de Livre- Comércio (ALALC), que tinha a função de promover a integração regional pela via de uma agenda totalizante de abertura comercial e eliminação de todas as barreiras nos vinte anos seguintes⁴²⁴. A proposta de “eliminar todas as barreiras” e buscar o “livre-comércio” não considerava a possibilidade de tratar de forma diferenciada os países menores, segundo o seu nível de desenvolvimento econômico.

Apesar dos recuos da aproximação binacional durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, no Brasil, o entusiasmo do general Juan Domingo Perón continuava ativando Tratados de União Econômica da Argentina com outros países da América do Sul⁴²⁵. Os acordos eram bastante abrangentes, incluindo desde financiamento de obras de infraestrutura, ao abastecimento de matérias primas e a venda de alimentos e bens industriais, além da paulatina utilização de moedas locais como forma de pagamento. Tal como opera hoje, com relação à suposta ação agressiva do Brasil, naquele momento os Estados Unidos se esforçava para difundir o mito de uma “Argentina imperialista”, fomentando a rivalidade na região.

O movimento de aproximação binacional foi retomado em 1950, com a volta de Getúlio Vargas ao Palácio do Catete. Ao lado de Perón, promoveu o chamado “Bloco Austral”, resgatando o antigo Pacto ABC. Desde 1951, o grande interlocutor entre os dois governos era João Batista Luzardo, embaixador do Brasil na Argentina e amigo pessoal do presidente Perón. Um dos principais

⁴²⁴ No início, fizeram parte da iniciativa Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Depois, aderiram Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela.

⁴²⁵ Para Granato (2014, p.47), “a Terceira Posição, na sua formulação originária, caracterizava o projeto econômico e social do Peronismo como uma ‘alternativa superadora’ do capitalismo e do comunismo. Foi levado ao campo da política externa com o objetivo de balancear o peso considerável dos Estados Unidos, procurando consolidar a integração com os países vizinhos, bem como ampliar a autonomia e atingir um maior protagonismo nos cenários mundiais”.

articuladores do acordo entre os presidentes foi o governador gaúcho Leonel de Moura Brizola (1922-2004). Segundo o então presidente argentino,

Ni la Argentina, ni el Brasil, ni Chile, aislados, pueden soñar con la unidad económica indispensable para enfrentar un destino de grandeza. Unidos forman, sin embargo, la más formidable unidad a caballo sobre los dos océanos de la civilización moderna. Desde esa base, podría construirse hacia el norte la Confederación Sudamericana, unificando en esa unión a todos los pueblos de raíz latina. ¿Cómo? Sería lo de menos, si realmente estamos decididos a hacerlo (ODDONE E GRANATO, 2008, p.27).

Por sua vez, Candeas (2010, p.179) recorda que, antes da posse, ambos presidentes haviam assinado um acordo no qual “ratificavam o espírito de integração e se comprometiam a implementar conjuntamente uma ‘terceira posição’, conformar uma União Econômica e estabelecer um pacto de cooperação militar”.⁴²⁶ As intensas hostilidades no âmbito da política brasileira impediram que o governo assinasse o Pacto. Lamentando o recuo do processo, o líder argentino, cujo mandato seria interrompido por um golpe militar em setembro de 1955, atribuiu o revés aos “trabajos subterráneos del imperialismo” (CANDEAS, 2010, p.183). Desse modo, a crise política no Brasil e na Argentina, o suicídio do presidente Vargas em 1954 e o golpe de Estado contra Perón em 1955, determinaram o fracasso do novo ABC.

Couto (2006, pp.15-16) aponta que nos anos 1960 a América Latina ganhou espaço como ator internacional e o Brasil buscou na Argentina “a nova referência da sua identidade internacional”. Nesse cenário, a denominada Política Externa Independente (PEI) do Itamaraty se configurava como uma “tentativa de universalização das relações internacionais do país, com vistas a uma inserção mais independente frente às linhas propostas ou impostas por Washington” (COUTO, 2006, p.28). Depois da frustrada tentativa estadunidense de invadir Cuba, os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi assinaram a Declaração de Uruguaiana, na busca de rearticular o eixo da integração regional,

⁴²⁶ Bueno (2012, p.55) conta que, diante da demora brasileira para assinar o pacto, o presidente argentino proferiu uma conferência secreta na Escola Nacional de Guerra na qual acusou o Itamaraty de entorpecer as negociações. O texto vazou e foi divulgado no Brasil por Carlos Lacerda, sendo posteriormente denominado de “Pacto dos Caudilhos”.

em caso de uma eventual intervenção⁴²⁷. O tratado previa a cooperação binacional principalmente nas áreas de economia e sistema judiciário⁴²⁸.

3- Avanços efetivos entre os anos 1960 e 1980

Mesmo após o golpe de 1964, criou-se a Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação, com a finalidade de buscar a complementação econômica progressiva, por meio de reuniões trimestrais. Dois anos depois, o presidente Humberto Castelo Branco propôs à Argentina que se formasse uma União Aduaneira, incluindo separadamente os setores siderúrgico, petroquímico e agrícola. Em 1967, realizou-se um evento histórico que reuniu os cinco países da Bacia do Prata. O encontro diminuiu as tensões e possibilitou a criação da Comissão Brasil-Paraguai para o estudo do potencial hidrelétrico do rio Paraná, especificamente “desde o Salto de Guaíra até o estuário do Rio Iguaçu” (BARROS, 2012, p.8).

Durante parte dos anos 1970, as reuniões da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação foram suspensas, freando o ambiente de aproximação. Porém, com a ascensão do general Ernesto Geisel ao poder, em 1974, a política externa brasileira alçou um de seus voos mais autênticos e autônomos, por meio do denominado Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE)⁴²⁹. Os anos 1980 começaram marcados pela criação da Associação

⁴²⁷ Em 1961, começam as preocupações conjuntas em relação à corrida armamentista nuclear, vide a “Declaração Carcano-San Tiago Dantas entre Brasil e Argentina”.

⁴²⁸ Cerro (2007, p.75) recorda que “a comunhão de pontos de vista e interesses argentino-brasileiros, alicerçada em sólidas e crescentes relações bilaterais, à qual se achegariam paulatinamente Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia, representaria, no plano internacional, um incremento à capacidade de negociação e uma contra-ação à política norte-americana de balcanização da América Latina”.

⁴²⁹ Fazendo um balanço da política externa realista do Brasil, Amado Cerro (2008, pp.29-30) afirma que “Os conservadores brasileiros do século XIX já eram realistas, não utópicos, voltados à valorização da vontade sobre o destino. Por isso não acreditavam na liga anfictiônica, uma arquitetura supranacional que Bolívar e os pan-americanistas hispano-americanos propunham. O Barão do Rio Branco herdou esse padrão de conduta ao orientar as relações do Brasil para os Estados Unidos, a potência hemisférica emergente em condições de tornar-se hegemônica. Mas foi Vargas que conduziu o realismo de conduta ao novo passo de qualidade, o pragmatismo, ao operar em meio às brechas da divisão do mundo em blocos antagônicos e tirar, na medida do possível, proveito de todo lado em favor de seu projeto nacional, a industrialização. O pragmatismo, a evolução e estado avançado do realismo, demonstra a prevalência da esperteza

Latino-americana de Integração (ALADI), que substituiu a ALALC, pois propunha um processo de integração paulatino, gradual, flexível e de longo prazo. O cenário sul-americano acabaria sendo fortemente impactado pela Guerra das Malvinas, em 1982. O Brasil, apesar de ter declarado neutralidade, prestou apoio à Argentina (GRANATO, 2014, p.62). A guerra contribuiu decisivamente para diminuir as desconfianças e promover a aproximação binacional.

Nesse mesmo período, as discussões a respeito do desenvolvimento nuclear voltam à pauta binacional. Sob iniciativa do governo de João Baptista Figueiredo, ratifica-se o “Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos usos pacíficos da Energia Nuclear”⁴³⁰. Muito mais do que um “pacto de paz”, buscava-se avançar em um movimento de defesa autonomista e não-subordinada aos interesses dos países centrais, principalmente dos Estados Unidos⁴³¹.

Sob as Presidências de José Sarney e Raúl Alfonsín houve um casamento estratégico. Em 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu, com o propósito de aumentar o poder político e a capacidade de negociação de ambos os países no cenário internacional⁴³². Na mesma data a “Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear” reativou a cooperação enfraquecida no período da crise da dívida externa. Em poucos meses ativou-se a Comissão Mista de Alto Nível

diplomática sobre as forças profundas da economia e da sociedade, bem como sobre o processo decisório de outros governos... A evolução do realismo ao pragmatismo qualifica, portanto, a conduta externa brasileira, antes mesmo de Geisel haver aplicado o termo à sua política exterior”

⁴³⁰ Um dos termos do Acordo poderia ser considerado o primeiro avanço em relação cooperação comercial nesse setor: “Fornecimento recíproco de equipamentos, materiais e serviços relativos aos campos assinalados anteriormente cooperação nuclear“. Disponível em <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Acordo-de-Coopera%C3%A7%C3%A3o-entre-Brasil-e-Argentina-para-Usos-Pac%C3%ADficos-da-Energia-Nuclear.pdf>

⁴³¹ Neste sentido, Guerreiro (1980, p. 48) esclarece que “os dois países sempre defenderam um princípio de que deve haver o princípio do direito ao acesso a toda a tecnologia nuclear para fins pacíficos, inclusive o acesso ao explosivo nuclear para o emprego pacífico exclusivamente e sob, evidentemente, as salvaguardas, os controles necessários para que não possa haver um desvio para fins não pacíficos. Esta posição foi comum aos dois países durante a negociação do acordo de Tlatelolco e a interpretação do artigo 18 deste tratado foi uma posição que os dois tomaram, idêntica, quando houve a discussão do Tratado de Não Proliferação”.

⁴³² Em 1985 foi inaugurada a ponte Internacional da Fraternidade, cujo nome oficial é ponte Tancredo Neves, ligando as cidades de Foz do Iguazu (PR) e Puerto Iguazu (Argentina).

de Cooperação e Integração Econômica Bilateral, que elaborou a “Ata para a Integração Argentino-Brasileira”, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986. O documento explicitava uma “perspectiva política comum” e um “esforço de solidariedade e confiança mútuas”.

Superando antigas tensões, ocorreu a aproximação entre a Força Aérea Argentina, o Ministério da Aeronáutica do Brasil e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). Ainda criou-se a Escola Argentino-Brasileira de Informática, o Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia e a Escola Biotecnológica Binacional⁴³³. Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a harmonização de políticas, a formação de uma Comissão Parlamentar Conjunta e a criação de um mercado comum⁴³⁴.

As medidas refletiam claramente a confluência de objetivos políticos e estratégicos, buscando constituir um polo de gravitação na América do Sul, que resgatasse “critérios originais de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria” no processo de integração (GRANATO, 2014, p.70). No mesmo ano, as ações ampliaram-se e passaram a incluir o Uruguai, por meio de comissões mistas. Barros e Ramos (2013, p.10) consideram que esta articulação embrionária do MERCOSUL finalmente consolidou a América do Sul na agenda da política externa brasileira. Em um discurso para empresários, Sarney ressalta:

O desafio de nossa história, a meta que inspirou nossa vida desde a independência, foi sem dúvida criar uma verdadeira autonomia para nossos países, reduzir a dependência externa, fazendo das relações internacionais uma opção consciente de nossa soberania, e não um constrangimento marcado pela desigualdade, pelo servilismo. O programa de integração Brasil-Argentina é um marco desse esforço. Com ele, dignifica-se a dimensão externa das nossas economias, ao se criarem bases de interesse recíproco, sem vantagens unilaterais. Com ele,

⁴³³ Ainda em 1986, o presidente Sarney promoveu a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), indicando a posição brasileira contrária à presença militar estadunidense na região.

⁴³⁴ A integração ganhava um papel crescente, inclusive com expressão e forma constitucional. O Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 determina que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

dois povos comprometidos com o desenvolvimento e ansiosos por consolidar conquistas nos campos político, econômico e social, percebem as vantagens da cooperação diante da competição e se lançam na exploração de caminhos conjuntos. Com ele finalmente a América Latina encontra uma nova contribuição ao seu indispensável processo de integração, única forma capaz de assegurar ao continente o lugar a que tem direito na história. (SARNEY, 1986, pp. 31-32)

Já no final do seu mandato, em 1988, o presidente visitou ao Laboratório de Processos Radioquímicos da Comisión Nacional de Energía Atómica - Argentina (CNEA), em Ezeiza, para assinar dois documentos que viriam a cimentar juridicamente o processo de integração no âmbito nuclear: o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina e a Declaração de Ezeiza sobre Política Nuclear. Ambos pautavam o desenvolvimento conjunto de reatores regeneradores rápidos, com intuito de promover a independência energética do projeto. Esse intercâmbio proporcionou um salto no conhecimento no setor, além de aprofundar posteriormente as relações comerciais (VARGAS, 1997).

4- Mudança de planos: os percalços dos anos 1990

Em 1991, em um cenário de mundo unipolar, houve uma grande mudança de planos. A última grande transformação geopolítica do século XX, o fim da Guerra Fria, e o derivado estabelecimento de uma Nova Ordem Mundial sob a supremacia do capitalismo liberal limitou as opções periféricas. A queda do muro de Berlim, em 1989, e o colapso da União de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, não só pretendeu decretar a inviabilidade do socialismo como também do capitalismo não-liberal⁴³⁵. Desta maneira, nos anos 1990, Fernando Collor e Carlos Menem distorceram a perspectiva político-estratégica da integração binacional. O furacão de liberalismo enfraquecia de

⁴³⁵ Cerro (2003, p.15) aponta que “Em 1989-90 elegeram-se presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina e os monetaristas, de formação norte-americana em sua grande maioria, alojaram-se nos postos decisórios... A corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal reforçou-se quando a própria CEPAL fez autocrítica. Ela adaptou seu pensamento, cedendo às circunstâncias imperantes e formulando a doutrina do regionalismo aberto, uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo desenvolvimentista”.

forma drástica a ideia de integração gradual, que se preocupava com as assimetrias, a proteção das indústrias nacionais, a substituição de importações e o desenvolvimento econômico periférico. O “Regionalismo Aberto” da nova CEPAL (1994) substituiu ao depois denominado “Regionalismo Fechado”⁴³⁶.

A conjuntura internacional havia mudado de forma significativa com a chamada “restauração conservadora”, liderada pelo presidente estadunidense Ronald Reagan e custodiada pela primeira-dama inglesa Margaret Thatcher. O período representou a reafirmação da hegemonia americana, baseada especialmente no poder militar e no dólar (TAVARES, 1985). O novo momento supostamente restringia a perspectiva de todos os países a trilhar um mesmo caminho: a democracia liberal, o livre mercado, a economia nacional aberta e a desistência de Projetos Nacionais de desenvolvimento (CERVO, 2008)⁴³⁷. Aquele cenário também afetou negativamente os projetos tecnológicos de interesse dos militares. As seguintes considerações do ex-presidente Sarney (2010, pp.263-265), vinte anos depois da criação do MERCOSUL, são elucidativas da situação:

As coisas iam bem. Desenhamos um plano geral de mecanismos bilaterais com vistas ao grande projeto: comissões parlamentares que acompanhassem as decisões, representantes da sociedade civil, um banco de compensações e até uma moeda comum, o gaúcho... Nossa visão não era somente a de uma união aduaneira, mas a de um mercado comum, onde nos vacinaríamos contra as assimetrias. Pretendíamos trabalhar por setores até chegar à totalidade da economia... Mas nos equivocamos no processo de integração quando, em julho

⁴³⁶ Lima e Coutinho (2005, p.3) explicam que “o Novo Regionalismo está associado à queda do socialismo e à adoção generalizada da agenda neoliberal a partir do assim chamado Consenso de Washington. Ele se caracteriza pela formação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mesmo pela integração monetária”. Gentil Corazza (2006, p.138) lembra que “na metade dos anos 1990, o conceito de ‘Regionalismo Aberto’, além de pretender colocar-se na esteira evolutiva do pensamento histórico estruturalista da CEPAL, certamente introduziu rupturas, ao se inspirar nas novas versões do pensamento neoclássico, sempre criticado historicamente pela própria CEPAL”.

⁴³⁷ Fiori (2001, p.40) fala da “reducción del margen de maniobra de los Estados que adhirieron al programa de liberalización global y quedaron, al mismo tiempo, prisioneros de la camisa de fuerza creada por sus propias políticas liberales y por la fragilidad financiera de su nuevo modelo económico, cuyas restricciones externas no les daba espacio para el crecimiento rápido y sostenido, ni recursos fiscales para la expansión de infraestructura y para la sustentación de políticas sociales universales, capaces de detener el proceso de empobrecimiento de sus poblaciones”.

de 1990, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, decidiram mudar os rumos e, em vez de focalizar o mercado comum, priorizaram o desenvolvimento de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira em um prazo de cinco anos... A abordagem de integração setorial foi abandonada.

Ainda em 1990, Collor e Menem assinaram, em Foz do Iguaçu, a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, estabelecendo um Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC) em todas as atividades nucleares. A finalidade era estimular a paz regional via consolidação da confiança entre os governos, bem como a criação de mecanismos de acompanhamento do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e o Caribe (também conhecido como Tratado de Tlatelolco), de 1968. Em 1991, em Guadalajara, [e firmado o Acordo Brasil-Argentina para o uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, haja visto que tanto a Argentina, como o Brasil assumiram no mesmo o ano, o compromisso de banir as armas nucleares de seu território. Em seguida, se desdobraram para o Acordo Quadripartite e para a criação Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC). (OLIVEIRA, 1998).

No caso da integração regional, o processo já não se daria de maneira cuidadosa, seletiva e setorial. O Paraguai e o Uruguai entraram nas negociações em 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, com o compromisso de formar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Na prática, o chamado “MERCOSUL fenício” (CAETANO, 2006, p.3) desvirtuou o plano original, convertendo a iniciativa em um programa de liberalização comercial progressivo, linear e automático. Assim, prestou-se menos atenção às assimetrias e foi acelerado o comércio. A Argentina, seguindo o denominado “realismo periférico” de Carlos Escudé⁴³⁸, flertava com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e até com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

⁴³⁸ Escudé foi assessor especial do chanceler argentino, o engenheiro e economista Guido di Tella, durante quase todo o período de Menem, entre 1991 e 1999. Sua teoria era um culto à submissão da periferia ao centro, um reforço à ideia de impossibilidade de um país como a Argentina assumir algum papel ativo e soberano dentro do Sistema Internacional. Esta

Diante das ameaças de integração hemisférica, por meio da ALCA, o MERCOSUL pelo menos significava alguma estratégia para o desenvolvimento e para a autonomia. O governo do presidente Itamar Franco representou um intervalo breve, ainda que muito representativo, na política externa brasileira vigente entre 1990 e 2000. Ao evidenciar os avanços do NAFTA, em outubro de 1993, o chanceler Celso Amorim reagiu rápido e propôs uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Em 1995, estabeleceu-se uma Área de Livre Comércio e foi instituída uma União Aduaneira parcial, com uma baixa Tarifa Externa Comum (TEC) em relação a terceiros países⁴³⁹. Guimarães (2008) considera que o bloco surgiu como um projeto plenamente enquadrado pela concepção do livre comércio como instrumento único e suficiente para a promoção do desenvolvimento, a redução das desigualdades sociais e a geração de empregos. Por sua vez, Visentini (2010, p.5) afirma que os projetos de desenvolvimento nacional foram abandonados e a própria ideia de autonomia internacional tornou-se antiquada⁴⁴⁰.

A era de ouro do MERCOSUL comercial chegou ao fim com as crises cambiais no Brasil e na Argentina. Com a implosão do Plano Real no Brasil⁴⁴¹, em 1999, e da Lei de Conversibilidade na Argentina⁴⁴², em 2002, o MERCOSUL enfrentou o seu momento mais complexo. A forte desvalorização brasileira fez

conclusão foi assimilada por grande parcela da elite argentina. Recomenda-se a leitura do trabalho de Maurício Santoro (2008) sobre o chamado “realismo periférico” da Argentina.

⁴³⁹ Denomina-se “parcial” porque apenas 10% das importações do bloco seriam regidas por uma tarifa externa comum. No momento da criação do bloco, a TEC média era baixa, de 12%.

⁴⁴⁰ Para o autor, “no contexto do Consenso de Washington, a noção de projeto, interesse ou soberania nacional foi largamente abandonada e o culto ao americanismo caricatural renasceu tardiamente, diante de uma abertura considerada ‘inevitável’ e a promessa da inclusão à modernidade”. O autor fala em “encolhimento diplomático” e “internacionalização passiva” (VISENTINI, 2010, p.5). Também para Hirst (2006, p.110), o Brasil abdicou de um projeto de afirmação nacional.

⁴⁴¹ A cotação do dólar subiu de R\$ 1,32 em janeiro para R\$ 2,16 em março, uma alta de mais de 60%. A nova taxa de câmbio fez com que o Brasil encolhesse as suas importações e teve impacto visível sobre a economia da Argentina e do Uruguai, que dependem bastante da demanda da economia brasileira.

⁴⁴² Durante quase dez anos, a taxa de câmbio argentina foi mantida, artificialmente e com custos elevadíssimos, na cotação de um peso por dólar. Como o Brasil estava adotando uma política similar, as relações comerciais acabaram sendo favoráveis à Argentina, que entre 1995 e 2003 acumulou recorrentes superávits.

com que as importações originadas na Argentina diminuíssem quase 28%. Por outro lado, o episódio marcou uma inflexão, com a volta do protecionismo, das desvalorizações competitivas, o ressurgimento de contenciosos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções de produtos. A situação serviu para reforçar a ideia de que sustentar um processo de integração regional quase que exclusivamente sobre o prisma comercial seria muito problemático.

5- Apogeu das relações: combate às assimetrias

A partir de 2003, com Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, as relações binacionais foram elevadas e o MERCOSUL ganhou uma nova perspectiva. Parecia haver consenso entre os governos de que a visão meramente comercialista gerava estrangulamentos e aprofundava as assimetrias. Tratava-se, portanto, de buscar construir um processo com compromissos mais amplos e diversificados, resgatando o espírito do proposto pela ALADI nos anos 1980, antes da supremacia do pensamento neoliberal. Assim, nos anos 2000, o aspecto econômico da integração, até então essencialmente comercial, foi ampliado para outros temas, como integração financeira, produtiva e de infraestrutura, tendo o Estado como principal agente organizador. Claramente, estavam sendo retomados muitos projetos do período do “casamento estratégico”. Também ganharam peso os âmbitos sociais, nos casos do Parlamento do Sul, do MERCOSUL-Social e dos grupos setoriais de trabalho, como o composto pela Coordenação de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS).

Em 2003, o Brasil adotou o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). Este plano teve como objetivo impulsionar as compras brasileiras de produtos dos demais países sul-americanos, substituindo, sempre que possível e a preços competitivos, as importações de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul. Entre as principais ações do PSCI, podemos citar: o lançamento de Guia “Como Exportar para o Brasil”; a criação de grupo de trabalho integrado pela Agência Nacional de Vigilância

Sanitária (ANVISA), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o MDIC, o Banco do Brasil e outras instituições; o financiamento de pesquisas de mercado para produtos exportáveis dos países sul-americanos para o Brasil; os estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul vis-à-vis a demanda brasileira; e as rodas de negócios bilaterais.

Outro exemplo é a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Brasil, de 2008, executada por meio do MDIC. A iniciativa foi uma continuação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e buscava, entre outros pontos, promover a integração produtiva e estimular as compras brasileiras da América do Sul. De acordo com o plano de ação da PDP, os grandes objetivos seriam apoiar a integração de cadeias produtivas, estimular a exportação de países latino-americanos para o Brasil, apoiar o financiamento e a capitalização de empresas latino-americanas e promover a integração da infraestrutura logística e energética.

A aproximação entre Brasil e Argentina alcançou um ponto elevado em 2005. Na ocasião da IV Cúpula das Américas, na cidade de Mar del Plata, os dois países, juntamente com Venezuela, Uruguai e Paraguai, conduziram as negociações para o abandono da proposta de ALCA. Os cinco países interpretaram que a alternativa pan-americanista significava a anexação econômica da região aos Estados Unidos. Consequentemente, representaria o fim do MERCOSUL. A partir de então, também ganharam impulso iniciativas de criação da Comunidade de Nações Sul-americanas (CASA), em 2004, transformada em União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011.

Em 2006, o governo argentino propôs ativar um Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que permitiria ao país proteger-se de importações que estavam gerando danos à sua indústria. Depois de longas e complexas negociações conjuntas, ficou acordada a aplicação do mecanismo. A partir de então, salvaguardas, quotas e outras barreiras passaram a ser melhor entendidas, como parte necessária do esforço para desconstruir as assimetrias entre os países. A compreensão sobre as assimetrias passaria a ser a grande

fortaleza da integração binacional, assim como do próprio MERCOSUL⁴⁴³. De maneira complementar, promoveram-se iniciativas como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)⁴⁴⁴, o Sistema de Moedas Locais do MERCOSUL (SML)⁴⁴⁵ e um papel um pouco mais ativo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de obras ou empreendimentos nos vizinhos⁴⁴⁶.

6- Maior integração comercial e produtiva

A partir da década de 1970, a redução dos custos de transporte e o crescimento da tecnologia da comunicação estimularam novas formas de elaboração de bens industriais, especialmente por meio da desintegração vertical. Desta maneira, acelerou-se a fragmentação do processo produtivo e a internacionalização das etapas da cadeia industrial. A Integração Produtiva Regional (IPR) consiste na transposição e no desmembramento dos processos de produção, movidas por um entrelaçamento de estruturas produtivas conectadas por redes regionais ou globais de abastecimento. As estratégias conjuntas de produção permitem a intensificação tanto do fluxo comercial intra-industrial dos produtos intermediários entre os países participantes, como

⁴⁴³ Em algumas análises sobre a integração regional ainda prevalece uma tendência de interpretar as concessões às economias menores como se fossem falhas, debilidades ou irregularidades (ALMEIDA, 2014). Desde esta ótica, seria negativo, por exemplo, que o bloco se afastasse do livre-comércio puro e que oferecesse tratamento diferenciado para países menores. No entanto, o grande salto dado pelo Brasil e pela Argentina foi assumir exatamente o contrário: que regras comerciais podem ser flexibilizadas na tentativa de nivelar vantagens estruturais. Ademais, os processos de integração regional são singulares, complexos e conflitantes, principalmente por envolver interesses de cada Estado. Nesse sentido, Ferrer (2007) trata da diferença entre um MERCOSUL “ideal” e um MERCOSUL “possível”.

⁴⁴⁴ Criado em 2005 e regulamentado em 2010, o fundo recebe contribuições anuais conjuntas de US\$ 100 milhões. São recursos não reembolsáveis, aplicados a fundo perdido. Os desembolsos seguem as seguintes porcentagens: Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguai, 2%; e Paraguai, 1%. Seguindo o acordo formal, o Paraguai deve receber 48% dos recursos; o Uruguai, 32%; a Argentina e o Brasil, 10%.

⁴⁴⁵ Em 2008, os bancos centrais de Brasil e Argentina assinaram o primeiro Convênio do SML. Na prática, o Convênio funciona como um sistema bilateral de compensações e liquidação.

⁴⁴⁶ O banco brasileiro financia projetos como a construção e ampliação da rede de gasodutos na Argentina, o Aqueduto do Chaco e o Soterramento do Ferrocarril Sarmiento.

também a troca de serviços relacionados à produção e à distribuição de produtos finais (HAMAGUCHI, 2010).

Entende-se que o MERCOSUL, afastado das grandes Cadeias Globais de Valor (CGV), necessitaria ultrapassar os vínculos meramente comerciais para abrir caminho à integração produtiva. Entre os obstáculos do processo de integração estão os débeis mecanismos de financiamento, a infraestrutura ruim e o controle de grande parte da produção por empresas multinacionais. Medeiros (2010) ressalta o papel central dessas empresas por possuírem maior eficiência produtiva e imporem elevadas barreiras de escala às firmas nacionais. Para tanto, seria essencial que a promoção da integração seja coordenada e planejada pelos Estados, visando o desenvolvimento nacional, o fortalecimento da estrutura produtiva interna, a diminuição das assimetrias, a melhora da posição nas cadeias globais de valor e a redução das importações.

Em 1991, Brasil e Argentina assinaram um Acordo de Complementação Econômica (ACE-14) para a comercialização de produtos do Setor Automotivo. Desde então, o Capítulo 87 do Sistema Harmomizado (SH) da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) passou a ganhar relevância no comércio binacional⁴⁴⁷. No entanto, a proposta de integração produtiva começou a ser pautada de forma significativa pelo MERCOSUL em 2006, durante uma reunião entre os presidentes do bloco, realizada em Córdoba. Na ocasião, reafirmou-se a sua disposição de avançar para a integração produtiva regional com desenvolvimento social, com ênfase na promoção de empresas regionais. Um Plano de Integração Produtiva Regional foi aprovado em 2008, pelo Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (PIP), com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da complementaridade de empresas do bloco e a integração produtiva, com objetivo de melhorar a inserção dos países do bloco nas cadeias de valor (MACHADO, 2010)⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ A TEC do setor automobilístico é uma das mais altas dentro do bloco. No geral, pode variar de 0% a 20%, mas no caso de vários códigos deste setor pode chegar inclusive aos 35%.

⁴⁴⁸ "Para ello el PIP cuenta con siete líneas de acción a nivel horizontal, a saber: 1) cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, 2) complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, 3) formación de recursos humanos, 4) articulación con otras instancias del MERCOSUR, 5) generación de información y su

Somente, em 2014, recentemente, foi criado no âmbito do MERCOSUL o Subgrupo de Trabalho nº 14 "Integração Produtiva". O seu objetivo consiste em mapear as possibilidades reais de integração das cadeias produtivas, na busca por diminuir as assimetrias, principalmente no que se refere às capacidades industriais. Os principais setores impulsionados são processamento de madeira, automotivo, têxtil, calçados e óleo e gás. No entanto, os principais avanços estão concentrados no setor automotriz⁴⁴⁹, com as ações que envolvem principalmente Brasil e Argentina.

Os financiamentos das iniciativas executados pelo bloco são oriundos da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), via "Focem Auto". A finalidade do programa é dar respaldo à produção de pequenas empresas de autopeças, promover a substituição de importações e aumentar as exportações por meio da difusão tecnológica vinculados a centros de pesquisas e universidades. De acordo com a ABDI⁴⁵⁰, a verba total investida no projeto "Focem Auto" alcança US\$ 3.92 milhões, sendo 75% de responsabilidade do fundo.

No entanto, uma das possíveis críticas aos esforços dispensado à promoção da integração produtiva binacional recai sobre o papel reduzido dos Estados sobre as decisões e políticas dos setores estimulados. A participação estatal muitas vezes tem se limitado a volumosos estímulos financeiros, isenções fiscais e estabelecimento de tarifas protecionistas. Sem controle efetivo dos hospedeiros, Brasil e Argentina, a articulação produtiva acaba sendo um instrumento conduzido pelos escritórios de inteligência comercial de EMN estabelecidas nos países.

Dalle, Fossati e Lapova (2013, p.12) apontam que

procesamiento, 6) articulación de medidas de facilitación del comercio, y 7) financiamiento; así como una línea a nivel sectorial, en la cual se previó el desarrollo de los foros de competitividad y de iniciativas de integración." (Unidad Técnica de Cooperación Internacional del MERCOSUR -UTCI, 2ç019).

⁴⁴⁹ Incluindo montadoras, máquinas agrícolas automotrizes e a indústria de autopeças no bloco.

⁴⁵⁰ http://old.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=105

La mera participación en las CGV no implica, a priori, un aspecto positivo para las perspectivas de desarrollo económico de un país. Para que dicha participación sea efectiva, debe estar acompañada de un conjunto de factores que permita a las empresas locales escalar los eslabones de la cadena facilitando así la absorción de los potenciales beneficios derivados de la inserción en las CGV.

O atual cenário político de Brasil e Argentina, o experimento simultâneo de governos alinhados com os Estados Unidos nos dois países, tende a comprometer não apenas os próprios processos nacionais de desenvolvimento, como também, e principalmente, as estratégias de autonomia e de inserção internacional soberana. A postura de alinhamento com a potência hegemônica tende a esfriar os avanços do processo acelerado entre 2003 e 2015. O enfraquecimento do bloco do Cone Sul e esvaziamento da UNASUL, resultados da ação política dos governos estadunidenses, são demonstrações claras neste sentido.

6.1- Análise dos capítulos 87 e 84 da NCM

Segundo dados da ALADI (2017), mais de 90% das vendas brasileiras para a Argentina foram compostas por produtos manufaturados. Destas, mais de 42,1% foram bens dos dois capítulos mencionados. No caso das compras brasileiras com origem na Argentina, a situação foi parecida, sendo 85% compostas por manufaturados. Os bens entre os códigos 84 e 87 também superaram os 36,3%.

Percebe-se que a indústria automobilística ocupa um peso significativo nas pautas de exportação de Argentina e Brasil um para o outro. Esse setores se caracteriza por gerar bens com alto valor agregado. No caso da cadeia automotiva, o redesenho mundial provocou a transição de um esquema produtivo baseado na elaboração total em apenas um país, por meio de “kits encaixotados”, para outro caracterizado por uma rede de hierarquias entre fornecedores de montagem em diferentes partes do globo (FERRO, 1992).

Verifica-se que, graças a essa transformação na estrutura mundial da produção e na assinatura do ACE-14, desde os anos 1990, ocorreu uma forte expansão dos intercâmbios de bens manufaturados e de bens intermediários entre o Brasil e a Argentina, especialmente dos Capítulos 87 e 84. De acordo com os dados do COMEXSTAT, em 1997, por exemplo, esses dois capítulos representavam apenas 12,9% das exportações argentinas para o Brasil e 9,9% das vendas brasileiras para a Argentina. Em 2014, estes percentuais chegaram a 46% e 32,6%, respectivamente. Já em 2017, haviam alcançado 36,3% e 42,1%⁴⁵¹.

Os números deixam claro que houve avanços na articulação de cadeias produtivas entre o Brasil e a Argentina desde os anos 1990. Sem embargo, há duas características marcantes neste processo: a forte concentração da integração produtiva em um único setor e o controle de EMN sobre a grande parte da produção destes bens. Entre as principais empresas estabelecidas no Brasil que mais realizaram exportações para a Argentina estão: Volkswagen, Toyota, Fiat, General Motors, Ford, Peugeot-Citroen, Honda, Scania e Iveco. No caso das empresas estabelecidas na Argentina que vendem para o Brasil estão: Toyota, Volkswagen, Ford, Peugeot-Citroen, Renault, Fiat e Mercedes-Benz. Em resumo, trata-se basicamente de um comércio articulado intra-firma.

Considerações finais

Conforme analisado, desde o século XVIII, a Argentina tem representado uma das mais importantes referências para as estratégias de inserção internacional do Brasil. A recíproca é verdadeira. Atualmente, possuem juntos

⁴⁵¹Na intenção de interpretar a Integração Produtiva Regional, a CEPAL, elaborou, em 2005, uma versão Sul Americana e, em 2011, uma versão estendida da Matriz Insumo Produto (MIP) para toda América Latina e Caribe. A análise de uma MIP entre países permite ponderar a integração produtiva sem recorrer a classificações de bens entre intermediário ou final. O objetivo da matriz consiste em observar os fluxos de bens e serviços não apenas em termos de comércio bruto, mas também por seu valor agregado, buscando avaliar sua repercussão em cada país envolvido. Por mais que essa metodologia sirva de base para fazer importantes análises, enxergar as potencialidades e os obstáculos para a edificação de uma integração produtiva que consiga interligar toda região, sua aplicação está em estágio embrionário. A dificuldade está tanto na recente disponibilidade dos dados de todos os países, como na qualidade dos dados restritos e muitas vezes, adaptados pelos próprios países (CEPAL, 2018).

62% do PIB, 60,1% da população da América do Sul e somam 55% das exportações da região para o mundo. Ou seja, o peso dos dois países os coloca em uma posição diferenciada e fortalece a ideia de que a sua aproximação constitui um passo fundamental para os próprios processos de desenvolvimento nacional e de busca de autonomia no cenário internacional. No entanto, as grandes potências também compreendem esta situação e, por esse motivo, operam para fomentar o conflito, a indiferença ou a competição.

No período recente, nos anos 2000, as relações se intensificaram. Ampliaram-se os intercâmbios de bens de maior valor agregado, os fluxos de investimento produtivo, os estímulos a mecanismos de financiamento e os posicionamentos políticos comuns, transbordando os efeitos positivos para o MERCOSUL e a UNASUL.

Pode-se dizer que, desde 1990, houve claros avanços na articulação das cadeias produtivas binacionais. Porém, a ação estatal com relação à promoção da integração produtiva binacional parece limitada ao estímulo de políticas públicas que beneficiam grandes empresas estrangeiras. As características mais explícitas deste processo são a concentração dos avanços em um só setor (o automobilístico) e o controle de poucas e grandes empresas não-nacionais e não-regionais sobre a produção. Haveria a possibilidade de aprofundar a presente análise, estendendo a observação sobre empresas nacionais de amortecedores, vidros, air-bags, chassis, vidros, limpa-parabrisas ou autopeças, por exemplo.

A ideia de integração produtiva é central em um processo de integração regional. No entanto, parece crucial analisar e interpretar até que ponto a aplicação de políticas públicas voltadas à ampliação da articulação de cadeias produtivas entre o Brasil e a Argentina responde aos interesses dos próprios Estados nacionais e suas estratégias de desenvolvimento e de autonomia. Ou, ainda, até que ponto as estruturas de poder mundial possibilitam que hajam brechas para a contestação periférica.

O cenário político dos dois países, de alinhamento com os Estados Unidos, deve comprometer os seus processos de desenvolvimento e as suas

estratégias de inserção internacional mais autônoma. Os processos de integração regional são complexos, não-lineares e repletos de reviravoltas. No caso da América do Sul, por exemplo, as próximas eleições presidenciais na Argentina, em outubro de 2019, poderiam significar a interrupção do atual cenário.

Referências bibliográficas

BARROS, Luiz Eduardo Pinto (2012). O aproveitamento energético do Rio Paraná: as divergências entre Brasil, Paraguai e Argentina (1962-1979). 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

BUENO, Clodoaldo (2012). O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: A América do Sul e a integração regional. Brasília: FUNAG.

CAETANO, Gerardo (2006). El MERCOSUR en el cruce de caminos. Cuadernos del Cendes, v.23 n.63 Caracas, diciembre.

CANDEAS, Alessandro (2010). A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na 'visão do outro'. Brasília: FUNAG.

CERVO, Amado Luiz (2007). Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva.

CERVO, Amado Luiz (2008). Relações Internacionais: Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

COUTO, Leandro Freitas (2006). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005). Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

DALLE, Demián; FOSSATI, Verónica; LAPOVA, Federico (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? Revista Argentina de Economía Internacional, Número 2, Diciembre 2013.

FERRER, Aldo (2007). El éxito del MERCOSUR posible. Revista de Economía Política, vol.27, n1 (105), pp.147-156, janeiro/março.

FIORI, José Luis (2001). “Depois da retomada da hegemonia”. En: Fiori, José Luis & Medeiros, Carlos. Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes.

GRANATO, Leonardo (2014). A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010). Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GARCIA, Marco Aurélio (2013). Dez anos de política externa. In: SADER, Emir. 10 anos de governos pós neoliberais no Brasil. Boitempo, FLACSO, 2013.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva (1980). Ministério das Relações Exteriores, Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 25, abril, maio e junho.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2008). O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. Temas & Matizes – nº 14 – Segundo semestre.

HAMAGUCHI, Nobuaki (2010). Integração produtiva regional no leste da Ásia. In: INTEGRAÇÃO Produtiva – caminhos para o Mercosul. Brasília. (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).

HIRST, Monica (2006). Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas – Volume 1. Editora Saraiva: São Paulo.

JAGUARIBE, Hélio (1975). El Brasil y la América Latina. In: Estudios Internacionales, Chile, Vol. 8, nº 29, enero – marzo.

MACHADO, João Bosco M (2010). Integração Produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul”. In: ALVAREZ, Roberto; BAUMANN, Renato; WOHLERS, Marcio (Org.). Integração produtiva: caminhos para o Mercosul. Brasília: ABDI (Série Cadernos da Indústria, XVI).

ODDONE, Carlos Nahuel & GRANATO, Leonardo (2008). La “Unión de los Países del Sur” en las propuestas de integración del Primer Peronismo. A propósito de la inclusión de la República del Paraguay y de la República Federativa de Brasil (1946-1948). Revista Oikos, Rio de Janeiro, nº9, ano VII.

OLIVEIRA, Odete Maria de (1998). A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. Rev. Bras. Polít. Int. 41 (1): 5-23.

PAIVA, Donizetti Leônidas de & BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência Latino-Americana. X Encontro Nacional de Economia Política, 2005

SARNEY, José (1986). Visita do Presidente da Argentina Raúl Alfonsín ao Brasil in: Ministério das Relações Exteriores, 8 a 11 de dezembro.

_____. (2010). O Brasil e a América do Sul. In: IV Curso para Diplomatas Sul Americanos. Rio de Janeiro, 5 a 29 de maio de 2008. Brasília: FUNAG.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2010). O Brasil e a América do Sul. In: IV Curso para Diplomatas Sul Americanos. Rio de Janeiro, 5 a 29 de maio de 2008. Brasília: FUNAG.

PARADISO, José (2005). Um lugar no mundo: A Argentina e a Busca de Identidade Internacional. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SANTORO, Maurício (2008). Ideias, diplomacia e desenvolvimento – ascensão e queda do realismo periférico na Argentina. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2008.

SEVERO, Luciano Wexell (2015). Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. Tese de Doutorado, PEPI/UFRJ.

TAVARES, Maria da Conceição (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política. Vol.5, nº2, abril-junho.

VARGAS, Everton Vieira (1997). Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. Rev. Bras. Polít. Int. 40 (1): 41-74.

VISENTINI, Paulo Fagundes (2010). O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe: oportunidades e desafios da integração. UFRGS, Porto Alegre.

**What development?
An essay on their perspectives and alternatives**

João Paulo Alexandre de Sousa
Universidade de Brasília
Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
Não bolsista

Juliano Vargas
Universidade de Brasília
Doutorando em Economia Política
Bolsista pela CAPES

Abstract

The development category is object of study in many areas of knowledge, especially for its role in the relations among different capitalist nations. Built on economic basis, it overflows to society. The organization of the geopolitics occur according to the nation's hegemonies, driven by leadership intra and inter-state. Therefore, a hegemonic leadership is the diffusion of a logic of social organization and of its relations in multiple dimensions. Thus, the diffusion of agendas and models of action is paramount. Development plays the role of an action model to be constructed and widespread, under an instrumental rationality that legitimizes it. This category assumed theoretical centrality after World War II (1939-1945), marked by a belief in economicism, in which economic growth is seen as synonymous of development. But the failure of this strategy to improve living conditions, especially in the peripheral Southern Hemisphere, has made the development category change over time. The paper examines the engendering of the concept of development from its traditional conceptions to the recent ones. The research has two sections. The first analyze the traditional point of view about development, in which literature presents it from its historical processes. The second explore the unfolding criticisms of the traditional view of development, subdivided into two groups: i) questions about the proposals of the traditional currents, seeking alternatives *of* development – treating it in Sustainable, Local, Participatory, Human and Integrated perspective;

ii) questions about the development itself, discussing alternatives to development, seeking to overcome its linear conception and its material bases. Regarding criticisms, a questioning is made about the economicist paradigm in which there is a centrality of the material life. The proposed approach contribute to the identification of collective aspirations and, therefore, to the construction of strategies capable of supplying them, analogous to the proposals of *Buen Vivir* and *Degrowth*.

Keywords: *Buen Vivir*. Economic Growth. *Degrowth*. Capitalist Development. Geopolitics.

1. Introduction

The development category has been the object of study in the most diverse areas of knowledge, especially for its role in the relations between different nations. Essentially built on economic bases, they overflow to society, given the embeddedness – in the sense that the economy is constrained by non-economic activities – between these two dimensions, as proposed by Polanyi (2000). The organization of the world-systems occur according to its nation's hegemonies, which are given by the capacity for intellectual and moral leadership trough the scheme of universal plans capable of forming intra and inter-state hegemonies. Therefore, a hegemonic leadership is the diffusion of a logic of social organization and of its relations in the most diverse dimensions (Arrighi, 2016). It follows that the diffusion of agendas and models of action is paramount.

In this arrangement, development plays the role of an action model to be widespread and constructed, under an instrumental rationality that legitimizes it. This category assumed theoretical centrality after World War II (1939-1945), marked by a strong belief in economicism (material life), in which economic growth is seen as synonymous of development. The path to development run could – and should – be achieved through the reproduction of the structures and patterns of life and consumption observed in the industrialized central countries, resulting from the belief in the superiority of this vision and the formatting of a discourse of Western world modernity.

But the failure of this strategy to improve living conditions, especially in the peripheral Southern Hemisphere (the so called “underdeveloped” countries), has made the development category change over time, either to remain legitimate in the hegemonic arrangement, or to justify changes in the *status quo*. There are strands that observe development under the traditional bases; models critical to the adopted path and their respective targets points of arrival; and proposals of alternatives to development that question the assumptions of this category.

The objective of this study is to discuss the construction of the concept of development from its traditional readings to the most recent conceptions. The latter are interspersed with criticisms of the economicist paradigm, because of its strong centrality in the material way of life.

Besides the introduction, the article has three sections. The second session will deal with development from the traditional point of view, an approach in which literature has analyzed development from its historical processes. These approaches have in common the demonstration of the attrition movement of the centrality of economicism that led to the proposition of alternative models. The instrumental rationality is its mark, in which there is prescription of actions in function of expected results and separation between subjects and objects.

The third section discuss the unfolding of criticisms of the traditional view of development, subdivided into two groups. The first one, questioning the proposals of the traditional currents, seeks alternatives of development. Their main characteristic is the change of objectives (diminishing the importance of rates of growth or gross domestic product (GDP) per capita, for example), without altering the central structures on which the system resides. In this group, the proposals of Sustainable, Local, Participatory, Human and Integrated Development stand out. The second group presents alternatives to development, questioning the development itself, seeking to overcome its linear conception and its material bases. It encompasses the proposals of the Buen Vivir in the Southern Hemisphere and Degrowth in the Northern Hemisphere. Finally, section four contains the concluding remarks.

2. Perspectives of development

The study of development depends on an analysis from the ideological and methodological point of view. This is because all school of economic thought would indicate a prospective view, indicating a desirable state and using a particular method of analysis as a means of achieve it. From this, Sunkel & Paz (1970) highlight three main trends related to development. The first considers Development as Growth. Macroeconomic theories influence them, especially those of Keynesian inspiration, in which development comes from the results of the relationship between levels of savings and investment, as a GDP *per capita*, with which it considers development in terms of growth rates. Thereby, Escobar (2015a) emphasizes that this reading of the concept of development arises in the 1940s, particularly associated with the economy and the replication of the conditions of the industrialized countries in underdeveloped regions. This milestone was set out in the speech of then-President of the United States Harry Truman on January 20th, 1949, defining most of the world as underdeveloped regions and presented a single goal for all societies: development (Acosta, 2015).

In this view, there are two basic assumptions. The first one, it seeks to reach the patterns observed in the economies of mature capitalism, assuming that it is possible for any nation, given the constant conditions of equilibrium of the macroeconomic system (relations between inversions and growth) and microeconomics (relations between efficiency and growth) – ignoring the unequal structural conditions between countries. In the second one, the aim is to increase savings and investment levels to ensure development, with underdeveloped countries to be merely the result of a shortage of capital, whether public or private.

This trend, characterized by the little differentiation between economic growth and development, shows itself to be the most traditional – consolidated hegemonically during the last century. Furtado (1974) argued that the guide of the economic literature during the twentieth century was the myth of economic development – the fruit of a faith in development, or progress, built since the eighteenth century. Polanyi (2000) also pointed out this aspect – according to which a universal reproduction of the model constructed in the countries that led the industrial revolution could be possible, especially with regard to patterns of consumption, influencing the creation of economic theories based in particular on technological progress. In accordance with the eighteenth-century dominant

ideology, it relates to the application of science in productive activities, incorporating techniques and methods as the driving forces of capitalism.

This traditional conception of development – which continued even during the thirty years following World War II – is the result of two symbolic landmarks, the Industrial Revolution and the French Revolution. For Amaro (2003), these occurred in the wake of eight historical processes. Four linked to the material conditions of production, which together culminated in the Industrial Revolution: (1) agricultural revolutions, (2) commercial revolutions, (3) transportation and communication, and (4) technological revolutions. The other four are due to the change of subjective values, resulting in the French Revolution: the cultural and philosophical revolutions of the Renaissance, (6) religious developed by the Protestant Reformation, (7) scientific and (8) political revolutions.

Still on this conception of development as growth, the same author emphasizes that it results in the standardization of prescriptive models of development scope – considered as safe recipes for this purpose – characterized by some myths. These are: i) economicism (a perception of economic growth as a necessary and sufficient condition for development); ii) productivism (which marginalizes the importance of factors not related to production, such as productivity and time); iii) consumerism (necessary to the flow of industrial production); iv) quantitativism (valorization of economies of scale); v) industrialism (which affects the industrial condition as a single goal that must be pursued by all); vi) technologicalism (technological progress as a pillar of productivity and therefore economic growth); vii) rationalism (objective reasoning of science and productive activity); viii) urbanism (belief in urban superiority over rural); ix) anthropocentrism (disregarding other living beings in relation to well-being as a function of the human being); x) ethnocentrism (in this historical period characterized as the globalizing Eurocentric model), and, finally, xi) uniformity (a definition of better models or unique practices as a parameter of efficiency).

Under this logic, the industrial model expands according to its internal logic by concentrating the distribution of surplus in specific groups committed to the productive process. They are responsible for an accumulation of capital and its reinvestment in the system, increasing productivity, as well as the aggregate

demand curve. That is determinant for the differentiation between developed and underdeveloped countries, once the latter do not have the same capacity for accumulation and reinvestment. Observe that, in this logic, development depends on increases in income capable of generating consumption and investment geared towards economic growth.

As for the role of individuals, the symbolic milestones presented influenced the transposition of aspects of productive relations to social relations, especially in what concern competitiveness. The characteristic competition of the system is, by definition, an effort of differentiation between the best and the worst. From this perception, Mollo & Teixeira (2018, p. 10) stand out:

private enterprise behavior comes to dominate the individual's behavior with his family, spouse, retirement and security. [...] He makes economic calculations to plan his and his family's future. He chooses his education and qualifications, such that these will maximize the profit of his future employer. The individual becomes a sort of enterprise, interiorizing and imitating its competitive behavior.

Therefore, it is feasible to say that there was a mimicry between the concepts of development and economic growth, since its basis are on the increase of the capital generated. According to Oliveira (2002, p. 38), debates on economic development evolved, especially after 1945, from issues such as “war, unemployment, misery, racial discrimination, political, economic and social inequalities”, dominating the international agenda, influencing specially the action of the United Nations (UN). In addition, programs and agencies have been set up to implement development agendas in this regard, such as the International Monetary Fund (IMF), the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) or the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Such an agenda was boosted by strategic interests of post-war powers (United States of America and Union of Soviet Socialist Republics) as well as by the process of independence of European colonies. This has resulted in a search for conditions similar to those of central countries and the imposition of pathways on the part of these countries with an ideological intent to approach or alienate allies during the so-called “Cold War”.

The second tendency presented by Sunkel & Paz (1970) considers Underdevelopment as Stage. It is a result of observations on the structure of the underdeveloped countries. Some of its characteristics are: labor surplus, little diversified productive structure, cultural characteristics in the population that do not develop initiative and personal development, inadequate operation of the market (resulting of a vicious cycle of poverty, lack of investment capacity and high rates of population growth).

From this perspective, development would be the result of a set of stages, from the most traditional and primitive, through intermediate levels, to the most advanced, that is, a path to modern industrial society. The methodologies for achieving development in this trend are known as “modernization efforts”, which consider programs such as:

community development, rationalization of public administration, efforts to introduce the concern for productivity in the company and, in general, the emphasis on rationalization or modernization in the sense of the values, attitudes, institutions and organizations of the developed societies .

The last of these trends treats Development as a process of global structural change. From a critique of the assumptions of previous trends presented and their theories, this current considers a greater emphasis on structural aspects, such as economic, social, political and cultural institutions. Overall they regard the consideration of its context and peculiarities, resulting, in Latin America, in the formation of a so-called Structuralist thought, whose development policy on a set of structural reforms, the State’s role as counselor, promoter and planner, and substantial reform and expansion of external financing arrangements and international trade.

In Structuralism, development emerges from concepts such as process, structure and system, disregarding the static visions or continuous evolutions present in the tendencies previously listed. The methodological challenge in the pursuit of development lies in the need to overcome dependence in relation to developed countries, transforming internal structures in order to reorient their economic system to the goals of society. This would only be possible from a social, political and cultural involvement of the citizens, which would pass from

the object of development to its subject, making possible the understanding of development as a deliberate process of social exchange – whose purpose would be the equality of social, political and economic conditions. Accordingly:

this methodological position also means that development is something that some groups of society want, as a result of the action of social agents and, therefore, it is necessary to identify who is interested in development and for what purpose, as well as to specify who is harming and why; in such a way that the social groups that pursue the goal of development can specify their strategies of action.

From this perspective highlights the role of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Mollo & Teixeira (2018) point out that in the 1950s and 1960s this institution adopted a heterodox perspective regarding underdevelopment, considering it from structural causes, which should be addressed through specific solutions, especially those aimed at replacing of imports and the establishment of common markets.

However, these authors highlight that in the studies of the following decades ECLAC's position embraced more conservative perspectives, concentrating, in consonance with the more traditional perspectives previously exposed, focusing on the economic indicators. In this effort, there was an emphasis on the search for competitiveness and the reduction of protectionist economic policies, with impacts on the reduction of inequalities. In a more recent movement, ECLAC (CEPAL, 2016) returns to its heterodox origins, placing the reduction of inequalities as a central element of its outlook for the year 2030, although it remains defending of the free market and competition.

In turn, Summer & Tribe (2008), who also consider the concept of development as controversial and unstable over time, present other three perceptions about the theme. The first is historical and long term, considering development as a process of change, independent of values. The second treats development as a series of desirable short and medium-term goals, driven from common values. The third considers development as a discourse of Western modernity capable of shaping reality and power relations, since discourse would define systems of value and signify actions in relation to the development category, which amplifies the possibilities of conceptions for the category.

As for development as a long-term historical change process, it is considered that it would correspond to changes in other dimensions, without any definition of objectives or prescription of actions. In this perspective, there is not necessarily a “good” development and the process of change can even lead to problematic situations. It should be emphasized that while it appears to be a more unbiased view or present a plausible long-term scenario, its use is unable to guide short-term government action.

Development as desirable short and medium-term goals is a restrictive and prescriptive perception, as well as a technocratic and instrumental approach, focusing on development in terms of performance indicators – outcomes – that seems like goals. Criticism of this model lies in the possibility that the objectives set by the government bureaucracy are not aligned with the needs of the beneficiaries and signify a depoliticization of development in favor of technocracy.

Development as a discourse of Western modernity has as its key element the postmodern conception that the terms development and poverty would be social constructs, resulting from discursive formation. In this view, the basis of the postmodern critique is the imposition of development as synonymous with modernity, that is, the material conditions existing in the central countries of the Northern Hemisphere, implying in the valuation that there is a superiority of these in relation to the “underdeveloped” South .

According to Summer & Tribe (2008), an internal paradox is pointed out as critical to this perspective, that is, a performative contradiction. If the observation of reality is only possible from the point of view of discourse and all discourses are constructed socially, it would not be possible to believe in any discourse. However, we understand that this critique does not take into account the power relations inserted in the discursive formation. It means that participation in the construction of reality could be able to produce a more equitable reality in relation to the agents of discourse, if one considers that the more participation in discursive construction, the better.

Another division on development perspectives is proposed by Escobar (2015a), dividing development into three distinct theories. A modernizing theory in the 1950s and 1960s associated with growth and premised on the benefits of science capital and technology. A theory of dependence in the 1960s and 1970s, which advocates development not resulting of modern capital, technology or

values, but due to an external dependence on the rich exploitation by those. A critical theory of development as a Western discourse capable of operating cultural, social and economic mechanisms for the Third World in the 1990s and 2000s. For him, these moments are identified with the neoliberal, marxist and poststructuralist paradigms, respectively. However, although development has had distinct moments over time, Escobar (2015a) understands that the modernizing neoliberal paradigm remains dominant today, as the market has become increasingly preponderant and globalized, giving greater importance to growth, progress, modern values and instrumental rationality.

3. Critical breakdowns to traditional development concepts

From the critical perceptions of development presented in the previous section, especially those that dispute its universal validity – Development as a process of global structural change and Development as a discourse of Western modernity –, there are some alternative models that advance in critical terms. One should note, however, that from the analysis of the literature there are at least two levels of questioning, which allows to construct alternative proposals.

3.1. Alternatives of development

At the first level, there are development paths that propose changes in terms of execution or desired results. The characteristic of these alternative proposals is that they alter some of the central mechanisms for development from a more traditional perspective – such as questioning the sustainability of productive processes, giving centrality to this dimension in place of an extensively extractive resource model. Besides, the substitution of the pursuit of macroeconomic indicators by socially constructed objectives in a process of endogenous identification of local needs. These are alternatives of development. At this level stand out alternatives that are recognized, institutionally, especially by international organizations. In this sense, we highlight four of the proposals.

The sustainable development, based on intergenerational solidarity, integrating the management of natural resources and the durability of production processes, to meet the needs of the current generations and mitigating the impact

to the future ones. This model arises from discussions within the UN, in particular the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission, created at the Stockholm Conference with the aim of discussing the world's environmental problems and proposing solutions).

Nonetheless, the pillar of the results of this commission has ballast in economic development, environmental protection and social equity, calling attention to the need to seek alternatives to avoid exhausting natural resources and damage to the environment. This model has been improved since then, especially in what concern intergenerational solidarity and integration of natural resource management. For example, regarding the use of non-renewable resources and the rate of reproduction of renewable. Also is important in this view the durability of production and consumption processes – through the adoption of a logic of equilibrium between inputs and outputs where there is a greater focus in the long run and not only in the immediacy.

The local development considers the local population as a privileged actor in the production of diagnoses and solutions for improvements in their living conditions, in addition to prioritizing their capabilities. It is a critique of the positivist view of development as the growth of macroeconomic indicators and rates, proposing alternatives in terms of objectives (well-being, quality of life, synergy, among others), but also considering the active role of the community involved. It refers to an endogenous process of development, conducted by a community based on two local needs, initiatives and resources. Its main characteristics are as follows:

they start from community problems or needs; constitute themselves as processes of change, collective, profoundly educational; have an endogenous and integrated character; as the central objectives are the improvement of people's quality of life and the valorization/formation of local resources; the strengthening of people's capacity, organization and trust; involvement of stakeholders; imply the redistribution of power or empowerment, as well as the control of the process (Fragoso, 2005, pp. 30-31).

In order for such a model to be viable, previous conditions such as citizenship, socio-cultural/territorial identification and the sense of neighborhood, as well as critical awareness and sensitivity, are necessary to motivate individuals

towards participation – which refers to the formation of social capital, which is built culturally, socially and historically. Such conditions are posed as the main challenges of this development alternative.

It is important to point out that in this reading the “local” category, which is related to the territorial space, although it is not restricted to a purely spatial cut. It is a question of where people are located and not only localized. In this sense, “when one speaks of ‘local’, one is referring to the scale of the personal interrelationships of daily life, that on a territorial basis construct their identity” (Martins, 2002, p. 54). Such a broader understanding of the “local” category faces the difficulty and criticism of this tendency as regards the challenge of delimiting a community or place in geographical terms when capital and resources, in the contemporary context, know no physical boundaries.

The participative development considers participative methodologies during the conception, evaluation, execution, direction and follow-up of the constructed solutions, relating to the empowerment of the communities. Thus, since participation is the central element of this perspective, there is no dependence on the fact that subjects are internal or external in relation to the medium – identity or geographic belonging are not taken into account. In this model, the main points highlighted by Fragoso (2005) are:

i) participation based on the organization of populations and their capacity for change and social improvements;

ii) production and use of participation by the population, which implies people's commitment and the production of effective results;

iii) participation built in a dialectical way, since the offer or grant alone is not able to generate the trust and commitment necessary to achieve the expected results;

iv) effective control of the phases of the participatory process by the population involved;

v) interaction with technical and scientific knowledge in the construction of new technical cultures and in the production of knowledge better suited to social transformation;

vi) approximation of direct democracy;

vii) unpredictable participation (since there is control and autonomy on the part of the population involved, it would not be possible to predict the results of the processes carried out);

viii) adoption of endogeneity not as a synonym of internality, but including external interventions that assist in the early stages of the process, restoring potential lost in historical processes of marginalization;

(xix) participation that constitutes a true educational process.

An example of this development model is the Participatory Budget initiative of the Brazilian city of Porto Alegre (2018), started in 1989, capable of generating a social control of the budget, the definition of priorities by the population, the constitution of a large-scale participatory structure, which combines direct and representative democracy.

It is well known that we live in a context of hegemony of neoliberalism. It conceives the free market as essential for the functioning of institutions (including democracy and individual freedoms), in a process of defending the reduction of the State as a means of guaranteeing and protecting institutions and societies, resulting in a retraction of the State in social life and an emptying of their responsibilities in areas related to the social well-being. Thus, this model is susceptible of criticism that responsibility for social dimensions of development is passed on to civil society, so that Participative Development may be part of the neoliberal project to replace the State.

As for the human development and social development models, it is important to take into account that during the final decades of the twentieth century there was a belief in the theory of the spill. In it, the achievement of macroeconomic goals through sacrifices capable of generating financial equilibrium, competitiveness and increase of the GDP would result in an

automatic distribution of the resulting benefits. However, the empirical experience has shown that the indicators in question may improve as the most disadvantaged sectors may remain unchanged or deteriorate.

Nevertheless, discussions on the impact of capital on development point to the fact that, in addition to natural capital (natural resources available, for example) and built (output, infrastructure and financial capital, for example), human and social capital began to play the role of explanatory models. Thereby:

the first [human capital] refers to the quality of human resources, and the second [social capital], with qualitative elements, such as shared values, culture, capacities to act synergistically and produce networks and agreements directed to the interior of society (Kliksberg, 1998, p. 24).

The verification regarding the non-validity of the theory of the spill implied a rethinking of the role of social and human development, as well as the reduction of inequalities, which came to be seen as relevant for sustained economic development. In this context, social development and human development emerge from a critical movement to the belief that reducing inequality and poverty would be the result of accelerated economic growth.

Regarding human development, Amaro (2003, p.19) points out that its emergence is related to the Human Development Report of the United Nations Development Program (UNDP, 1990). It established the Human Development Index (HDI), which aims to promote the increase of available choices so that people meet their basic needs and achieve decent living standards in their various dimensions (health, education, material well-being, cultural, among others). The social development, in turn, seeks to guarantee minimum social conditions and well-being, promoted by countries and international organizations, in a way of assistance and some of the dimensions of human development.

The mix of human and social development prospects can be seen in Amartya Sen's theory (1999) on development, considered in a multidimensional way. This thinking considers development as a result of a process that blends the supply of social opportunities through the combination and diversification of the market, the provision of access to public goods for the needy populations, and also the provision of subsidies and income transfers (Felipe & Vargas, 2018).

This perception of *senian* thought approaches social development. It is also worth noting that his thinking is based on the capabilities approach, which focuses on the personal freedoms of individual choice, adhering to the human development perspective. For this approach, development should create equitable conditions in terms of choices and opportunities for people to develop their individual capacities as agents responsible for acting and producing change.

3.2. Alternatives to development

At a second level, more critical, we also question the basic assumptions of development, such as growth, progress and instrumental rationality. The paths to development are not the main problem, but the very concept of development. It looks for alternatives to development that surpass linear progress.

Criticism in this regard highlights that, although it is remarkable, the current market-based economic system fails in full promotion of security and well-being of citizens, as well as to enhance productive capacities in terms of society's needs and aspirations – it fails to grant the benefits of the modern economy for all human beings. Based on this observation, the human-centered economy suggests a revolution in that it proposes to shift its focus from the market to the promotion of freedom, security and well-being for people:

the quest for new theory needs to lay bare both the explicit assumptions and implicit premises on which current theory resides. It needs to reject the notion of immutable economic laws in favor of the concept that economic systems are human constructions framed under the pressure of prevailing circumstances and forces in the past and, therefore, capable of continuous evolutions and radical improvement. Formulation of new theory should commence which a thorough reexamination of economy from first principles (Jabobs, 2016, p. 21).

In this perspective, a category called “transitional discourses” emerges from reflections on the worsening of ecological, social and cultural conditions, as well as from the inability to construct alternatives to solve the problems. Such reflection has led to the conclusion that solutions require significant paradigm or civilization transformations, since the problems would be the result of the model of social life in the last centuries. In this regard, notice that:

by manifesting the harmful effects of the institutions and practices of the individual and the market, we direct our attention to the need to reconstruct the identity and the economy, often in conjunction with those communities where the regimes of the individual and the market have not yet been fully empowered of social and natural life.

As for the transition, it stands out the vision of the Great Transformation, which understands that humanity would be entering a moment of civilization resulting from the modern era. Its outcome will depend on the worldview that comes to prevail – evolutionary, catastrophic or transformational – and their respective scenarios – conventional world or barbarism. This last proposal would be the only one capable of generating real and lasting solutions in an interconnected way, creating a link between well-being, growth and consumption, as well as cultivating new values such as solidarity and ethics. It would be the substitution of an industrial capitalism for a civilizational globalization.

Among the transitional discourses, there are different projects for the global North and South (which must communicate): the global North would need to decrease and the South would need alternatives to development. In fact, both perspectives are alternatives to development, with criticism of capitalism and its concepts of development/growth, thus proposing cultural changes and the rediscovery of human identity. They must have the capacity to dismiss the market as the main organizer of human relations, in addition to seeking to surpass the models of modernity (capitalist, neoliberal or socialist).

This is where the notion of *Buen Vivir* comes into play. It is composed of practices of resistance to Eurocentric colonialism and as a way of life associated with the original communities that were not fully absorbed by modernity, even though it does not synthesize a totally elaborate and unquestionable proposal (Acosta, 2015). Note that in this proposal there is no linear and dichotomous conception of an earlier and later state – from underdevelopment to development, from poverty to wealth, from savage to civilized. From this perspective, perceive that there is no ambition to present a project to be followed and implemented to replace development. It is, therefore, a way of rethinking life forms and building them collectively.

The alternative proposal of *Buen Vivir* relates strongly to the dimension of sustainability, insofar as the criticism of anthropocentric progress generates difficulties regarding the capacity of the planet to deal with the extraction of resources. In that respect, *Buen Vivir* proposes the constitution of relations in which the human lives in society, with and for other human beings and as part of the environment in which he lives, resulting, also, in the institutionalization of nature as a subject of law. Considering that human relations must be rethought, it would also be necessary to rethink economic relations. It is essential a constitution of relations of production and consumption more grounded in cooperation, as well as in the distribution of resources and wealth, besides changing the relationship of subordination of life to the market. To that end, Acosta (2015, p. 315) points out that the final objective is to:

build a solidary economic system, based on community bases and oriented by reciprocity, and subordinated to the limits imposed by nature. In other words, it must ensure from the beginning and at all times economic processes respectful of ecological cycles that can be maintained over time, without external help and without a critical shortage of existing resources.

Buen Vivir presents itself not only as a specific experience of countries such as Bolivia or Ecuador – who came to express it in their constitutions in 2009 and 2008, respectively. In this century, the questioning of the pillars of civilization is considered, in an effort to reorganize the way of life in the sense of dignified and emancipated life. It also includes other expressions and experiences of different times and places, especially associated with indigenous cultures such as the Mapuche (Chile), the Guarani (Bolivia and Paraguay), the Kuna (Panama), the Mayas (Guatemala), the Unbutu (Sub-Saharan Africa), Svadeshi, Swaraj and Apargrama (India). Note that this is not a just Andean cultural project; it has global influence and is influenced, in part, by critical currents of Western thought.

Criticisms of the current economic model, from the point of view of degrowth, point out that the three pillars of sustainability (environment, society and economy) are suffering an interconnected crisis that, for this line of reasoning,

is a result of the contradiction between sustainability and economic growth (Asara *et al.*, 2015). Criticism is in the search for unlimited growth with a high cost imposed on the whole world society, especially those who are marginalized and suffer the environmental cost, without belonging to the big global players (Latouche, 2009). The current logic of production and consumption leaves us on the verge of a catastrophe, with an imminent scarcity of natural resources to sustain society. From the contestation of the hegemonic discourse of development, this perspective proposes to reorient the relationship between the three pillars, in the direction of the scale reduction of the constructed capital.

The objective of degrowth is not a negative growth or a reduction of the GDP, but rather an increase of social justice and well-being, besides the environmental sustainability. Observe that the proposal considers the very negative effects of not growing up in a society designed for growth, but the use of the term “growth” has an idealizing role in causing structural changes in social relations and production. For this, a project of degrowth would depend on a transition, which would start by self-sufficiency in food and, later, economic and financial – based in particular on regionalization –, composed of a reduction in transportation, adoption of transparent production chains, incentives to sustainable production and consumption, reduced dependence on capital and multinational flows and greater security in different dimensions.

In this sense, the alternative of degrowth depends on building a virtuous circle based on seven changes. They are: re-evaluating (rethinking the values that underlie behavior in today’s society, which focus on a consumerist and productivist lifestyle, and replace them with more cooperative alternatives from the common point of view), reconceptualizing (reassessing the values that underpin society and, consequently, rethinking the definitions that guide their actions), restructure (adaptation of the productive model to new structures of degrowth), redistribute (distribution of wealth and access to natural heritage), relocate (produce locally), reduce (reduce impact on the biosphere) and reuse/recycle (reducing waste, combating programmed obsolescence and properly disposing of unusable waste).

To that end, the path of degrowth depends, largely, on relocation, which presupposes the constitution of complex self-sustaining local territorial systems,

which would enable the reduction of external diseconomies. This process can take place through actions such as the constitution of local ecological democracies, the recovery of local economic autonomy (especially promoting food and financial self-sufficiency) and the promotion of diminishing local initiatives. The proposal of degrowth are in line with the principles pointed out by Polanyi (2000) as components of the pre-capitalist society, namely: reciprocity, redistribution and domesticity. It is not a matter of returning to it, but of adapting it to the context and specificities of the twenty-first century.

4. Concluding remarks

The changes that the development category undergoes in its various alternative proposals, although divergent in terms of criticisms, presuppositions and objectives, are approached in terms of rationality and the role of individuals. As for rationality, there is a migration from the functional to the substantive, in which the relations must be understood from the social and institutional configurations of each society and context, as proposed by Polanyi (2000).

The inclusion of this substantive dimension allows social constructions to be less determined and more constructed through the mobilization, participation and action of individuals, enabling an emancipation based on ethics, social satisfaction, among other human values – moving from economicist individualism to a more collaborative one. Thus, the observation of the actions constructed in a participatory way by individuals with the purpose of seeking transformations in the existing conditions becomes imperative to understand the movements of transition between the economic and social dimensions.

Another protagonist factor in the criticisms of traditional development is the environmental dimension. The hegemonic model has produced harmful environmental effects and there are strong threats to the maintenance capacity of a model as extractive as the current one. From this perspective, the resignification of the relationship between society, economy and the environment has been imperative for the success of proposals that deal with development.

Last but not least, we consider that the alternatives (of or to) development that are successful must be guided by these two factors, which are proving to be preponderant: collectivities and sustainability. It seems reasonable to note that

there is a transition not only from instrumental to substantive rationality, but also that the processes of constructing this transformation depend on the collective mobilization of individuals. A transition from the individualism characteristic of capitalism is desirable, as we know it for more collaborative and interconnected social relations, especially as the environment, including experience of the consideration of nature as a subject of rights, which materializes this proposition.

The great challenge lies in understanding the ways individuals act, how they materialize and what their development goals are. This approach could contribute to the identification of collective aspirations in terms of development and thus to the construction of strategies capable of supplying them.

References

ACOSTA, Alberto. *El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. Política y Sociedad*, v. 52, n. 2, pp. 299-330, 2015. Available in: <<https://goo.gl/oZzvSb>>. Access in: 12 April 2018.

AMARO, Rogério R. *Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Caderno de estudos africanos [online]*, 4, 2003. Available in: <<https://goo.gl/DYvW2n>>. Access in: 10 February 2018.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo. São Paulo: Contraponto*, 2016.

ASARA, Viviana; OTERO, Iago; DEMARIA, Federico; CORBERA, Esteve. Socially sustainable degrowth as a social–ecological transformation: repoliticizing sustainability. *Sustain Sci*, n. 10. pp. 375-384, 2015. Available in: <<https://goo.gl/jx5Vzo>>. Access in: 13 April 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Horizontes 2030 – A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Cidade do México: CEPAL*, 2016.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo*, 2016.

ESCOBAR, Arturo. Development, critiques of. In: D'ALISA, Giacomo; DEMARIA, Federico; KALLLIS, Giorgos. Degrowth: A vocabulary for a new era. New York: Routledge. Part 1 Lines of Thought, pp. 29-33, 2015a.

ESCOBAR, Arturo. *Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar. Interdisciplina*. v. 3, n. 7, pp. 217-244, 2015b. Available in: <<https://goo.gl/oPzKDE>>. Access in: 11 April, 2018.

FELIPE, Ednilson Silva. VARGAS, Juliano. *A teoria de Amartya Sen: uma aplicação da abordagem das capacitações e da ideia de justiça à evolução do mercado nacional de trabalho contemporâneo. Redes – Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul*, v. 23, n. 2, pp. 408-435, maio-agosto, 2018.

FRAGOSO, António. *Desenvolvimento participativo: uma sugestão de reformulação conceptual. Revista Portuguesa de Educação*, 18(1), pp. 23-51, 2005. Available in: <<https://goo.gl/eaMejV>>. Access in: 31 March 2018.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Círculo do Livro*, 1974.

JACOBS, Garry. Foundations of economic theory: markets, money, social power and human welfare. CADMUS, volume 2, issue 6, pp. 20-42, May 2016. Available in: <<https://goo.gl/5b2uZz>>. Access in: 21 April 2018.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez Editora*, 1998.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno tratado do decrescimento sereno. São Paulo: Martinsfontes*, 2009.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. *Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, pp. 51-59, Set. 2002. Available in: <<https://goo.gl/QJmNyG>>. Access in: 31 March 2018.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; TEIXEIRA, Joanilio Rodolpho. *The evolution of ECLAC thought: neoliberalism and inequalities. In: Annals of the XV International Colloquium, 2018, Paris.*

OLIVEIRA, Gilson Batista de. *Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista da FAE, Curitiba, v. 5, n. 2, pp.37-48, maio/ago. 2002.* Available in: <<https://goo.gl/hyGD1a>>. Access in: 30 January 2018.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época. Campus: Rio de Janeiro, 2000.*

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento Participativo.* Available in: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Access in: 31 March 2018.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações. Tradução de Mary Cardoso. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.*

SEN, Amartya. *Development as freedom.* New York: Oxford University Press, 1999.

SUMMER, Andy; TRIBE, Michel. *International development studies: theories and methods in research and practice.* London: Sage, 2008. Available in: <<https://goo.gl/1joKDU>>. Access in: 03 May 2018.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.* Available in: <https://goo.gl/RHzfqY> Access in: 30 January 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Human Development Report 1990.* New York: Oxford University Press, 1990.

**A CRISE DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO E O RECRUDESCIMENTO
DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL DIANTE DAS TRANSFORMAÇÕES NA
ECONOMIA MUNDIAL (2010-2018)**

Wilson Vieira⁴⁵² (UFRJ)

Resumo

O **objeto** deste trabalho é analisar a crise do novo desenvolvimentismo e o recrudescimento do neoliberalismo no Brasil diante das transformações na economia mundial no período 2010-2018. Os **objetivos** são: i) compreender os motivos das dificuldades de se superar o subdesenvolvimento brasileiro, dadas as transformações na economia mundial sob a hegemonia dos EUA; ii) mostrar que o pensamento de Celso Furtado, a teoria marxista da dependência e a economia política do sistema-mundo são ferramentas válidas de explicação dessas dificuldades, ao colocarem o papel da hegemonia dos EUA como fundamental para a compreensão do que ocorre no Brasil e na América Latina nesse período. A **hipótese de trabalho** é a de que a superação do subdesenvolvimento econômico brasileiro enfrenta dificuldades crescentes de lograr êxito, dado o recrudescimento do neoliberalismo num contexto de crise de hegemonia dos EUA (e a sua tentativa de preservá-la), a queda do ritmo de crescimento econômico da China e a crise econômica mundial que se arrasta desde 2008. A **metodologia de análise** utiliza o pensamento de Celso Furtado, a teoria marxista da dependência e a economia política do sistema-mundo para a compreensão dos processos pelos quais o Brasil passa no período analisado.

Palavras-chave: novo desenvolvimentismo brasileiro, neoliberalismo, transformações na economia mundial, hegemonia dos EUA, pensamento de Celso Furtado, teoria marxista da dependência, economia política do sistema-mundo.

⁴⁵² Professor do Instituto de Economia da UFRJ, Pesquisador do Laboratório de Estudos de Hegemonia e Contra-Hegemonia (LEHC) da UFRJ e do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA) da UFRJ.

1. Introdução: Metodologia de Análise

O **objeto** deste trabalho é analisar a crise do novo desenvolvimentismo e o recrudescimento do neoliberalismo no Brasil diante das transformações na economia mundial no período 2010-2018. Os **objetivos** são: i) compreender os motivos das dificuldades de se superar o subdesenvolvimento brasileiro, dadas as transformações na economia mundial sob a hegemonia dos EUA; ii) mostrar que o pensamento de Celso Furtado, a teoria marxista da dependência e a economia política do sistema-mundo são ferramentas válidas de explicação dessas dificuldades, ao colocarem o papel da hegemonia dos EUA como fundamental para a compreensão do que ocorre no Brasil e na América Latina nesse período. A **hipótese de trabalho** é a de que a superação do subdesenvolvimento econômico brasileiro enfrenta dificuldades crescentes de lograr êxito, dado o recrudescimento do neoliberalismo num contexto de crise de hegemonia dos EUA (e a sua tentativa de preservá-la), a queda do ritmo de crescimento econômico da China e a crise econômica mundial que se arrasta desde 2008.

A fim de atingirmos os objetivos deste trabalho, adotamos uma **metodologia de análise** que se utiliza do pensamento de Celso Furtado, da teoria marxista da dependência e da economia política do sistema-mundo, os quais analisamos brevemente nos parágrafos abaixo.

Celso Furtado contribui para a nossa análise com sua teoria do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, a qual, no decorrer de sua trajetória intelectual, chama a atenção para as dificuldades de superação do subdesenvolvimento (visto por ele não como uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas sim como o outro lado do processo de constituição e consolidação capitalista), mostrando os obstáculos internos⁴⁵³, a saber:

I) Concentração de renda.

II) Economia com predominância de produção primária e voltada para a exportação, com deterioração dos termos de troca.

⁴⁵³ Cf. Furtado (1972, 1974, 1976, 1978).

III) Quando se iniciou a industrialização, esta se mostrou insuficiente, predominando uma indústria de bens de consumo não duráveis. E quando havia o desenvolvimento completo dos setores industriais, a tecnologia adotada nem sempre respondia às necessidades e características dos países periféricos.

IV) Ausência de planejamento estatal para a industrialização (importantíssima para a superação do subdesenvolvimento) e, quando havia, era insuficiente (não totalizante, focado e sem superação dos graves problemas sociais e de concentração de renda).

V) Modernização dos padrões de consumo das camadas médias da população sem o correspondente desenvolvimento industrial e tecnológico, num comportamento mimético dos hábitos de consumo das classes médias dos países desenvolvidos (dimensão cultural do subdesenvolvimento).

Para Furtado, os obstáculos externos⁴⁵⁴ seriam os seguintes:

I) A guerra fria, pois levou a uma definição das áreas de influência dos EUA e da URSS, sendo a América Latina a área de influência estadunidense.

II) Subordinação do desenvolvimento da América Latina aos ditames da política externa dos EUA, principalmente na década de 1960, na qual passou a defender que a prioridade deveria estar na conservação de sua esfera de influência, sendo o desenvolvimento de um ou outro país um meio para alcançar tal objetivo.

III) Penetração de grandes empresas transnacionais com mais força a partir da década de 1960, tendendo a provocar maiores disparidades de níveis de vida entre grupos da população e rápido aumento do desemprego aberto e disfarçado.

IV) Redução da capacidade de controle dos Estados nacionais nesse processo, com acentuação da concentração de atividades econômicas em determinadas subáreas, com o conseqüente agravamento das disparidades de níveis de vida entre grupos sociais e áreas geográficas.

⁴⁵⁴ Cf. Furtado (1966, 1972, 1974, 1976).

Podemos mostrar a contribuição da **Teoria Marxista da Dependência** (composta por Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra) para a nossa análise através do ensaio *Dialética da Dependência* de Ruy Mauro Marini (publicado pela primeira vez em 1973)⁴⁵⁵, o qual aprofunda o significado da dependência, isto é, da situação na qual os países periféricos (caso dos países da América Latina), mesmo que cheguem a se industrializar, como ocorreu a partir da década de 1930 (e com mais intensidade a partir da década de 1950), continuam a ser dependentes do centro capitalista, e mais: a situação de estagnação vivida pelos países da América Latina (e em especial o Brasil no período 1962-1967) nada mais se constituiu do que uma reorganização das forças produtivas no capitalismo dependente, permitindo que tal situação perdurasse (e até se agravasse), como pôde ser visto no exemplo do “milagre” econômico brasileiro (período 1968-1973). Portanto, a economia industrial dependente teria as seguintes características:

I) A acumulação de capital na economia industrial dependente caracteriza-se também pela superexploração do trabalhador (pois foi característica na economia de base exportadora), caracterizada pela intensificação do trabalho, pelo prolongamento da jornada de trabalho e pela expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho, as quais, em conjunto, negam ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho (cf. MARINI, 2000: 126).

II) A industrialização latino-americana se constituiu numa nova divisão internacional do trabalho, pois as etapas inferiores da produção industrial são transferidas para os países dependentes.

III) Dada a superexploração do trabalho, o desenvolvimento tecnológico colocou graves problemas de realização, pois o mercado para bens suntuários acabou por se encontrar muito restrito. As “soluções” encontradas para tal situação foram as seguintes, segundo Marini (2000: 148): a) intervenção do Estado através da ampliação do aparato burocrático, das subvenções aos

⁴⁵⁵ Esse artigo foi publicado primeiramente em espanhol em 1973. Utilizamos a versão em português publicada no livro *Dialética da Dependência* (2000), antologia dos principais artigos de Ruy Mauro Marini, organizada e apresentada por Emir Sader.

produtores e ao financiamento ao consumo suntuário; b) inflação (cujo objetivo foi o de transferir o poder de compra da esfera baixa à esfera alta de circulação, rebaixando ainda mais os salários reais).

IV) Uma outra “solução” encontrada, segundo Marini (2000: 150), foi (como pode ser observado a partir de meados da década de 1960) a expansão para o exterior, isto é, exportação de manufaturas tanto de bens essenciais quanto de bens suntuários, o que pode ser percebido tanto nos projetos de integração econômica regional e sub-regional até no desenho de políticas agressivas de competição internacional, denotando a ressurreição do modelo da velha economia exportadora (só que com nova roupagem) em toda a América Latina.

A contribuição da **Economia Política do Sistema-Mundo (EPSM)**⁴⁵⁶ passa pela explicação de como as hegemonias mundiais se constituem. Segundo Arrighi (1996: 30-31), as hegemonias mundiais surgiram a partir de situações de caos sistêmico.

Historicamente, os Estados que aproveitaram com êxito essa oportunidade fizeram-no reconstituindo o sistema mundial em bases novas e mais amplas, restabelecendo assim uma certa medida de cooperação interestatal. Em outras palavras, as hegemonias mundiais não “ascenderam” e “declinaram” num sistema mundial que se tenha expandido independentemente, com base numa estrutura invariável, definida desta ou daquela maneira. Ao contrário, o sistema mundial moderno se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações fundamentais, lideradas e governadas por sucessivos Estados hegemônicos.

A partir da exposição da metodologia de análise adotada, dividimos nossa exposição da seguinte maneira nos demais itens: inicialmente expomos resumidamente as transformações da economia mundial sob a hegemonia dos EUA, depois analisamos a crise do novo desenvolvimentismo e o

⁴⁵⁶ Os principais teóricos da EPSM são Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi e Beverly Silver. Para mais detalhes, ver Wallerstein (2001 e 2003), Arrighi e Silver (2001), Martins (2011).

recrudescimento do neoliberalismo e, por fim, tecemos breves considerações finais.

2. A Hegemonia dos EUA e as Transformações na Economia Mundial (2010-2018)

2.1 Antecedentes⁴⁵⁷

As funções de governo mundial (ou seja, a hegemonia mundial) foram exercidas pelo Reino Unido até o fim do século XIX. De 1870 até a década de 1930 observamos o período da crise sinalizadora (Primeira Grande Depressão de 1873-1896) até a crise terminal do regime britânico de acumulação, com sua perda do controle do equilíbrio de poder europeu e, logo depois, do equilíbrio global. Nessas perdas, a ascensão da Alemanha à condição de potência mundial foi um fato decisivo. Segundo Arrighi (1996: 59):

Ao mesmo tempo, a capacidade do Reino Unido de ocupar o centro da economia mundial capitalista foi minada pela emergência de uma nova economia nacional, de riqueza, dimensões e recursos maiores que os seus. Tratava-se dos Estados Unidos, que evoluíram para tornar-se uma espécie de “buraco negro”, dotado de um poder de atração de mão-de-obra, capital e espírito de iniciativa da Europa com que o Reino Unido, e menos ainda as nações menos ricas e poderosas, tinham poucas chances de competir. Os desafios alemão e norte-americano ao poderio mundial britânico fortaleceram-se mutuamente, comprometeram a capacidade da Grã-Bretanha de governar o sistema interestatal e acabaram levando a uma nova luta pela supremacia mundial, com uma violência e morbidez sem precedentes.

Nessa disputa pela hegemonia, na qual podem ser incluídas a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, os EUA vencem, dado que num primeiro momento conduziram o sistema estatal à restauração dos princípios, normas e regras do

⁴⁵⁷ Este subitem se constitui em uma versão modificada de parte do artigo apresentado no II ENEPI. Para mais detalhes, ver Vieira (2017).

Sistema de Vestfália⁴⁵⁸ e posteriormente porque reformularam o sistema que haviam restabelecido.

E tal restauração e reformulação passaram pela concessão a todos os povos da Terra do direito à autodeterminação, ao mesmo tempo em que a provisão da subsistência a todos os cidadãos tornou-se o objetivo fundamental a ser perseguido pelos membros do sistema interestatal. Segundo Arrighi (1996: 67):

Em comparação com o imperialismo de livre comércio, as instituições da hegemonia norte-americana restringiram consideravelmente os direitos e poderes de as nações soberanas organizarem relações com outros Estados e com seus próprios cidadãos como lhes aprouvesse. Os governos nacionais têm estado menos livres do que nunca para perseguir seus objetivos por meio da guerra, da expansão territorial e, em grau menor, mas ainda assim significativo, das violações dos direitos civis e humanos de seus cidadãos.

A ONU e as organizações de Bretton Woods, apesar do uso instrumental e da sua atrofia parcial no momento de expansão máxima da hegemonia mundial norte-americana, não implicaram em um retorno às estratégias e estruturas da hegemonia mundial britânica, pois o “mundo livre” pregado pelos EUA tanto foi uma negação quanto um prolongamento do imperialismo britânico de livre comércio. Ou seja, o imperialismo norte-americano se baseou não em conquistas territoriais externas fundamentalmente, mas sim em poder de influência sobre o mundo através da ideologia do “mundo livre”. E o livre comércio se constituiu (e se constitui) em uma estratégia de negociação intergovernamental (bilateral e multilateral) sobre a liberalização do comércio com o objetivo básico de abrir as portas das outras nações aos produtos e às empresas norte-americanos⁴⁵⁹. Também nesse período observamos (até 1973)

⁴⁵⁸ O sistema de Vestfália foi instituído em 1648 após o fim da guerra de independência das Províncias Unidas (atuais Países Baixos) em relação à Espanha, instituindo o atual sistema de organização dos Estados e da relação entre eles. Para mais detalhes, ver Arrighi (1996) e Tilly (1996).

⁴⁵⁹ Sobre a política externa norte-americana, ver também Anderson (2015).

os anos dourados do capitalismo, dentro da estratégia maior de combate à expansão do socialismo.

Contudo, a arquitetura traçada a partir de Bretton Woods começou a ser modificada no período 1968-1973, segundo Arrighi (1996: 310):

A crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas e estreitamente relacionadas. Militarmente, o exército norte-americano entrou em dificuldades cada vez mais sérias no Vietnã; financeiramente, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos verificou ser difícil e, depois, impossível preservar o modo de emitir e regular o dinheiro mundial estabelecido em Bretton Woods; e, ideologicamente, a cruzada anticomunista do governo norte-americano começou a perder legitimidade no país e no exterior. A crise teve uma deterioração rápida e, em 1973, o governo norte-americano havia recuado em todas as frentes.

Os fatos relatados acima denotam a dinâmica de uma crise sinalizadora do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, dada a situação de rápida expansão do comércio e da produção mundiais que intensificou as pressões competitivas sobre os principais agentes da expansão e que, conseqüentemente, provocou um declínio dos lucros do capital. E também mostram como as crises militar e de legitimidade do poder mundial dos EUA expressaram a incapacidade do aparato militar-industrial norte-americano de lidar com a descolonização do mundo e com a conseqüente emergência do Terceiro Mundo e seu movimento de países não alinhados (Bandung, 1955). E tais dificuldades aumentaram com o esfriamento das paixões anticomunistas e com a domesticação do poderio soviético. Segundo Arrighi (1996: 332): “A razão principal foi que a plena soberania dos países do Terceiro Mundo constituía uma ameaça latente e crescente ao poderio mundial norte-americano, potencialmente muito mais séria do que o próprio poder soviético. Esse desafio era econômico e político”⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Ainda sobre o Terceiro Mundo, Arrighi (1996) afirma que, em termos **econômicos**, sua importância estratégica cresceu por ser um reservatório de recursos minerais e humanos prontos para atender às necessidades presentes e futuras do Primeiro Mundo, dada a grande pressão sobre as reservas mundiais de insumos primários, dentro de um contexto de recomposição da Europa e do Japão à imagem dos EUA, juntamente com a corrida armamentista permanente. Porém, em termos **políticos**, a luta pelo exercício de plenos direitos de soberania por parte dos

Portanto, segundo Arrighi (1996), podemos afirmar que o período compreendido entre 1930 e meados da década de 1970 pode ser definido como aquele compreendido entre a crise terminal do regime britânico e a crise sinalizadora do regime norte-americano, explicitada a partir de 1968.

2.2 A Crise da Hegemonia dos EUA a partir da Década de 1970

No restante da década de 1970, apesar da crise sinalizadora da hegemonia dos EUA, as estratégias de poder norte-americanas se caracterizaram por um desprezo básico pelas funções de governo mundial, o que acarretou uma desestabilização ainda maior do que havia restado da ordem mundial do período após a Segunda Guerra Mundial e um declínio acentuado do poder e prestígio norte-americanos, como podemos observar, por exemplo, no Irã (Revolução Islâmica de 1979 e crise dos reféns norte-americanos em 1980).

Em termos mais especificamente econômicos, destacamos o fato de que até 1978, a política monetária norte-americana podia ser caracterizada como frouxa, fato que estimulou o capital a manter a expansão material da economia capitalista centrada nos EUA, mesmo que ela tenha se transformado na causa primária do aumento de custos, riscos e incertezas para o capital das corporações em geral e para o capital das empresas norte-americanas em particular. E tal fato explica porque apenas uma parte da liquidez criada pelas autoridades monetárias norte-americanas se transformou em novos meios de comércio e produção e a sua maior parte se transformou em eurodólares e petrodólares. Contudo, dado tal problema, nesse mesmo ano ocorre uma mudança importante: o governo dos EUA passa a adotar uma política monetária rígida a fim de se acomodar com a comunidade financeira cosmopolita (que cada vez mais buscava ficar fora do controle das autoridades monetárias em mercados fora da Europa), acompanhada de quatro medidas:

l) Elevação das taxas de juros bem acima do índice de inflação corrente, como marco inicial da competição agressiva do governo norte-americano pelo capital circulante mundial.

países do Terceiro Mundo, reduziu (e em alguns casos eliminou) o uso dos insumos primários desses países por parte das empresas do mundo desenvolvido capitalista.

II) Grande impulso de “desregulamentação”.

III) Início no Governo Reagan de uma das mais espetaculares expansões do endividamento do Estado na história mundial (apesar de ter sido eleito com a promessa de equilibrar o orçamento).

IV) Escalada da Guerra Fria com a URSS e série de exibições de poderio militar contra alguns países do Terceiro Mundo (Granada, Líbia, Panamá e Iraque). Como em todas as expansões financeiras anteriores, o endividamento do Estado se associou a uma escalada da luta interestatal pelo poder⁴⁶¹.

Então, dados todos os fatores expostos acima, entende-se porque no final da década de 1970 o governo dos EUA abandona a estratégia de confronto com as altas finanças privadas (embutida no *New Deal*) e busca ajuda por todos os meios disponíveis para recuperar a vantagem na luta global pelo poder. Os resultados foram:

I) Lucros acima das expectativas.

II) Países do Terceiro Mundo colocados numa situação econômico-financeira muito difícil devido às políticas restritivas norte-americanas, às altas taxas de juros e à desregulamentação;

III) *Belle époque* da era Reagan, prenúncio do declínio econômico e da crise terminal da hegemonia dos EUA.

Observamos, a partir de então, o aumento da frequência das crises econômicas oriundas de ataques especulativos e da hipertrofia do sistema financeiro, como as crises do México (1994), Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1999), Argentina (2001), EUA (2008)⁴⁶², sendo que esta última ainda traz consequências negativas à economia mundial, inclusive com reflexos no país que mais cresceu nos últimos anos, a China. Arrighi, no seu livro de 1996, já afirmava que tais situações poderiam ocorrer, dado que vivemos uma situação de caos sistêmico, em que há um processo de transição hegemônica, no qual o

⁴⁶¹ Segundo Arrighi (1996: 328): “E foi a competição pelo capital circulante, ocasionada por essa escalada mais recente na luta interestatal pelo poder, que, mais uma vez, parafraseando Weber, criou as melhores oportunidades para o capitalismo ocidental desfrutar de mais um ‘momento maravilhoso’ de riqueza e poder sem precedentes”.

⁴⁶² Sobre o caos sistêmico e a crise da hegemonia americana, ver também Arrighi e Silver (1999) e Wallerstein (2003).

sistema de governo, a cada situação dessas, move-se “para frente” e “para trás” ao mesmo tempo, porém, com uma situação inédita: aceleração do ritmo da história capitalista. Segundo Arrighi (1996: 80):

Esse movimento duplo e simultâneo, para frente e para trás, também parece caracterizar a atual conjuntura. A diferença em relação aos períodos anteriores de transições hegemônicas é que a escala e a complexidade do moderno sistema mundial já se tornaram tão vastas que deixam pouca margem para novos aumentos. O duplo movimento e a concomitante turbulência podem estar produzindo, portanto, não uma nova reconstituição do moderno sistema de governo em bases mais amplas, porém sua metamorfose num sistema totalmente diferente, que revitaliza um ou outro aspecto dos modos de dominação do começo da modernidade ou mesmo pré-modernos.

2.3 A Continuação da Crise da Hegemonia dos EUA e a Ascensão da China (2010-2018)

No período 2010-2018 observamos um quadro de continuação da crise da hegemonia dos EUA, refletindo na crise do centrismo neoliberal, a qual levou à vitória de Donald Trump à presidência, além da continuação da ascensão da China (mesmo num ritmo menor de crescimento econômico em relação à década anterior).

Sob o governo Trump, podemos perceber os sinais da crise de hegemonia dos EUA ao observarmos o aumento do protecionismo e tensões com a China quanto ao comércio entre esses países.

Quanto à ascensão da China, observamos um quadro de ampliação da sua participação na economia mundial não só no comércio, mas também com a presença de vários investimentos em diversos países da América Latina e da África, além do projeto ambicioso da Nova Rota da Seda, contando com apoio da Rússia e de alguns países da Europa, uma reedição da rota milenar de comércio com grandes obras de infraestrutura, integrando a China, a Rússia, o Oriente Médio, a Europa e a África⁴⁶³.

⁴⁶³ Para mais detalhes, consultar as edições a partir de 2017 do jornal *The New York Times*.

Nessa situação de crise e transição hegemônica, vive-se uma situação de caos sistêmico, em que a crise do centrismo neoliberal se manifesta na vitória eleitoral de candidatos de extrema direita em vários países do mundo, reflexo da situação de grave crise econômica que se vive desde 2008.

3. A Crise do Novo Desenvolvimentismo e o Recrudescimento do Neoliberalismo (2010-2018)⁴⁶⁴

3.1 O Antigo Desenvolvimentismo (1930-1980) e A Crise da Década de 1980

O período do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do governo federal foi caracterizado pela Rede Desenvolvimentista (conhecida também como Rede D), composta por economistas como Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP), Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS), Ricardo Carneiro (UNICAMP) e Ricardo Bielschowsky, (UFRJ), dentre outros, como o de novo desenvolvimentismo. Logo, se existe o prefixo *novo*, é porque há a necessidade de se diferenciar de um *antigo* desenvolvimentismo, antes conhecido somente como desenvolvimentismo e que expomos sucintamente nas linhas seguintes.

O antigo desenvolvimentismo pode ser caracterizado como um conjunto de ideias que buscou nortear a ação do Estado brasileiro entre 1930 e 1980 e que se constituía nos seguintes pontos:

I) O modelo primário-exportador, ou seja, baseado principalmente na exportação de um produto agrícola (no caso do final do século XIX e início do século XX, o café) denota uma economia periférica, dependente do centro capitalista e com seu centro dinâmico localizado no setor externo (fruto do tipo de inserção que o Brasil teve no capitalismo desde a colonização, que foi de exploração). Tal situação se constitui numa condenação à permanência da situação de subdesenvolvimento.

II) A solução para a superação de tal situação passaria pela industrialização, a qual contaria com o planejamento estatal.

⁴⁶⁴ Este item se constitui numa versão modificada e atualizada de artigo *A Crise do Novo Desenvolvimentismo e a Retomada do Neoliberalismo*, publicado no Boletim de Conjuntura do LEHC (Laboratório de Estudos de Hegemonia e Contra-Hegemonia da UFRJ), vol. 1, nº 2, out. 2016, p. 6-15.

A partir dessas ideias observamos um período de intenso debate sobre os caminhos para a superação do subdesenvolvimento e que contou com as reflexões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) - com destaque para Raúl Prebisch e Celso Furtado -, Ignácio Rangel, Partido Comunista Brasileiro (PCB), Caio Prado Júnior, Roberto Campos, Roberto Simonsen, Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), dentre outros⁴⁶⁵.

Em termos de concretização do projeto desenvolvimentista, observamos essa busca nos governos de Vargas, Juscelino Kubitschek, João Goulart e Geisel. Porém, a preocupação com os problemas sociais sempre foi deixada em segundo plano, pois se entendia de maneira geral que primeiro se deveria levar à frente o projeto de industrialização, pois, uma vez concretizado, este iria trazer automaticamente a distribuição da renda e a resolução dos problemas sociais. Ainda no período do antigo desenvolvimentismo, observando-se no início da década de 1960 que a industrialização não estava trazendo automaticamente os benefícios sociais que tanto apregoava, inicia-se um processo de autocrítica por parte de membros da CEPAL que pertenceram a essa instituição na década de 1950, como podemos observar nas reflexões de Celso Furtado no livro *A Pré-Revolução Brasileira* (1962) e de Raúl Prebisch no livro *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano* (1964).

Além da autocrítica, o antigo desenvolvimentismo também é criticado pela Teoria da Dependência (constituída em meados da década de 1960) nas suas duas vertentes (a do desenvolvimento dependente e associado e a marxista).

Na vertente do desenvolvimento dependente e associado, na qual destacamos Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto⁴⁶⁶, a saída para a superação do subdesenvolvimento passa pela industrialização, mas continuando os laços de dependência, pois tal processo teria que ser dependente e associado com os países centrais.

⁴⁶⁵ Sobre o debate desenvolvimentista ocorrido nas décadas de 1950 e 1960, ver Bielschowsky (2000).

⁴⁶⁶ Para mais detalhes, ver Cardoso e Faletto (1970).

Na vertente marxista, na qual destacamos Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra⁴⁶⁷, observamos que, apesar do quadro de estagnação e inflação vivido no Brasil no período 1962-1967, e do início de uma ditadura civil-militar em 1964, o crescimento e a industrialização seriam retomados, mas com aumento da concentração da renda e da superexploração dos trabalhadores, o que de fato ocorreu a partir de 1967 com o “milagre” econômico (até 1973) e com o II PND (1974-1979), se constituindo, nas palavras de Tavares (1993)⁴⁶⁸, numa “modernização conservadora”. Tais reflexões também são feitas por Celso Furtado, após mudar seu diagnóstico estagnacionista explicitado nos livros *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966) e *Um Projeto para o Brasil* (1968) e no ensaio *Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar* (1968). Observamos tal mudança a partir do livro *Análise do “Modelo” Brasileiro* (1972), a qual continua nos seguintes⁴⁶⁹, com o autor observando uma continuação da ISI, mas com reforço do caráter concentrador de renda e “modernizador”, pois chama a atenção para a dependência cultural tanto no padrão de consumo das classes médias (que buscam imitar o padrão de consumo das classes médias dos países centrais) quanto na adoção de uma tecnologia inadequada às necessidades de um país periférico como o Brasil, como vimos na introdução deste artigo.

Na década de 1980 observamos o fim do Processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), reflexo do fim dos investimentos do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento, 1974-1979), do segundo choque do petróleo (1979) e da crise dos juros da dívida externa (1979). Observamos o fim do antigo desenvolvimentismo, apesar da tentativa de reedição do “milagre” econômico por parte de Delfim Netto (então Ministro do Planejamento), que perdura somente no biênio 1979-1980, pois em 1981 passa a adotar um forte ajuste recessivo com desvalorização cambial que dura até o fim de 1983 e é intensificado em 1982 a partir da moratória da dívida externa mexicana e do

⁴⁶⁷ Para mais detalhes, ver Dos Santos (2000) e Marini (2000).

⁴⁶⁸ Para mais detalhes, ver *Desajuste Global e Modernização Conservadora* (1993), coletânea de artigos de Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori.

⁴⁶⁹ Os outros livros nos quais Furtado continua tal reflexão são: *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), *Prefácio a Nova Economia Política* (1976) e *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial* (1978).

acordo do Brasil com o FMI a fim de conseguir renegociar a sua dívida com os credores internacionais⁴⁷⁰.

Mesmo com a recuperação da economia brasileira a partir de 1984, devido à maturação dos investimentos do II PND e ao aumento das exportações por causa da recuperação da economia norte-americana, a dívida externa continua crescente, juntamente com uma inflação persistente que não consegue ser combatida, a despeito das medidas de política econômica de caráter ortodoxo.

A partir de 1985, com o fim da ditadura civil-militar, e o início do primeiro governo da Nova República (1985-1990), houve várias tentativas fracassadas de combate à inflação, seja com políticas econômicas de corte ortodoxo (com Francisco Dornelles em 1985 e Mailson da Nóbrega em 1988 com a política do “feijão com arroz”), seja com planos econômicos heterodoxos ou híbridos (Cruzado, Bresser e Verão).

3.2 O Período Neoliberal (1990-2002)⁴⁷¹

Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto após a redemocratização, continua o combate à inflação com os Planos Collor I e II, porém, também sem sucesso.

Entretanto, a novidade que pode ser observada a partir desse governo é a adesão aos princípios do Consenso de Washington⁴⁷², através da abertura

⁴⁷⁰ Percebemos aqui um reflexo da crise de hegemonia dos EUA na situação dos países da América Latina (em particular no Brasil) através dos acontecimentos descritos neste item e no anterior.

⁴⁷¹ Para mais detalhes sobre a política econômica desse período, ver Marques e Ferreira (2010) e Giambiagi *et al.* (2011).

⁴⁷² Segundo Bresser-Pereira (1991: 5-6), o Consenso de Washington se constituiu numa abordagem teórica elaborada na década de 1980 [ainda na *belle époque* da era Reagan, como Arrighi (1996) afirma] a partir da crise do consenso keynesiano [que se inicia na crise da hegemonia dos EUA, segundo Arrighi (1996)] que diagnostica a crise latino-americana nesse período a partir de duas causas: i) excessivo crescimento do Estado, observado no protecionismo (ISI), no excesso de regulação e na presença de empresas estatais ineficientes e em número excessivo; ii) populismo econômico, visto na incapacidade do Estado em controlar o déficit público e em manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. As propostas para superar essa crise, a partir desse diagnóstico, seriam, resumidamente, as seguintes: i) estabilização da economia através do ajuste fiscal e de políticas econômicas ortodoxas nas quais o mercado desempenhe papel fundamental; ii) fortíssima redução do tamanho e da presença do Estado através de medidas de liberalização comercial, de ausência de restrições aos investimentos estrangeiros diretos, de privatização de empresas

comercial, do início das privatizações de empresas estatais (com o Plano Nacional de Desestatização) e das várias desregulamentações da economia.

Após o *impeachment* de Collor em 1992, Itamar Franco assume a presidência (interinamente até 29 de dezembro de 1992 e efetivamente a partir dessa data até 31 de dezembro de 1994). Durante o seu governo, após tentativas frustradas de combate à inflação com três ministros da Fazenda sucessivos (Gustavo Krause, Paulo Haddad e Elizeu Resende), inicia-se, com Fernando Henrique Cardoso assumindo o Ministério da Fazenda (oriundo do Ministério das Relações Exteriores), a implantação em etapas do Plano Real, que finalmente logrou êxito no combate à inflação e garantiu sua eleição para a Presidência da República em 1994. Vale destacar que nesse ano finalmente se conclui a renegociação da dívida externa brasileira através do Plano Brady, fator importante para a atração de capitais de curto e de longo prazo para o Brasil e para o sucesso da âncora cambial, uma das bases do Plano Real.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), observamos a continuação da luta contra a inflação através da consolidação do Plano Real com o uso das âncoras cambial e nominal no primeiro mandato. A inflação manteve-se sob controle, mas, devido às sucessivas crises internacionais, ocorridas no México (1994), na Ásia (1997) e na Rússia (1998), cada vez mais foi ficando difícil se valer do instrumento do câmbio valorizado, tendo o Brasil se valido de ajuda do FMI e da elevação da taxa de juros a níveis altíssimos, fator que contribuiu para a grande elevação da dívida pública. No segundo mandato, a partir da crise do real em janeiro de 1999, a âncora cambial é abandonada (o real é desvalorizado), mas mantida a âncora nominal, e é implantado o regime de metas de inflação.

Também nesse período se continua a tentativa de implantar totalmente os princípios do Consenso de Washington, com êxitos parciais: privatizações, reforma da previdência, abertura comercial. Os planos de desenvolvimento elaborados no período (os planos plurianuais) objetivavam o desenvolvimento através da integração ao mercado internacional de regiões do território mais desenvolvidas (do sul de Minas ao norte do Rio Grande do Sul, passando pela

estatais, de desregulamentação das atividades econômicas e de mais segurança ao direito de propriedade.

cidade do Rio de Janeiro e sul do estado do Rio de Janeiro), marginalizando as demais, com sério risco de fragmentação da economia nacional, como Pacheco (1998) afirma.

Observamos também o início de um processo de desindustrialização como consequência da manutenção de um câmbio valorizado por muito tempo e da abertura comercial. Tal processo ocorre de uma das seguintes maneiras:

I) A empresa nacional é comprada por alguma empresa transnacional.

II) A empresa nacional vende suas plantas industriais e se reduz a mera importadora de bens industrializados de uma ou várias empresas transnacionais para distribuí-los no Brasil.

Quanto à questão social, as políticas sociais se caracterizam como de caráter compensatório, observando um cenário de concentração de renda e não diminuição da pobreza.

3.3 O Período Lula (2003-2010): O Novo Desenvolvimentismo

Findo o governo FHC, assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, após vitória nas eleições de 2002, para o mandato do período 2003-2006 o qual observamos em boa parte uma preocupação com o controle da inflação através da manutenção do regime de metas de inflação e controle dos juros SELIC⁴⁷³, principalmente sob a liderança de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda. Essa preocupação colocou o desenvolvimento econômico em segundo plano, só mudando com a substituição de Palocci por Guido Mantega em 2006 (já no final do primeiro mandato), mas sem deixar a preocupação com o controle da inflação de lado. Vale destacar ainda desse governo a implantação de política de combate à fome através do Programa Fome Zero, que depois foi substituído pelo Programa Bolsa Família (e que procuraram ir além do caráter compensatório das políticas sociais do governo FHC) e das políticas de ampliação de acesso ao ensino superior público e privado através do Programa Universidade para Todos (PROUNI), do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI), com ampliação das já existentes e criação de novas, além da criação dos Institutos Federais de Ciência, Tecnologia e Educação (de níveis técnico e superior tecnológico).

No segundo mandato de Lula (2007-2010) continuam as políticas sociais e de acesso à educação, descritas acima. A política econômica continua sob o comando de Guido Mantega, porém, com a novidade de se tornar mais ainda uma facilitadora do crescimento econômico, ao desonerar ou diminuir alíquotas de impostos vários setores industriais a fim de se manter o ritmo de crescimento e acesso ao consumo, junto com uma política de facilitação de acesso ao crédito por parte de setores das classes baixas. Tais medidas foram tomadas para não haver uma redução do ritmo de crescimento econômico a partir da crise econômica mundial iniciada em 2008 nos EUA devido à quebra de grupos financeiros importantes desse país. Além disso, houve o reforço do Programa de

⁴⁷³ Taxa de juros SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia de Títulos Públicos) é a taxa de juros básica da economia e norteadora das demais da economia. É decidida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) em cada reunião mensal desse órgão do Banco Central. Para mais informações, ver www.bcb.gov.br

Aceleração do Crescimento (iniciado em 2007), garantindo também a manutenção do emprego e da renda.

Esse período é caracterizado pelos teóricos da Rede Desenvolvimentista e por pesquisadores do governo Lula como o do novo desenvolvimentismo, pois, ao contrário do antigo desenvolvimentismo, defende-se um desenvolvimento não só no plano econômico, mas também no plano social, como observamos nas ações desse governo⁴⁷⁴.

O novo desenvolvimentismo foi favorecido também (até 2008) por um ciclo econômico de crescimento no exterior com forte presença da China como importadora de bens primários, ocasionando um *boom* de exportação de *commodities* do Brasil para esse país.

Porém, mesmo com tal conjuntura favorável e com o decidido propósito do governo em concretizar tal projeto de desenvolvimento, pouco se realizou em termos de produção industrial original brasileira sem dependência cultural dos países centrais, seja em termos de padrões de consumo, seja em termos tecnológicos⁴⁷⁵.

Vale também citar que nesse período, dada a conjuntura econômica favorável, foi possível uma política de conciliação de classes, em que os membros de baixo da pirâmide social foram favorecidos pelas políticas sociais, de educação e de acesso ao crédito e aqueles pertencentes ao topo dessa pirâmide foram favorecidos pela manutenção média da taxa de juros SELIC em patamares elevados (o setor financeiro foi um dos que mais lucrou nos governos de Lula).

A partir dos resultados positivos na economia (analisados acima), permitiu-se a vitória de Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010 e a sua reeleição em 2014. Analisamos seus dois mandatos na seção seguinte.

3.4 O Período Dilma Rousseff (2011-2016): A Crise do Novo Desenvolvimentismo e o Impeachment (*Golpe de Estado, Estado de Exceção*)

⁴⁷⁴ Para mais detalhes sobre o novo desenvolvimentismo e seu debate, ver Bresser-Pereira *et al.* (2016), Bresser-Pereira (2016), Carneiro (2012), Cepêda (2012) e Castelo (2013).

⁴⁷⁵ Ou seja, continua a situação de *modernização* que Furtado já diagnosticava na década de 1970, como observamos no início deste artigo.

No primeiro governo (2011-2014) de Dilma Rousseff observamos, dados os desdobramentos da crise internacional, um cenário cada vez mais adverso que começa a se refletir no Brasil, dado o fim do *boom* das *commodities* e a desaceleração dos investimentos na China, além da situação de crise da hegemonia dos EUA (como vimos anteriormente). O governo busca manter o PAC, diminuir as taxas de juros dos bancos públicos, posição não muito duradoura, dada a pressão do setor financeiro e de seus apoiadores e pela falta de articulação do governo com a sociedade civil organizada para manter os juros em patamares baixos.

O governo, também preocupado em manter o superávit primário, busca eliminar as desonerações, fato que encontrou resistência nesses setores, os quais pressionaram o governo a mantê-las, diminuindo cada vez mais tal superávit⁴⁷⁶. Buscou-se, em compensação, a utilização de empréstimos de bancos públicos para poder manter os programas sociais (e não comprometer, assim, as metas de superávit primário⁴⁷⁷), além de criar incentivos para os investimentos do setor privado, tentando fazer com que o setor público diminuísse sua participação nos investimentos totais da economia (a fim buscar o equilíbrio nas contas públicas), tentando criar uma espécie de “efeito deslocamento”, o que acabou não ocorrendo, devido aos seguintes motivos:

I) Retração do mercado interno.

II) Aumento das taxas de juros, desestimulando o investimento.

III) “Greve de investimentos” dos capitalistas: o aumento do emprego fortalece a classe trabalhadora, portanto, é necessário que se restrinja a atividade econômica para enfraquecê-la⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ O Brasil apresentava superávit primário em janeiro de 2011 (2,63% do PIB) e em agosto de 2016, mês em que se concluiu o processo de *impeachment*, apresentava uma situação de déficit primário (-2,77% do PIB). Para mais informações, acessar www.ipeadata.gov.br

⁴⁷⁷ Tal operação, apelada de *pedaladas fiscais*, foi usada como argumento pela oposição para pedir o *impeachment* de Dilma Rousseff, apesar de não se constituir em crime de responsabilidade.

⁴⁷⁸ A fundamentação desse motivo pode ser encontrada no artigo *Aspectos Políticos do Pleno Emprego* (1942), de Michal Kalecki.

Portanto, em que pesem as medidas para tentar manter o ritmo de crescimento da economia, observamos claramente um cenário de crise do novo desenvolvimentismo.

Em termos políticos, observamos a partir de 2012 um aumento de vários movimentos (protestos, greves), reivindicando uma radicalização maior do governo em relação à pauta progressista. Tais movimentos eclodem nas jornadas de junho de 2013, as quais acabam sendo tomadas também por membros da direita, com pautas extremamente difusas e que mostravam um início de polarização maior, a qual se vive até o presente momento. São feitas concessões como o pacote anticorrupção, mas a proposta de reforma política através de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva para a reforma política não contou com o apoio do Congresso Nacional, além de não ter havido uma busca de aproximação maior com os movimentos sociais de esquerda.

A polarização aumenta, como observamos na campanha presidencial de 2014, na qual Dilma Rousseff consegue se reeleger com uma campanha que promete continuar com o caminho traçado em contraposição às propostas de Aécio Neves (PSDB). Porém, dada a condução errática da política econômica no primeiro mandato e a agudização da crise internacional com reflexos no Brasil, o governo, após reeleito, adota uma dura política de ajuste fiscal, indo numa direção contrária àquela prometida na campanha eleitoral e numa conjuntura desfavorável, em que membros da elite não querem perder os ganhos auferidos durante os anos dos governos do PT, ao mesmo tempo em que são pressionados pelos setores progressistas da sociedade a colaborarem com o ajuste através da taxaçoão de grandes fortunas e o fim das desoneraçoões (estas ocorrem). Porém, o ajuste foi mais forte para os mais desfavorecidos da sociedade e para setores importantes como saúde e educaçoão.

Observamos, portanto, o fim da conciliaçoão de classes num contexto internacional desfavorável em que o capitalismo, vivendo uma das suas piores crises desde os anos 1930, acirra suas contradiçoões, ou seja, através da tentativa de se insistir numa soluçoão neoliberal com forte poder do sistema financeiro ancorado no capital fictício, aumenta-se a exploraçoão do trabalho, ao mesmo tempo em que se busca prescindir-lo, no objetivo de manter os lucros elevados.

Nessa situação, dada a continuação da crise econômica, observamos também uma forte crise política que, aproveitando-se de brechas na lei, consegue derrubar a Presidenta Dilma Rousseff através de um processo de *impeachment*, sob a alegação de ter cometido *pedaladas fiscais*, mesmo não tendo se constituído num crime de responsabilidade. Ou seja, cria-se uma situação de estado de exceção⁴⁷⁹, aproveitando-se de brechas jurídicas para cassar o mandato de uma presidenta legitimamente eleita, mas, ao mesmo tempo mantendo-se uma aparência de legalidade. Ou seja, faz-se um golpe de Estado, mas não de maneira explícita.

3.5 Governo Temer (2016-2018): Recrudescimento do Neoliberalismo

Após a cassação do mandato de Dilma Rousseff, ao contrário do que ocorrera com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, cuja consequência foi a interrupção de uma situação de instabilidade política quando Itamar Franco assume a Presidência da República, observamos, no governo de Michel Temer, a continuação da situação de crise política e institucional.

O governo Temer, objetivando enterrar a agenda desenvolvimentista sob alegação de grave crise econômica, buscou reimplantar de maneira brutal a agenda neoliberal, como podemos observar na aprovação da Emenda Constitucional 95 de congelamento dos gastos públicos por 20 anos, e na tentativa (malograda) de aprovar a reforma da Previdência (com aumento da idade mínima para a aposentadoria), além de ter obtido a permissão de conceder a exploração do petróleo da camada pré-sal por empresas estrangeiras.

Como resultado do governo Temer, observamos um quadro de piora dos indicadores sociais e econômicos, persistindo a crise econômica.

As eleições presidenciais de 2018, num contexto em que Lula, favorito nas pesquisas eleitorais, é impedido de continuar sua candidatura, sendo

⁴⁷⁹ O estado de exceção é teorizado por Giorgio Agamben, jurista e filósofo italiano, no livro *Estado de Exceção* (2004), com a argumentação de que mesmo nas Constituições democráticas de países democráticos há brechas que permitem a suspensão da lei, tal como ocorreu na Alemanha nazista, quando Hitler decretou o estado de exceção, apesar de formalmente a Constituição da República de Weimar ter continuado em vigor, e, como ocorreu no Ato Patriótico de 2001 nos EUA, o qual permitia suspender determinadas liberdades civis em nome da segurança e do combate ao terrorismo.

obrigado a colocar Fernando Haddad no seu lugar, leva Jair Bolsonaro, candidato de extrema direita, à vitória, com propostas conservadoras e a favor de medidas neoliberais.

4. Considerações Finais: A Persistência da Instabilidade Política e da Dependência

Podemos constatar, a partir do que analisamos no decorrer deste trabalho, um quadro de persistência da dependência, pois sequer no período do novo desenvolvimentismo o Brasil conseguiu superar essa situação. E isso tudo numa situação de caos sistêmico mundial a partir da continuação da crise da hegemonia dos EUA, manifestada no fim do centrismo neoliberal, na ascensão ao poder em vários países da extrema direita e da ascensão da China como um possível país a exercer a hegemonia mundial (fato que tem gerado muita resistência por parte do governo estadunidense). E tal quadro piora a partir da ascensão ao poder de um governo que tenta implantar com voracidade toda a agenda neoliberal, além de buscar alinhamento automático com os EUA.

Porém, nada está pronto, pois a instabilidade continua e vive-se tempos de aceleração histórica, dada a velocidade dos acontecimentos. Há ainda possibilidades de se pensar em alternativas a esse quadro, apesar das dificuldades.

5. Bibliografia

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDERSON, Perry. A política externa norte-americana e seus teóricos. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Rio de Janeiro: UFRJ, Contraponto, 2001 (1999).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luís; MARCONI, Nelson. Macroeconomia desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 2 (143), p. 237-265, abril-junho/2016.

_____. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991, p. 3-23.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, p. 749-778, dez. 2012 (especial).

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. Em Pauta, nº 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. Estudos Avançados, 26 (75), p. 77-90, 2012

DOS SANTOS, Theotonio. A teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FONSECA, Pedro César Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. Pesquisa e Debate – Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, São Paulo: Departamento de Economia da PUC-SP, vol. 15, n. 2 (26), 2004, p. 225-256. Acesso por www.ufrgs.br/decon no link Publicações e depois no link Artigos Técnico-Científicos.

FURTADO, Celso. A pré-revolução brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. Análise do “modelo” brasileiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. Prefácio a nova economia política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GIAMBIAGI, Fabio *et al.* Economia brasileira contemporânea (1945-2010). 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

KALECKI, Michal. Aspectos políticos do pleno emprego (publicado pela primeira vez em 1942). Artigo acessado no sítio <http://thomasconti.blog.br/2013/os-aspectos-politicos-do-pleno-emprego/> em 16/10/2016.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: _____. Dialética da dependência. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 269-295 (publicado pela primeira vez em 1997).

MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (orgs.). O Brasil sob a nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010.

PACHECO, Carlos Américo. Fragmentação da nação. Campinas: UNICAMP, IE, 1998.

PREBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TILLY, Charles. Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Editora da USP, 1996 (1992).

VIEIRA, Wilson. A crise do novo desenvolvimentismo e a retomada do neoliberalismo. Boletim de Conjuntura do LEHC, v. 1, nº 2, out. 2016, p. 6-15.

_____. O subdesenvolvimento diante da mundialização do capital: uma análise comparativa do pensamento de Celso Furtado e da teoria da dependência. Anais do II Encontro de Economia Política Internacional (ENEPI), realizado de 10 a 12 de maio de 2016, no Rio de Janeiro – RJ, p. 1733-1752.

WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalismo histórico e civilização capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. Decline of American power: the U. S. in a chaotic world. Nova York: The New Press, 2003.

www.bcb.gov.br acesso em 15/10/2016.

www.ipeadata.gov.br acesso em 15/10/2016.

www.nytimes.com/ acesso em 7/5/2019.

GT 3.

Moeda, Finanças e Geoeconomia

A Instabilidade do Sistema Monetário e Financeiro Internacional no Padrão dólar-flexível

Mishell Geoconda Pavón Abalco⁴⁸⁰

Imaginar que exista algum mecanismo de ajuste automático e funcionamento perfeito que preserve o equilíbrio, bastando para isso que confiemos nas práticas do “*laissez faire*” é uma fantasia doutrinária e que desconsidera lições de experiência histórica sem apoio em uma teoria sólida.

John Maynard Keynes⁴⁸¹

Resumo: O presente artigo busca confrontar a visão neoliberal do monetarista Milton Friedman (1953) quem defendeu nos anos 1960-1970 o estabelecimento de um regime de taxas de câmbio flexível, advogando que a melhor forma de ter estabilidade no Sistema Monetário e Financeiro Internacional seria dando maior liberdade ao mercado visto por ele como racional e equilibrador; além de defender a mínima participação do Estado na economia. Essa visão monetarista condiz com visão neoliberal da Economia Política Internacional (EPI) que estava também se fortalecendo nessa época sob a ideia de que o mercado estava tomando cada vez mais o espaço dos Estados gerando o que Kehone e Nye (2001) chamaram de interdependência complexa. Se levará essa visão teórica monetarista-neoliberal a ser confrontada sob a perspectiva neorrealista com bases pós-keynesiana de Kindleberger (2017) e Eichengreen (2000), para verificar observando dados histórico se efetivamente a entrada em vigor do padrão de câmbio flexível em 1971, trouxe mais estabilidade ao sistema financeiro e monetário internacional. O resultado da confrontação desses pensadores traz a conclusão de que o Padrão dólar-flexível não trouxe

⁴⁸⁰ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ), Bolsista CNPq 2018-2020.

⁴⁸¹ Trecho citado por Barry Eichengreen em (Eichengreen, A Globalização do Capital: uma história do sistema financeiro internacional., 2000, p, 131).

maior estabilidade ao sistema financeiro internacional, e que esta mudança sistêmica tinha interesses claros estadunidenses de recuperar e alavancar a sua economia e retomar a sua hegemonia, outorgando-se assim, o que Eichengreen (2011) chama privilegio exorbitante. Além disso, se demonstrou claramente como o mercado é irracional e inerentemente instável, como diz Kindleberger (2017) se registra uma maior quantidade de crises nesses 40 anos pela euforia dos ciclos do mercado. Finalmente, se observa que a corrente neoliberal da EPI articula seus pensamentos com a economia ortodoxa, enquanto a corrente neo-realista se alimenta de bases econômicas heterodoxas.

Palavras Chave: Padrão Dólar-flexível, Estabilidade, Sistema Monetário e Financeiro Internacional, Milton Friedman, Mercado Internacional.

Introdução:

A instabilidade no mercado internacional ao longo de 400 anos de capitalismo tem sido acirrada nos últimos 40 anos após a quebra do Padrão Monetário Internacional dólar-ouro de taxas fixas, trocado unilateralmente pelos Estados Unidos para o padrão dólar-flexível em 1971, gerando um privilegio exorbitante para esse Estado (EICHENGREEN, 2011). A partir dessa mudança profunda no sistema monetário internacional “Barry Eichengreen, e Michael Bordo, identificaram 139 crises entre 1973 e 1997 contra apenas 38 entre 1945 e 1971. Segundo eles, as crises tornaram-se duas vezes mais comuns do que antes de 1914” (KINDLEBERGER, 2017, p. 28).

No entanto, na década de 1970 no nascente campo da Economia Política Internacional, Joseph Nye e Robert Kehone, acreditaram que o papel dos Estados estava diminuindo e que era melhor deixar o mercado ser regido por ele mesmo (NYE; KEHONE, 1971). Além disso, antes dessa turbulenta década, já havia surgido um grupo de políticos e intelectuais, entre eles o economista Milton Friedman quem advogava pela terminação do sistema Bretton Woods defendendo que, sem as restrições próprias desse padrão o sistema financeiro internacional (o mercado) poderia maximizar seus recursos e funcionar de forma mais equilibrada sem a intervenção dos governos.

Mas na verdade eram justamente os interesses políticos dos Estados Unidos, que apresentava a necessidade de aumentar a sua base monetária para além da paridade já estabelecida com referência ao ouro, tanto para ganhar mais zonas de influência no meio da guerra fria, quanto para a expansão dos seus bancos. Assim, em 1971 Nixon pôs em prática a teoria monetarista de Friedman (1953).

No entanto, nesse trabalho se defende a hipótese de que a teoria de Friedman não mostrou ser um sistema mais estável. Primeiro, porque a história demonstra que a mudança estrutural do padrão monetário ouro-dólar, para o padrão dólar-dólar, não respondia somente a um simples melhor funcionamento técnico de mercado, se não à retomada da posição hegemônica dos Estados Unidos, atribuindo-se a ele um poder político nunca antes visto através da sua moeda, um privilegio exorbitante como chama Eichengreen (2011), o mesmo que demonstra como o sistema Bretton Woods gerou estabilidade e prosperidade que não se encontram no padrão dólar-flexível. Em segundo lugar, a premissa economicista e monetarista de Friedman de que o mercado é um mecanismo naturalmente equilibrador é refutado na pesquisa de Charles Kindleberger quem fala em seu livro *Manias, Pânicos e Crises* (2017) de como o mercado financeiro internacional é inerentemente instável e irracional, já que na sua ansiedade de alavancar os lucros cria ciclos de crises financeira sistêmicas que se agudizaram a partir da década de 1970.

Assim, esse artigo confrontará essas duas correntes de pensamento em duas partes, tentando articular um debate entre o campo da Economia Política internacional (EPI) e a Economia. A primeira será dedicada a examinar a visão neoliberal da EPI de Kehone e Nye analisando sua convergência com o monetarismo de Friedman pertencente a corrente ortodoxa da economia. Na segunda parte, dita visão teórica será contestada desde uma perspectiva com bases neorrealistas da EPI e heterodoxa no âmbito econômico de Eichengreen e Kindleberger, buscando as críticas centrais desses dois autores, sobre a estabilidade e racionalidade do mercado, baseados observação na historia dos efeitos da implantação do sistema dólar-flexível.

Perspectiva neoliberal de EPI e a Ortodoxia Monetarista na Quebra de Bretton Woods

1.1. A perspectiva de Keohane e Nye: Interdependência Complexa e Regimes Internacionais

No final dos anos 60, Joseph Nye e Robert Keohane começaram a falar de Interdependência Complexa defendendo a ideia de que o Sistema Internacional está cada vez mais interdependente, os Estados estão perdendo importância e a economia está aumentando a sua relevância e estaria derrubando as fronteiras políticas. Esse era o pensamento dominante da época (FIORI, 2005).

Já a década de 1970 é um período de transição e transformação sistêmica por uma série de acontecimentos que modificariam significativamente o cenário internacional. Episódios como o fim do padrão monetário acordado em Bretton Woods e as crises de petróleo apresentaram grande interligação nos resultados políticos dessa reconfiguração estrutural. Nesse contexto, segundo Keohane e Nye (2001), o modelo de Sistema Internacional apresentado pela perspectiva realista, dominante nas Relações Internacionais, não se mostrava adequado à análise empírica desses episódios. Isso ocorria, primeiro, porque, para tais autores, o realismo (clássico) considera os Estados como atores únicos e coerentes no sistema internacional, “mesmo que, à época, fosse clara a importância da atuação de especuladores internacionais, empresas transnacionais, diferentes agências governamentais e organizações internacionais para a definição dos resultados políticos mundiais” (ROVARIS, 2015, p. 5). Em segundo lugar, a perspectiva realista parecia se mostrar insuficiente, para a visualização dos acontecimentos porque o seu conceito de poder, trabalhado até então enfatizava sobretudo, a dimensão militar.

Segundo Fiori (2005) até a realista Susan Strange fundadora do campo de Economia Política internacional, foi uma das primeiras a escrever no ano de 1970 um artigo sobre a perda de importância dos mais antigos atores clássicos do Sistema Internacional, os Estados. Por isso, “ela disse, naquele momento,

que era necessário começar a prestar atenção na economia. Era necessário trazer a economia para dentro da análise do Sistema Internacional” (FIORI, 2005, p. [s.n]).

Nesse contexto, Keohane e Nye (2001) formularam o conceito de interdependência tomando como base a ideia de mútua dependência. Pelo que, dependência, para eles significa que as ações de alguma entidade são determinadas ou, ao menos, altamente influenciadas por forças externas (KEHANE, 2001). O que os agentes privados fazem reflete o Estado e vice-versa. A partir desse pensamento, Keohane e Nye (2012) determinam que o seu modelo intitulado de “interdependência complexa” previa três características principais. O primeiro, a existência de múltiplos canais que conectam diferentes sociedades, se contrapondo a ideia de que as embaixadas dos Estados são os únicos canais relevantes. “Com isso, as relações transgovernamentais e transnacionais também são importantes para o entendimento dos resultados políticos mundiais em certas ocasiões” (ROVARIS, 2015, p. 6). Em segundo lugar, a agenda internacional é formada a partir de múltiplas questões relevantes, não havendo necessariamente hierarquia pré-estabelecida em sua constituição (KEHANE; NYE, 2012). A última característica é que os Estados não se utilizam da força militar quando há prevalecimento da interdependência complexa em suas relações. Isso porque eles destacam que o uso da força pode ser irrelevante para a solução de controvérsias em determinadas esferas de poder, como as relações econômicas. Esses pontos entram em confronto direto com a corrente Realista das Relações Internacionais, como veremos adiante.

No que tange a quebra do regime Bretton Woods, Keohane e Nye (2012) buscam a visualização de explicações às mudanças nos e dos regimes internacionais sob um ambiente de interdependência complexa. Assim, Kehone e Nye (2012) afirmam que

(...) os custos de se destruir um regime serão altos quando uma rede de elites bem integradas existir em muitos níveis entre diferentes países. Não obstante, os custos de um determinado regime podem se tornar tão excessivos que alguns Estados resolvam destruir tal regime

mesmo que isso signifique desmanchar tais redes (KEOHANE; NYE, 2012, p. 48).

Dessa forma, para os autores o poder sobre os resultados é conferido às capacidades institucionais dependentes dos atores envolvidos no processo de relacionamento, como o poder de voto, a habilidade para se formar coalizões e o controle sobre as redes de elites (KEHONE NYE, 2012). No entanto, eles também reconhecem a existência da forte assimetria de poder no sistema monetário internacional (SMI), assim, explicam o acontecido em 1971.

(...) quando há incongruência entre a influência de um Estado sob determinadas regras e suas fontes subjacentes de poder para mudar as regras, o estruturalismo de área prediz uma mudança de regime rápida ao invés de gradual. Por exemplo, em 1971, a incongruência entre a sensibilidade americana em relação ao declínio das reservas monetárias (sob as regras de taxas de câmbio fixas) e seu poder de decisão das regras (baseado na importância do PNB americano conferido ao dólar) levou a um fim rápido do regime (KEHONE, 2012., p. 44)

Assim, a pesar de que era reconhecido ainda o poder decisivo dos Estados nas mudanças das estruturas internacionais, mesmo no âmbito das Relações Internacionais (RIs) e da Economia Política Internacional (EPI), principalmente na visão neoliberal se começava a considerar mais ainda o poder das elites econômicas e dos regimes internacionais (instituições), como definidores do Sistema Internacional (SI). Para essa corrente estaria diminuindo assim, o poder do aparelho estatal na economia internacional ou até mesmo se colocando em xeque o direito ou a pertinência de poder exercê-lo. Portanto, não se vislumbra a íntima ligação entre a moeda internacional e o poder militar do Estado que consegue impô-la como tal sob suas regras, guardando os seus interesses e expandindo o seu poder, como na visão realista.

1.2. A visão teórica de Milton Friedman e as taxas de câmbio flexível: equilíbrio e estabilidade

Visto o clima e posição política-intelectual que efervescia na época, o pensamento neoliberal da EPI entrava em consonância com as ideias de Milton Friedman, as quais tomavam força. Friedman fundou a chamada "escola monetarista" que estabelece uma forte correlação entre a oferta de moeda e o nível de atividade econômica. "Ao longo das décadas de 60 e 70 Friedman foi uma das poucas vozes a defender a disciplina monetária (e fiscal) como única saída para o surto de inflação que os governos em quase todos os quadrantes do mundo estavam provocando" (FRIEDMAN, 1962, p. 6)

Durante décadas Friedman foi um constante defensor de um sistema de taxas de câmbio flexível em detrimento de um sistema de câmbio fixo e manteve uma importante influência no campo da economia política (FRIEDMAN, 1953), "além de ter sido um dos conselheiros do presidente Nixon que desvincularam o dólar em 1971(...) decisão unilateral [estadunidense] ratificada pelas principais potências capitalistas em 1973" (BRUNOFF, 2005, p. 73). O governo Nixon então reivindicou o monetarismo de Friedman para justificar e instrumentalizar a quebra unilateral do regime de taxas de câmbio fixas de Bretton Woods, estabelecendo-se assim um novo padrão monetário internacional de taxas de câmbio flutuantes que se apresentava como equilibrado e estabilizado pela racionalidade do livre mercado e com a mínima intervenção do Estado.

Friedman já no seu artigo de 1953, *The case for flexible Exchange Rates*, explica como funcionaria um regime internacional de taxas flutuantes, quais seriam seus benefícios ao mesmo tempo que tenta "desmistificar" o pensamento ainda generalizado na época de que o padrão ouro seria mais estável. Assim, contesta as principais críticas contra o sistema flexível, tais como: a incerteza que geraria o novo sistema dada a liberação para flutuação sem limites, a especulação que poderia gerar e com isso uma consequente instabilidade, e a inflação que poderia produzir especialmente nas economias mais fracas. Vejamos então dessa forma a construção teórica de Friedman.

O autor defende que o sistema Bretton Woods está simplesmente caduco dentro das condições políticas e econômicas da época (ainda década de

50). Devido a essa premissa ele sustenta que não é nada mais natural nessas condições de “livre mercado”, que um sistema de taxas de câmbio seja flutuante e que seja determinado como qualquer outro preço pelas livres flutuações diárias do livre mercado. Para cumprir com o objetivo fundamental de “manter a conquista de uma livre e próspera comunidade mundial com comércio multilateral irrestrito” (FRIEDMAN, 1953, p. 236).

Antes de defender sua tese ele se propõe a esclarecer o que acredita ser duas possíveis confusões comuns. A primeira diz respeito a instabilidade, ele deixa claro que advogar pelo sistema de taxa de câmbio flexível não é a mesma coisa que advogar por um sistema instável. O objetivo final da sua tese é demonstrar que um mundo que funciona com taxas de câmbio flutuantes seria altamente estável, e que é a estrutura fixa que subjaz ao problema da instabilidade e então ela sendo tirada a instabilidade acabaria. Em segundo lugar ele busca esclarecer o que realmente quer dizer com comércio multilateral irrestrito, para ele seria um sistema que não tenha restrição de quantidades nas importações e exportações, que sejam estáveis e não discriminatórias, que não sejam sujeitas a manipulação para refletir no balanço de pagamentos, e sobretudo que o comércio seja substancialmente privado e não governamental (FRIEDMAN, 1953).

Dessa forma, o autor passa a explicar como um sistema de taxas de câmbio flutuantes geraria estabilidade no balanço de pagamentos. Para isso ele contrasta mudanças temporais em (1) taxas de câmbio flexível (2) e em taxas de câmbio fixas. No que tange ao primeiro mecanismo Friedman (1953) acredita que, com as taxas de câmbio sendo determinadas pelas livres flutuações de mercado, a tendência é que o primeiro impacto seja visto no balanço de pagamentos. Assim, se um país tem um superávit no balanço a sua moeda se valorizará devido ao excesso de demanda da sua moeda; pelo contrário se tiver um déficit, a moeda se desvalorizará. Se as condições forem temporárias há um incentivo para aqueles possuidores da moeda nacional desse determinado país vendam alguma quantidade dessa moeda a câmbio de moeda estrangeira, mas com o objetivo de recompra-las quando estiverem mais baratas. Assim eles ganhariam na venda da moeda doméstica e supririam a sua falta adicional para

convergir com o excesso de demanda dela, que inicialmente fez com que se valorizasse, absorvendo assim, o excesso de moeda estrangeira causado pelo superávit na balança de pagamentos.

No caso oposto, se a desvalorização da moeda doméstica é provisória e há um incentivo para comprar a moeda doméstica por estar mais barata, esperando também revendê-la posteriormente em um valor maior, essas compras de moeda doméstica fazem com que se providencie a moeda estrangeira faltante, suprimindo o que haveria sido um déficit de moeda estrangeira na formação da taxa de câmbio. Para Friedman (1953) dessa forma um especulador nunca perderia dinheiro.

O autor defendeu que tais transações “especulativas”, de fato produzem o efeito de providenciar reservas necessárias para absorver superávits temporários ou corrigir déficits passageiros, e assim equilibrar a formação da taxa de câmbio de determinado país. Mas ele ressalta que isso aconteceria num sistema de câmbio livre, porque caso contrário se as tendências forem permanentes graças a uma estrutura estática ou fixa o efeito especulativo não seria equilibrador, se não acelerador da valorização ou desvalorização da moeda em questão. Assim, a adoção de um sistema de câmbio flexível “asseguraria os grandes equilíbrios econômicos bem melhor do que qualquer sistema de câmbio fixo implantado pelos Estados. Isso seria alcançado pela racionalidade econômica atribuída somente aos agentes privados” (FRIEDMAN, 1953 apud BRUNOFF, 2005, p. 72).

No caso de mudanças temporais com taxa de câmbio fixas. Friedman (1953) disse que não existe nenhum mecanismo que corrija as falhas de mercado na magnitude adequada, devido a isso o sistema de câmbio fixo impõe usar ferramentas adicionais durante o período de mudança para conseguir a estabilização, como: a alteração do preço interno, controles diretos ou reservas monetárias. E apesar de que esse período de transição em si não produza nenhuma crise, “é altamente provável que os movimentos especulativos gerem uma crise, por que esse sistema [câmbio fixo] assegura o máximo nível de desestabilização especuladora” (FRIEDMAN, 1953, p. 241). O autor explica que isso, é devido a que a taxa de câmbio é raramente modificada e só reage muito

depois do início da dificuldade, com o objetivo de adiar tanto quanto possível até se acumular uma forte pressão na taxa de câmbio, gerando incerteza e pouca oportunidade de expansão.

Em suma, o sistema de mudanças ocasionais nas taxas de câmbio temporariamente fixas me parece o pior mundo dos dois mundos: não fornece a estabilidade das expectativas que uma taxa de câmbio genuinamente rígida e estável poderia proporcionar em um mundo de comércio irrestrito, livre de escolha e capacidade de ajustar a estrutura interna de preços às condições externas, nem proporciona a sensibilidade contínua de uma taxa de câmbio flexível (FRIEDMAN, 1953, p. 241) [tradução própria]

Assim, no seu épico artigo de 1953, Friedman passa a contestar as principais críticas, que ele enfrentava já na época, agrupadas em 4 pontos resenhados a seguir. O primeiro ponto contestado, é que o sistema de taxas de câmbio flexível incrementaria incerteza e significaria instabilidade, ele afirmou como mencionado, que na verdade é instável um sistema de câmbio fixo num mundo de livre mercado. O segundo ponto vem para corroborar a melhor estabilidade no sistema flexível afirmando que “as taxas de câmbio flexíveis fazem com que os exportadores e importadores tenham a certeza sobre o preço que irão receber ou pagar no câmbio de uma moeda estrangeira” (FRIEDMAN, 1953, p. 242) [tradução própria]. Isso porque os comerciantes poderão obter uma cobertura nos mercados futuros, mercado que poderá operar melhor e com mais certeza sendo as taxas de câmbio movidas pelos mercados e não manipuladas pelo Estado de uma forma rígida que acaba gerando incerteza.

O terceiro ponto que ele rebate é que na especulação em moeda estrangeira os mercados tendem a ser desestabilizadores, já que em tempos de declínio os especuladores tomaram isso como um gatilho e começaram a especular mais fortemente aprofundando a instabilidade. Para Friedman (1953) na verdade o medo principal que sustenta essa conexão é a volatilidade do capital como resposta a incertezas políticas. Segundo ele é ilógico pensar que o

mercado é desestabilizador porque “seria como pensar que os especuladores perdessem dinheiro, e isso seria improvável porque seria como se os especuladores vendessem seus ativos quando tem baixo preço e os recomprassem quanto está mais caro e isso não acontece” (FRIEDMAN, 1953, p. 243) [tradução própria]. Além disso, supõe que existe no sistema fixo “especuladores” do governo, mas recoloca também a comparação de que um governante não pode cuidar de interesses privados tão bem como quem esta arriscando seus próprios fundos. Incrivelmente, apresenta como exemplo de mercado estabilizador, uma releitura da crise de 1930, a qual acredita ter sido predita pelos especuladores e gerada pelo próprio sistema de câmbio fixo.

Em retrospectiva, é muito claro que os especuladores estavam certos; essas forças que provocaram a depreciação da maioria de moedas europeias em relação ao dólar independentemente da atividade especulativa; o que fizeram os movimentos especulativos foi antecipar essas mudanças; e conseqüentemente há pelo menos muita razão em chamá-los de estabilizadores e não desestabilizadores” (FRIEDMAN, 1953, p. 244)[tradução própria].

A última objeção que ele contesta é que as taxas de câmbio flexíveis geram incertezas crescentes nas economias domésticas. O autor explica que se argumenta em muitos países que há um grande medo à inflação devido a que as pessoas consideram as taxas de câmbio como indicador de inflação por serem altamente sensíveis a esse tipo de variações. Mas na verdade Friedman diz que “as crises cambiais, do tipo que acontecem no sistema de câmbio fixo, passam despercebidas, à exceção das pessoas que mexem com comércio internacional” (FRIEDMAN, 1953, p. 244) [tradução própria]. Diz ainda que não existe uma conexão direta entre o dia a dia da formação da taxa de câmbio com a inflação. Além disso, a crença de que a desvalorização da taxa cambial é um sintoma da inflação interna para ele é um “demônio” ainda não examinado.

A oposição ainda haveria argumentado que deixando as taxas de câmbio flutuante os governos teriam menos legitimidade ou responsabilidade para tomar

ações internas para prevenir a inflação. O que para o autor essa mesma intervenção na verdade seria um fator que já gerava instabilidade no sistema de câmbio fixo. Ele entende que pode se dar inflação nos dois tipos de sistemas. Mas definitivamente o sistema de câmbio flexível seria mais sensível à deterioração das mudanças e do conseqüente declínio das taxas de câmbio, seria captado rapidamente pelo mercado.

Finalmente, ele fecha considerando que todos esses argumentos contra um sistema de câmbio flutuante não tinham mais mérito. E que um sistema de taxa de câmbio flexível daria até um maior escopo para formular política monetária doméstica. Para ele é claro que os governos das nações mais avançadas não querem mais se submeter a qualquer padrão monetário internacional de taxas de câmbio rígidas. Assim deixa bem claro também que “Os Estados Unidos deveriam anunciar que não mais se comprometem a comprar ou vender ouro a preço fixo”. (FRIEDMAN, 1962, p. 147)

2. Perspectiva Neo-realista e Heterodoxa: Charles Kindleberger e Barry Eichengreen

Uma vez analisada a articulação do pensamento da corrente neoliberal da nascente EPI, com os pensamentos ortodoxos e no caso monetaristas de Friedman, que tomaram força na década de 1970. Vamos ver a seguir a articulação da corrente neo-realista⁴⁸² com Kindlenberger pertencente ao debate da EPI, quem usa uma análise histórico econômico em uma linha heterodoxa pós-keynesiana⁴⁸³, para demonstrar que o mercado é intrinsecamente instável precisando assim de um Estado regulador. Assim também Barry Eichengreen

⁴⁸² A corrente neo-realista da EPI ou das RIs, a pesar de se basear em alguns postulados do realismo, muda seu centro de análise dos Estados para a Estrutura do Sistema Internacional (SI), para entender os mecanismos de mudanças e continuidade do próprio sistema. A diferença do neoliberalismo, não acreditam que os regimes e instituições possam mitigar os efeitos da expansão e manutenção do poder, proveniente da natureza Anárquica do SI (SARFATI, 2005).

⁴⁸³ A corrente da Economia Heterodoxa do Pós-keynesianismo, é baseada nos postulados de Keynes mas diferem dele em alguns aspectos, um deles é que o papel da incerteza merece maior destaque, porque ela influencia diretamente nos elementos da demanda agregada, como o consumo e o investimento. Assim, os pós-keynesianos enfatizam o papel da moeda e da especulação financeira. Para Kindleberger (1973) a própria natureza dos mercados financeiros e seu funcionamento tendem a causar crises sem a necessidade de um elemento exógeno.

quem também usa bases pós-keynesianas para demonstrar com dados reais que o sistema dólar-flexível de fato não foi mais estável, que o sistema dólar-ouro.

A diferença central entre esses dois grupos, é que as correntes realistas da EPI se baseiam no poder da política sobre a economia, assim como as correntes heterodoxas da Economia entendem a necessidade de um Estado regulador/interventor. Ao contrário das perspectivas liberais que entram em consonância com a visão ortodoxa da economia e que sempre buscam expulsar a economia da política. O neo-realismo não separa essas duas dimensões nem subestima o uso da história como principal sustento e comprovação do construto teórico. Assim, Eichengreen e Kindleberger usam a sua visão política realista no sentido de entender a centralidade do poder político para o bom funcionamento do mercado (apesar de darem bastante ênfase no mercado), e a sua heterodoxia os faz rejeitar o “postulado” do “livre mercado” como estabilizador do sistema monetário e financeiro internacional (SMFI).

2.1. Barry Eichengreen: O Privilegio Exorbitante e a instabilidade Pós Bretton Woods.

Para muitos estudiosos o Sistema Bretton Woods (BW) com taxa de câmbio fixas (posteriormente também reajustáveis), foi uma estrutura essencial para o crescimento pós-guerra. Eichengreen no seu livro “A Globalização do Capital: uma história do sistema financeiro internacional” lançado no Brasil em 2000 apresenta 150 anos de história monetária internacional desde o século XIX até 1990. Nele o autor sustenta que o acordo BW proporcionou um grau de estabilidade admirável nas taxas de câmbio, se comparado à volatilidade nos períodos anteriores e subsequentes; acabou com os problemas nos balanços de pagamentos, permitindo a expansão sem precedentes no comércio e nos investimentos internacionais que alimentaram o crescimento explosivo pós-guerra.

Segundo Eichengreen (2000) o sistema Bretton Woods primava pela estabilidade, no entanto se afastou do seu modelo inicial em três fatores, o câmbio fixo se tornou ajustável; tinha controles para fluxos de capital internacional, e o FMI como forte fiscalizador da escassez de divisas. O câmbio

era ajustável para eliminar déficits no balanço de pagamentos e os controles de capital para evitar a volatilidade do capital e o controle do FMI para penalização da falta de reservas internacionais que os países podiam vir a incorrer e gerar crises, eram características que os ortodoxos como Friedman acreditavam inaceitáveis. Mas essas medidas foram herança do medo ao retorno dos anos 1930. Eichengreen (2000) manifesta que a partir da experiência dessa década, os governos e os bancos centrais haviam aprendido que, quando a restrição da taxa de câmbio estava relaxada, os formuladores de políticas e não os mercados podiam controlar a oferta monetária. “De fato, eles aprenderam essa lição muito bem; eles começaram a imprimir moeda para financiar déficits orçamentários e contas de importação de petróleo” (EICHENGREEN, 2000, p. 138).

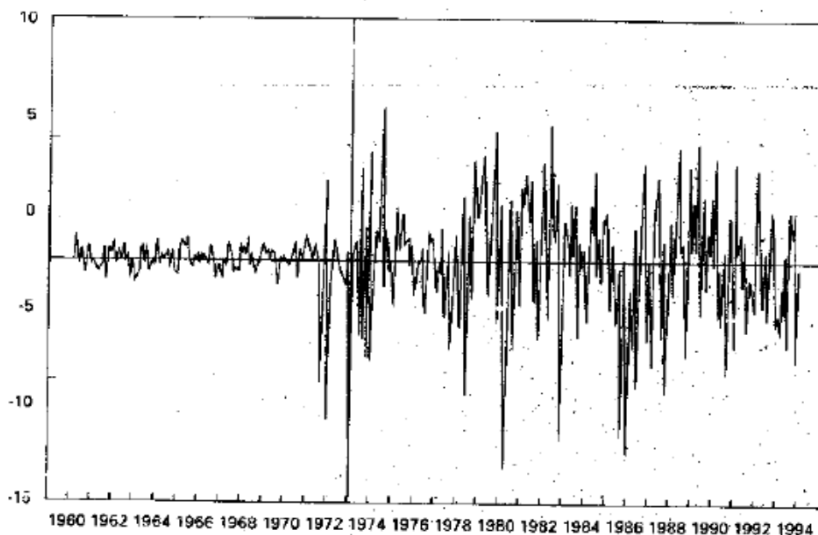
No entanto, o interesse dos Estados Unidos era expandir seu poder e para isso precisavam que sua moeda se espalhasse pelo mundo sem limites cambiais. Por isso em 1971, em nome da maior “estabilidade do sistema” os EUA quebraram o padrão ouro-dólar. Desde então, os americanos possuem a regalia de poder consumir mais do que produzir, importar mais do que exportar, enquanto o mundo os financia em troca de dólares. “os EUA conseguem financiamento barato por parte dos demais países, já que estes precisam adquirir dólares para suas transações econômicas internacionais” (EICHENGREEN, 2011apud MARTINS, 2012, p. 500)⁴⁸⁴. É nisso que consiste seu privilégio exorbitante e esse privilégio só foi conquistado com a quebra unilateral do sistema BW.

Hoje sabemos que “as taxas de câmbio nominais e reais se revelam mais voláteis do que quando as taxas eram fixas e do que previsto pelos acadêmicos que defendiam o câmbio flutuante” (EICHENGREEN, 2000, p. 189) [tradução própria]. Segundo o autor, no começo da década de 1970 as taxas nominais variavam de 2% a 3% ao mês, superando largamente as taxas fixas. Ao contrário

⁴⁸⁴ Nesse edição atualizada por Robert Z. Aliber, também se explica a crise de 2008, apontando as raízes da crise na falta de regulação adequada para o setor financeiro, no incremento da competição entre as diversas instituições financeiras arriscando mais para conseguir mais margem de lucro, e as falhas do FED ao negligenciar a sua capacidade de detectar bolhas financeiras e limitar seu crescimento, além de sua política de juros baixos, estimulando os investidores a assumirem mais riscos no mercado financeiro.

do que projetado pelos intelectuais defensores do câmbio flutuante como Friedman (1953), a quebra das taxas fixas gerou uma forte incerteza e por consequência instabilidade cambial gerando uma forte inflação internacional (somado aos choques de petróleo que foram uma resposta política contra a hegemonia dos EUA) e a inflação doméstica em diferentes países (especialmente os mais fracos) que tentaram se encaixar no novo sistema. Além de se começar a imprimir dinheiro para financiar déficits orçamentários, uma prática contrária ao monetarismo que deveria ter estado reinando. A instabilidade estava à tona:

Gráfico 5.3.
Variação mensal na taxa de câmbio real entre o iene japonês e o dólar americano, fev. 1960-mar. 1994
(percentual mensal de variação nos preços relativos de atacado)



Fonte: Fundo Monetário Internacional, *Estatísticas Financeiras Internacionais*, diversos anos.

Fonte: (EICHENGREEN, 2000, p. 190).

Pode-se observar empiricamente, como Friedman (1953) estava errado. Segundo Eichengreen (2000) o SMI e por consequência o mercado financeiro, ficaram altamente instáveis se comparado ao tempo do regime Bretton Woods. Ao longo da década de 1970 as largas flutuações obrigaram os governos a intervir, mas o fizeram de maneira muito pontual, baseando-se em controles de capitais e a adaptação de políticas aos mercados de câmbio. Os interesses dos EUA estavam por cima de qualquer outro país, obrigando ao Japão e a Alemanha a deixarem flutuar o câmbio, vistos esses países como relutantes e

assim o dólar se valorizou. O objetivo era reposicionar sua moeda como forte, confiável e sem inflação, para isso Volcker em 1979 subiu a taxa de juros para estabilizar a economia americana e para o resgate do poderio político e econômico dos EUA que estavam sendo posto em xeque no meio da Guerra Fria. Essa é uma das principais teses de Tavares:

As crises que instabilizaram a economia mundial na década de 1970 foram seguidas de dois movimentos de reafirmação da hegemonia americana no plano geoeconômico (diplomacia do dólar) e no plano geopolítico (diplomacia das armas) que modificaram profundamente o funcionamento e a hierarquia das relações internacionais a partir do começo da década de 1980 (TAVARES e MELIN, 1997, p. 55)

Eichengreen (2000) agrega que na década de 80, com a valorização do dólar em 1983-1985, se percebeu a necessidade de cooperação nos ajustes das políticas macroeconômicas para enfrentar os desequilíbrios. Mas Spinkel, o secretário do Tesouro dos EUA estava comprometido com a posição monetarista acreditando que a inflação era independente do sistema monetário flutuante, e assim não se conseguiu nenhum marco de cooperação eficaz. No entanto, com a supervalorização do dólar em 1985 não sendo explicada pela subida da taxa de juros, se percebeu uma bolha especulativa, por isso o G-5 se juntou e forçou a desvalorização do dólar, e assim o dólar caiu em 4% em referência ao iene e ao marco, e em 1986 já havia perdido mais do 40% do pico do valor do ano anterior. Vendo isso o G-7 se reúne em 1987 e decide tomar medidas para valorizar o dólar, e o FED voltou a subir a taxa de juros, nos seguintes anos o valor dispara e volta a cair em 1989 quando o FED determinou diminuir os juros e seguiram-se as flutuações que nas próximas décadas vão criar várias bolhas e crises monumentais (EICHENGREEN, 2000).

Barry Eichengreen, no seu livro “Privilégio Exorbitante” (2011) se propõe discorrer sobre a história do dólar, desde sua ascensão no século XX, apresentando sua visão a respeito do futuro do dólar nos próximos anos (para ele o dólar não está fadado a cair). Ele acredita que o dólar é a moeda ainda mais importante para faturamento e liquidação das transações internacionais e corresponde por quase metade do estoque mundial de títulos de dívidas

internacionais além das principais commodities serem precificadas em dólar, mas o principal motivo é porque os EUA é ainda o fornecedor de liquidez global do sistema que ele mesmo criou.

O autor pôde confirmar que sistema dólar-flexível com taxas de câmbio flutuantes definitivamente não trouxe mais estabilidade se comparado com o anterior sistema, contrapondo-se claramente a tese de Friedman (1953) de que o mercado é um ente estabilizador automático e sem interesses políticos. Além de ter demonstrado como foi necessária a intervenção Estatal e Interestatal (para contrabalançar o poder dos EUA) para normalizar e impedir perdas e colapsos econômicos internacionais e ter sido criado como um sistema que responde a interesses políticos claros dos EUA e da sua expansão capitalista. Agora confirmaremos na narrativa de Kindleberger como o mercado é irracional e desestabilizador a ponto de gerar ciclos especulativos e crises desastrosas.

2.2. Charles Kindleberger: Estabilidade Hegemônica e a irracionalidade do mercado

Segundo Fiori (2005) no início dos anos 70 o debate muda na EPI. Já não era a questão do crescimento da interdependência como nos anos 60, a questão era a crise do sistema mais interdependente. E é sobre isso que vai escrever Charles Kindleberger em 1971-1973 falando da crise do dólar e da crise americana. Kindleberger (1973) estava preocupado em responder esse lapso de crise internacional e que segundo ele tinha como origem o fim do padrão dólar, e a preocupação que ele tinha era que essa crise fosse reproduzir a crise de 1930. No seu livro *The world in depression* sustentava que os EUA tinham que evitar uma reprodução do mesmo comportamento que levou à crise de 30 e à Segunda Guerra Mundial, defendendo a tese de que o mundo necessitava de uma única liderança para estabilizar o SI e a econômica mundial liberal. Essa liderança teria o papel de providenciar bens públicos necessários para o seu correto funcionamento, como uma moeda internacional, um *last resort lender*, garantia do livre-comércio e da promoção de políticas anticíclicas de eficácia global.

Essa tese foi posteriormente chamada como “teoria da estabilidade

hegemônica” por Kehone e Nye, seus principais críticos. Segundo Fiori (2005) durante a década de 1980 a teoria foi submetida a críticas por suas inconsistências teóricas e históricas.

Vários autores questionaram a ideia de que a Inglaterra houvesse promovido intencionalmente a adesão dos demais países ao padrão-ouro no século XIX, e demonstraram historicamente que (...) o comportamento dos países hegemônicos se orientou pelos seus próprios interesses nacionais, por vezes transformando-se mais em obstáculo do que em condição da estabilidade internacional. Susan Strange [1987], em particular, mostrou que as crises sistêmicas ao longo da história têm sido causadas muito mais por fatores internos à sociedade e à economia do país hegemônico do que pelo comportamento dos países que usufruem e contestam o sistema (FIORI, 2005, p. 62).

Assim, a história pós 1970 quando os EUA retomaram as rédeas da economia mundial do século XX não houve maior estabilidade da economia liberal o que também contradisse a teoria da estabilidade hegemônica. Como propunha Kindleberger (1973), durante esse período os EUA arbitraram isoladamente o sistema monetário internacional e o FMI como *last resort lender*. “Apesar de tudo isso, o mundo viveu nesse período uma conjuntura de grande instabilidade sistêmica, tanto no campo financeiro como no das relações político-militares” (FIORI, 2005, p. 63).

No entanto, Kindleberger (1978) no seu livro *Manias, Pânicos e Crises* – traduzido e publicado em português só em 2017 – apresenta 400 anos de história e análise das crises financeiras dos últimos 4 séculos. Nele o autor ainda sustenta que “o número e severidade das crises financeiras nos últimos 35 anos foram significativos (...) ocorreram depois de grandes alterações nos valores das moedas, mas um eficaz prestador internacional de última instância poderia ter moderado os tumultos nos mercados financeiros” (KINDLEBERGER, 2017, p. 603), resgatando a ideia de que é necessário um prestador internacional de última instância, apesar de contar com o FMI.

Kindleberger (2017) defende nesse estudo histórico sobre o funcionamento do mercado financeiro, sustentando que as crises não deixaram

de acontecer porque “o sistema financeiro é inerentemente instável isso porque opera alavancado, isto é, empresta o dinheiro dos outros em níveis várias vezes maior do que o capital dos bancos” (KINDLEBERGER, 2017, p. 14) e que o mercado é irracional e ciclicamente “vai desde o entusiasmo mais inocente até a depressão” (KINDLEBERGER, 2017, p. 135), passando a ter uma visão mais completiva, sistêmica e assertiva.

Para isso Kindleberger (2017) se baseia no padrão de crises financeiras do pós-keynesiano Hyman Minsk quem estudou os efeitos dos altos e baixos da oferta de crédito nos EUA e que argumentou que o sistema financeiro em uma economia de mercado é instável, frágil e predisposto a crises. O sistema de crises financeiras cíclicas consiste no seguinte:

Na fase de expansão, os empresários enxergam o futuro com otimismo, revisam para cima suas estimativas de lucratividade e buscam endividar-se para pôr em marcha novos projetos. Ao mesmo tempo, os bancos tornam-se menos rigorosos na avaliação dos riscos de seus clientes e mais dispostos a financiar atividades, incluindo as que anteriormente eram consideradas mais arriscadas. Processo inverso ocorre quando as condições econômicas pioram. (MINSK [1975] apud KINDLEBERGER, 2017, p. 18).

Kindleberger (2017) critica que a conjectura ortodoxa de que o mercado é racional simplesmente por estar composto por pessoas racionais. Para ele a racionalidade é uma suposição *a priori* sobre o modo como o mundo deveria funcionar e não como ele realmente funciona. A palavra “mania” que ele usa para descrever o comportamento do mercado sugere a perda de conexão com a realidade, ou até a histeria em massa. As “manias”, seriam o comportamento inicial, quando a economia esta em expansão e os compradores de títulos e demais ativos ou tomadores de empréstimos, buscam realizar ditas aquisições de forma acelerada, com um otimismo ingênuo que chega a ser irracional. Assim, a euforia turva a percepção de risco e gera bolhas especulativas que, mais cedo ou mais tarde, explodem (NOGUEIRA, 2013).

Sua explicação tem uma narrativa da psicologia das massas, dando nomes nesse sentido aos ciclos que ele identificou nas crises financeiras.

As pesquisas de Kindleberger permitiram que ele catalogasse as diversas crises do período, definisse as manias e identificasse sua formação. As manias definem-se como um padrão frenético de compra de ativos (particularmente imóveis e ações), que produz aumentos de preços e do volume dos negócios; os indivíduos ficam ansiosos para comprar antes que os preços aumentem mais. As manias geram bolhas, e vice-versa. Em algum momento, por um acontecimento qualquer, os preços param de subir e começam a cair, provocando o estouro da bolha. O pânico instala-se, e assiste-se a quedas acentuadas dos preços de imóveis e a quebras nos mercados de ações. Manias implicam a ideia de irracionalidade e ganham intensidade em momentos de expansão do crédito e da moeda. Bolhas sempre estouram (ALIBER, 2017 in KINDLEBERGER, 2017, p. 19).

Assim também Kindleberger (2017) reconhece a redução do tempo entre as crises financeiras. Até o século XIX, ocorriam em média, a cada dez anos, tornando-se mais frequentes à medida que o sistema financeiro se globaliza, pelo que ele cita a Eichengreen e demais professores “identificaram 139 crises entre 1973 e 1997 (...) contra apenas 38 entre 1945 e 1971”, chegando a firme conclusão que “os anos que sucedem a 1970 não têm precedentes quanto à volatilidade nos preços das commodities, moedas, imóveis e ações” (KINDLEBERGER, 2017, p. 15;18). Isso para ele é reflexo da mudança do Sistema Bretton Woods ao Sistema dólar-flexível, ele cita economistas que acreditaram que os sistema de taxas flexíveis iam ser mais estáveis e com o tempo assumiram que não foi assim, “o sistema de taxa flutuante não funciona como eu esperava; portanto, a teoria está errada, o mundo é irracional e só podemos alcançar a racionalidade retornando a algum sistema de taxas fixas a ser alcançado pela cooperação entre governos nacionais” (JOHNSON 1976 apud KINDLEBERGER, 2017, p. 153).

Kindleberger (2017) sustenta que a “década de 1970 ficou marcada pela inflação acelerada, ou seja, o maior nível registrado de aumento de preços nos Estados Unidos em época de paz” isso seria “resultado das rápidas mudanças

no ambiente econômico global”, isto é, a mudança para sistema dólar-flexível que gerou ciclos de fortes crises. O autor identifica que a partir dos anos 1980 houve 4 ondas de crises financeiras, cada uma delas seguiu por uma onda de bolhas de crédito.

“A primeira onda de crise começou nos 1980 quando Brasil, México, Argentina e dez outros países em desenvolvimento não puderam pagar seus empréstimos de US\$ 800 bilhões” (KINDLEBERGER, 2017, p. 36). Esta onda de crise foi originada na subida da taxa de juros por Volcker em 1979, para poder acabar com a inflação americana e sustentar o SMI dólar-flexível. A segunda onda ocorreu em meados de 1990 e engolfou o Japão e três países nórdicos – Finlândia, Noruega e Suécia. “O Japão foi o país-chave na segunda onda de bolhas, onde os preços dos imóveis e ações aumentaram cinco a seis vezes na década de 1980”. A terceira foi a “crise do sudeste asiático de meados de 1997. Inicialmente, a Tailândia, a Malásia e a Indonésia envolveram-se, e, depois, o Brasil, a Coreia do Sul, a Rússia e a Argentina também sucumbiram”. A quarta onda foi no início de 2007 com o estouro das bolhas imobiliárias nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Espanha, Irlanda e Islândia” (KINDLEBERGER, 2017, p. 35;37;42:50). O autor diz que Bolhas imobiliárias são sempre resultado de bolhas no aumento do crédito. Nessa crise o “mercado de hipotecas *subprime* foi o desencadeador, mas em meados de setembro de 2008, o então quarto maior banco de investimentos dos Estados Unidos, disparou o mais severo pânico financeiro dos últimos cem anos por ter comprado agressivamente esses títulos *subprime*” (KINDLEBERGER, 2017, p. 631-632).

Kindleberger conclui que essas crises financeiras “foram resultado da implosão das bolhas de preços de ativos e das fortes desvalorizações das moedas; em muitos casos, as crises monetárias dispararam as crises bancárias” que “a probabilidade de que quatro ondas de bolhas em um período de trinta anos não estejam relacionadas é bem baixa” e que apesar de ser difícil comparar os períodos, “a conclusão inegável é a de que os fracassos financeiros foram mais extensos e profundos de 1970 até 2008” (KINDLEBERGER, 2017, p. 47; 49).

Conclusão:

Ao contrastar essas duas visões se conseguiu confirmar a hipótese do trabalho acima citado de que o Sistema Monetário e Financeiro Internacional ficou mais instável pós-Bretton Woods. Na verdade, Friedman parece ter estado preocupado não com a estabilidade da economia internacional, mas sim com os ganhos de capital por parte dos agentes privados, por isso ele advogava a menor intervenção na economia por parte dos Estados assim como Kehone e Nye. A história deu a razão aos críticos de Friedman, pois com o sistema de câmbio flexível a incerteza aumentou, as taxas de câmbio ficaram voláteis, e gerou crises inflacionárias em vários países a raiz da sua implantação, com isso o princípio básico de que o mercado é racional também foi refutado.

Por outro lado, a visão realista apresenta fortes fundamentos históricos e teóricos que demonstram que o SMI e o mercado financeiro ficaram muito mais instáveis com o padrão dólar-flexível. Eichengreen declara que os Estados Unidos se auto-entregaram quando impuseram o padrão dólar-flexível, conforme aos dados que ele traz é gritante a diferença na estabilidade nas taxas de câmbio, e traz à tona a necessidade que os arranjos interestatais tiveram para segurar o câmbio nas primeiras décadas de sistema de câmbio-flexível. Com Kindleberger se observou como o mercado financeiro internacional a partir de 1970 tem gerado quatro ondas de fortes crises, sendo elas mais sucessivas e desastrosas como nunca antes, contrariando a ideia de Friedman de que o mercado é racional e confirmando que uma economia de mercado sempre foi e é inerentemente instável.

Também se observou que a corrente neoliberal da EPI pode ser articulada com os pensamentos da teoria econômica ortodoxa, e que por outro lado as teorias neo-realistas da EPI se alimentam das correntes heterodoxas da economia, além de se sustentarem fortemente na história e avaliação dos interesses políticos que estão por traz do comportamento econômico do mercado, variável que o primeiro grupo sempre tenta omitir.

Bibliografia

BRUNOFF, S. A instabilidade monetária Internacional. In: CHENAIS, F. A finança Mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 69-84.

EICHENGREEN, B. A Globalização do Capital: uma história do sistema financeiro internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

EICHENGREEN, B. Exorbitant Privilege: The rise and the fall of the dollar an the future of the International Monetary Sistem. Oxford: Oxford University Press, 2011.

EICHENGREEN, B. Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIORI, J. L. Economia Política Internacional e Teoria das Relações Internacionais. Chá com Bolacha, 12 set. 2005. Disponível em: <<https://chacombolachas.wordpress.com/2008/03/08/economia-politica-internacional-e-teoria-das-relacoes-internacionais/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

FIORI, J. L. Sobre o Poder Global. NOVOS ESTUDOS, p. 61-72, nov. 2005.

FRIEDMAN, M. The case for flexible Exchange Rates. Colorado: [s.n.], 1953. p. 236-246.

FRIEDMAN, M. Capitalismo e Liberdade. E-book: Le Livros, 1962.

KEHONE, J. N. R. Power and Interdependence. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KEHONE, J. N. R. Power and Interdependence. 4. ed. Glenview: Longman, 2012.

KINDLEBERGER, C. Theworld in depression, 1929-39. Berkeley: University of California Press, 1973.

KINDLEBERGER, C. Manias, Pânicos e Crises - Uma História Das Crises Financeiras. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, A. O destino do dólar. Brazilian Journal of Internationa Relations, p. 449-504, 2012.

PILAGALLO, O. Resenha do livro Manias, Pânicos e Crises. Valor, 2013.

ROVARIS, L. INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL: pensando a relação China-Estados Unidos no âmbito da crise financeira internacional de 2007-08. 5o ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), p. 1-18, 29 julho 2015.

SARFATI, G. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

TAVARES, M. D. C.; MELIN, L. E. A reafirmação da hegemonia americana. In: FIORI, J. L. Poder e dinheiro: Uma economia política da Globalização. Petrópolis : Vozes, 1997.

O SUL GLOBAL E A NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA**NA TRANSIÇÃO MULTIPOLAR**Ticiania Alvares⁴⁸⁵**RESUMO**

O artigo analisa a emergência de uma nova arquitetura financeira internacional a partir de iniciativas dos países do chamado Sul Global, no contexto da atual transição de poder para o oriente. A crescente importância geopolítica e geoeconômica das potências emergentes ao longo das últimas décadas não se fez representada nas instituições financeiras multilaterais e no padrão monetário estabelecidos pela nação hegemônica desde o fim da segunda guerra mundial. Sendo assim, os países do Sul criaram uma série de novas instituições e buscam diminuir o papel do dólar na ordem monetária internacional a fim de terem seu peso relativo melhor representado no Sistema Internacional. O argumento do artigo é que essa nova arquitetura financeira que está sendo gestada pelo Sul Global é expressão da ascensão de novos polos de poder, que tem como força motriz projetos nacionais de desenvolvimento e a integração regional, e portanto, acelera a tendência à transição para uma ordem multipolar.

Palavras-chave: arquitetura financeira internacional, transição hegemônica, geopolítica, Sul Global

1. INTRODUÇÃO

A transição hegemônica nas estruturas econômicas e de poder do moderno Sistema Mundo que Arrighi (2001) defendeu ganhou celeridade a partir da grande crise neoliberal de 2008, desencadeada justamente na nação hegemônica, a partir da desregulamentação global dos mercados financeiros. Quase uma década depois, as nações centrais que se localizam no eixo

485

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

dinâmico da economia desde o surgimento do capitalismo – o norte do oceano Atlântico – apresentam dificuldades em encontrar saídas para a crise, enquanto que, do outro lado do mundo, a Ásia apresenta um crescimento acelerado e continuado.

Destaca-se nesse processo o papel de algumas potências emergentes, sobretudo da China, que despontam no sistema internacional a partir de processos relativamente autônomos de desenvolvimento nacional, e pela liderança maior que passam a exercer em suas regiões e em articulações conjuntas nos fóruns multilaterais. Nesse contexto, nasceu em 2011 o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, África do Sul),⁴⁸⁶ pela necessidade de os países emergentes: (i) articularem um contraponto aos interesses dominantes refletidos na ordem mundial unipolar e na ordem econômica neoliberal e (ii) buscarem uma melhor posição relativa nas instituições multilaterais e na distribuição internacional de poder, isto é, na defesa de um mundo multipolar. A crise financeira global favoreceu a atuação do Sul Global em geral e do BRICS em particular, enquanto agrupamento político, desenvolvendo posições conjuntas, a começar pela governança financeira. A motivação era reformar as instituições e reduzir a dependência global em relação ao dólar (STUNKEL, 2016).

Assim, após sucessivos pleitos em defesa de reformas nessas instituições, sobretudo no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial⁴⁸⁷, tendo como meta uma redistribuição de poder de voto que levasse em consideração a nova configuração econômica e de poder global, os países emergentes viram essa possibilidade frustrada pela sua não aprovação pelo Congresso Estadunidense⁴⁸⁸. Além disso, a imposição de condicionalidades

⁴⁸⁶ O Fórum BRICS foi constituído em 2011, mas já em 2009 ocorreu a primeira cúpula de chefes de Estado Brasil, Rússia, Índia e China, iniciando uma articulação maior entre estes países. Em 2011, a África do Sul foi oficialmente integrada ao grupo, formando a sigla BRICS.

⁴⁸⁷ Embora a reforma do Conselho de Segurança da ONU fosse um pleito dos países emergentes, não havia a mesma força ou pressão por parte do BRICS, já que China e Rússia eram membros permanentes.

⁴⁸⁸ O Congresso dos Estados Unidos só aprovou as mudanças em 2016, seis anos após sua aprovação pelo Fundo Monetário Internacional. Ainda assim, essas mudanças, apesar de aumentarem as cotas dos países emergentes, mantiveram o poder de veto dos Estados Unidos.

econômicas por parte dessas instituições para liberarem recursos, com a implementação do receituário neoliberal, ampliou a necessidade de financiamento que pudessem responder às necessidades de projetos nacionais sem a coerção externa.

A impossibilidade de implementação de reformas que contemplassem a transição na distribuição de poder internacional e a necessidade crescente de uma estrutura financeira capaz de responder às mudanças fez com que a IV Cúpula dos BRICS, reunida em Nova Delhi, em 2012, discutisse a possibilidade de um banco de desenvolvimento dos BRICS. Apenas dois anos depois, em 2014, na Cúpula de Fortaleza, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reserva (ACR). Em 2013, o presidente chinês Xi Jinping sugeriu em um discurso na Indonésia a criação de um Banco de Investimento e Infraestrutura da Ásia (BIIA), em consonância com o lançamento do projeto chinês “Um Cinturão, Uma Rota”, fatos que apontam para um novo papel da China nas relações internacionais. Além disso, os bancos nacionais de desenvolvimento, os novos blocos e bancos regionais, e as novas formas de transações entre os países do chamado Sul Global aumentam a importância relativa dessas iniciativas, sobretudo diante do baixo dinamismo das potências centrais. Ou seja, existem projetos que, caso efetivados, têm implicações importantes para a arquitetura financeira mundial e para a distribuição de poder.

Este artigo pretende, como objetivo geral, analisar a importância das potências emergentes no contexto de uma nova arquitetura financeira global, que represente a ascensão do chamado Sul Global. Essa tendência se dá de forma concomitante à queda relativa da hegemonia do ocidente, sobretudo dos Estados Unidos. O argumento central é que se trata de uma agenda ampla e articulada entre os países emergentes, ancorada nas iniciativas regionais e nos projetos nacionais, a partir do novo centro dinâmico da economia mundial – a Ásia - e que tem como objetivo estratégico um mundo multipolar.

Os objetivos específicos deste artigo são resgatar os principais objetivos de Bretton Woods e apresentar as iniciativas recentes pelos emergentes, traçando um paralelo entre eles, a fim de dimensionar seu possível impacto para uma transição global no sentido da multipolaridade. A hipótese a ser avaliada é

que a criação de novas iniciativas e instituições financeiras multilaterais foi além do pleito inicial de reforma das instituições de Bretton Woods e de maior representação do Sul Global, impulsionando na verdade uma nova arquitetura financeira global. Essas novas instituições e iniciativas são a expressão de uma nova tendência geopolítica no mundo.

Como justificativa, é importante notar que os países emergentes conseguiram alcançar recentemente importantes avanços institucionais que elevam seu papel no sistema internacional. Entender o real impacto dessa ascensão em algumas áreas centrais para o funcionamento da ordem global e avaliar alguns dos principais desafios econômicos e políticos colocados para o Sul Global na dinâmica contemporânea constituem um problema analítico relevante. A metodologia utilizada será a revisão da literatura acerca dos pilares institucionais e monetário constitutivos da hegemonia estadunidense e a análise dos novos mecanismos e esforços no sentido de viabilizar uma nova arquitetura financeira e monetária e contribuindo, assim, para uma nova distribuição de poder multipolar.

O trabalho contém, além dessa introdução, três sessões: a primeira contextualiza como se erigiu a arquitetura financeira internacional desde a conformação do sistema de Bretton Woods até a atualidade e sua importância para a hegemonia estadunidense. A segunda apresenta as novas instituições - o NBD, o BAI, a Iniciativa Cinturão e Estrada, a Organização pela Cooperação de Xangai (OCX), União Econômica Eurasiática - A terceira ressalta a importância da governança monetária internacional. Na conclusão, é avaliado o impacto potencial dessas instituições no contexto de transição de poder no mundo.

2. O SISTEMA DE BRETTON WOODS E A CONSTRUÇÃO DA ARQUITETURA FINANCEIRA HEGEMÔNICA ATUAL

O fim da segunda guerra mundial marcou o início da hegemonia econômica estadunidense, sustentada a partir dos acordos firmados em Bretton Woods, tendo quatro objetivos implícitos: O primeiro era partilhar os custos das

instituições criadas para garantir a paz (ONU, OTAN etc.), sobretudo a militarização da OTAN. O segundo era o objetivo econômico: leia-se a resolução da crise dos anos 1930, com a expansão da indústria americana e do fordismo, através de investimento estrangeiro direto pela grande empresa transnacional. Em seguida estavam os objetivos financeiros, com a consolidação do padrão dólar-ouro, fazendo dos Estados Unidos o grande banqueiro mundial, elemento fundamental para a expansão do sistema financeiro norte-americano e do Federal Reserve (BELLUZZO, 2005). O quarto objetivo era disputar a vitória ideológica do capitalismo, tendo como centro o *hegemon*, os Estados Unidos.

Bretton Woods fez emergir uma nova ordem financeira internacional (Block, 1977, apud CUNHA, 2013). Essa nova ordem teve como pilares duas novas instituições multilaterais criadas para atender aos objetivos econômicos e financeiros dos EUA: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O FMI tinha por objetivo monitorar as economias dos países membros, além de atuar como fonte de liquidez para as economias com dificuldades para zerar o balanço de pagamentos (CUNHA, 2013). O BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, ou Banco Mundial, como ficou conhecido, concedia empréstimos de dois tipos: programas para financiar importações ou aliviar desequilíbrios no balanço de pagamentos, especialmente para os aliados estratégicos dos Estados Unidos (Japão e Alemanha); e financiar projetos produtivos, autorizados para clientes considerados pouco solventes, em especial aos países de renda média. (PEREIRA, 2014)

Os acordos de Bretton Woods também consagraram o dólar como moeda de conversão internacional, na prática. A moeda estadunidense estava atrelada ao ouro de forma fixa (35 dólares correspondiam a 1 onça de ouro), mas o arranjo era diferente para as demais moedas que, embora também tivessem taxas fixas de câmbio com o dólar, poderiam ser alteradas em até 1% para acomodar especulações de mercado, ou até mesmo sofrerem mudanças maiores, desde que promovessem alterações estruturais em suas economias. Tinham também a possibilidade de recorrerem ao FMI para empréstimos em dólares de forma a aumentar as reservas. Assim, a única moeda realmente

atrelada ao ouro era o dólar americano, e as demais moedas acabavam tendo sua convertibilidade fixada ao dólar. (DATHEIN, 2003).

Já na década de 1960 a arquitetura financeira e monetária de Bretton Woods começou a ser reformada. A Europa e o Japão, reconstruídos da destruição, fizeram crescer rapidamente a pressão competitiva internacional. Assim, os Estados Unidos deixaram de ter superávits na balança comercial, que antes compensavam o déficit nas demais contas do balanço de pagamentos, necessário para sustentar bases militares ao redor do mundo, a guerra do Vietnã, e o próprio *Welfare State*, implementado nas décadas de ouro do capitalismo (Hobsbawn, 1995). A pressão sobre o dólar e a dificuldade de manter o padrão dólar-ouro fez com que os acordos de Bretton Woods ruíssem e com ele o sistema de câmbio fixo e o padrão dólar-ouro.

As instituições criadas para instrumentalizar a ordem de Bretton Woods tiveram, assim, seus papéis redefinidos e estavam agora a serviço dos grandes conglomerados financeiros articulados com as grandes potências, sobretudo com os Estados Unidos, criando uma “aliança memorável” entre o poder do Estado e o capital (FIORI, TAVARES; 1997) transformando-se em instrumentos para a nova ordem mundial, a ordem neoliberal. Essa nova etapa marcou a retomada incontestável do poder americano frente aos concorrentes, com uma grande desregulamentação monetária, livre trânsito de capitais e expansão financeira. As organizações multilaterais passam a servir a essa agenda, impondo condicionalidades políticas e juros elevados para conceder empréstimos. Esse processo de expansão desregulamentada gerou uma série de crises, primeiramente nos mercados emergentes ao longo das décadas de 1990 e em diante⁴⁸⁹, passando gradualmente para os países desenvolvidos e culminando na grande crise dos empréstimos *suprime* americanos e na crise financeira global (2007-2008).

Desde então, o mundo vem experimentando uma sequência de crises financeiras, recessões, crises fiscais, queda acentuada no preço de *commodities*,

489

México (1994), Tigres Asiáticos (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2001), para mencionar as mais importantes.

aumento de desigualdades e baixo crescimento. Mesmo com políticas de estímulo fiscal e monetário, as economias centrais têm tido dificuldade em garantir uma retomada firme do crescimento econômico global. Essa crise, por outro lado, acelera e aprofunda a provável transição das relações de poder no mundo e questiona a ordem unipolar imposta desde o fim da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, o século XXI marca a emergência de polos de maior dinamismo econômico (sobretudo na Ásia), e em outras regiões caracterizadas como parte da periferia do sistema mundial⁴⁹⁰.

Sendo assim, a arquitetura financeira estruturada em Bretton Woods e “reciclada” nos anos 1970, tem dificuldades em responder à transição geopolítica, que tem como motor o Sul Global. Os países do grupo BRICS, apesar de serem importantes expoentes do mundo em transição, pelas suas dimensões geopolíticas e pelo seu desempenho econômico, não tinham esse papel representado nas instituições financeiras multilaterais. Como apontou a revista *The Economist* em 2006 sobre o FMI:

é absurdo que Brasil, Índia e China tenham 20% menos influência nos fundos do que Holanda, Bélgica e Itália, por mais que as economias emergentes tenham quatro vezes o tamanho da europeia depois de ajustadas as diferenças de câmbio. (*The Economist*, 2006 in STUNKEL, 2016, p. 22)

A reforma das instituições financeiras internacionais tornou-se a principal palavra de ordem das primeiras cúpulas dos BRICs. Na Cúpula de Nova Deli, na Índia, em 2012, os países levantaram a possibilidade de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Essa foi a primeira vez que, no âmbito do BRICS, expressou-se a possibilidade de constituição de uma nova instituição de caráter global, alternativa às existentes. Em 2014, em Fortaleza, foi anunciada a criação do Novo Banco de Desenvolvimento ou Banco dos BRICS, e do Arranjo Contingente de Reserva, que serão tratados mais adiante.

⁴⁹⁰

Essa emergência não se dá de uma hora para outra. A China e a Índia, por exemplo, nunca aceitaram o paradigma neoliberal e optaram por projetos nacionais próprios, valorizando o Estado nacional como vetor de transformação social. A América Latina teve, por via eleitoral, na maioria dos países, governos progressistas que levaram a cabo projetos híbridos ou alternativos. A Rússia a partir da eleição de Putin retomou sua postura histórica de valorização nacional e recentemente, junto com a China, tentam recuperar o papel geoestratégico da Eurásia.

Além da preocupação em reformar as instituições financeiras, “atualizando” o peso relativo das economias do chamado Sul Global, o BRICS expunha também a necessidade de diminuir a dependência em relação ao dólar. O presidente russo à época, Dmitri Medvedev, propôs, em 2009, que os países utilizassem moedas de reservas regionais para diminuir a dependência em relação à moeda americana. Além de reduzir os ativos em dólar nas próprias reservas, o governo russo também tratou de discutir como restringir o uso de dólares no comércio intra-BRICS (STUNKEL, 2016), e posteriormente o país continuou defendendo essa posição nas distintas organizações em que participava. Essa preocupação colocada pela Rússia, mas que ganhou eco dos demais países do grupo, expressava a ambição por uma nova arquitetura financeira internacional, uma vez que, de acordo com Fiori:

- i) Não existe poder financeiro que não esteja referido a uma moeda nacional e que não esteja submetido em última instância ao poder do Estado emissor dessa moeda;
- ii) Não existem moedas, bancos, ou mercados globais; o que existem são moedas, bancos nacionais com poder de circulação e arbitragem supranacional;
- iii) Essas moedas de referência regional ou internacional nunca foram apenas uma escolha do mercado e sempre envolveram prolongadas lutas e competição entre os Estados e suas moedas nacionais pela conquista e dominação de territórios econômicos supranacionais cada vez mais amplos;
- iv) É parte do poder dos bancos, agências e instituições financeiras associadas às moedas vencedoras impor aos Estados menos poderosos e suas moedas as regras e condutas compatíveis com o aumento do próprio poder, transferindo os custos dos seus ajustes internos para sua periferia monetária e financeira. (FIORI, 2014, pp. 116-117)

As afirmações de Fiori (2014) mostram que, por trás de mudanças na arquitetura financeira internacional, está uma luta por melhores posições dos países na hierarquia do sistema interestatal e que a moeda sempre foi um poderoso instrumento de poder estatal.

3. EM BUSCA DE UMA NOVA ORDEM MULTIPOLAR: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Os países emergentes têm buscado, portanto, iniciativas de organização e institucionais para melhor coordenar suas ações nas organizações

internacionais, e sobretudo, a fim de jogarem maior papel e refletir as mudanças no sistema internacional no século XXI, ou seja, a transferência da produção mundial para a Ásia.

3.1 O Banco do BRICS

A criação do NBD, que já está em funcionamento, e do Arranjo do Contingente de Reserva, representa um importante salto institucional para o BRICS, passando de um grupo de articulação de políticas macroeconômicas no âmbito dos fóruns multilaterais (DIEESE, 2014; STUENKEL, 2015) para um grupo com proposição de mecanismos concretos e permanentes de promoção de ações que reforcem a natureza da aliança, qual seja: aumentar a participação das potências emergentes na distribuição de poder global, na busca de um mundo multipolar.

Essas instituições têm por finalidade fortalecer as economias nacionais, por meio de melhorias na infraestrutura e nas condições de enfrentamento das crises. Outra característica importante é que essas instituições nascem da dificuldade em reformar a atual arquitetura financeira e representar o tamanho relativo do Sul Global, como argumentado na seção anterior. Além disso, o Banco é apoiado pela expertise dos bancos nacionais de mesmo tipo, como é o caso do BNDES, no Brasil.

O NBD tem como propósito, (i) “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento” (BRICS, 2014), diferenciando-se do escopo universalista do Banco Mundial; (ii) aumentar o volume de comércio intra-BRICS e utilizar as moedas dos países membros para o comércio, de forma a não depender do dólar (ISLAM, XIAOYUN; 2014); e (iii) fortalecer a rede dos bancos de desenvolvimento nacionais, regionais e multilaterais (GRIFFITH-JONES, 2014).

O tema da integração e do desenvolvimento sustentável são os critérios para consecução dos projetos, diferente da atuação das instituições de Bretton Woods, que apresentam desde a década de 1980 condicionamentos econômicos para atuação nos países. Outra diferença importante diz respeito à

sua capitalização, conforme descrito na Declaração de Fortaleza (2014), que tem divisão entre os países membros de forma igualitária, o que também dá aos países igual peso dentro das decisões do Banco.

3.2 O Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento e a Iniciativa Cinturão e Estrada

O Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (BAII) foi uma iniciativa do governo chinês, lançada oficialmente a partir de janeiro de 2016. Assim como o Banco do BRICS, sua função é financiar investimentos em infraestrutura, especialmente nos países em desenvolvimento, e a nova instituição tem um capital inicial de US\$ 100 bilhões (metade desse montante foi aportado pela China).

A despeito das tentativas dos Estados Unidos de esvaziar essa iniciativa, o BAII, sediado na cidade de Pequim, já conta com 28 projetos em andamento e chama a atenção por seu grande número de adesões: já conta com 87 membros, dentre eles 57 membros-fundadores, o que demonstra sua dimensão global e a aposta dos países de todas as regiões nesta nova instituição. Os membros regionais (asiáticos) terão aproximadamente 75% das ações. O escopo nesse caso vai além do Sul Global, mas é uma demonstração de força a partir de uma iniciativa regional, liderada pela China.

Desde a crise de 2007-2008 houve um aumento no hiato de recursos para o investimento em infraestrutura, e as instituições tradicionais vêm diminuindo seus aportes para esse fim, especialmente nos países emergentes. Contudo, o crescimento econômico asiático exige um financiamento crescente nessa área para que possa ser projetada a sua continuidade nas próximas décadas. Para além do objetivo do desenvolvimento, é evidente um interesse da nova política externa chinesa em direção a um maior protagonismo do Sul Global e da China em particular no Sistema Internacional, sendo imperativa a criação de instituições capazes de instrumentalizar esse desafio. O grande diferencial desta política externa é a visão da cooperação, desenvolvimento pacífico e do ganho mútuo (chamado *win-win*) (PAUTASSO, LOPES; 2016), diferente das condicionalidades políticas impostas pelas instituições de Bretton Woods.

Em 2013, a China lança a Iniciativa Cinturão e Estrada (ou Nova Rota da Seda), que consiste em um faraônico sistema de integração de infraestrutura, comércio, financeiro e energético em direção à Eurásia e à África. Foi também anunciado no mesmo ano o Fundo da Rota da Seda, com aporte inicial de 100 bilhões de *yuans*. O governo chinês considera que a Iniciativa Cinturão e Estrada (ICE) está ainda em fase de planejamento e tem sua execução programada entre o período de 2025 e 2049.

O desenvolvimento e a segurança nacional, a soberania e um maior papel das potências emergentes e de novos pólos de poder no Sistema Internacional são o grande mote de uma unidade estratégica que motiva a construção dessa nova arquitetura financeira do Sul Global, que busca materializar essas consignas. A Rússia e a China deram passos largos nessa parceria na região Eurasiática.

Incentivar e fazer parte de novos mecanismos financeiros jogam a favor de uma melhor distribuição de poder econômico e financeiro mundial, levando em consideração os novos polos emergentes.

3.3 O Novo Papel da Eurásia: a Organização Pela Cooperação de Xangai e a União Eurasiática e o Fórum Econômico da Eurásia

O colapso das relações entre Rússia e o ocidente em 2014 e a sua recente reaproximação em direção à Eurásia e ao oriente é uma das principais características da conjuntura internacional. Não à toa, no mesmo ano é criada a União Econômica da Eurásia (UEEA), reunindo cinco países da ex-União Soviética (Rússia, Armênia, Cazaquistão, Bielorrússia e Quirguistão), que em pouco tempo já realizou importantes convênios com países do Sul Global e que tem hoje como desafio central uma diminuição do dólar sobre as economias dos países, preocupação comum que os países têm procurado enfrentar através da implementação de medidas para atuarem com suas moedas nacionais dentro do bloco (IVANOVA, KUZNETSOV; 2018). Ainda nesse espectro, desde 2016, o Fórum Econômico da Eurásia (FEE) é outra iniciativa, lançada pelo Presidente Putin, no sentido de ser um espaço de discussão e acordos econômicos entre os países da Eurásia tendo em vista o desenvolvimento e a infraestrutura da

região. Este Fórum vem ganhando peso em participação e parcerias, contando com países como Japão, Coreia do Sul e China, com a participação de mais de três mil delegados em Vladivostok.

Criada em 2001, a Organização pela Cooperação de Xangai (OCX), composta inicialmente por China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão, visava ser uma parceria na área de segurança entre os países da Eurásia, sobretudo para conter o terrorismo após o 11 de setembro de 2001 e a instabilidade do vizinho Afeganistão. Apesar de ter uma atuação menos incisiva nos primeiros anos, a OCX foi ganhando força política e econômica, sendo atualmente um importante instrumento de cooperação militar e econômica. Em 2017, dois novos membros de peso foram incorporados: Índia e Paquistão, tornando-se portanto, uma Organização que congrega nada menos do que quatro potências nucleares, mais da metade da população e de 20% do PIB mundial.

As conformações apresentadas acima podem parecer iniciativas isoladas ou fracas se comparadas à estrutura de poder que detém os Estados Unidos, mas quando colocadas num contexto geopolítico de uma nova aliança estratégica entre Rússia e China, de deslocamento produtivo para a Ásia e de estagnação econômica do ocidente, representam um impulso importante num contexto de transição de poder do Sistema Internacional nesse início de século.

4. O PAPEL DO DÓLAR NA NOVA ORDEM MONETÁRIA: UMA BREVE AVALIAÇÃO

Como já argumentado, as instituições criadas em Bretton Woods e o padrão dólar são partes constitutivas da hegemonia estadunidense. Fiori (2014) afirma que “enquanto se mantiver a centralidade internacional na moeda norte-americana e dos mercados financeiros dos Estados Unidos e da Inglaterra, as finanças dos dois países seguirão operando como instrumentos fundamentais de reprodução e expansão do poder global e da hegemonia econômica das duas potências anglo-saxônicas.” (FIORI, 2014, pp. 118, 119)

A centralidade do dólar para a hegemonia americana faz com que o sistema monetário seja uma preocupação constante das potências emergentes. O *yuan*, moeda chinesa, conseguiu há cerca de dois anos ser incluído na cesta de moedas de reserva do FMI (os Direitos Especiais de Saque). Contudo, os Estados Unidos detêm quase dois terços das reservas monetárias mundiais. Sua emissão pelo Federal Reserve não tem lastro com o tamanho real da economia norte-americana.

De acordo com Belluzzo (2014), a luta por um sistema monetário igualmente mais diversificado faz parte da busca por um mundo multipolar:

Seja como for, a crise demonstrou que a almejada correção dos chamados desequilíbrios globais vai exigir regras de ajustamento não compatíveis com o sistema monetário internacional em sua forma atual, aí incluído o papel do dólar como moeda reserva. Isso não significa prognosticar a substituição da moeda americana por outra moeda, seja o euro, seja o yuan, mas constatar que o futuro promete solavancos e colisões nas relações comerciais e financeiras entre as nações. (Belluzzo, 2014)⁴⁹¹

Considerando o peso estratégico do padrão monetário internacional, os bancos centrais da Rússia e da China vêm comprando volumosas quantidades de ouro físico nos últimos anos. Segundo publicação do jornal Sputnik e artigo publicado pela revista asiática *Japan Nikkei* “Pequim está pronta para lançar contratos de futuros de petróleo em yuanes, com sua possível conversão em ouro”⁴⁹². A China é a maior importadora de petróleo mundial, mas a maior parte da negociação é realizada em dólares dos Estados Unidos. Se essa possibilidade se confirmar, e a compra dos futuros de petróleo chinês passarem a ser comercializada em yuan, com o lastro em ouro, terá grande impacto sobre a dominância do dólar e na geopolítica do petróleo. Mais importante: se as novas instituições financeiras e a nova arquitetura promoverem uma menor dependência ao dólar norte-americano, um dos alicerces da estrutura monetário-financeira da ordem unipolar estará em risco.

491

“Em um Mundo de inevitáveis colisões”, Revista Carta Capital, 23/07/14

492

Fonte: jornal Sputnik, disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/301704-9>, acesso em 11 de setembro de 2018.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema criado em Bretton Woods (FMI, Banco Mundial e padrão dólar) é um dos pilares da hegemonia estadunidense. Mesmo quando esse sistema entrou em crise nos anos 1970, ele foi reciclado e adaptado para cumprir seu objetivo original: sustentar a hegemonia estadunidense, nos marcos do fim do padrão dólar-ouro, da financeirização e do Consenso de Washington. A ascensão do Sul Global, sobretudo na Ásia, criou condições alternativas de desenvolvimento econômico e foi responsável por importante parcela do crescimento mundial. Esse cenário de transformação foi potencializado pela crise financeira global e pela grande recessão a partir de 2007, aumentando o papel do Sul Global e diminuindo relativamente a hegemonia do ocidente, fortalecendo a tendência a um mundo multipolar.

Na impossibilidade de se fazerem representados pela arquitetura financeira reciclada de Bretton Woods, esses países reivindicam a reforma desse sistema e um maior espaço nas instituições multilaterais. O artigo objetivou mostrar que provavelmente está em curso a criação de uma nova arquitetura financeira internacional, que represente a nova correlação de forças, e que possa instrumentalizar a transição nos estratos da hierarquia do poder econômico global.

Se olharmos para o tipo das instituições criadas pelo Sul Global, a nova aliança estratégica entre Rússia e China e o retorno da Eurásia, o movimento que esses países fazem em direção a um novo padrão monetário, novamente lastreado no ouro, pode-se identificar grande semelhança ao que foi estabelecido originalmente por Bretton Woods em 1944. De fato, os países em desenvolvimento, em especial na China e na Índia, vivem uma outra fase do capitalismo, que não a etapa neoliberal do ocidente. Faz parte desse processo a defesa do desenvolvimento nacional e a busca pela multipolaridade.

O Sul Global parece encaixar-se na identificação feita por Fiori (2013) de “um grupo de países que questionam a hierarquia internacional e adotam estratégias de mudanças de *status quo* e de crescimento acelerado, com o

objetivo de mudar a participação na distribuição internacional do poder e da riqueza.” (FIORI, 2013; in FIORI, 2014, pp. 109).

Esse processo está em pleno curso e aponta uma tendência a um sistema multipolar. Não é possível afirmar, contudo, que os Estados Unidos perderão sua condição de potência hegemônica. Trata-se apenas de levantar algumas novas iniciativas das potências emergentes no sentido de diminuir a influência absoluta dos Estados Unidos e do ocidente sobre as rédeas da economia e do poder global. Tampouco é possível afirmar que as novas instituições criadas substituirão o papel de Bretton Woods. Entretanto, há indícios de uma nova arquitetura financeira sendo gestada a partir das iniciativas apresentadas e no novo papel da moeda chinesa que contribuem para uma maior representação do Sul Global e aceleram a tendência a um mundo policêntrico.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni & SILVER, Beverly J. 2001. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Rio de Janeiro : UFRJ-Contraponto.

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BATISTA JR, P. N. BRICS: Novo Banco de Desenvolvimento. Xangai: 10 de agosto de 2016. Estudos Avançados, São Paulo, 30 (88), pp 179-184, 11 de agosto de 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v30n88/0103-4014-ea-30-88-0179.pdf>, acesso em 10 de agosto de 2018.

BRICS, 2014. VI Cúpula dos BRICS – Declaração de Fortaleza, Fortaleza: 15 de julho de 2014, disponível em http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/215-vi-cupula-do-brics-declaracao-de-fortaleza acesso em 23 de julho de 2018.

BRICS, 2016. 8th BRICS Summit: Goa Declaration. 16 de outubro de 2016, Goa, Índia, disponível em <http://www.brics.utoronto.ca/docs/161016-go.html>, acesso em 20 de junho de 2018.

CUNHA, A. M. “a Crise Financeira Global e as Reformas na Arquitetura Financeira Internacional” Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 349-382, dez. 2013

CARMONA, R. O Retorno da Geopolítica: a Ascensão dos BRICS. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 3, nº 6, p. 27-72

DATHEIN, R. De Bretton Woods à Globalização Financeira: Evolução, Crise e Perspectivas do Sistema Monetário Internacional. 2003, disponível em https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2017/02/TD05_2003_dathein.pdf acesso em 11 de setembro de 2018.

DIEESE, 2014. Brics, Acordo de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento: rumo à institucionalização do Bloco. Nota Técnica nº 139 agosto de 2014. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec139Brics.pdf> acesso em 23 de julho de 2018.

FIORI, J.L. História, Estratégia e Desenvolvimento. Editora Boitempo, São Paulo, 2014.

GRIFFITH-JONES, S. A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? Conferência das Nações Unidas em Comércio e Desenvolvimento, cadernos de discussão, nº 215, março de 2014, disponível em http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgdp20141_en.pdf, acesso em 22 de junho de 2018.

ISLAM, T; XIAOYUN, L. Will BRICS Development Bank Change the International Financing Architecture? – Predictions and Reality. Annals of Humanities and development Studies, 5(1), 42-56, 2014, disponível em <http://www.ajol.info/index.php/ahds/article/view/103644>, acesso em 25 de junho de 2018.

IVANOVA, K.; KUZNETSOV, A. De-dollarization in the EAEU Member States: Key Trends and Prospects. Valdai Papers, #83, Moscou, março de 2018.

MWASE, N; YANG, Y. BRICS' Philosophies for Development Financing and Their Implications for LICs. IMF Working Paper, Março de 2012, disponível em

<<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25770.0>>, acesso em 21 de julho de 2018.

PANT, H.V. The BRICS Fallacy. The Washington Quarterly, verão de 2013, 36 (3), p. 91-105.

PAUTASSO, D; LOPES, C. R. U. A Iniciativa 'ONE BELT, ONE ROAD' (OBOR) e a Projeção Regional da China. 5º SEMIC ESPM, São Paulo, outubro de 2016, disponível em http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/semic_2016_-_carlos_renato_ungaretti.pdf acesso em 11 de setembro de 2018.

PEREIRA, J. M. M. "Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994) Topoi Rio de Janeiro, vol.15 no.29, July/Dec. 2014, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2014000200527, acesso em 13 de setembro de 2018.

STUENKEL, O. The BRICS: Seeking Privileges by Constructing and Running Multilateral Institutions. Global Summitry, Volume 2, Issue 1, 1 June 2016, Pages 38–53, disponível em <https://doi.org/10.1093/global/guw008>, acesso em 24 de julho de 2018.

STUENKEL, O. BRICS e o Futuro da Ordem Global. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2017.

A COERÇÃO MONETÁRIA EM KIRSHNER E O PODER ESTRUTURAL AMERICANO

Fernando Silva Azevedo⁴⁹³

Desde muito tempo a moeda faz parte do cotidiano do gênero humano, inclusive nas relações entre as sociedades. A moeda e sua dinâmica não se encontram a margem das disputas de poder, pelo contrário, possuem importância nas disputas por poder, riqueza e território. A característica coercitiva da moeda é elemento indissociável de sua própria natureza e, seja no campo interno dos Estados, seja nas relações entre os mesmos no campo internacional, essa “coerção monetária” é explorada nas disputas pelo poder. Assim, há uma contribuição importante sobre esse tema por parte de Jonathan Kirshner.

Para Kirshner, existem três formas, no campo internacional, de ocorrer a coerção monetária, a primeira através da manipulação da moeda e da taxa de câmbio, a segunda pela exploração de uma relação, altamente assimétrica, de dependência monetária entre os Estados, e a terceira é através da busca da ruptura do sistema monetário vigente.

Após a ruptura do sistema Bretton Woods, o mundo presenciou o surgimento do Sistema Flexível. Sistema esse que, no seu cerne, se constituiu diferente dos sistemas anteriores e, reconfigurou as relações assimétricas de dominação e subordinação no campo monetário internacional. Ascende-se assim, uma dinâmica estrutural do poder do país hegemônico.

O Poder Estrutural dos Estados Unidos está evidenciado na importância da sua moeda nacional para o funcionamento do Sistema Internacional. A moeda referência do Sistema Flexível é o Dólar. Essa realidade não aprisiona o Estado emissor com nenhuma amarra de restrição externa. Pois, nesse sistema, a restrição externa é denominada em dólar.

⁴⁹³ Graduado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Graduando em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Nesse sentido, o trabalho busca lançar luz sobre a coerção monetária elaborada por Kirshner dentro da dinâmica do sistema flexível e da característica estrutural do poder americano. O trabalho buscará responder em qual das formas elaboradas por Kirshner a coerção monetária é exercida na realidade hodierna.

Palavras-chave: Coerção Monetária; Poder Estrutural; Moeda e Poder

1. INTRODUÇÃO

A moeda é dentro das ciências sociais um dos objetos menos compreendidos. Sua natureza ainda é pouco estudada pelas ciências humanas, principalmente de maneira interdisciplinar, sendo assim, as questões referentes a esse objeto são deixadas para os “especialistas”, os economistas. Em grande parte, os economistas se limitam a pensar a moeda pelo viés neoclássico, onde esta não passa de um elemento neutro e completamente dissociado das relações do mundo social. Nessa visão, a moeda é sempre primeiramente interpretada como meio de troca, como se fosse um óleo da engrenagem do complexo mercado. Ela seria necessária para facilitar as trocas entre os agentes e resolver os inconvenientes do sistema de escambo. Contudo, diferente do que advoga a maioria dos economistas, a natureza da moeda guarda uma relação íntima com o poder. A moeda é uma criação do Estado e não uma criação dos mercados. Há nessa afirmação uma indissociável relação entre poder e o campo monetário. A moeda não é um elemento neutro como advoga o *mainstream* econômico. Pelo contrário, a moeda é uma criação institucional que representa a violência entre homens e sociedades. Essa violência é legítima e consentida, o que faz com que a moeda seja um meio de comando, ou seja, não podendo nunca ser neutra na relação entre indivíduos e sociedades (DUARTE, 2011).

Existe uma visão que desafia o *mainstream* econômico que é a Teoria Cartal da Moeda. A teoria cartalista tem seu fundador o economista alemão Friedrich Knapp, que apresenta em sua obra, *The State Theory of Money*, uma

versão distinta para a natureza da moeda. Nessa obra, Knapp apresenta que a moeda é uma criação do poder do Estado em obrigar que um débito que ele impõe a todos, o tributo, seja pago em uma determinada moeda escolhida por esse mesmo Estado. Segundo Knapp (1905), uma moeda é utilizada não pela força da lei imposta pela autoridade central, mas sim pela imposição do que é aceito como meio de quitação do tributo. Não é a emissão propriamente dita que irá ser decisiva para a definição do que é moeda, mas a aceitação, por parte do Estado, da quitação do débito na moeda da autoridade. Pois, será aceitação estatal que delimitará o sistema monetário (KNAPP, 1905). Deste modo, o tributo monetizado é uma contrapartida fundamental para a viabilização de uma moeda, pois sem ele não há a eleição de qual moeda será usada para pagar tal débito. Assim, o poder e a soberania de tributar uma população em um determinado território e, de aceitar um determinado ativo para quitar o débito, estão no cerne da relação entre poder e moeda.

No campo internacional também podemos perceber a relação entre poder e a moeda. Não cabe neste trabalho afirmar se a moeda internacional é cartalista, mas, apenas indicar que a relação entre poder e moeda é indissociável. Essa relação é tão íntima que podemos perceber, através do exemplo histórico, que a moeda pode ser um elemento da coerção de um Estado sobre outro. As relações monetárias no campo internacional são assimétricas, assim como as relações de poder. Essa assimetria é usada sempre que necessário para se praticar uma coerção. Ao longo da jornada do gênero humano na história a coerção através da guerra foi algo rotineiro. As assimetrias de poder são exploradas nessa realidade. Se há uma relação entre poder e moeda, é natural imaginar que essas assimetrias possam ser exploradas através da moeda, ou seja, uma coerção pela moeda como resultado de um poder monetário.

A ambição do trabalho será analisar em qual das formas elaboradas por Jonathan Kirshner de poder monetário, em sua obra *Currency and Coercion*, melhor se enquadra o poder estrutural do dólar americano. A discussão sobre a ontologia da natureza do poder é assunto de extrema complexidade. O que é o poder não é assunto pacífico no campo das ciências sociais. Nesse caso, devido à limitação de espaço, será necessário utilizar um conceito de poder estrutural e

toma-lo como dado. Apesar de existir diversas visões sobre a natureza do poder estrutural, será usado o conceito de poder estrutural elaborado por Susan Strange.

O trabalho está dividido em três partes além dessa introdução e da conclusão, a primeira delas busca resumir o pensamento de Jonathan Kirshner sobre as formas de poder monetário, ou seja, de que maneira é utilizado o campo monetário como forma de coerção de um Estado sobre outro. As três formas abordadas por Kirshner, a manipulação monetária, dependência monetária e ruptura do sistema, serão tratadas nessa parte. Na parte seguinte será abordado o conceito de poder estrutural de Susan Strange e como isso se aplica à realidade da centralidade do dólar no sistema monetário internacional. Por fim, a terceira parte deverá abordar se é possível enquadrar o poder monetário estrutural americano em alguma das formas do poder monetário que foram elaboradas por Jonathan Kirshner.

2. A coerção monetária em Kirshner

Conforme visto, a capacidade coercitiva da moeda é tema ainda pouco estudado tanto no campo da economia quanto no campo das relações internacionais. A natureza não neutra da moeda e a relação de poder nela representada estão na base da capacidade de coerção desse objeto. Jonathan Kirshner, em seu livro *Currency and Coercion*, busca analisar o que denomina de poder monetário. Esse tipo de poder é exercido pela moeda e também sobre ela. O autor entende que a coerção monetária poder ser realizada em dois sentidos em relação a quem a sobre, um positivo e outro negativo.

A utilização do poder monetário no campo das relações internacionais é demonstrada na obra de Kirshner com inúmeros exemplos históricos. Para classificar esses diversos exemplos, o autor divide o poder monetário em três tipos: manipulação monetária, dependência monetária e ruptura do sistema. Cada uma dessas formas possuem características próprias com dinâmicas e

potencialidades diferentes. Para melhor análise, manteremos a ordem proposta pelo autor.

2.1 Manipulação Monetária

A manipulação monetária talvez seja a maneira mais direta e simples da prática do poder monetário no âmbito internacional. Essa forma de coerção monetária busca afetar a estabilidade da moeda do Estado alvo. Assim, o Estado emissor utiliza diferentes mecanismos para desestabilizar o Estado alvo e sua economia através da de um ataque direto à moeda. A defesa desse tipo de prática promovida pelo Estado alvo pode ser altamente custosa e, por fim, amplia os efeitos negativos dessa manipulação monetária.

Kirshner (1995) defende que dentro da manipulação monetária há quatro estratégias de se realiza-la, duas positivas, protetora e permissiva, e duas negativas, predatória e passiva. Iniciando pelo campo “positivo” da coerção, a estratégia protetora acontece quando a manipulação monetária é realizada para reforçar, com o intuito de proteger, a moeda do país alvo. A estratégia permissiva ocorre quando o país emissor deixa de realizar determinadas ações benéficas a seus interesses, mas que seriam prejudiciais as do país alvo e, assim, protege a moeda e economia deste. Deste modo, há sentido uma tolerância do país emissor, que explora a assimetria existente para benefício do país alvo.

Pelo campo “negativo” da coerção, existem duas estratégias, a predatória e a passiva. A manipulação monetária predatória é quando existem ações que buscam afetar ou minar a posição da moeda do país alvo no sistema internacional. Por seu turno, a manipulação monetária passiva é basicamente a retirada de alguma proteção previamente existente da moeda do país alvo pelo emissor. Essas quatro estratégias de praticar a manipulação monetária será sempre realizada dentro de um regime monetário que tenha como característica taxas fixas ou flexíveis. Assim, a configuração do regime monetário vigente, fixo ou flexível, irá impor limitações diferentes para a prática de cada uma dessas estratégias como defende o autor.

A manipulação monetária negativa acontece no ataque direto à moeda do adversário, desta forma, busca afetar a estabilidade, assim como o valor dessa moeda no campo internacional. Esse tipo de ataque funciona tendo como objetivo afetar os níveis das reservas internacionais do país, fragilizando a moeda do Estado alvo tanto no regime de câmbio fixo quanto no regime de câmbio flexível. No regime de câmbio fixo, o país alvo é “obrigado” a manter um valor de câmbio para a sua moeda e, com as reservas afetadas por um ataque, a capacidade de gestão desse Estado alvo pode ficar seriamente comprometida. Além disso, no regime flexível, uma queda no volume de reserva afeta naturalmente o valor dessa divisa em relação às demais. Este cenário de reservas internacionais baixas e câmbio desvalorizado e instável, afeta a estabilidade econômica de um Estado alvo em todas as suas dimensões, principalmente no âmbito da realização da guerra. Um Estado com uma moeda frágil é também deficiente na sua capacidade de ser soberano e, em última instância, de realizar o empreendimento bélico de maneira satisfatória. Um exemplo foi a guerra monetária praticada pelo Japão sobre a China entre 1935-1941.

O caso da guerra monetária entre Japão e China está relacionado ao conflito armado ocorrido entre esses Estados. Iniciado em 1931 com a invasão da Manchúria pelos japoneses, o conflito só encontra seu fim com a rendição japonesa ao término da segunda guerra mundial em 1945. Porém, ocorre uma “batalha monetária” entre 1935 e 1941, o teatro de operações dessa batalha foi a moeda chinesa e sua relação com a sociedade. Na época, a China era um padrão-prata, ou seja, uma economia que possuía sua moeda atrelada à prata. A moeda chinesa possuía conversibilidade, isso significava que as notas da moeda chinesa – chinese dollar – podiam ser trocadas por prata. No ano de 1934, por razões externas à realidade chinesa⁴⁹⁴, o preço da prata no mercado internacional sofre uma valorização, isso somado com a invasão japonesa, a moeda chinesa passa a enfrentar problemas, pois, as notas eram trocadas por prata pelos agentes privados. Com a fuga de reserva – prata – a China introduz

⁴⁹⁴ Em 1934 devido a questões internas os Estados Unidos iniciam um programa de compra de prata, American Silver Purchase Act, o que eleva o preço da prata no mundo.

notas não conversíveis e passa a atrelar, de certa forma, sua moeda ao dólar e a libra esterlina (KIRSHNER, 1995).

Conforme já vimos, a moeda e sua estabilidade são elementos fundamentais para que exista um financiamento eficiente e seguro da guerra. Como a moeda chinesa estava enfrentando os problemas supracitados, a capacidade chinesa de enfrentar a invasão japonesa ficou seriamente abalada. Deste modo, os Estados Unidos, já buscando conter a expansão do império japonês, contrário aos seus interesses no Pacífico, deliberadamente realiza uma manipulação monetária com o objetivo a ajudar a China a estabilizar a sua moeda. A ação dos Estados Unidos buscou prover aquele país de meios seguros e estáveis de financiar o conflito contra o Japão. Essa manipulação monetária consistia em comprar a prata chinesa⁴⁹⁵ e, assim, fornecer fundos, em dólares, necessários para a estabilização da nova moeda chinesa⁴⁹⁶.

O ataque japonês ia além do ataque às reservas do país adversário e, ao comprar de prata por parte dos americanos, apesar de conseguir manter a China na guerra contra o Japão, resolveu apenas parte do problema e de maneira temporária. O folego da atuação norte-americana termina quando os estoques de prata chinesa chegam à exaustão. É nesse momento que a ajuda para manter a moeda chinesa veio da Inglaterra, que por seu turno, criou um fundo para a estabilização da moeda chinesa subscrito diretamente ao tesouro inglês.

A coerção por parte do Japão foi realizada em diferentes formas, mas todas buscavam atacar a estabilidade da moeda chinesa e a soberania do governo chinês sobre seu próprio território e população. Essas ações buscavam facilitar a ação militar japonesa na guerra ao minar a capacidade chinesa de financiar a guerra. A estratégia do Japão estava ligada a duas ações, a criação das chamadas moedas militares – *military currencies* - que serviam para pagar as tropas japonesas em territórios chinês e compensar donos de grandes

⁴⁹⁵ Inicialmente os EUA comprariam 100 milhões de onças de prata, ou mais se houvesse acordo entre ambas as partes.

⁴⁹⁶ Essas compras evitavam que a China tivesse que ir a mercado vender sua prata o que depreciaria muito o preço desse ativo e teria consequências negativas sobre a estabilização da moeda chinesa, já que as reservas em prata do país perderiam ainda mais valor.

propriedades e, de impor diferentes moedas – puppet currencies – de circulação para as diversas regiões ocupadas pelas tropas nipônicas.

As moedas militares tinham curso legal, mas não eram conversíveis em nenhuma moeda estrangeira e, por isso, possuíam pouca aceitabilidade por parte dos chineses. Além de baratear os custos de uma ocupação militar, a utilização dessas moedas tinha o objetivo de minar a soberania do governo chinês. Como vimos na introdução, a natureza da moeda é cartal, ou seja, uma criação estatal e, está diretamente ligada à soberania e a capacidade do Estado de impor como e, com o que, os impostos serão pagos. Os japoneses colocaram as moedas militares e regionais como as únicas que quitam os débitos com a autoridade daquele território, ou seja, os únicos meios de pagar impostos que os japoneses cobravam sobre a população dos territórios ocupados. Deste modo, a visão de Knapp para a moeda é validada pelo exemplo fornecido nesse conflito entre Japão e China.

Essas moedas regionais, impostas pela autoridade japonesa nos territórios ocupados, também foram uma forma eficiente de extração da riqueza dessas populações. Pois, elas possuíam um valor reduzido que permitiram ganhos, por parte do Japão, no âmbito comercial com os territórios ocupados, o que ajudou as pretensões nipônicas no esforço de guerra. Essa estratégia coercitiva do Japão afetou de maneira profunda a capacidade chinesa de financiar o conflito.

O caso chinês apresenta exemplos de manipulação monetária para atacar e defender a moeda de uma Estado. A coerção monetária esteve ligada diretamente a um conflito armado aberto. A guerra clausewitzana⁴⁹⁷, entre Japão e China, aconteceu mas, teve na coerção monetária, uma de suas dimensões, principalmente em seu início. Contudo, a coerção monetária pode ser feita mesmo quando não há hostilidades aberta entre países envolvidos. A manipulação monetária praticada no caso da crise do canal de Suez é um exemplo dessa possibilidade.

⁴⁹⁷ Aqui o que se considera como guerra em clausewitz é a guerra regular e aberta entre dois Estados. É um cenário em que há a violência física através do combate entre dois exércitos.

A crise do canal de Suez desencadeou uma coerção monetária sobre a Inglaterra que a forçou a recuar em relação à invasão realizada ao Egito. Após a nacionalização do canal de Suez pelo então presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, uma coligação formada por tropas da Inglaterra, França e Israel invadiram o território do país africano para retomar a posse do canal. Porém, a reação americana ao evento não foi positiva em relação a atitude de seus tradicionais aliados, inclusive levando a questão para discussão na ONU. Os Estados Unidos demandavam uma retirada das tropas. Porém, de maneira menos explícita que a ação na ONU, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos ordenou que o FED (autoridade monetária americana) começasse uma operação sistemática de venda da libra esterlina com o objetivo de enfraquecer a moeda inglesa ao agetar seu valor no mercado internacional. Esse ataque afetou os níveis de reserva monetária da Inglaterra, o que enfraqueceu ainda mais a libra. Além desse ataque direto à moeda inglesa, os Estados Unidos ameaçou realizar um bloqueio à Inglaterra impedindo o acesso deste país aos fundos do FMI. Essa combinação de estratégia pressionou a Inglaterra a recuar de suas ações no canal de Suez (KIRSHNER, 1995).

O ataque à estabilidade da moeda possui uma característica invisível. Ela dificilmente se torna pública e, mesmo que venha a ser, não é facilmente compreendida pela população. Os exemplos de coerção monetária supracitados deixam claro essa característica. Durante a guerra, salvaguardar a estrutura financeira e a estabilidade da moeda de um Estado se configura como elementos indispensáveis para a segurança da nação. O entendimento das fraquezas de sua moeda e estrutura financeira é algo caro à soberania nacional de um Estado e, a negligência desse assunto pode inviabilizar a defesa de uma sociedade justamente quando ela mais precisa.

Kirshner (1995) apresenta em seu livro que o ataque à moeda é um ataque, direto ou indireto, às suas reservas. Porém, os exemplos supracitados, ocorreram em um mundo que já não existe mais e, onde o ouro e a prata, eram as principais formas de reservas internacionais. Ele não aborda um ataque às reservas internacionais quando elas estão em títulos públicos de um determinado Estado. Não haveria uma hierarquia monetária no campo

internacional, todas as moedas estariam em mesmo patamar, algumas forte, outras mais frágeis, de acordo com a composição de suas reservas em metais. Na parte três desse trabalho iremos abordar uma realidade distinta, onde há uma clara hierarquia no campo internacional com uma moeda que está no centro do sistema.

2.2 Dependência Monetária

A dependência monetária é a segunda forma de poder monetário elaborada por Kirshner. Essa forma de poder monetário está relacionada a uma relação de alta assimetria entre os Estados, que, por seu turno, está no cerne da criação de zonas monetárias, ou blocos monetários. Nessas zonas monetárias é utilizada a moeda do Estado principal nas trocas e, em alguns casos, na composição das reservas internacionais dos demais membros. Dentro das zonas monetárias há uma evidente vulnerabilidade dos Estados membros em relação ao Estado principal dono da moeda utilizada.

A coerção nessa forma de poder monetário pode ser aplicada através da manipulação dos recursos econômicos existentes dentro zona monetária. Isso ocorre porque o Estado líder, detentor da moeda, pode gerenciar o arranjo monetário e comercial existente na zona de acordo com seus interesses. Inclusive ao colocar a ameaça de expulsão de um Estado alvo como uma forma de coerção. Segundo o autor, um Estado possui quatro estratégias de usar a coerção em um cenário de dependência monetária, são elas: *enforcement*, expulsão, extração e *entrapment*. A primeira estratégia, *enforcement*, é caracterizada pela manipulação das regras da zona monetária para coagir um determinado Estado alvo a atuar de acordo com os interesses do Estado principal. A expulsão é quando o Estado principal pratica a retirada ou, a ameaça de retirada, de um Estado alvo, impondo a este um grande custo econômico e político. A terceira estratégia é a extração, esta ocorre quando o Estado principal da zona monetária utiliza esse arranjo para extrair riqueza de um alvo específico. A última por seu turno, *entrapment*, é quando ocorre a cooptação de interesses, particulares ou não, do Estado alvo que, por conta do arranjo específico da zona

monetária, está em consonância com os interesses do Estado principal (KIRSHNER, 1995).

Para os fins desse trabalho, a estratégia *entrapment* é a mais interessante de ser analisada. Ela talvez seja a que mais se aproxima do conceito de poder estrutural elaborado por Susan Strange, que será abordado na parte 3. Essa estratégia foi utilizada em diversos momentos, podemos colocar como exemplo a Alemanha na década de 30, que construiu diversas estruturas de câmara de compensação com diferentes países e, através delas, pode buscar diversos objetivos, inclusive no campo político. Porém, o exemplo da coerção monetária praticada pela França sobre alguns países africanos é ainda mais rico.

Segundo Kirshner (1995), o caso da zona do franco africano (CFA) pode ser classificado como um exemplo da estratégia de expulsão. Contudo, há também na experiência do CFA elementos de *entrapment*. A zona do franco CFA tem seu início em 1901 quando foi criado o Banco da África Ocidental Francesa (*Banque de l'Afrique Occidentale Française*). Essa instituição tinha como fim a criação de um papel-moeda baseado no franco francês para ser utilizada nas transações dentro das colônias submetidas a Paris. Com o final da segunda guerra mundial, a França em 1948 introduziu o franco CFA (Colonies Françaises d'Afrique) nas suas colônias na África Ocidental e Central, o franco CFA foi criado como uma moeda colonial separada da moeda francesa, mas controlada pela metrópole. Tal arranjo monetário, altamente assimétrico, conseguiu sobreviver mesmo após o processo de descolonização, ocorrido no início da segunda metade do século XX. Atualmente diversos países ainda utilizam o franco CFA. Esse sistema foi moldado para conferir um imenso poder aos franceses sobre esses territórios e, posteriormente, sobre os Estados independentes dessas regiões. As reservas do banco central da zona monetária eram compostas por francos franceses e ficam junto ao tesouro francês. As transações para fora da região do CFA deveriam ser realizadas em uma conta junto ao Tesouro francês e com a França possuindo obrigação de garantir a conversibilidade do CFA, além disso, o banco central era, e ainda o é, gerido por autoridades francesas. Essa estrutura permitiu ao governo francês praticar uma eficiente e, constante, coerção monetária sobre os Estados da zona do CFA. A

coerção poderia ser pela estratégia de expulsão, como o exemplo do Mali demonstrou na década de 60. O Mali não foi propriamente expulso pela França, o país saiu voluntariamente e anunciou a criação de uma moeda independente. Porém, as fortes consequências fizeram com que o Mali retornasse à zona e consequentemente, ao enquadramento direto de Paris. Além disso, o exemplo do Mali serviu de exemplo para os demais membros.

De nossa parte, o caso do CFA também possui elementos de *entrapment*. Devido à imensa assimetria entre a França e os demais Estados que, por seu turno, configuram como sendo os mais pobres do mundo. As economias desses Estados são exportadoras de matéria-prima e fortemente dependentes da França, fazendo com que os custos político interno de uma saída sejam altos. A manutenção do arranjo da zona do franco CFA é de interesse de grupos internos dos Estados dependentes.

2.3 Ruptura do Sistema

A última forma de poder monetário, coerção pela ruptura do sistema, busca afetar as estruturas que mantem determinado regime monetário regional ou global, ou seja, é a forma de poder monetário que busca o objetivo, independente dos meios monetários, de mudança em um *status quo* anteriormente estabelecido. Essa ruptura tem o objetivo de destruir ou de extrair benefício do ato de buscar a ruptura (KIRSHNER, 1995). Esses possíveis benefícios podem estar relacionado a uma hierarquia dentro do arranjo monetário. O Estado que irá praticar essa forma de poder monetário deverá ter força o suficiente para conseguir ameaçar as estruturas de um determinado regime. De mesmo modo, esse Estado deve estar em condições suficientes para usufruir da mudança. Por isso, Estados pequenos e profundamente dependentes de determinado regime monetário não possuem as condições de serem agente dessa ruptura, sendo assim também as vítimas dela. Segundo Kirshner, outro Estado que pode sofrer com essa forma de poder monetário é o Estado principal de determinado regime monetário. O Estado principal que está no centro do regime é quem mais tem a perder com essa mudança de *status quo*. Entretanto,

como a própria história já demonstrou, o Estado principal pode também ser a fonte da ruptura do sistema.

Podemos considerar como exemplo de uma tentativa de atacar as estruturas de um regime monetário para buscar uma melhor colocação dentro desse sistema, o caso francês no final da década de 60. Nesse momento, o mundo estava sob a égide do sistema monetário de Bretton Woods e, a despeito da limitação com a conversão com o ouro, o dólar era a divisa central do sistema e usada tanto como meio de troca quanto reserva de valor, pois, a máxima de que o dólar era tão bom quanto o ouro prevalecia. A economia dos EUA nos anos 60 apresentava déficits e, pelo menos em teoria, estava com dificuldades de manter a paridade do dólar com o ouro, em 35 dólares a onça. A França na ocasião queixava-se que a estrutura monetária de Bretton Woods conferia um privilégio exorbitante ao EUA e chegou ao ponto de solicitar a conversão de parte de suas reservas, denominadas em dólares, fossem trocadas por ouro, chegando ao ponto de transportarem parte do ouro físico para Paris (TORRES FILHO, 2018). É difícil imaginar que dentro daquela realidade a França buscasse de fato a ruptura do acordo de Bretton Woods e o fim do regime financeiro vigente centrado no dólar. Inclusive, nesse caso, a ruptura veio de forma unilateral do próprio estruturador e principal país do sistema, ou seja, os Estados Unidos. Foram os americanos e, não seus adversários no sistema internacional, que obliteraram os alicerces do sistema Bretton Woods, hipótese que Kirshner não da importância em seu livro. A França por seu turno buscava um melhor posicionamento dentro do sistema ouro-dólar, mais especificamente em relação à Europa. Mesmo que a estratégia da França não tivesse caráter de uma ruptura total, a prática do poder monetário de atacar alguma estrutura do sistema monetário vigente, no caso exemplificado pelo pedido de conversão em ouro, se caracteriza como sendo do tipo ruptura do sistema para Kirshner.

3. O Poder Estrutural do Dólar

O poder coercitivo que a moeda apresenta, no campo internacional, para Kirshner é uma relação bilateral. Para o autor, o agente A estabelece uma relação de coerção diretamente sobre o agente B através das formas supracitadas. O poder monetário é relacional e não estrutural. Porém, o dólar americano apresenta uma grande assimetria em relação às moedas dos demais países por ser a moeda do sistema internacional, ou seja, o dólar é a moeda internacional, nas transações, na reserva de valor e nos principais contratos, como o petróleo. Essa grande assimetria coloca o dólar e o sistema financeiro dos Estados Unidos na posição central do sistema monetário internacional. Essa realidade se diferencia da apresentada por Kirshner justamente por conferir aos Estados Unidos um status diferenciado em relação aos demais agentes do sistema e, conseqüentemente, a capacidade coercitiva de suas respectivas moedas.

O processo da internacionalização do dólar e os motivos que levaram a tal realidade não são objetos desse trabalho. Mesmo que tais questões sejam de importância impar para a compreensão da realidade, o fato é que, uma vez colocada essa centralidade do dólar sistema internacional, isso levou a conseqüências sobre a capacidade coercitiva desta moeda em comparação com as demais.

No campo monetário internacional o dólar apresenta um tipo de poder que se difere do poder relacional usado por Kirshner, o poder do dólar possui características estruturais. Susan Strange (2015) classifica o poder estrutural como sendo o poder de moldar as regras do sistema monetário internacional no qual todos os demais atores, estatais ou não estatais deveram operar. Nesse tipo de poder o que importa é a atuação sobre a estrutura e não uma coerção direta sobre o alvo, ou seja, a coerção nesse ponto é indireta. O agente A molda a estrutura, e, esta, por seu turno, aplica a coerção sobre o agente B. Essa estrutura, moldada pelo agente A, limita o campo de atuação e as escolhas, do agente B, assim como a de todos os demais agentes do sistema. No campo monetário internacional, o dólar, pela sua centralidade, possui esse poder estrutural.

Susan Strange elabora seu conceito em um momento de aparente fragilidade dos Estados Unidos no sistema internacional para muitos analistas.

Para esse grupo, os Estados Unidos no final da década de 60 aparentava dificuldades de responder aos desafios impostos pela conjuntura. Contudo, para a autora, o que importava eram as relações ao nível da estrutura, que estão além do nível relacional das ações bilaterais (BARCELLOS e NUNES, 2018). Strange advoga que o que realmente importa é como as regras do sistema são feitas para beneficiar quem as criou e, como essa estrutura constrange os demais agentes a atuarem de acordo com os interesses do agente formulador das regras. Na realidade não houve um momento de fragilidade dos Estados Unidos, pelo contrário, mesmo com as estruturas de Bretton Woods desgastadas, a decisão americana de ruptura foi unilateral e força todos os agentes a se ajustarem. Inclusive, tal decisão não foi feita de improviso (TORRES FILHO, 2018). Sendo assim, a ruptura unilateral do sistema é uma demonstração de força e não de fragilidade por parte do poder americano.

Outra autora que esta em consonância com essa linha de raciocínio é Conceição Tavares. Em *A Retomada da Hegemonia Americana*, a autora apresenta que a diplomacia do dólar forte, movimento unilateral de alta de juros internos efetuado quando a economia americana era liderada por Paul Volcker, forçou todos os demais agentes a se ajustarem. Ao realizar, deliberadamente, uma ação interna que visava fortalecer a moeda americana, os Estados Unidos afetam o sistema como um todo. A alta dos juros americanos fortalece o dólar. Mas acaba por quebrar os países que haviam se endividado nos anos anteriores devido à abundância de dólares no sistema financeiro internacional⁴⁹⁸. Além da quebra desses países, que em sua maioria estavam na América Latina, esse movimento obriga os países desenvolvidos da Europa, além do Japão, a ajustarem suas economias de acordo com os interesses dos mercados financeiros, que por seu turno, estão sob o comando americano (TAVARES, 1997). Podemos perceber, com o exemplo da chamada diplomacia do dólar forte, que os Estados Unidos no campo monetário internacional possuem um poder estrutural. Poder esse que foi capaz de moldar as regras do sistema, para que

⁴⁹⁸ A quebra dos países endividados se apresenta como sendo um externalidade das ações dos EUA.

este atue de acordo com os interesses dos Estados Unidos, além de produzir ruptura do próprio sistema caso necessário.

4. O poder estrutural e o poder monetário em Kirshner

A ruptura – unilateral – do padrão dólar-ouro e a ascensão de um sistema flexível baseado na moeda nacional americana permitiram a edificação de uma estrutura financeira global que está na base do poder estrutural dos Estados Unidos (SERRANO, 2008). Foi criado um sistema flexível onde o dólar não possui nenhuma amarra de restrição externa. O exemplo demonstrado por Tavares (1997) da diplomacia do dólar e o ajuste que todo o sistema teve que realizar, evidencia que todos possuem uma restrição externa e dos Estados Unidos não, pois, essa restrição é em dólares. Se é impossível um país quebrar em sua própria moeda, é também impossível uma país possuir restrição externa quando esta estiver denominada em sua moeda.

Kirshner (1995) não foca na diferença da moeda em que é denominada a restrição externa. Todos os países do sistema possuem uma relação monetária assimétrica com o país emissor da moeda internacional, o que não ocorre se a restrição for denominada em metal. Inclusive o autor dá ênfase no ouro como moeda de reserva internacional para estabilização monetária dos Estados que sofrem ataque em suas moedas. Porém, como vimos, no poder monetário estrutural que possuem os Estados Unidos, não só a função de troca para as transações internacionais é exercida pelo dólar americano, mas também a função de reserva de valor. As reservas internacionais dos demais países são em dólares majoritariamente e, esse dólar, não é convertido em mais nada além do próprio dólar.

O sistema dólar é na prática um sistema que tem o dólar como moeda obrigatória para todos os agentes. Isso alça o dólar, moeda do país com maior potencial bélico do mundo, para uma posição de meio de comando de todo o sistema (DUARTE, 2011). Essa diferença, entre a capacidade dos Estados

Unidos de praticarem a coerção monetária e os demais agentes do sistema, provoca uma dificuldade de encaixar o poder estrutural do dólar dentro das formas de poder monetário de Kirshner. Pois, a realidade do poder do dólar tem uma escala muito maior que outros exemplos de poder monetário. A escala do poder do dólar é global, não havendo uma alternativa de curto prazo viável ao poder estrutural da moeda americana. Não se trata aqui de negligenciar a capacidade bélica para a viabilidade do poder monetário, pelo contrário, esse poder monetário confere uma capacidade extremamente assimétrica de financiamento da indústria bélica dos Estados Unidos, que por seu turno, aprofunda ainda mais a capacidade desse poder em um ciclo de riqueza e poder que se retroalimenta.

5. Conclusão

As dificuldades de colocar o poder estrutural americano baseado no dólar dentro do pensamento de coerção monetária de Kirshner acontecem porque há uma diferença de como funciona a dinâmica no campo monetário internacional. Como vimos, Kirshner não considera a escala global da centralidade da moeda americana. Para o autor, mesmo na dependência monetária, há limites para atuação do poder do Estado principal. Esses limites são geográficos, pois, uma zona monetária não cobriria todo o globo e todos os países do sistema. Logo, não há um encaixe automático da realidade do poder monetário estrutural do dólar dentro das formas de poder monetário que foram elaboradas por Kirshner.

Em primeiro momento, poderíamos imaginar que a forma dependência monetária do poder monetário de Kirshner seria mais adequada para o caso do poder estrutural do dólar. A combinação de duas estratégias dessa forma de poder monetário, o *enforcement*, poder de criar as regras do sistema, e o *entrapment*, cooptação dos interesses internos de um Estado alvo, poderia ser feita para melhor indicar a natureza do poder estrutural do dólar. Contudo, essa combinação ainda seria insuficiente.

De nossa parte entendemos que o poder do dólar passa por todas as três formas de poder monetário que foram abordadas por Kirshner. A centralidade do dólar é grande o suficiente para praticar um ataque direto à moeda de um Estado. De mesmo modo, o exemplo do fim de Bretton Woods demonstrou que a capacidade de romper com a estrutura está presente no poder do dólar. Não se trata de indicar uma onipotência do dólar no sistema interestatal capitalista moderno, mas, apenas indicar que das formas abordadas por Kirshner, o dólar tem o poder de praticar a coerção em todas elas.

BIBLIOGRAFIA

BARCELLOS, F; NUNES, L. S. F. (2018). Susan Strange: poder estrutural e hierarquia monetária, uma breve discussão. REVISTA DE GEOPOLITICA, v. 9, p. 125-142, 2018

DUARTE, V. (2011). Dinheiro: a política e a guerra por outros meios ou Maquiavelismo Monetário. Cadernos da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região, v. 4, p. 65-89, 2011.

KIRSHNER, J. (1995). Coercion and Currency. New Jersey: Princeton University Press.

KNAPP, G. F. (1905). The State Theory of Money. San Diego: Simon Publications, 2003

SERRANO, Franklin. (2002). Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível. Economia e Sociedade, Campinas, jul./dez

STRANGE, S. (1970). International Economics and International Relations: a case of mutual neglect. International Affairs, v. 46, n. 2, p. 304-315, 1970.

_____. (1987). The Persistent myth of lost hegemony. International organization, v.41, n. 4, p. 551-574, 1987.

_____. (2015). States and markets.

SURET-CANALE, J; BOAHEN, A. A. (2010). A África Ocidental. In: História Geral da África, VIII. África desde 1935. São Carlos: UNESCO Representação no Brasil, 2010.

TAVARES, M. C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIOIRI, José Luis (org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização: Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TORRES FILHO, E. T. (2018). GUERRA, MOEDA E FINANÇAS. In: J. L. FIORI, SOBRE A GUERRA (pp. 259-289). RIO DE JANEIRO: VOZES.

WRAY, L. R. (1998). Trabalho e Moeda Hoje. Rio de Janeiro: Editora UFRJ

WOOTEN, Sphen. (1993). The French in West Africa: Early Contact to Independence. Department of Anthropology University of Illinois-Urbana-Champaign, 1993. Disponível em http://www.africa.upenn.edu/K-12/French_16178.html. Acesso em 08/03/2019.

A geoeconomia como instrumento da geopolítica: uma análise do exemplo americano e chinês.

João Miguel Villas-Bôas Barcellos, doutorando do PEPI-UFRJ

Resumo: A geoeconomia é uma área que vem tendo destaque nos últimos anos, em que nos deparamos com o uso, cada vez maior, de sanções econômicas, embargos e mesmo o uso dos meios jurídicos para atingir fins econômicos e políticos nas relações internacionais. Porém, a História nos mostra que a geoeconomia é um instrumento fundamental da geopolítica desde muitos séculos. Grandes potências utilizaram e ainda utilizam a geoeconomia para garantir benefícios e expandir seus territórios econômicos e poder. Nosso objetivo neste trabalho será analisar os exemplos do uso da geoeconomia por Estados Unidos e China contemporaneamente. De que maneira estas duas potências globais se valem dos instrumentos geoeconômicos para lograr resultados que lhes fortaleçam, bem como a forma pela qual ambas atuam dentro e à margem do sistema interestatal capitalista. Para tal, dividiremos o artigo em três partes, mais introdução e conclusão. Na primeira parte, conceituaremos o termo geoeconomia e apresentaremos exemplos da sua aplicação como instrumento geopolítico; na segunda parte, analisaremos o caso estadunidense e na terceira parte ilustraremos o caso chinês.

Palavras-chave: Geoeconomia, Estados Unidos, China

Introdução

É possível um país periférico pensar em autonomia tendo em vista a estrutura de poder mundial? Esta pergunta pode ser respondida de diversas maneiras, porém a que mais nos interessa é a que lança mão do problema real das relações internacionais: a hegemonia e a hierarquia no sistema internacional capitalista. Ora, ambos os conceitos são definidores de uma realidade que se

constrói há séculos. Esta “realidade” não é dada, uma mera constatação das coisas tais como elas são, mas sim uma construção, um processo que se organiza em função da dominação e da manutenção desta (COX, 1981).

Pensar o sistema internacional é constatar que há diferenças substanciais de poder militar, econômico e cultural entre as nações, e que tais diferenças foram sendo definidas por guerras e por constrangimentos. Não pretendemos fazer aqui um histórico da formação do sistema internacional capitalista, buscaremos apenas ilustrar a maneira como as relações de poder se dão nele e como isso hierarquiza e congela a estrutura de poder entre dominantes e dominados. No entanto, sabemos que há espaço para uma “insubordinação fundante”, como bem descreve Marcelo Gullo (2014), pois a estrutura e a hierarquia sistêmica não são imóveis.

Assim, novos países conseguiram superar constrangimentos de ordem externa e também interna, como Alemanha, Estados Unidos e China. Fizeram-no questionando as regras do comércio internacional, protegendo sua indústria, criando reservas de mercado, manipulando o câmbio, dentre outras práticas que se desdobraram no “salto tecnológico” (CHANG, 2004).

Neste trabalho, pretendemos mostrar como a geoeconomia, ou o uso da economia para alcançar fins geopolíticos, sempre esteve presente nas relações internacionais de poder. Especificamente buscaremos ilustrar como Estados Unidos e China, maiores potências mundiais operam esta estratégia ou subárea da geopolítica, a geoeconomia. O trabalho está dividido em três partes, além da introdução e conclusão, a primeira analisa a geoeconomia como um instrumento de poder político, a segunda investiga o exemplo estadunidense como principal utilizador da estratégia geoeconômica e a terceira o caso chinês.

O papel da geoeconomia como instrumento de poder político

De acordo com Blackwill e Harris (2016), geoeconomia é *“the use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitics results; and the effects of other nations’ economics actions*

on a country's geopolitics goals (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 20). O uso estratégico da economia como instrumento para atingir fins geopolíticos é histórico, muitas potências o fizeram e ainda fazem. Sanções, bloqueios, empréstimos com contrapartidas e tantas outras formas de usar o poder econômico como arma está presente no receituário das nações mais poderosas.

A “geoeconomia moderna” está necessariamente ligada ao uso do poder militar tradicional e ações diplomáticas como instrumento da política externa de um país (Blackwill; Harris, 2016). Ou seja, não se pode pensar no uso de tal estratégia sem entendê-la como pilar da inserção internacional. Exemplo disso é o caso do uso da sanção econômica sem o respaldo do poder militar. Os autores supracitados utilizam a Itália de Mussolini quando da anexação da Abissínia (Etiópia) em 1935, na qual, caso o poder militar tivesse sido colocado à disposição junto à pressão econômica, possivelmente o ditador italiano não teria completado o processo de anexação (Ibidem, 2016, p. 36). Por outro lado, se o poder em oposição for uma potência militar de monta, caso da Rússia em 2008 no conflito da Geórgia, o exemplo não se aplica.

Sanjaya Baru (2012) define a Geoeconomia a partir de duas maneiras: “Como a relação entre a política econômica e as mudanças no poder nacional e na geopolítica” e “ as consequências econômicas das tendências na geopolítica e no poder nacional” (BARU, 2012, p. 47, tradução nossa). O autor indiano advoga a tese de que as raízes intelectuais da geoeconomia advêm do mercantilismo (BARU, 2012). A geoeconomia deve ser um dos instrumentos que conduzirá a nação ao poder político e militar. Neste caso, o autor cita o caso do Japão como um insucesso, pois o país, a despeito de ser uma grande economia não conseguiu transformar tal poder em capital político-militar (Baru, 2012). Já a China, diferentemente do Japão, vem conseguindo desenvolver uma estratégia geoeconômica de modo a fortalecer seu capital político e militar. O país se tornou um grande parceiro econômico regional para a maioria dos países asiáticos, além de ter fortalecido seu poder de barganha na condição de grande prestador de recursos financeiros.

Baru (2012) argumenta que há fatores de longo prazo que contribuem para o poder geoeconômico de um país. O primeiro deles seria a demografia, novamente o autor compara Japão e China externando o declínio

do primeiro e a pujança do segundo em função da estrutura demográfica. Outro país a se beneficiar deste fator é a Índia que vem conseguindo usar seu amplo potencial demográfico para sustentar o forte crescimento econômico. O segundo fator é a capacidade dos países emergentes de grande população produzir alimentos, via revolução agrícola, e outros recursos capazes de manter o crescimento econômico no longo prazo, bem como garantir uma vital segurança alimentar. O autor reafirma a tese de que esse processo de crescimento econômico é fortalecido pela ampliação substantiva da classe média dos países emergentes. O último fator é o fortalecimento da capacidade estatal em planejar o desenvolvimento, reforçar o potencial fiscal e formar recursos humanos compatíveis com o projeto de poder político do país (Baru, 2012).

Medeiros e Mazat (2019) ampliam a análise do uso das ferramentas geoeconômicas para se alcançar objetivos políticos. Os autores advogam que os Estados Unidos implementam tal estratégia há muito tempo na criação e harmonização de normas no comércio internacional. A maioria dos arranjos multilaterais desde o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) até a Organização Mundial do Comércio (OMC), passando pelas rodadas de negociação no âmbito do GATT, foram influenciadas pelo poder estadunidense. Após a Guerra Fria, a estratégia geoeconômica estadunidense teria se concentrado em conter a China, principalmente nos anos 2000. Para tal, iniciativas de tratados e arranjos multilaterais de cooperação em comércio, como o *Trans-Pacific Partnership* (TTP) e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) foram planejados, mas em função da mudança eleitoral – eleição de Donald Trump e seu nacionalismo econômico anti-globalista – essas iniciativas foram congeladas.

Outro aspecto relevante que envolve a estratégia geoeconômica é a luta pelos ativos energéticos mundiais. Petróleo, gás natural, minérios e água. Todos estes ativos são historicamente objeto de conflitos e devem permanecer assim de acordo com Michael Klare (2001). Atualmente haveria uma “corrida pelo que restou” – no original *the race for what's left* - (KLARE, 2012, p. 07), ou seja, as grande potências se mobilizam para explorar e dominar as últimas fronteiras energéticas globais. Isso implica em reconhecer que os meios para alcançar tal objetivo não devem ser pacíficos. Como citamos acima, há inúmeros

instrumentos geoeconômicos – além dos militares – que são utilizados para tal fim. Além da política geoeconômica, devemos recordar que os recursos energéticos são fundamentais para a manutenção e desenvolvimento de um aparato militar de ponta, o que torna a competição mais aguda e instável. Por isso, garantir o suprimento de petróleo, urânio, níquel, titânio, nióbio, cobalto, terras raras e tantos outros pressiona as grandes potências e as emergentes a se prepararem militarmente para enfrentar os possíveis conflitos.

Essa “corrida pelo que restou” faz que os Estados tenham cada vez mais controle sobre os processos geoeconômicos dos recursos naturais. Todavia, há ainda outros mecanismos que são usados como instrumentos da estratégia econômica, tais como políticas comercial (comércio exterior), de investimento, monetária e financeira, sanções financeiras e cibernéticas, ajuda e cooperação econômica e política econômica voltada para os campos de energia e *commodity* (BLACKWILL; HARRIS, 2016). Algumas potências usam a política comercial para atingir geopoliticamente um adversário, como o caso da Rússia contra a Ucrânia, em que uma série de produtos ucranianos foram banidos do mercado russo como represália à mudança de governo em 2014 (IBIDEM, 2016). É importante ressaltar que neste caso, o argumento russo é de que houve uma interferência externa no processo político ucraniano para mudar o viés de relações com a Rússia e direcionar Kiev para o Ocidente (HIGGINS; BAKER, 2014).

O Caso dos Estados Unidos

“There are two ways to conquer and enslave a country. One is by the sword. The other is by debt.” John Adams, segundo presidente dos Estados Unidos (1797-1801)

Como bem nos lembra Fiori (2015), o hegemom do sistema internacional é, ao mesmo tempo, criador de ordem e desordem e, desde o século XVIII, busca, inicialmente com a Inglaterra e, na segunda metade do século XX os Estados Unidos, o poder global.

Mais recentemente, os Estados Unidos estariam atuando de forma a formatar um regime internacional de normas jurídicas com amplo poder de

constrangimento econômico dos Estados competidores (MEDEIROS; MAZAT, 2019). Assim se expressam os autores a respeito da questão:

This juridification of economy goes hand in hand with the juridification of politics. An internationalization of American law, through the creation of an "arbitration community" controlled by American law firms, gave the United States a new form of power (MEDEIROS; MAZAT, 2019, p. 105)

Essa "judicialização" da economia se tornou um importante trunfo nas mãos dos Estados Unidos. A não aceitação por parte dos países competidores abre uma ampla gama de retaliações geoeconômicas, como sanções, embargos e mesmo a atual guerra econômica ou comercial que assistimos entre Estados Unidos e China. Outro exemplo de suma importância é a nova Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy, NSS*) do governo de Donald Trump (2016 - ...) que na parte de "promoção de relações econômicas livres, justas e recíprocas" (pp. 19-20) estabelece que o combate à corrupção externa será uma prioridade. Assim diz o documento:

Using our economic and diplomatic tools, the United States will continue to target corrupt foreign officials and work with countries to improve their ability to fight corruption so U.S. companies can compete fairly in transparent business climates. (United States of America, NSS, 2017)

Para Fiori (2019), o documento expõe a estratégia estadunidense de dominação mundial e se utiliza de instrumentos de intervenção como eleições, golpes militares, sanções e guerra híbrida (FIORI, 2019). Destarte, os instrumentos de "combate à corrupção" se tornaram armas econômicas que podem interferir no processo de desenvolvimento de qualquer país competidor dos Estados Unidos.

Um exemplo que ilustra bem o uso dos instrumentos geoeconômicos é o *Cauntering America's Adversaries Through Sanctions Acts (CAATSA)* lei aprovada para ativar sanções contra Iran, Coréia do Norte e Rússia. Praticamente todas as áreas são atingidas, do comércio às finanças (EUA, 2017). Um ponto relevante da lei é que ela pode atingir outros países que mantenham relações econômicas no campo da Defesa com os três supracitados. Exemplo recente foi a especulação sobre a aplicação da lei contra a Índia pelo fato desta

ter encomendado cinco baterias antiaéreas S-400 da Rússia. Entretanto, como o país asiático ocupa um lugar especial na política externa americana para a Ásia na contenção chinesa, as sanções não foram aplicadas.

O CAATSA é uma demonstração bastante evidente da estratégia estadunidense de alcançar seus objetivos geopolíticos por meio da economia, finanças e comércio. Alguns poderiam afirmar que o instrumento geoeconômico é imoral, afinal é uma flagrante violação do Direito Internacional, bem como das regras do jogo da ordem econômica liberal estabelecidas pelos próprios Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Todavia, sabe-se, igualmente, que nas relações internacionais não há espaço para avaliações morais do uso do poder para se alcançar objetivos nacionais.

Outros dois casos importantes da estratégia geoeconômica estadunidense são o uso de sanções contra o Irã e a Venezuela. No primeiro caso, os Estados Unidos, visando derrubar o regime teocrático iraniano e combater o suposto desenvolvimento de capacidade nuclear militar do país, impôs uma série de sanções econômicas de modo a tingir autoridades do governo, bem como estipulou sanções aos países que importam petróleo iraniano. O caso da Venezuela também é relevante e causa preocupação, pois muitos alegam que a imposição das sanções é ilegal e vai de encontro ao direito internacional.

Há autores como... que alegam que a geoeconomia pode ser um instrumento de *regime change* (mudança de regime político), uma vez que usa de artifícios econômicos legais – às vezes ilegais - para atingir fins geopolíticos. Nesse sentido, o discurso ético de propagar a democracia em lugares, cujos regimes políticos eram considerados autoritários pelos Estados Unidos, tornou-se ferramenta potente da política externa americana. Entretanto, deve-se notar que, historicamente, os Estados Unidos estimularam e combateram ditaduras na África, Oriente Médio, Ásia e América Latina de acordo com seus interesses nacionais.

O caso da China

A China é hoje a maior economia global em paridade de poder de compra (PPC) e a segunda em PIB nominal. É a maior exportadora mundial e vem desenvolvendo uma estratégia de inserção internacional robusta e assertiva, o que lhe dá status de grande potência capaz de influenciar os rumos das relações internacionais, bem como da economia global. Desde a reforma de 1978, com Deng Xiaoping, o país retirou mais de 740 milhões de pessoas da miséria e construiu uma capacidade militar, tecnológica e econômica respeitável.

O governo chinês, assim como o estadunidense, vem ampliando cada vez mais o uso da geoeconomia como estratégia da política externa. A despeito de alguns analistas afirmarem que a China age de modo não imperialista, a realidade parece mostrar o contrário. Exemplo disso seria a suposta diferença na cooperação com países atrasados e pobres, em que os Estados Unidos - e potências tradicionais ocidentais - constroem seus governos de modo a fazê-los aceitar condicionantes políticos e econômicos para empréstimos. A China argumenta que não age assim, porém, há autores que discordam enfatizam que os chineses, em se tratando de interesses geopolíticos, agem de modo semelhante às potências tradicionais ocidentais, como o caso africano (MELBER, 2008).

A *Belt and Road Initiative* (BRI) seria uma iniciativa de caráter geoeconômico com elementos de “imperialismo”, o que alguns autores chamam de “*debt-trap diplomacy*” (CHELLANEY, 2017). Em síntese a China está oferecendo financiamento para projetos inseguros para garantir o acesso chinês a recursos ou mercados locais, em vez de ajudar as economias locais e, como resultado, os países estão ficando enredados em uma armadilha da dívida que os deixa vulneráveis à influência da China, argumenta o autor indiano. Exemplo disso seria o uso das instalações como portos, aeroportos e infraestrutura financiada pelos chineses por tempo demasiado longo, como um porto no Sri Lanka que cedeu o direito de uso por 99 anos a uma empresa chinesa. Chenllaney salienta que

Some developing economies are regretting their decision to accept Chinese loans. Protests have erupted over widespread joblessness, purportedly caused by Chinese dumping of goods, which is killing off local manufacturing, and exacerbated by China's import of workers for its own projects. (CHELLANEY, 2017, p. 01)

A estratégia geoeconômica do BRI é parte de um projeto de primazia regional (BEESON, 2018), porém, os Estados Unidos acusam a China de tramar um grande plano de controle mundial por trás do BRI, no qual teria como consequência a desestabilização da ordem internacional e a representação de ameaças aos aliados estadunidenses (JIANGTAO, 2019).

De acordo com o American Enterprise Institute (AEI), desde 2005 a China acumula um estoque de investimentos internacionais próximo a 1.8 trilhões de dólares. Este ativo lhe dá uma ampla capacidade de agir no tabuleiro geoeconômico global. Alguns analistas, como Friedberg (2018) e Xuetong (2011), descrevem que a estratégia geoeconômica chinesa tende a ser cada vez mais agressiva, à medida que se constata o declínio do poder dos Estados Unidos.

Embora tenha criado iniciativas quase institucionais (como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Fundo Rota da Seda), a China está disposta a usar a ordem internacional existente para continuar assumindo um papel maior na etapa multilateral. O país intensificou sua presença no exterior há uma década, aumentando consideravelmente seus investimentos diretos, mas também as aquisições de empresas. Uma de suas principais políticas é aumentar sua presença em economias desenvolvidas – além das já citadas em desenvolvimento -, onde pode adquirir tecnologias, marcas e habilidades de gerenciamento, além de acesso a importantes mercados, incluindo a zona do euro.

Todavia, é importante notar que há um movimento reticente por parte de alguns países emergentes em relação aos sedutores investimentos chineses. Em 2018, países como a Malásia recusaram empréstimos na ordem de US\$ 20 bi e há considerável pressão estadunidense que outros revejam sua posição frente a China.

Sob o prisma das relações internacionais e da geopolítica parece óbvio entendermos a estratégia dos empréstimos e investimentos como interesses nacionais que requerem um retorno político, que vai além da contábil quitação do débito no longo prazo (PARKER, CHEFITZ, 2018).

Conclusão

Tentamos mostrar ao longo deste ensaio que a geoeconomia é uma subárea da geopolítica que vem ganhando importância na medida em que as grandes potências evidenciam o uso da economia – muitas vezes disfarçada de instrumento legal, como sanções – para atingirem objetivos geopolíticos.

Diplomacia da hipocrisia é o que se pode constatar das estratégias geoeconômicas tanto de Estados Unidos quanto da China. O interesse nacional sempre foi a pedra angular da política externa das grandes potências e os ganhos geopolíticos se tornam a meta natural.

Com efeito, Estados Unidos e China disputam territórios econômicos (HILFERDING, 1986) e buscam criar uma narrativa de acusação mútua e prática de neocolonialismo ou imperialismo econômico, a estratégia geoeconômica é apenas um pretexto para o exercício do poder das duas maiores potências mundiais da atualidade.

O fato é que, com as iniciativas de cooperação, empréstimos e criação de infraestrutura em países estratégicos, vem à reboque, camuflado, naturalmente, o interesse militar. Casos como o Djibuti, Paquistão e países africanos, ou mesmo latino-americanos, como a Venezuela, dão à China uma influência geopolítica relevante. Todavia, os Estados Unidos sempre se utilizaram do mesmo plano para facilitar seus interesses geopolíticos.

Referências

BARU, Sanjaya. Geo-economics and Strategy. *Survival*, v. 54, n. 3, p. 47-58, 2012.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means*. Harvard University Press, 2016.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. Unesp, 2004.

CHELLANEY, Brhama. Dangers of China's debt-trap diplomacy Disponível em: < <https://www.theedgesingapore.com/article/dangers-china%E2%80%99s-debt-trap-diplomacy> >. Acesso em : 18/03/2019.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

DE MEDEIROS, Carlos Aguiar; MAZAT, Numa. Geopolitics, Geoeconomics, and Development Strategies in the New Millennium. In: Development in Latin America. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. p. 89-122.

FIORI, José Luís. História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. Boitempo Editorial, 2015.

_____. Conspiração e Estratégia. INEEP, 22/02/2019.

GULLO, Marcelo. A insubordinação fundadora: Breve história da construção do poder pelas nações. **Florianópolis: Insular**, 2014.

HIGGINS, Andrew; BAKER, Peter. Russia Claims U.S. is Meddling Over Ukraine. The New York Times, 06/02/2014. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2014/02/07/world/europe/ukraine.html> >. Acesso em: 20/01/2019.

HILFERDING, Rudolf (1909). O Capital Financeiro. São Paulo, Abril Cultural, 1986.

JIANGTAO, Shi. Pentagon warns of global power play behind Chinese projects such as Belt and Road Initiative. South China Morning Post, 16/01/ 2019. Disponível em: < <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2182380/pentagon-warns-global-power-play-behind-chinese-projects-such> > . Acesso em: 05/05/2019.

KLARE, Michael. Resource wars: the new landscape of global conflict. Metropolitan Books, 2001;

_____. The race for what's left. The global scramble for the world's last resources, 2012

MELBER, Henning. China in Africa: a new partner or another imperialist power?. Africa Spectrum, v. 43, n. 3, p. 393-402, 2008.

PARKER, Sam; CHEFITZ, Gabrielle. China's Debtbook Diplomacy: How China is Turning Bad Loans into Strategic Investments. The Diplomat, 30/05/2018. Disponível em: < <https://thediplomat.com/2018/06/chinas-debtbook-diplomacy-how-china-is-turning-bad-loans-into-strategic-investments/> >. Acesso em: 20/01/2019.

Financial Governance in International Banking Regulation: Addressing incremental changes and emerging countries low mobilization

Lucas de Almeida Carames⁴⁹⁹

Abstract: Many recent efforts stemming from International Political Economy that analyze International Banking Regulation, in pre and post 2008/2009 financial crisis, stress the phenomenon of regulatory influence or regulatory capture as a main cause of unsatisfactory regulation as seen in Basel II and Basel III agreements. This paper seeks to dialogue with those interpretations, trying to analyze comparatively the conceptual framework that sustain them. Taking its focus to be the International Banking Regulation constructed at the Basel Committee on Banking Supervision, the paper's primary objective is to expose limitations and potentialities found in the field by considering how different approaches treat and explain the consolidation of Financial Governance, through influence and regulatory capture or other explanations. In a further effort, it seeks to reflect on how can those efforts be combined, criticized or adopted to deal with insufficient incremental changes on financial governance.

Key-words: International Financial Regulation, Financial Governance, Emerging Countries.

Introduction

The financial crisis of 2007/2008, originated at the most sophisticated and deep⁵⁰⁰ financial market, besides producing negative effects over the global economy, and international political reflexes, has also raised questions about the regulation of financial markets. Experts and public authorities of various ideological orientations⁵⁰¹ raised questions and critics given the failure of the pre-crisis regulatory framework. These critics followed the path of former warnings spread throughout the 1980s and

⁴⁹⁹ Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica – RJ – Brasil.

⁵⁰⁰ Financial Markets deepness is an important feature regarding the presence of secondary markets. It is of great importance and attraction for investors because allows them to move more easily from invested positions. The deepest the market the more efficient it is. Wall Street is the deepest financial market in the global economy.

⁵⁰¹ See Benoit (2008); Bresser-pereira (2010); Brunnermeier (2009); Brunnermeier et al (2009); Clark (2008); Crotty (2009); Farhi e Cintra (2009); Gowan (2009); Helleiner (2014); Wade (2008; 2009).

1990s IPE intellectual production. (Strange, 1987, 1988; Gill & Law, 1989; Arrighi, 1994; Helleiner, 1994; Chesnais, 1996; Tavares e Melin, 1997; Strange, 1998)

Expectations arose around the reforms of the International Financial Regulation (IFR), supposing deep transformations to the structure of the international financial system. These expectations reflected expert's accounts about unsatisfactory pre-crisis level of regulation, whose effects were observed in financial instability and in recurring crises throughout the 1990s.

Despite raised questions and expectations, the observed phenomenon in post-crisis financial regulation was incremental changes in regulatory agreements, especially in the Basel III Agreement⁵⁰². This fact, which is already object of analysis by specialized literature⁵⁰³, provides an idea of continuity with previous standards, bequeathing the nickname, suggested in Helleiner (2014), of the "status quo crisis"⁵⁰⁴.

Accordingly, since the crisis, financial regulatory agreements have been at the center of discussions in International Political Economy (IPE). Stemming from different theoretical traditions, the main preoccupation of works have been Basel II regulatory framework failure, as well as the insufficient regulatory outcomes observed in Basel III.

The lack of legitimacy, or the "democratic deficit", from pre-crisis neoliberal banking regulation⁵⁰⁵, as well as frustrated post-crisis solutions, has been explained by a significant part of the field as cases of regulatory capture. The general idea behind such interpretations is that national public authorities, responsible for structuring the

⁵⁰² The Basel III agreement is an international accord achieved at the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), attached to the Bank for International Settlements (BIS), in which new international regulatory standards for banks were defined with the goal of making the international financial system more resilient through reform and strengthening of capital and liquidity rules. (BCBS, 2011).

⁵⁰³ See Gill (2011); Helleiner (2014), and Pagliari (2012; 2013). Verdier (2013) has a different perspective with a positive account of Basel III achievements. However, he recognizes that the advances observed as incremental and within a path dependency by previous capital agreements.

⁵⁰⁴ It's relevant to highlight that Basel III brought about a change in the regulatory framework principle. The building of macroprudential mechanisms reflected the preoccupation with systemic risk, taken to be one of the main causes of the financial crisis, as well as the key failure of microprudential regulation as proposed in Basel II. However, many authors recognize the insufficiency of these later changes and the lack of discussions and transformations within the structure of global finance.

⁵⁰⁵ It's important to notice that the term International Financial Regulation is not interchangeable to International banking regulation. The first comprises the second and a few more topics of financial regulation such as Securities. Banking regulation, which is the object of this research, comprises only the rules that guide the activities of Banks. Examples of it are the Basel agreements (I, II and III).

world economy after 1945, have been losing power to private actors throughout financial globalization. In this scenario, private actors such as financial institutions, private companies, private groups and think-tanks, would've been using their financial, political and social resources as a way to steer public authorities to inscribe particular interests in governance processes.

Likely, researches on different topics of global governance follow a similar analytical path. They depart from the notion of diffusion of power and analyze their respective objects, generally resorting to the governance topic related institutionalism as the identifiable place of politics. These efforts can be inscribed in a perspective that analyzes the increasing importance of global governance after the globalization as a process of diffusion of power.

Guzzini (2012) draws attention to this point and how different ways of understanding governance produce diverse reflexes to defining the space of politics. Whereas the mentioned understandings tend to focus on the agency aspect of governance, searching for the authorities that render governance possible, such as the state or private actors (through a diffusion of power), other perspectives seek to explore the informal rules of the game and/or the rationality within governance standards, and yet others the influence of systemic structures. These diverse perspectives are based on different framings of the phenomenon and sometimes different concepts of power and, therefore, produce different accounts of the place of governance politics.

The solutions proposed and encountered in IPE's literature about International Banking Regulation (IBR) relates to a certain institutional design desired at the global level, or some kind of restriction to the authority of private actors. There is a tendency to think Financial Regulatory Governance as a technical political or institutional problem, demanding specific solutions rather than problematizing the whole purpose of the regulatory system to global finance and of global finance to capitalism.

Few perspectives account for how the rationality of international financial capitalism regulatory system influence the international regulatory outcomes, neither of how countries and institutions are made subjects into that game, and what are the real possibilities of creating a more democratic framework for regulating international finance.

In this sense, works produced in post 2008 crisis about international financial regulation, trying to deal with unsatisfactory regulatory standards, drawing from the disciplinary field of IPE can be organized within two general types of contributions.

Structural analysis as developed in Helleiner (2014) and Carames (2016), analyze IFR in post-crisis from a systemic perspective. These kinds of efforts comprehend IFR drawing from structural categories, such as the interstate capitalist system, or international monetary and financial systemic dynamics. They predict certain kind of regularities from departing concepts, and have the strength of emphasizing how systemic dynamics bring about International Financial Regulation from the 1970s onward.

However, they're characterized by the limitation of not grasping how specific political processes occurs, failing to comprehend the specific institutional or other processes dynamics that bring about regulatory standards. Therefore, they explain the *status-quo* maintenance, but have a hard time explaining change, leaving aside practical and direct possibilities that could lead to political change. They problematize politics in a systemic structural level, one of hard real political access.

The second type of analysis focus on the local⁵⁰⁶ politics of IFR. That is, the more restricted environments in which regulatory international standards are negotiated and reached. These efforts adjust their focus over micro-politics scenery, where actors deemed as pertinent relate: financial institutions, national regulators and supervisors, think-tanks, specialists groups, government officials, elected representatives amongst others.

Following previous theoretical preferences, local analyses strength is to allow focus over actors and institutions, recognizing and theorizing about their behavior, which helps to illuminate local politics and predict local dimension dynamics. Nonetheless, they vary on the isolation of privileged local spheres: domestic, international and transnational (HELLEINER & PAGLIARI, 2011). In spite of that variation, these analyses problematize more achievable or accessible political dimensions such as institutional spaces like the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), or highlight specific situations such as the public salience (PAGLIARI, 2013).

The main limitation from this kind of effort is its incapacity to connect the local political dimensions chosen to the systemic dynamics of international relations, or to political and economic international disputes. The resource of local analysis is the one to isolate the local sphere, what pushes them away from the capacity to consider how

⁵⁰⁶ Examples of local analysis are: Underhill e Zhang (2008); Tarullo (2008); Baker (2012); Lall (2012); Pagliari (2013); Verdier (2013); Tsingou (2015).

does power and wealth relations and systemic dynamics affect the given local sphere, or how such spheres relate.

The analysis that this paper develops, seeks, as its potential, the ability to discuss and investigate local politics dimensions while taking into considerations structural dynamics. It could facilitate the perception of political action towards the unsatisfactory regulatory levels, for it problematizes not only the agency of involved actors, and their institutional *locus*, but also the own regulatory system, as well as its relation to financial and monetary domination exercised by US as proposed by structural perspectives.

Therefore, following discussions over International Banking Regulation (IFR) in IPE, this paper seeks to present and discuss some of the main interpretations within the field, analyzing their potentialities and limitations as a means of contribution. It is defended that a perspective able to merge structural and local efforts through specificity could offer contributions about international financial governance, for it allows the grasping of different dimensions of power relations that sustains present regulatory banking agreements.

The publications analyzed here represent different theoretical perspectives and were chosen for their importance on recent debate, having been privileged those papers that summarize or represent the main approach of each author about the topic. It is important to notice that, the analysis doesn't pretend to exhaust interpretations within the field.

The text follows through four more sections. The first two explore the established interpretations of the mentioned phenomenon, separated between structural and local analysis. The third section seeks to take a reflection around those positions and offer a achievable approach towards financial governance. The last section concludes that the presented perspective could offer valid contributions to the comprehension of IFR politics.

Systemic Analysis

As aforementioned, structural analysis take the prerogative of, departing from a broad, totalizing category of analysis, to develop theoretical analyses about diverse local facets. In the case of IPE analysis of IBR, this movement represents the comprehension of international relations from theorizations of the international monetary and financial

system, the productive and financial structure or the unequal development in which the fundamental opposition of center x periphery appears.

Nevertheless, this kind of analysis has, as its origin, structural interpretations following 1980s discussions that are related to IPE consolidation in Anglo-Saxon academy, following contributions of, amongst others, traditional authors such as Robert Cox (1981), Keohane (1988), Susan Strange (1988), Gill & Law (1989), Gilpin (1989), Gowan (2003) and Fiori (2005).

The mobilization of a systemic analysis to comprehend the IBR governance phenomena, in special the *status-quo* maintenance, has as its most influential effort the work of Eric Helleiner, “The Status-Quo Crisis” (2014).

According to the same author, the *status-quo* result was associated with US Structural Power (Strange, 1994) and the Federal Reserve stabilizing agency in the international monetary and financial system right after the crisis. The US central bank performance as lender of last resort, coupled with stabilizing effects of US power structures, encouraged the system to move towards recovery. Concurring to this effect, there were interventions by different national political authorities in favor of the return to normality and against the disintegration of financial markets.

It is believed, in this sense, that there was maintenance of the status quo regarding the relations of power and wealth that underpin the international economy functioning, the background on which political relations surrounding international financial regulation are based. In the more informal and critical words of Jonathan Kirshner:

High finance, drunk on systemic risk, drove its Maserati ever more recklessly until it inevitably crashed, totaling the real economy. Inside the car, the seat belts held and the airbags deployed. Emergency crews rush to the scene. Climbing from the wreck, finance dusted itself off and expressed regret about the unforeseeable accident. Its government-sponsored no-fault insurance promptly provided a shiny new replacement. As public officials tossed over the keys, they gently asked if a bit more care might be taken on the roads, a request barely audible over the sound of screeching tires. The system worked especially well – for some. (KIRSHNER, 2015)

Moreover, the analysis developed in Carames (2016), follows a similar path. Although it seeks to address IBR in its historical course, seeking continuities among regulatory standards, it comes up against the inability of systemic analysis to explain a phenomenon that demands greater specificity from analytical instruments. It's not

possible to explain *status-quo* or private influence over Basel II without resorting to local *ad hoc* analysis.

There is the recognition of a deficiency in structural analysis to grasp involved agents processes of preferences constitutions throughout banking regulatory standards negotiations and setting. Therefore, there is a limitation within systemic structural approaches to proportionate a satisfactory local account of the international banking agreements construction.

Structural analysis have the prerogative of distancing from specific economic, political and cultural processes in order to concentrate on considering material and/or ideational aspects responsible for structuring the positioning of these same processes in totalizing efforts.

This choice is reflected at the political problematization produced. Although the analysis found in “The Status-quo Crisis” represents a sophisticated contribution for shedding light at international monetary and financial system functioning and its relation to the structural power enjoyed by the USA, it produces a structural problematization. It, therefore bequeaths to political action, or propositions for it, references of a globalized political space, and a medium or long term duration in what relates to political time. There is, thus, a difficulty in dealing with change/transformation because structural interpretation is closed in itself.

Likewise, what structural analysis such as Helleiner (2014) and Carames (2016) problematize are either unachievable, given the imperative of structural mobilization, or a distant glimpse of effective realization because of the long duration time projection. It doesn't mean, however, that those realizations are impossible, but it's not practical to depart from the structure as source of political action when there are different political demands and opportunities for actors with mobility capacities within the political horizon.

It's not the case here of condemning structuralism or to deem its politics impossible, but to problematize the potentialities and deficiencies present in totalizing analyses. The intention of this paper is to problematize specific processes, combining idealist and material local factors inherent to standard setting with the dynamic consideration of systemic elements and effects. The comprehension of which stand on the structures of power and wealth present in international relations.

Local analyses: Neorealist, Path Dependency, Relational Capture, Structural Capture, and Club Governance.

Local IFR studies that emerged in post-crisis have as common procedure the isolation of a sphere of analysis in order to apply theoretical IR/IPE or Political Science insights. They define their approach, in this sense, highlighting variables in which sphere is considered as most important for the object studied: domestic, international or transnational (HELLEINER & PAGLIARI, 2011).

Diverse theoretical applications are observed. In the works here revised, different theoretical IPE traditions appear, such as transnational class from the Amsterdam School⁵⁰⁷, Cox's (1981) "state-society complex", Historical institutionalism and Ben Cohen's realist IPE.

As a common ground, these analyses recognize a process of power diffusion occurring from public to private authorities in global finance. Despite different conceptions of how that came to be, the understanding is that the financial globalization produced an impact of empowering financial institutions and the efficacy of their strategies, such as domestic lobby, think-tanks influence, relational and transnational influence.

Another aspect shared is that, following the sphere of analysis definition, they start by recognizing which are the political actors inserted in the scenario, classifying and defining their possible rational behavior. This way, local approaches shall proceed by how does financial institutions, government officials, elected representatives, members of bureaucracy, and other pertinent actors move within the chosen sphere. This renders a governance comprehension that takes order as result of those agencies, leading to an institutional political framing.

Moreover, what this part of the text will explore is how those analyzes were grounded on relational and structural power concepts, and how they fail to explain, without institutional resources, the convergence observed between banking regulation, financial institutions interests and US preferences with regarding the maintenance of financial globalization path, reinforcing Wall Street – Dollar centrality. There shall be presented, therefore, the realist, path dependency, regulatory capture – divided in relational and structural – and club governance approaches.

⁵⁰⁷ Van der Pijl (1998); Van Apeldoorn (2002); Van Apeldoorn & de Graaf (2012).

Realism

Realist assessments depart from the interstate context, making reference to dominant States' exercise of power in international finance. Authors like Daniel Drezner and Ethan Kapstein relate to this tradition. Drezner (2007), according to Helleiner and Pagliari (2011), emphasizes that State power at the negotiation of financial regulatory standards derives from the relative size of its market. The US has the largest financial market, and the European Union, after completing its regional integration, appears as the second largest power of this type. In this sense, both have, in theory, the ability to exert influence over the construction of regulatory standards by bargaining access to their markets.

Drezner's (2007) states that the foundations of financial regulation were developed by major countries in small groups, using their market power to ensure international adoption. The institutional spaces used for this imposition were notably the BCBS, as well as the Financial Stability Forum, precursor of Financial Stability Board, created in 1999 by the G7.

One of the most recognized and influent interpretations about Basel I agreements, Kapstein (1992) highlights how did central bankers from the US and UK narrowed down multilateral negotiations through a bilateral agreement.

According to the author, central bankers from US and UK found themselves in a convergent and cooperative position following the Mexican debt crisis effects and multilateral cooperative dilemmas. Facing difficulty to advance multilateral negotiations at the BCBS, because of the diverse regulatory frameworks throughout the countries, the aforementioned authorities agreed to follow a convergent regulatory path that would be acceptable given their domestic demands.

Setting a minimum capital requirement for financial institutions operating internationally was the first step towards dealing with the debt crisis demand, around, which converged the rest of relevant national authorities.

According to Kapstein (1992), bargaining the access to their markets was a decisive move, as central bankers from other countries wanted to prevent their national financial centers and institutions losing competitive ground *vis-à-vis* New York and London markets and institutions:

Recognizing that any new domestic regulations would have been politically unacceptable in that they would have placed American banks at a competitive

disadvantage, especially vis-à-vis the weakly capitalized Japanese banks, the group struck a bilateral bargain with officials of the Bank of England. Facing the creation of an exclusionary zone, the other G-10 central bankers who met regularly in Basle then had no choice but to negotiate a multilateral deal and agree to subject their banks to a uniform capital adequacy standard. By 1988, the Basle Accord, which has been hailed as a landmark in international financial regulation, had been reached. (KAPSTEIN, 1992: 285-286)

Hence, Kapstein's (1992) conceptual resource makes reference to a relational power concept, which allows to comprehend how did the US and UK impose, to the rest of the relevant national authorities, their preferred regulatory position. This analysis problematizes the prerogative of major markets to articulate its weight, restricting access and forcing others to take a standard which was made to "level the playing field" in international finance.

Political Economy and Path Dependency

Critically opposing to this kind of analysis, Pierre-Hugues Verdier (2013), proposes an interpretation based on historical trajectory analysis, focusing on political and economic matters to explain international financial regulatory standards. His stated intention is to counterpose and dialogue with rational choice theories.

Thus, he devises three groups of actors that have influence over standard setting in IBR: National regulators, financial industry and major powers governments. Each exerts its kind of specific influence, has a generic set of interests, behavior patterns and resources that may allow effects over IBR.

The first group is characterized by its tense relation to national legislature. Usually members of regulatory and supervisory State bureaucracy, their authority in changing and modifying rules is connected to legislative power. The modifying and functioning prerogative, creation or destitution of agencies, together with the difficult mission to evaluate and supervise regulatory practices creates a complex environment.

Private interests as well their preference to maximize discretion, to insulate themselves from domestic pressures and to flexibly "navigate" policy demands from the legislature, move their standard behavior. Such behavior imposes significant constraints on their ability to fulfill international commitments and impede cooperation in some areas of IFR (VERDIER, 2013: 1430).

Financial industry's role, by its turn, is discernable by constant search of political influence over legislators through lobbying, financial endorsement of candidate

campaigns in tune to industry preferences, and even public persuasion campaigns. Regarding their preferences, Verdier (2013: 1434-1436) raises three initial hypotheses about the objectives of the financial industry. Its involvement towards financial regulation seeks reforms and standards that are not of expensive implementation; They favor reforms that broaden access to foreign markets, since the business model requires intensive exploitation of the international market; and they have a constant wish to benefit from advantages gained by financial sector centrality and importance over other sectors of the economy.

The third relevant actors' category are the Great Powers. The author highlights these countries active policies relevance's towards standard setting, which the best examples are the US and the episodes of Basel I, Basel II and IOSCO.

However, the author, doesn't explore the possibility of Great Powers working accordingly to their markets strategic interests or favoring the maintenance of their currencies international power/position. He underscores more short and medium term direct interests such as fighting tax evasions, money laundering, terrorism financing, while the only interest connected to the International Politics disputes is the control over groups and hostile regimes financial access.

Hence, Verdier (2013) proceeds through a political economy analysis of IFR. His focus is historical and take political variables, such as the main actors negotiating regulatory standards, their preferences facing known challenges, but also their economic preferences in relation to regulatory easing or tightening. His interpretation draws from path dependency, which he utilizes to explain why there is no emergency of formal standard regulatory agreements, as observed in other governance topics:

As a result of the historical development of IFR, each of these actors occupies a powerful position in the current system. Therefore, they have incentives to resist the involvement of new institutions and actors that might challenge their position. Instead, they prefer to rely on strategies of "institutional layering", adding new informal bodies with limited authority and autonomy to address new problems on and ad hoc basis. Thus, a heavy burden of inertia weighs against the creation of stronger cooperation mechanisms. In addition, the current system is relatively effective at achieving other potentially desirable objectives that are of less private concern to these actors. (Verdier, 2013: 1437)

The main dialogue that the author proposes, and from a critical point of view, is to rational choice theories that affirm that the results observed in IFR field comes from Great Powers preferences. The author's criticism is clear. It seeks to highlight how emergence of Transnational Regulatory Networks were the product of specific

circumstances and that once a certain type of solution was created, other dilemmas followed the path of dependent trajectory.

This paper's proposal values elements raised by the author. The political and economic interest of relevant actors, the diverse circumstantial impacts that helped shape the structure or system of IBR. However, it seeks to go further on the comprehension of the phenomenon, looking to problematize the governance rationality and explore the connection between local and structural politics.

Public Saliency

In a similar effort, Stefano Pagliari (2012; 2013) assesses IBR local politics from what could be classified as a Political Science perspective. His analysis focuses on major powers domestic dimension, particularly Europe and the US, recognizing that the political local dynamic is under the influence of an exceptional phenomenon brought by the crisis. The Public Saliency of regulatory discussions.

The author, thus, proposes to analyze the political sources of an historical transformation in international financial markets governance observed since the Global Financial Crisis. The shift in Public – Private divide regarding the source of authority controlling and regulating financial markets is emphasized, a movement that goes against the consolidation of market discipline as a fundamental pillar of market stability as defined throughout the 1990s.

In this sense, his research proposes to answer why "(...) the international regulatory response to the crisis led to a significant expansion in the perimeter of state-based regulation" (PAGLIARI, 2013: 1). To do so, the author takes considerations of political science, and brings as a contribution to the previous literature, the perception of public saliency of financial regulation importance in the US and EU domestic policy agenda.

Financial crisis negative impacts raises the public attention towards financial regulation. Media, population and interest groups attention beat the highly technical complexity environment that characterizes discussions and the usual consequent marginalization on the public agenda of this subject. Public scrutiny is broadened, therefore, as causal relations between regulatory framework and crisis effects are exposed.

There is, thus, a transformation in the political environment surrounding standards definition. Elected officials get incentives to take on popular demands. Financial industry sectors are impacted, preferring regulatory solutions that do not involve public power involvement in their business, taking the self-regulation path.

High publicity themes tend to present greater convergence between public preferences and practical policy outcome than issues of low relevance at the time of public discussion and definition. Saliency favors the definition of a "region of acceptability" to certain policies. It also induces political agents to instrumentalize discourse around fashionable themes in order to take political yield, what impacts on the type and level of convergence towards public interest.

Indeed, according to Pagliari (2013: 94), professional politicians will delegate issues of lesser public relevance to bureaucrats and specialists directly involved with them. In particularly complex issues such as financial regulation, politicians will try to reconcile complex incentives perceived in society by offering procedural rather than substantial solutions in face of experts. These, in turn, will try to extract the maximum opportunity in terms of budget and transformation through high dedication to the topic / problem.

Moreover, public saliency effects may also be indirect, favoring circumstantially specific groups orbiting around the theme. Major theme relevance, therefore, may damage influence enjoyed by specific groups, because it increases the number of different groups involved, even that they're not directly connected to the questions raised. The saliency, in this sense, favors, in thesis, *status-quo* transformation⁵⁰⁸.

Despite careful analysis, Pagliari (2013: 110-112) performs an important reflexivity exercise. He stresses five points recognized as: "(...) some important limitations of this argument as an explanation of international regulatory change."

⁵⁰⁸ According to Pagliari (2013: 101-103), there is, in this phenomenon, however, a temporality component. The advent of public saliency in complex topics that were of low popular scrutiny, originated by endogenous stimuli (interest groups, militants, articulators) or by external shock, have a certain useful life. That is, theme publicity and attention paid to it by general public opinion tends to fade over time. People get bored with the subject, lose interest or quickly get involved in new affairs. In this way, pre-discussion phase of legislation and the implementation phase will be ignored, or monitored without the same level of scrutiny. Policymakers will, thus, enjoy greater freedom for implementation.

The first is that the study focuses on showing how salience affects politicians' electoral incentives, a mechanism that, according to the author, is the main means by which public opinion can define regulatory policies. Thus, it has limited analysis as to how other mechanisms are used as channels of influence.

Second, electoral incentives are not the only factors contributing to legislative and executive representative's position definition. Other factors may play a role, such as the position of elected politicians with well-defined preferences, or the level of expertise for affirmation of one's own opinion. However, the author emphasizes that these "experts" are few, with the majority legislatives being agents who will base their positions on "proxies" such as regulators, financial institutions or media and academia experts.

Third, the analytical framework focus is domestic, which precludes extrapolations for the international. Furthermore, it aims to understand elected officials preferences or positions, not the formulation of an external position of the cases analyzed. Fourth, the degree of influence that public salience will have on politicians is not fixed. Variations in different domestic environments, political parties and national political contexts as a whole (proximity of elections, type of government or group in power) will be found.

Fifth, the domestic model does not analyze how institutional variations observed in different domestic contexts affect the role of public opinion in defining behavior of elected representatives and other actors.

A few remarks may be raised towards other limitations found in this approach. The fact that the author takes into account a concept of relational power, and is concerned only with direct relational agency leads him to ignore the possibility of the second face of power manifesting itself⁵⁰⁹. That is, the possibility of an agent like this "expert" acting in a way to control the political agenda of the Legislative, barring reformist guidelines.

At the same time, as already mentioned, the conceptual choice takes the order analysis as a result or equation of relevant actors agencies. This kind of analysis has as its strength the ability to stress actor behavior in relation to the context of other actors actions, consolidated institutional or procedural checkpoints, the kinds of direct relation among actor, amongst other aspects. However, it fails to perceive what are the informal

⁵⁰⁹ For a discussion on the faces of power please see: LUKES, Steven. Power: a radical view. Second Edition. Palgrave MacMillan, New York. 2005

rules that permeate order, which, in fact, conditions actors' behavior, and that represents a specific rationality of power that guides the political scenario.

Hence, while this approach may answer specific questions on the local political scenario, especially regarding the actors participation and behavior, it can't explain why the shift in the Public-Private falls within a certain technical/ideological/political structural preference, that helps maintains the status quo in the IFR.

Regulatory Capture

Regulatory Capture analysis became common in IPE throughout the post-crisis momentum. Here are outlined three important perspectives based on diverse theoretical departures that, nonetheless, fall within not a big distance from each other in terms of defining the scope of politics and change of IBR. Underhill & Zhang (2008) depart from a realist IPE approach (Benjamin Cohen), while Andrew Baker (2010) has a more radical Gramscian influence (Robert Cox), and Ranjit Lall stems his interpretation from historical institutionalism. The selection of works stems from the recognition of their impact and importance to the discussions fostered within the field. Also, these works represent three different theoretical takes to analyze the same phenomena.

Underhill & Zhang (2008) recognize a tendency of diffusion of power in the international monetary and financial system. Stemming from Benjamin Cohen's account⁵¹⁰ about the diffusion of power on the monetary realm, they will expand the argumentation towards the domain of financial markets, arguing that there has been a diffusion of power towards private actors.

Their claim is that private markets agents had a significant enhancement of their power in the last decades (going back from 2008), as their participation and influence over a series of international processes have strengthened.

Accordingly, the process of financial globalization originated and driven by States authorities, has defined an alignment between financial governance and powerful private financial groups, pushing the first from public democratic interests⁵¹¹. This governance deficit, evident in the difference and alienation between public interests of most nations is one of the main paradoxes of the current capitalist interstate system

⁵¹⁰ COHEN, Benjamin J. "The international monetary system: diffusion and ambiguity". **International Affairs**. 84: 3. May 2008.

⁵¹¹ Democratic Deficit here represents the lack of legitimacy from the standpoint of the diverse exclusions portrayed as the result of blunt financial crisis throughout the globe, and inconsistent regulatory measures adopted.

configuration, leading to: "The prevalence of private interests in rule-making processes undermining the establishment of an accountable and legitimate financial order." (UNDERHILL & ZHANG, 2008: 536).

Therefore, the analysis points to a shift of power from public to private actors in global financial governance. It highlights the ideational factor, pointing to an influence from the Institute for International Finance (IIF) after the initial movement within the BCBS to reevaluate and complement the Basel I agreements. (Underhill & Zhang, 2008: 544). The pressure was made through the publication of documents and papers, and achieved the goal of forcing the BCBS to review their first proposition to reformulate Basel. As a result, there was a more close consideration of the arguments made by the financial private sector:

A well-circulated and authoritative paper by Dimson and Marsh argued that such mechanisms were more effective than the committee's proposed approach, and this added to the pressure to revamp the proposal. Two consecutive new consultative documents embraced the approach advocated by the IIF. The pressure had worked; but the committee's new and soon to become formal interlocutor was hardly representative of the range of interested parties which would be affected by the amended accord. There was no emerging market representation in the BC [BCBS], and the process did not extend beyond the traditionally close relationships between banks and regulators. (UNDERHILL & ZHANG, 2008: 544)

As one is able to see, the agency of private actors in creating IIF, and this think-tank/pressure group agency in participating or creating discussions around banking regulation are perceived as the fundamental aspect in defining regulatory outcomes close to the interests of major financial institutions

Hence, the analysis focuses on agency at the governance of banking regulation. They access it from the perspective of diffusion of power, taking the public authorities to be under the influence of private organized initiatives. As the efforts are made at an institutional level (the BCBS), politics, then, is placed within that context. To solve the regulatory capture that prevents a more democratic and legitimate global financial order, thus, what the authors propose are institutional solutions to strengthen the input phase of the negotiating process at the Basel Committee:

One obvious solution to the problem lies in the enhancement of constituency representation in global financial processes through a range of principles, such as broadening membership for the Basel Committee or the IOSCO Technical Committee. (...) By pooling sovereignty and attenuating the raw exercise of private corporate power through cooperative financial governance, enhanced representation and commensurate improvements in accountability can alleviate some of the legitimacy deficits at the same time as helping individual states to confront the tensions created by financial globalization. (UNDERHILL & ZHANG, 2008: 553)

Structural regulatory capture

Closely, in Andrew Baker's (2010) analysis, the financial regulatory capture occurred parallel to the globalization process, especially the financial boom of late 1990's. Following Simon Johnson's cues he highlights how the deregulatory process of finance and the associated growth of US and UK financial sectors evolved in parallel to the growing influence of bankers within changing administrations of those countries governments.

The "originate and distribute" model oriented to riskier and more lucrative operations based on sophisticated financial instruments such as CDS (credit default swaps), MBS (Mortgage-Backed Securities) and CDOs (collateralized debt obligations) endorsed the arguments of bankers for lower capital buffers and confidence on internal risk models and market efficiency.

At the same time, the boom in finance in those countries was associated to economic success, which led to political triumph and stability of elected officials, a pattern characterized by an intertwined relation with the financial sector through lobby and resources for campaigning. Baker (2010) emphasizes that these were pro-cyclical processes:

Bankers were able to justify astronomical salaries and bonuses based on the profits generated by their supposedly innovative, sophisticated investment strategies. In such a climate of euphoria, and with so many powerful voices making the same arguments, underpaid and under-resourced regulators felt unable to speak up and proclaim the boom unsustainable. In this respect, regulatory capture in the financial sphere was an inherently pro-cyclical phenomenon, with significant intellectual and psychological elements. Financial regulatory capture and the financial boom of the 2000s coexisted in a mutually dependent life-cycle. (BAKER, 2010: 649)

Baker (2010: 650-651), thus acknowledges regulatory capture to be a case of "a specific international state-society complex". This drawing on Cox's (1981) theoretical ground goes further to analyze multilevel regulatory capture as constituted by four overlapping and complementing mechanisms: "(...) the concentration of material resources and direct lobbying; the political salience and inherent pro-cyclicity of financial regulation; revolving institutional doors; and intellectual and cognitive capture." (BAKER, 2010: 651)

In this sense, his analysis sustains that the 1990s and 2000s were locus for a political empowering of bankers through intense campaign financing. Stemming from their huge wealth gains, these bankers were able to position themselves as a financial oligarchy, lobbying for desired regulation in domestic constituencies, which would later influence transnational negotiations through the positions of US and UK governments.

The lobbying scenario is complemented by the lack of salience of financial regulatory discussions within domestic societies, not to say of international society. As financial regulation is a specific topic with technical barriers to the larger public, there is a regular public disinterest with the theme, especially when financial markets are booming and national economies go regularly well without blunt financial crashes.

Revolving doors and institutional design also played an important role in Baker's (2010) account of regulatory capture. Revolving doors is a reference to members of regulatory agencies and government officials that take a "Washington-Wall Street corridor", shifting jobs between the regulated and the supervisors. Consequently, the design of banking regulatory politics is perversely arranged in a way that it fosters the reproduction of bankers' interests and world views. The possibility of careers in the private sector steers the expectations of regulators to converge to private interests, blurring the private – public distinction and: "(...) creating genuine like-minded financial transnational policy communities." (BAKER, 2010: 653). Moreover, the institutional designs of regulatory governance forums favors US and UK officials dominance, privileging interests of financial institutions from the major financial centers.

Baker also identifies the intellectual reflexes of the crisis as to be the most blunt towards the Regulatory capture in which the international financial regulation has been inserted during the last 20 years. The rejection of the efficient market hypothesis and the discredit of the microprudential regulation as the sole mechanism of markets safety and its substitution by the macroprudential regulation represent a significant change.

However, the author also emphasizes that the macroprudential regulation alone is just a technical solution to a regulatory failure. In the bigger picture of capitalism, the regulation of finance spreads beyond the financial sector: the productive sector, government interests, family credit are all touched by the dynamics of finance.

Therefore, what Baker claims is that there is no: "(...) reordering of political and social relations, or for new social pacts, and it does not propose an alternative growth model." These points are of importance because the deregulated finance and its boom

in industrialized countries that happened in the last 20 years (especially US and UK) are an important pillar of those countries political and social arrangements. They supported and were sustained by other dynamics, and that includes the international political sphere as well.

His remedies for such a diagnostic go in the direction of trying to limit revolving doors through legislation, improve the institutional design by enhancing country representation, praise the macroprudential consensus as a way of limiting cognitive capture. However, it is important to state that the author find potential transformations unlikely to happen. His theoretical choice to comprehend political economy in a wider sense, with political and social ties, makes him uncomfortable in admitting change, as the following passage demonstrates:

It therefore becomes difficult to conceive of how financial regulatory capture, similar to the sort we have witnessed during the 1990s and 2000s, could be prevented without a radical overhaul and reduction of 'financialization' in both US and UK society. In this respect, Anglo-American elites face serious disincentives in retreating from financialization, securitization and the access to credit and housing finance that has flowed from those technologies, because these processes have become integral elements of the social and welfare settlements in these societies, and politicians and public alike will be reluctant to roll them back. (BAKER, 2010: 655)

In his terms, Lall's (2012) account of regulatory capture starts by criticizing the framework developed by Mattli and Woods (2009), which emphasizes the **institutional** context and "supply-side" conditions such as drafting, implementing, monitoring and enforcing rules. His critique goes in the direction to insert the variable of time in the analysis:

It [Mattli and Woods framework] neglects key *temporal* dimensions of regulation that are central to any understanding of process-related politics. Creating rules is a cumulative process that unfolds over time and it is only by drawing out the causal implications of timing and sequencing that we can understand the full range of factors contributing to different regulatory outcomes. (LALL, 2012: 616)

In Lall's (2012) understanding of regulatory processes, time occupies a central role in determining regulatory capture, because of the nature of the rules creation procedures that are based on time schedules and sequencing. As the drafting of rules is a bargaining process it will reflect the preferences of those that participate in it. The importance of time stems from leverage provided by 'first-mover advantage' in critical points of the bargaining process, as well as from the increasing cost, as time goes by, of change in already defined policies (paths).

His analysis points to a big role played by the Institute for International Finance (IIF), powerful interest group based in Washington, D.C. that represents major European and US banks. This group made itself influent exploring personal relations between its leaders and BCBS directors. It was able to influence discussions departing grounds that would lead to Basel II even before negotiations started: "Before negotiations had even been initiated, the institute had established a new body, the Steering Committee on Regulatory Capital, specifically to advise the Basel Committee regarding the drafting of Basel II." (LALL, 2012: 619).

The authors analysis suggest that, as pioneers in the process leading to Basel II, major international banks defined initial provisions in a way that became increasingly difficult to reverse in advanced stages of the discussions. A regulatory capture base on lack of transparency:

The Basel Committee of 1999 to 2004 had one of the worst records of all international standard-setters in terms of transparency, representation and accountability. The Committees meetings (which occurred four times per year) were closed to the public, with no record of who was present, what was discussed or which outside interests were consulted. Further, the Committee only included representatives from the G-10 countries, despite consciously creating global standards. (LALL, 2012: 619)

Another point raised by the author is the importance of conflicts played at the domestic arena of states, rather than a focus only on interstate conflicts and bargains. But the main contribution of Lall's (2012) to the discussion around regulatory capture is the stress of personal contacts within the regulatory community that allow big financial institutions privileged information about the regulatory agenda. (LALL, 2012: 618) In his view, this kind of information, gathered through personal connections can be of further importance than market share and material resources.

His advises for future efforts to revise capital adequacy are simple. To maintain distance between supervisory bodies and the banking industry, as well as to reduce to the minimum information asymmetries (Lall, 2012: 633).

Club Governance

Eleni Tsingou (2015) innovates on the interpretation of rules definition in global finance. Influenced by IPE literature on transnational elites and their importance for contemporary capitalism, such as Van der Pijl (1998), Van Apeldoorn (2002); Van Apeldoorn & de Graaff (2012), the author proposes a conceptual refinement to deal with

IFR. Her analysis points to the importance of investigating a transnational policy community which operates in a club dynamic and have influence over the definition of regulatory standards.

In this sense, she explores how has the G30 been able to hold a prominent place in regulatory battles, having assured several private sector victories, while obtaining good reputation among finance practitioners, making itself a comfortable environment for members from private and public sectors to interact.

According to the author, the G30 is a group containing transnational political class members and has a “club governance” mobilization towards financial governance discussions. Thirty members compose the group. Owners of experience and prestigious credential in the economics and finance realms, they are usually associated or affiliated to national regulatory authorities, supervisory agencies, international organizations, big financial institutions and influent Economy university departments.

The main argument is that G30 members, despite having diverse filiations and circulation amongst other groups, find in this particular *locus* the dynamic in that public private distinctions are diluted in favor of a pattern of interaction based on members as individuals, dissociated from their careers changes:

The club concept goes beyond transnational communities as bound together by scientific agreement or aligned through ideological affiliation and material interest. Clubs focus our attention on specifying the actors, their motivations and the mechanisms that lead to consensus on specific governance issues and policy options. The club is not an abstract analytical construction; rather, it is a concept developed from the 80+ interviews with stakeholders in the financial policy community over a 12-year period. (TSINGOU, 2015: 226)

The analysis proposed by the author, however, doesn't conform to transnational traditional analysis, with the relational role played by transnational interest organizations within the processes of standard setting negotiation. Her concern lies on considering the ideational dimension, as well as the effective impact and organization taken by this elite to keep influence over the course of years.

The role of the relations amongst members/participants, based on the resource to isolation and profound knowledge over financial operations are, in this sense, most important for regulatory capture. Over time, the community formed fosters knowledge construction and reality interpretation based on its cohesive distance from other potential variables:

Non-state authority in global finance rests primarily on three sets of sources: expertise, material resources and the power of ideas. Expertise and specialist knowledge have long been seen as central to the governance of financial markets where innovation entails the continuous development of new and complex products. (TSINGOU, 2015: 228)

The clubs, according to the author, allow members to isolate external pressures, creating a safe environment. Admissions are safely made by participants themselves based on rules of entry that obey values of prestige and positioning. The result is greater autonomy of elites, since traditions and well defined objectives are not relevant. What holds the club or elite together is not ideology. Discordance and heterogeneity of ideas can and do occur, as well as public or private provenance. However, affinity, sense of prestige, tradition and status maintains solidarity present in the recognition of social equivalence.

In this sense, the club governance approach allows the author to move away from a macro analysis, which considers the relations between the different instances and bureaucracies as different variables and with formal or politicized connections to a micro, in which the agents trajectories and interactions within, around, and through formal instances gain meaning.

That means dissolving lines that would separate agents from distinct spheres, that in reality work towards regulatory convergence. In dealing with IBR and its peculiar standards evolution in face of recurrent crisis, this instrument of analysis proves to be a valid resource from comprehending contra intuitive phenomena from the structural global economic perspective or even local IBR analysis.

The G30 transnational political community, thus, refers to an officials group, from public or private origins, that demonstrate cohesion around a specific topic/theme. Members biography points to similitudes in education, training and professional progression. In spite of maintaining domestic links and identifications, the recognition of transnational bonds and identities predominate (TSINGOU, 2015: 232).

Tsingou's (2015) perspective, therefore, assumes the concern with transnational influence and capture, but it does so from this political community that is able to insulate itself from domestic demands and acts through isolation, semi-institutionalization and "arcane" financial knowledge.

Indeed, the group's position of influence can be seen in the controversial issue of derivatives over the counter. The "Derivatives: Practices and Principles report" (G30, 1993) has become a benchmark in the study of over-the-counter derivatives, consolidating private influence with the promotion of its interests in a complex and controversial subject in financial regulation area. The report argues that over-the-counter derivatives would not require specific regulatory treatment because they were already under risk control from financial institutions' own models and that, combined with good operating practices, would provide adequate operating frameworks.

In practice, this meant that financial institutions could exploit profit opportunities present in this market, leading to leveraged operations, based on confidence that derivatives diminish and spread the risk across the financial system.

Thus, Tsingou's (2015) argument is that this ideational influence is justified by social proximity between members of private institutions, public authorities and academic references. The legitimacy preponderance of private analysis is built through the argument of practical experience, expertise on the subject, prestige and, not least, confidence in these ties to foster complacency of private agents when facing regulatory frameworks.

G 30s positioning on this matter enjoyed a character of neutrality, expressed in the positioning on the Derivatives report, recommending best practices and conducts but without assuming specific regulatory bias. According to Tsingou (2015: 242), this practice of offering support, rather than seeking protagonism, was an asset to establish a regulatory precedent:

The G-30 report was essentially a private initiative. There was no delegation or official prompting to deal with the topic. Interviews with members and private sector bankers who were active in the 1990s confirm that the effort stemmed from a desire among the transnational policy community to retain control of the agenda and maintain the regulatory status quo. The principal financial firms, especially J. P. Morgan, made public their risk management models (RiskMetrics), earning good will for sharing expertise with competitors. The G-30 study made the case that the private sector had the know-how, capacity and incentive to self-regulate. Key to this was that the proposed standards went further than established practices and were demanding on financial institutions. (TSINGOU, 2015: 243)

Thus, the solidarity of interests construction within this Group corroborates the other analyzes of influence and regulatory capture presented, although the mechanism highlighted is different. In fact, the mechanism presented by Tsingou (2015) of club governance is a relevant contribution to the field because it allows comprehension, with

appropriate methodology, to how does influence and regulatory capture occur in a less relational and more contextual way.

In this sense, "club governance" usefulness is justified by the possibility to explore the process of identity formation associated to international banking regulation universe and, by extension, involved agents interests and preferences. It is also justified by the opportunity to verify mechanisms through which elite members hold increasing transnational solidity and power.

Hence, this type of approach provides insights into the mechanisms through which regulatory capture and influence occurs. It's important to stress that influence in this case isn't described as relational, but contextual, proving it an original and relevant source of analysis. However, as it stresses G30's influence, it problematizes that specific transnational space as the *locus* of politics, rendering possibilities of change to occur within the groups preferences.

So What? A theoretical approach to international banking regulatory governance

As the last parts intended to explore, analyses of regulatory capture in IBR don't usually transcend it's governance focus into considering the deeper picture. There are no accounts to how the consolidated governance relates to structural prerogatives such as the dollar hegemony and Wall Street place as major international financial center. There is also not much account to the rationality or informal rules of the specific political order.

That happens mostly because of the compromise made by local analysis in defining a local sphere, a deed that limits their capacity to link to systemic politics. Thus, they operate through recognitions of agency stemming from concepts of power that are either relational or in the case of Baker (2010) structural. These kinds of concepts are able to analyze where the agency has taken place, that is, which actor took which resource in order, within a given sphere, to undermine other actor's efforts or to impose a certain agenda, as in the case of major financial institutions from industrialized countries. Or, in the case of structural power of US and UK elites, to set the framework of decisions of the other actors.

Nonetheless, the politics framed by those interpretations are similar in resenting to agents within the devised structures to reform the institutional setup. Even in the case of structural power, what could be done would be to regard the powerful as responsible for insufficient and incoherent regulation.

There is little reflection about strategic action, not institutional, but also for agency outside of institutions that could help make unstable the political insulation, the cognitive capture, the own rationality of domination lying in those institutions. As some of the authors emphasize, there is a clear lack of legitimacy, or democratic deficit, at the governance of banking regulatory standards, but little has been done in order to conduct the order to a less exclusionary stabilization.

In the view developed in this paper that stems from not problematizing the financial governance from a combined perspective of systemic and local, material and ideational elements that ought to be resolved through the resource of historicity.

Jacqueline Best (2005) is an author that deals with a similar problematic in her work examining the Bretton Woods collapse. While discussing the importance of ambiguity to international negotiations, her theoretical reflections shed light to important aspects of the merging proposed in this paper. The importance of how systemic power disputes relate to the governance achieved in Basel agreements is a starting point:

How would such a power-based analysis understand the history of financial governance? It would look, above all, to the interplay of interest and power, emphasizing not the functional role of different regimes but rather their relationship with the power politics of any given era. (BEST, 2005: 18)

According to Best (2005), in IPE, some scholars have been caught inside the promises of neoclassical economics because of the ability to come to clear terms of phenomena through confidence in market natural forces, which, in theory, tends to optimal resources allocation. The role of ambiguity, or the space for articulation with political dimension in this kind of theory is completely neglected as it is understood as what should be avoided, given that there is a full presence, in Derridian terms, to the idea of market efficiency. Therefore, if market rules prevail, without external influence, then it tends to achieve the optimal level of inflation, exchange rate, rate of employment.

By its chance, theories stemming from the field of IR, have a more sensitive perception of ambiguity and of the relation between the political and the economic. Neoliberal-institutionalists, power-based theorists and constructivists approaches yield

some insights, though, according to Best (2005: 14) tend to focus on only one of the aspects highlighted by her approach, which limits their understanding of the forces at work.

In her appraisal of power-based analysis, Best (2005: 18), thus, identifies their limit in accessing the role ideas take as source of ambiguity or, what matters for this paper, political force. That is, these analyses tend to focus on power relations among actors, leaving aside their identity formation, thus, not fully comprehending the actors nature and ontology. The consideration of actor's ontology, which can be done through the ideas advanced by them, renders possible for one to analyze how different outcomes in International Political Economy stem not just from lack of information or interest conflicts among powers, but as well by their constitution as actors. The importance of considering ideas rests on the politicization generated by such interpretations. One may problematize the nature of actor's interests, and therefore, their stand in conflicts from the point of view of their ideas/identities.

This is important when considering IFR, because it takes the problematization not to the level of authority among private actors and their respective state authorities, but to the level of those private and public actors formation. Why do they prefer financial governance as it is? How does the public and private relate (if that distinction is even worth being used) in the matters of financial governance? This seems to be a way to grasp the evolution of incremental reforms from the involved actor's perspective. To be complemented, by the connection of IBR local politics and the systemic logic of IPE.

Best (2005: 20), nonetheless, also criticizes constructivist efforts to guide IPE's efforts of analysis. The conceptualization of intersubjectivity taken by constructivists is that once decided the larger context of interactions, wherever it may be, norms and rule setting yield an insight towards actors preferences and their relation to ideas.

However, according to the author, constructivism, with its faith in the power of communication, tends to overlook the problems of politics and difference. That is, when considering a given context, Kantian constructivists ignore that a set of norms and rules used to stabilize international regimes consolidates and universalizes a particular set of interests. While Searlian approaches do have the sensibility for political edge, they loose grasp of the question of difference, that is, they: "downplay the irreducibility of difference – the possibility of irreconcilable perspectives that cannot find a common language." (BEST, 2005: 21)

In Best's (2005: 26) view, institutions don't solely play a role of clarity. Although they can be understood as crystallizations of political ideas, leaving ambiguity (political disputes) in important issues aside, regulating behavior and making agency fall within a specific set of possibilities, they also remain ambiguous (open to disputes). If institutions are prone to build ever more concise infrastructure to stabilize certain behaviors and to diminish or eliminate conflict, then how could we account for institutional change?

The answer lies on the temporality of the institutional stabilizations. As certain institutions are defined to lessen the disruptive power of conflict and ambiguity in international relations, they are built on specific ideas which in any given temporality help stabilize specific conflict. Change regularly comes from within, empowered by external shocks not foreseen by the institution. That is, while stabilizing states ability for growth, BW institutionality couldn't have foreseen the later profit squeeze brought by intercapitalist competition, as well as the attraction of finance related profit possibilities seen in the euromarket.

What can be said about institutions is that while retaining their focus on what's important to stabilize and clarify they may give up, lose focus or do not predict future relevant matters of dispute and stabilizations, being, from this perspective at the same time unambiguous and ambiguous. In order to better grasp the evolution of the international financial governance, therefore, one must adopt a more fragmented, multiple and contingent conception of global society and international institutions.

Therefore, the perspective suggested by this paper would take into consideration both the structural conditions of the interstate capitalist system, considering the dollar hegemony, Wall Street's centrality as international financial center, the international political disputes among states and other actors, and its relation to local features such as actors identities, the institutional setup of the BCBS, and other afore-mentioned elements in the analysis.

However, it's not about just combining those elements, but articulating them. Likewise, the Basel Committee on Banking Supervision, the think tanks such as the IIF, financial institutions lobby, the contextual preferences of transnational groups should not be taken regardless of their relation to structures. This consideration demands the resource to historicity, that is, the recognition that the financial globalization is a specific period grants the competence to recognize actors' identities and preferences vis-à-vis the institutional setup, the systemic conditions and agency.

Conclusions

As this paper intended to explore, the arguments raised from the works revised demonstrate focus on the power of private agents as a means to understand governance failure through regulatory influence or capture. As mentioned, there is a focus on agency rendering emphasis on institutional aspects of the Basel Committee on Banking Supervision. The institutional context, the bargaining dynamic of the regulatory process, the timing of agency from banks lobby, the importance of the personal connections, the importance of intellectual dominance, all concurring to produce the mentioned phenomenon.

Analysis' seek to access public and private agency to comprehend, having institutions as references, the change occurring in governance. The difference observed among them relates to diverse theoretical choices, leading to different focus over actors, negotiations stages and spheres of analysis (domestic, international, transnational). Nonetheless, most efforts share the basic idea that order at IBR derives from agency, or private and public power within negotiations, producing different accounts about the space of politics.

They do it reviewing the action of actors deemed as relevant, such as national regulators, think-tanks, interest groups, private transnational groups, financial institutions, their lobbyists and elected officials. Inserting actors in a theoretical dynamic that assumes some kind of relation and behavior among them takes analysis' to identify capture or influence in some institutional point that surrounds the privileged sphere of analysis (domestic, international, transnational), usually at the BCBS itself.

In this sense, those efforts take to a problematization of politics in IFR and IBR, that connects to market authority through private agents and their initiatives. Henceforth, solutions proposed to regulatory "democratic deficit" that are found in this literature resort to some kind of institutional design desired at the global level, or, some kind of restriction to private actors authority.

Few analyses will account for how informal rules and the rationality inherent to neoliberal financial globalization structure influence the regulatory results, and how countries and institutions become subjects in this wider game, or, even so, what are the real chances of creating a more democratic regulatory framework.

The marginalization of other possibilities of financial business and structures that occur within the IFR stabilization precludes chances of social and political development of great parts of world population. These are a series of exclusions that hurt the modern project of emancipatory politics and concur to undermine the instable relation between financial globalization and liberal democracy.

The perspective allowed by a historicist comprehension of governance rationality allows problematizing the same rationality as a space of politics because it operates its exhibition. From there it is possible to reflect about that rationality limitations when proposing new rounds of regulatory solutions following financial crisis. It permits a contributive comprehension of why regulatory solutions as observed in Basel II and Basel III fall far from the expected changes, and within the States-Markets (or Public – Private) amalgam preferences.

Hence, provides to negotiations direct participants and affected agents the argument that agency understood from Public-Private distinction is inserted in a fruitless game from human, democratic, social and economic development peripheral countries perspective. Points, thus, to the possibilities of other frameworks to be critically thought in a way to produce a less exclusionary order in its practical effects.

References

ARRIGHI, Giovanni. (1994), *O longo século XX*. São Paulo: Editora UNESP.

BAKER, A. (2010). Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance. *International Affairs*, 86(3), 647–663.

BCBS. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. December 2010 (rev June 2011), [s.l.: s.n.], 2011.

BEST, Jacqueline. *The Limits of Transparency: ambiguity and the history of international finance*. Ithaca and London, Cornell University Press. 2005.

BENOIT, Bertrand. “US ‘will lose financial superpower status’.” **Financial Times**. September, 25, 2008. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1d6a4f3a-8aee-11dd-b634-0000779fd18c.html#axzz3idDePTUK> Acesso em: 15/7/2015

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?, **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 86, p. 51–72, 2010.

BRUNNERMEIER, Markus; Crocket, Andrew; Goodhart, Charles; Persaud, Avinash; Shin, Hyun. **The Fundamental Principles of Financial Regulation**. Genebra, Suíça. International Center for Monetary and Banking Studies – Centre for Economic Policy Research. 2009.

BRUNNERMEIER, Markus K, Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007–2008, **Journal of Economic Perspectives**, v. 23, n. 1, p. 77–100, 2009.

CLARK, Andrew & Treanor, Jill. “Greenspan – I was wrong about the economy. Sort of.” **The Guardian**, 24 de outubro, 2008. Disponível em: <http://www.theguardian.com/business/2008/oct/24/economics-creditcrunch-federal-reserve-greenspan> Acesso em: 07/03/2016.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COHEN, Benjamin, **International Political Economy: An Intellectual History**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

COX, Robert W. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*. *Millenium – Journal of International Studies*, v. 10, n.2, 1981.

CROTTY, J., Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the “new financial architecture”, **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 4, p. 563–580, 2009.

DE GOEDE, Marieke. Introduction: International Political Economy and the promises of post-structuralism. In: DE GOEDE, Marieke (Ed.). *International Political Economy and Postructural Politics*. Palgrave Macmillan. 2006

FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos Antonio Macedo, A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo, **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 3, p. 274–294, 2009.

GILL, Stephen (ed.). *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*. Londres: Cambridge University Press. 2011

GILL, Stephen R. & LAW, David. “Global Hegemony and the Structural Power of Capital”. *International Studies Quarterly*, vol. 33, pp. 475 – 499. 1989

GOWAN, Peter. **A Roleta Global**. Uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2003. [1999].

GUZZINI, Stefano. The Ambivalent ‘Diffusion of Power’ in Global Governance. In: GUZZINI, Stefano & NEUMANN, Iver B. **The Diffusion of Power in Global Governance**. Palgrave Macmillan. 2012. Pp. 1-38.

HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press. Ithaca and London. 1994.

HELEINER, Eric. *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Financial Meltdown*. Oxford University Press, 2014.

KIRSHNER, Jonathan. “The neoliberal Bailout”. Resenha de DREZNER, Daniel. “The System Worked: How the World Stopped Another Great Depression”. 07/07/2015. Disponível em: <https://www.bostonreview.net/books-ideas/jonathan-kirshner-daniel-drezner-neoliberal-bailout> Acesso em: 10/09/2015.

LALL, Ranjit, From failure to failure: The politics of international banking regulation, **Review of International Political Economy**, v. 19, n. February 2015, p. 609–638, 2012.

LIMA, Luiz A. O.; Auge e Declínio da Hipótese dos Mercados Eficientes. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº4 (92), outubro-dezembro/2003.

MATTLI, W. and WOODS, N. (2009) *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.

PAGLIARI, Stefano, Who Governs Finance? The Shifting Public-Private Divide in the Regulation of Derivatives, Rating Agencies and Hedge Funds, *European Law Journal*, v. 18, n. 1, p. 44–61, 2012.

PAGLIARI, Stefano, Public Salience and International Financial Regulation. Explaining the International Regulation of OTC Derivatives, Rating Agencies, and Hedge Funds., PHD Thesis. University of Waterloo, 2013.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.11, n.2 (19), p. 237-253, jul/dez. 2002.

STRANGE, Susan. "Cave! Hic Dragones: A critique of Regime Analysis". *International Organization*, Vol. 36. No. 2, *International Regimes* (Spring, 1982) pp. 479-496.

STRANGE, Susan. "International Economics and International Relations: a case of mutual neglect", *International Affairs*, v. 46, n.2, Abril 1970, pp. 304-315.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. Londres: Continuum. 2º Ed. 1994 [1988].

STRANGE, Susan. "The Persistent Myth of Lost Hegemony". *International Organization*, Vol. 41, No. 4. Outono de 1987, págs. 551-574.

STRANGE, Susan. *Mad Money: When Markets Outgrow Governments*. 1998. The University of Michigan Press.

TAVARES, M.C., MELIN, Luiz Eduardo. "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana", em FIORI, J. L. e TAVARES, M. C. (org.), *Poder e dinheiro*, Petrópolis: Vozes, 1997.

THIRKELL-WHITE, Ben, *The International Financial Architecture and the Limits to Neoliberal Hegemony*, *New Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 19–41, 2007.

UNDERHILL, Geoffrey R D; ZHANG, Xiaoke, *Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance*, ***International Affairs***, v. 84, n. 3, p. 535–554, 2008.

VERDIER, Pierre-Hugues. "The Political Economy of International Financial Regulation". *Indiana Law Journal*: Vol. 88: (4): 1405-1474. 2013

WADE, Robert, ***The First-World Debt Crisis of 2007 - 2010 in Global Perspective***, [s.l.: s.n.], 2008.

WADE, R., From global imbalances to global reorganisations, ***Cambridge Journal of Economics***, v. 33, n. 4, p. 539–562, 2009.

Entendimentos sobre a expropriação financeira no capitalismo contemporâneo: um ensaio teórico e analítico

Bruna Ferraz Raposo⁵¹²

Gabriel Souza Alves⁵¹³

Resumo:

A compreensão concreta e teórica acerca dos processos de expropriação financeira é tão necessária, diante da gravidade de seus impactos sociais, quanto uma definição mais precisa. Ainda que pouco empregado entre os autores preocupados com as formas contemporâneas da acumulação do capital, o termo remete a muitas interpretações que vêm sendo feitas sobre a caracterização do sistema capitalista mundial no pós-1970.

As expropriações financeiras não são ações isoladas ou particulares, mas um elemento coeso da lógica capitalista. Seu funcionamento atravessa o viés econômico e territorial, de modo que seu êxito depende da articulação entre ambos, sendo também uma das principais formas de manifestação do fenômeno do imperialismo e suas respectivas dinâmicas internacionais.

A financeirização, como a predominância da circulação de capital fictício na dinâmica de produção e reprodução do capital, engendra elementos tais quais o crescimento dos circuitos financeiros internacionais e sua necessária desregulamentação. O que resulta no aumento da vulnerabilidade do sistema, acarretando em recorrentes crises financeiras, e na ampliação do endividamento e da precarização da classe trabalhadora.

⁵¹² Doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense (PPGE-UFF) e bolsista CAPES. E-mail: frbruna@hotmail.com

⁵¹³ Mestrando em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (PPGEO-UFF) e bolsista CNPq. E-mail: gabrielsouzaalves91@gmail.com

Diante disso, o intuito deste artigo é contribuir, sob a forma de ensaio, com a compreensão dos principais mecanismos de expropriações financeiras. Através de um retrospecto teórico, pretendemos realizar um breve resgate dos autores clássicos e recentes que discutem as feições do imperialismo, reunindo este acúmulo com a dos autores que discutem a emergência da financeirização desde o final do século passado. Através da junção destes dois debates é possível compreender e delimitar com mais cuidado quais são os termos das expropriações financeiras.

Palavras-chave: Imperialismo. Financeirização. Expropriação.

1. Introdução:

O desenvolvimento capitalista é o aumento da complexidade do sistema, em uma agregação progressiva de determinantes histórico-concretos ao longo do tempo. Isto é, utilizaremos esse conceito no sentido de sua processualidade e não do avançar de etapas lineares do caminho do subdesenvolvimento ao desenvolvimento. Por essa perspectiva, trataremos neste artigo do desenvolvimento do capitalismo e de sua manifestação na face do imperialismo.

Através da denotação dos três impulsos de desenvolvimento teórico das teses do imperialismo, que, não por acaso, coincidem com três períodos históricos distintos do imperialismo, busca-se demonstrar que este se manifestou de diferentes formas. Se na virada para o século XX a crescente exportação de capitais saltavam aos olhos dos teóricos clássicos do imperialismo e no pós-Segunda Guerra Mundial o comércio internacional destacava a troca desigual, no capitalismo contemporâneo as expropriações - e principalmente as expropriações financeiras - são um importante elemento da reprodução do capital e da ação imperialista.

As expropriações financeiras não são ações isoladas ou particulares, mas um elemento coeso da lógica capitalista. Seu funcionamento atravessa o

viés econômico e territorial, de modo que seu êxito depende da articulação entre ambos, sendo também uma das principais formas de manifestação do fenômeno do imperialismo e suas respectivas dinâmicas internacionais.

Por isso, elenca-se como necessário uma compreensão concreta e teórica dos processos de expropriação financeira. Ainda que não se esgote o tema, o presente trabalho tem o objetivo de contribuir no entendimento desse fenômeno a partir do resgate dos trabalhos clássicos de Karl Marx e Rosa Luxemburgo juntamente com trabalhos contemporâneos acerca da financeirização, para avançar na pesquisa das expropriações financeiras e seu papel na reprodução do capital atualmente.

Para tanto, o artigo se divide em mais três pontos além desta introdução. O segundo tópico tratará do entendimento da expropriação como uma forma de manifestação do imperialismo, e para isso irá percorrer, de forma sintética, dos autores clássicos aos contemporâneos que expõe essa tese. O terceiro tópico abordará as características gerais do capitalismo contemporâneo, centrado no processo de financeirização, para se aproximar de uma abordagem do que seriam as expropriações financeiras e suas dimensões. E por fim, no quarto tópico, algumas considerações finais centradas, sobretudo, na agenda de pesquisa que se põe.

2. Expropriação como manifestação do imperialismo:

As teorias clássicas do imperialismo datam da virada do século XIX para o XX e partiram de autores que pretendiam avançar na compreensão das mudanças ocorridas no sistema capitalista mundial e suas reverberações sobre a sociabilidade de modo geral. No bojo dessas mudanças pode-se destacar a expressiva expansão territorial e de exportação de capitais a partir dos países centrais capitalistas.

Dentro da linha principal de autores elencam-se a obra seminal de John Hobson (1902), Rudolf Hilferding ([1910] 1985), Karl Kautsky ([1914] 2012),

Nicolai Bukharin ([1917] 1985), Vladimir Lênin ([1917] 2012) e por último, mas não menos importante, Rosa Luxemburgo ([1913] 1970). A análise do fenômeno em comum não os isentou de divergências, abrindo discussão entre diferentes definições sobre o imperialismo: enquanto um tipo de política deliberada; enquanto uma essência inerente ao capitalismo; ou destacando as raízes econômicas do processo. Entretanto, estas divergências promoveram um intenso e profícuo debate.

O aumento do comércio internacional resulta no imediato desenvolvimento tecnológico, que abarca tanto o aumento de produtividade quanto o encurtamento das distâncias, quando ocorre no setor dos meios de comunicação e transporte. Contando também com atuação ativa dos Estados-nação na consolidação desta expansão. Entrecruzando, assim, o fenômeno econômico da concorrência entre capitais com o fenômeno político da concorrência entre Estados. O que traz a explicação de conceitos-chave como o protecionismo adotado em diversos países centrais, a ampliação e disputa de mercados consumidores, a expansão de territórios, o controle de fontes de matérias-primas e o militarismo.

Corrêa (2012) defende que as teorias clássicas do imperialismo podem ser divididas em três linhas gerais. A primeira delas classificada como a vertente principal abarca Hobson, Hilferding, Lênin e Bukharin e pode ser assim encarada por conter os elementos que vieram a constituir a maior repercussão sobre o tema. Em comum havia a leitura da expansão territorial como prerrogativa da expansão dos mercados, a exportação de capitais e uma mudança qualitativa na operação da concorrência entre capitalistas, trazendo ao centro o debate dos Estados-nação e as políticas adotadas por estes.

A segunda linha traz Kautsky com o argumento mais destoante dos demais no quesito da origem e consequências da política imperialista, centrando-se no conceito de ultraimperialismo e anexação de áreas agrícolas. Já a terceira, traz Rosa Luxemburgo isolada em uma linha explicativa que, apesar de conter um arcabouço teórico similar aos primeiros, traz a originalidade de uma interpretação do imperialismo não como uma política conjuntural, mas como uma característica inerente ao modo de produção capitalista.

Como o escopo do trabalho não nos permite explicações mais extensas, nos deteremos a estas referências e prosseguiremos para o que pode ser denominado de segundo impulso de desenvolvimento teórico do imperialismo. De modo que temos ao fim da Segunda Guerra Mundial elementos que emergem do reordenamento geopolítico da economia mundial. O aporte da dependência e as teorias das trocas desiguais recolocam o debate do imperialismo, agora com o novo papel que o comércio exterior assume em uma conjuntura de descolonização.

Teríamos, desse modo, também um terceiro impulso teórico, em pleno desenvolvimento, que visa dar conta das mudanças da virada do século XX para o XXI e compreender o atual arranjo geopolítico e o papel que tem o militarismo, as privatizações e as expropriações nos polos centrais e periféricos do sistema capitalista mundial nos dias de hoje. Destaca-se dessa literatura, sobretudo, David Harvey (2014) e Virgínia Fontes (2010).

Essa reflexão sobre os impulsos de desenvolvimento teórico sobre o imperialismo, que nos traz Leite (2017), é de fundamental importância para pensar o fenômeno para além da aparência, mas em sua essência também. De modo que o autor mostra uma relação entre esses impulsos e os diferentes períodos históricos do desenvolvimento capitalista e a apreensão de um desenvolvimento teórico que terá um fenômeno comum - a transferência internacional de valor -, ainda que metamorfoseado.

Assim sendo, a citação de Leite (2017, p. 326) sintetiza o argumento:

o motivo dos investimentos no exterior é, basicamente [...] a apropriação de lucros (comercial, de empresário e fictício), juros ou rendas de monopólio; o motivo do comércio internacional é a realização do valor incorporado no capital-mercadoria, mas [...] se estabelece através da troca um processo de apropriação de lucros extras e superlucros; o motivo das expropriações [...] é, por um lado, manter em funcionamento os condutos que garantem as transferências de valor pelos motivos listados anteriormente e, por outro lado, efetivar concretamente a apropriação de valor baseada na força extraeconômica. Portanto, no subterrâneo de todas as formas de manifestação do imperialismo reside uma determinação oculta, invisível, essencial: a transferência internacional de valor.

O que nos traz a convergência entre as três ondas de desenvolvimento teórico com três formas de manifestação do imperialismo: (i) a exportação de capitais; (ii) a troca desigual; (iii) as expropriações (LEITE, 2017). Essas formas coincidem, de maneira geral, com três fases do desenvolvimento histórico do capitalismo. A primeira é a própria fase do imperialismo clássico, em que o aumento expressivo da exportação de capitais proporcionou a expansão do capitalismo central e as políticas derivadas a partir daí. A troca desigual se pronunciou de forma mais acentuada na conjuntura pós-Segunda Guerra Mundial, em que o comércio internacional assume um papel preponderante nas relações internacionais entre as nações. Já com a financeirização, iniciada marcadamente no pós-1970, tem nas expropriações a marca do período.

Essa relação tratada aqui não significa dizer que não houveram expropriações no século XIX ou que não há exportação de capitais na década de 2010. Da mesma maneira, a troca desigual no comércio internacional pode ser verificada em 1920 ou 1990. A tese defendida por Leite (2017) é a de que essas foram formas de manifestação preponderante do imperialismo em diferentes períodos históricos, o que auxilia na compreensão desses períodos e na epistemologia do imperialismo. De igual maneira, não significa anunciar o fim da história, ou uma repetição cíclica da mesma.

Portanto, seriam as expropriações a forma pujante e de maior predominância do imperialismo no capitalismo contemporâneo. Segundo Leite (2017), o debate das expropriações remonta a obra de Marx em *O Capital* e se relaciona diretamente com a violência extraeconômica, que visa tanto a produção da dependência como a sua reprodução ao longo do tempo.

A expropriação, enquanto categoria, recebe seu grande destaque nos dois capítulos finais⁵¹⁴ do livro I de *O capital* (MARX, 1985, p. 261-302), seja para abordar as ações de demarcação fundiária sobre os camponeses ingleses, fundamental para a criação da classe proletária necessária à acumulação, seja para observar processos semelhantes nas colônias. Isto é, trata-se da

⁵¹⁴ São eles os capítulo 24: A assim chamada acumulação primitiva; e o capítulo 25: A teoria moderna da colonização.

consolidação dos pressupostos iniciais para a reprodução do capital, conhecida pelo nome de acumulação primitiva, que “[...] nada mais [é] que o processo histórico de separação entre produtor [trabalhador] e meio de produção (MARX, 1985, p. 262).

Para se alcançar a situação ideal do modo de produção capitalista, o trabalhador não pode encontrar outra maneira de sobreviver que seja diferente de vender sua força de trabalho ao capitalista. Desta forma, a desestruturação ou completa aniquilação das condições de sobrevivência da classe em via de proletarização passa necessariamente por um processo de expropriação. E no exemplo analisado por Marx, a Inglaterra do final do século XV, é “a expropriação da base fundiária do produtor rural, do camponês, [que] forma a base de todo processo” (MARX, 1985, p. 263).

A progressão da expropriação requer a participação ativa, ou ao menos a conivência por parte do Estado, que executa ou reconhece as medidas adotadas de separação entre trabalhador e meios de sobrevivência. A conseqüente disciplinarização, para adequar os expropriados às novas relações capitalistas, ocorreu na Inglaterra de maneira violenta e criminalizadora. Entre açoites, prisões, marcação a ferro quente dos tidos como vagabundos e até execuções, o Estado garantiu brutalmente o controle e a moralização dos futuros assalariados (MARX, 1985, p. 275-280).

Sem este mecanismo, Marx constata que seria impossível obter êxito nos investimentos nas colônias, uma vez que estas conservavam sociabilidades não capitalistas que dificultariam o processo de proletarização de sua população tradicional (MARX, 1985, p. 296). Consideramos, portanto, que estas expropriações teriam cumprido uma dupla função: (i) formação de uma classe de expropriados disponíveis para as relações capitalistas de assalariamento; (ii) transferência e concentração de ativos econômicos baratos para as mãos da classe capitalista.

Se em Marx já fica explícito o papel da expropriação para o estabelecimento do modo de produção capitalista e sua expansão para novas territorialidades, é em Rosa Luxemburgo (1970) que a categoria adquire uma

interpretação mais ampla acerca da função que ela cumpre na reprodução do capital. Além de criar os pressupostos fundamentais ao modo de produção capitalista, as expropriações fariam parte da própria dinâmica da acumulação, uma vez que ela é decisiva para a realização dos excedentes e para a resolução de possíveis crises.

Seguindo os entendimentos de Luxemburgo, a única maneira de dar vazão aos constantes aumentos de produtividade seria com a própria ampliação do mercado capitalista. Por sua vez, a busca por novos consumidores e pela realização dos excedentes de capital significaria avançar sobre territórios ainda não organizados pelo capitalismo, sob a forma, até então, de sociedades não-capitalistas (LUXEMBURGO, 1970, p. 304).

Isso imediatamente levou Rosa Luxemburgo a constatar que “[...] na realidade não houve nem há uma sociedade capitalista que se baste por si mesma, na qual domine exclusivamente a produção capitalista” (LUXEMBURGO, 1970, p. 298). Contudo, para que o excedente de capital possa aproveitar um retorno monetário em sociedades não-capitalistas, é necessária a inserção de elementos da lógicas de mercado capitalista que sejam capazes de provocar rupturas no interior da economia natural de subsistência desses povos (LUXEMBURGO, 1970, p. 317-333).

A desestruturação social nestes territórios, defendida pelo discurso do progresso e do êxito econômico, mas praticada em função da realização do excedente capitalista gerado em outro lugar, é analisada e exemplificada por Luxemburgo através do caso da colonização francesa na Argélia no século XIX. Um trecho emblemático acerca deste processo, descrevendo as mudanças na organização fundiária da Argélia ditada pela colonização francesa, aparece para nós em:

“[...] a ruína da propriedade comum era uma condição prévia para que se pudesse desfrutar economicamente o país conquistado, isto é, para que se pudesse arrancar o solo das mãos de seus proprietários árabes milenares para colocá-los nas mãos dos capitalistas franceses.” (LUXEMBURGO, 1970, p. 328-329).

Como é possível constatar, as expropriações aparecem nestas situações enquanto um mecanismo primoroso para adequar as sociabilidades não-capitalistas, posicionando-as em um roteiro de hegemonia gradual do capital. Por outro lado, a acumulação capitalista exigiria também, em seu ímpeto pela ampliação, um incremento em seu exército industrial de reserva. Incapaz de poder aguardar a multiplicação da classe trabalhadora já disponível por meio biológicos, o capital recorre, também por este motivo, aos territórios não-capitalistas:

Da mesma maneira que a produção capitalista não pode limitar-se aos tesouros naturais e forças produtivas da zona temperada, mas, ao contrário, requer para seu desenvolvimento a possibilidade de dispor de todas as regiões e climas, tampouco pode funcionar somente com os operários que lhe oferece a “raça” branca. (LUXEMBURGO, 1970, p. 312)

As expropriações, mais uma vez, cumprem aqui sua decisiva função ao replicar novas versões do cercamento dos campos na Inglaterra, separando massivamente a população de suas condições mais básicas de subsistência. Sem isto, não seria possível que estes novos trabalhadores enxergassem na venda de sua força de trabalho a única saída para alimentar a si e a sua família.

Outra demanda fulcral para o capitalismo, em suas contraditórias relações com os território não-capitalistas, é a busca por matérias-primas obrigatórias ao processo produtivo nas indústrias capitalistas. Luxemburgo delimita a importância deste fator ao resgatar o caso da “[...] crise algodoeira inglesa durante a Guerra de Secessão americana [...]” (LUXEMBURGO, 1970, p. 306), revelando uma contradição da demanda capitalista por recursos localizados em territórios não-capitalistas.

Para Luxemburgo a colonização moderna é a grande arena de atuação do capitalismo sob o não-capitalismo de seu tempo, refletindo a pujança da lógica imperialista enquanto elemento fundamental tanto de concorrência entre países capitalistas, quanto de acumulação crescente do capital. Ou seja, o imperialismo seria um fio condutor obrigatório da sobrevivência do capital.

Caminhando em direção a autores mais contemporâneos, é possível reconhecer um tipo de retomada da discussão acerca da categoria expropriação,

estimulada pelas feições mais atuais do imperialismo capitalista. A historiadora Virgínia Fontes (2010) sugere agrupar todos os processos de expropriação ligados ao êxodo rural e ao surgimento do aprofundamento da propriedade privada no campo e classificá-los enquanto expropriações *primárias* (FONTES, 2010, p. 44). Englobando, desta forma, a maioria dos exemplos analisados anteriormente por Marx e Luxemburgo.

Para ela “as expropriações constituem um processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista [...]” (FONTES, 2010, p. 45) e tem por objetivo principal empurrar a classe trabalhadora para uma situação de penúria que a faça depender ainda mais das relações de mercado. Desta forma, a precariedade abriria caminho para novas formas e setores para a extração de mais-valor (FONTES, 2010, p. 54).

O conjunto de expropriações contemporâneas, sob o contexto da ampliação sem precedente da sociabilidade urbana, são entendidos por Fontes como expropriações *secundárias* (FONTES, 2010, p. 54-55). Estas assumiram uma sofisticação e uma variedade de formas que vão desde o desmonte de direitos sociais e trabalhistas, até o controle geopolítico e militar sobre matérias primas estratégicas em outros países, como o petróleo.

Mesmo sem concordar com as ideias de interdependência entre o capitalismo e o não-capitalismo propostas por Luxemburgo (FONTES, 2010, p. 67), por avaliar as dificuldades de se delimitar esta divisão no dias de hoje, Fontes colabora com as atualizações necessárias ao debate acerca da categoria expropriação. Existe, entretanto, outros autores que seguiram e levaram mais adiante as ideias de Luxemburgo, como é o caso do geógrafo David Harvey ([2004] 2014).

Harvey retoma a preocupação com as formas de superação do dilema da crise de sobreacumulação capitalista, reinterpretando o que Luxemburgo buscava apontar ao descrever o cenário de apropriação das sociedades não-capitalistas pelas sociedades capitalistas. Uma vez que os Estados nacionais já estão em sua ampla maioria organizados sob a égide do capital, para onde teria se deslocado os territórios não-capitalistas?

Ele busca resolver esta questão ao propor que os excedentes de capital são absorvidos e solucionados através de *deslocamentos espaciais e temporais*, capazes de garantir rentabilidade ao capital fora do circuito produtivo, evitando algum nível de ameaça de desvalorização (HARVEY, 2014, p. 93). Com isso, investimentos em infraestruturas, ciência, fundos, crédito financeiro e até projetos políticos e ideológicos fariam parte de maneiras de dotar o capital de uma espacialidade e uma temporalidade diferente do ritmo veloz e em aceleração da realização da mercadoria⁵¹⁵.

Ao se atentar para o deslocamento espacial do capital, Harvey atualiza a concepção luxemburguista da função destinada às sociedades não-capitalistas. De modo que esta função teria sido transferida para as regiões ainda pouco ou não exploradas pela dinâmica da acumulação no interior da própria sociedade capitalista:

A produção do espaço, a organização de divisões territoriais totalmente novas de trabalho, a criação de complexos de recursos novos e mais baratos, de novas regiões como espaços dinâmicos de acumulação do capital e a penetração de formações sociais preexistentes por relações sociais e arranjos institucionais capitalistas (como regras de contrato e formas de gerenciamento da propriedade privada) proporcionam importantes maneiras de absorção de capital e de trabalho. (HARVEY, 2014, p. 99)

Para lidar com possíveis áreas que apresentem difícil penetração do mercado, como famílias de posseiros, comunidades de trabalhadores pobres, territórios destinados à preservação ambiental, áreas de uso comunitário, as expropriações se fazem então necessárias como sempre. O custo de expropriação, na realidade, passa a ser uma vantagem surpreendente para o capital interessado em investir em ativos baratos, uma vez que isso amplia as margens de segurança para se enfrentar possíveis desvalorizações na região.

⁵¹⁵ Harvey ainda esquematiza os deslocamentos temporais em dois circuitos próprios, além do circuito primário da produção de mercadorias: (i) circuito secundário, onde estaria situada a criação de capital fictício, crédito, dívidas, capital fixo, bens duráveis e ambiente construído; (ii) circuito terciário, que seriam os investimentos em inovação tecnológica, ciência e gastos sociais via impostos para as áreas da educação, saúde, segurança e defesa ideológica (HARVEY, 2014, p. 94-95).

Harvey chega a designar um conceito próprio para a categoria expropriação ao observar a atualidade destes processos, chamando-lhe de *acumulação por espoliação (dispossession)* e enfatizando que estes mecanismos não se limitaram ao período de acumulação primitiva (HARVEY, 2014, p. 115-148).

Assim como Fontes, ele amplia e atualiza os mecanismos de expropriação em exercício na contemporaneidade. Privatizações, expulsões violentas, redução de direitos, vendas fraudulentas, subtração da renda dos trabalhadores através de juros, apropriação de ativos econômicos, são alguns dos exemplos possíveis para o geógrafo. O ordenamento espacial assumiria então uma parcela relevante no conjunto de práticas do Imperialismo, ao mesmo tempo em que a dimensão externa ao capitalismo, ou não-capitalismo, passaria a significar algo diferente, mas ainda sintonizado, à ideia original de Luxemburgo.

3. Capitalismo contemporâneo e expropriação financeira:

As transformações, que ganham força na década de 1970, demonstraram um aumento desproporcional na velocidade de crescimento do setor financeiro, bem como dos circuitos financeiros internacionais, em comparação com o setor produtivo e comercial internacional. Assim, o fenômeno da financeirização pode ser apreendido por um distanciamento do setor produtivo ante a movimentação de capital do setor financeiro, traduzido pelos fluxos de transações financeiras, especulativas e pelos ativos financeiros negociados nos mercados globais.

A literatura acerca da financeirização abarca diferentes tradições teóricas e até mesmo divergências dentro de uma mesma linha. São diversas as que explicam o *boom* das finanças a partir de um recuo da produção, e que teria ocorrido, portanto, em outros momentos históricos⁵¹⁶. Consideramos, a partir do referencial marxista, que não há uma dicotomia entre o setor produtivo e o

⁵¹⁶ Ver, por exemplo, Duménil e Lévy (2010), Arrighi (1996) e Wallerstein (2003).

financeiro e que, portanto, a produção e a circulação de capital são uma unidade, ainda que contraditória. E que, inclusive, o desenvolvimento do sistema de crédito é parte necessária do processo histórico de acumulação de capital. Logo, não se trata de uma oposição, o setor produtivo e o financeiro podem, a partir de fatores conjunturais, crescer ou declinar juntos ou, ainda, um crescer enquanto o outro cai e vice-versa.

Utilizaremos, para a finalidade da exposição, a financeirização como uma mudança estrutural e sistêmica que teve vez no capitalismo mundial a partir da conjuntura de transformações ocorridas após o fim da Segunda Guerra Mundial, a partir das quais a esfera da circulação passa a ganhar gradativamente maior dinamismo que a produção.

O desenvolvimento teórico por trás dessa explicação, no qual não nos estenderemos, tem centro na figura do capital fictício e a posição de comando que este assume no processo de produção e reprodução do capital, o que inclui seu movimento de valorização e acumulação. Essa mudança exacerba a contradição entre a produção e apropriação de valor, o que torna aparente a possibilidade de lucros na esfera da circulação.

Apoiamo-nos nas teses de Lapavitsas (2009) e Carcanholo e Nakatani (1999) para concluir que o capital busca formas autonomizadas de valorização que o aproxime de sua forma ideal, isto é, o dinheiro. O capital fictício, que é a forma mais autonomizada do capital, aparece sob um ponto de vista dialético como algo real e fictício ao mesmo tempo. É real, pois apresenta uma garantia de apropriação de valor, mas é ilusório do ponto de vista global, por poder ser contabilizado mais de uma vez ou ter seu movimento de valorização descolado de sua base concreta. O capital fictício é, então, a ilusão de um dinheiro que se autovaloriza sem compromisso com a produção de mais-valor, uma passagem direta de dinheiro para mais-dinheiro. Mas que, em última instância, sempre dependerá da produção real de valor.

Esse movimento autonomizado do capital fictício torna aparente a auferição de lucros na esfera da circulação (LAPAVITSAS, 2009), ou de *lucros fictícios* (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999). Compatível a esta ideia está a de

crescimento acelerado do setor financeiro em relação ao resto da economia, isto é, a criação e aquisição de ativos financeiros por empresas não-financeiras, integração dos mercados financeiros globais, livre mobilidade dos fluxos de capitais, e também empréstimos a famílias e indivíduos com finalidade de habitação, consumo, educação, aquisição de ativos de fundos de pensão, seguros, planos de saúde, etc. Isso se deve, em medida, ao alto padrão de crescimento da produtividade, particularmente na esfera da circulação, associado à (i) revolução na tecnologia da informação e da telecomunicação; e (ii) desregulamentação dos mercados de trabalho e financeiro.

No plano mais aparente do fenômeno, a década de 1950 representou um ciclo expansivo da economia com aumento da liquidez internacional e rápido crescimento das economias centrais, fatores explicados pela reconstrução do pós-Guerra e das políticas adotadas. Consolidou-se o acordo de Bretton Woods que institui o padrão ouro-dólar, o sistema de paridades cambiais fixas e a criação de agências multilaterais - tais como Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, entre outras.

A intencionalidade de criar um ambiente macroeconômico coordenado no pós-Guerra conviveu com o movimento conjunto de internacionalização do capital, capitaneado pelas multinacionais norte-americanas, e internacionalização dos grandes bancos. Assim, uma intensa onda de inovações financeiras, partindo do mercado privado norte-americano, redimensionam a atuação do bancos, proliferam as instituições financeiras não-bancárias e consolidam a constituição de um sistema financeiro internacional.

A criação e oferta de moeda e crédito, nesse cenário de crescente liquidez, extrapolam os limites impostos pelos Bancos Centrais aos bancos comerciais. Além do crescimento de instituições financeiras na oferta de crédito, os bancos comerciais criam novas modalidades de captação de recursos, exemplificados, sobretudo, pela criação do mercado de empréstimos interbancário e dos Certificados de Depósito Bancário (CDBs).

Essas inovações atuam, sobretudo, na flexibilização dos passivos bancários e, conseqüentemente, na capacidade de controle e criação de moeda

por parte da Autoridade Monetária, gerando o aumento de riscos sistêmicos. Um marco importante da consolidação desse mercado monetário e financeiro internacional é a criação de um mercado *offshore*, conhecido como *City de Londres*, que representou um mercado de transação de capitais com estatuto próprio, receptor de dólares sem a necessidade de conversão em libras. Ou seja, um espaço que passa à margem da regulamentação inglesa ou estadunidense, se tornando um polo atrativo de dólares que deixam de se destinar aos mercados dos Estados Unidos.

Esse cenário de aumento de liquidez e crescente desregulamentação culminou no abandono do padrão ouro-dólar em 1973, e, conseqüentemente, na decadência do acordo de Bretton Woods. Generaliza-se, dessa forma, a desregulamentação do setor não-bancário, adensando o circuito financeiro internacionalizado e centrado no dólar como moeda das transações internacionais.

A queda da taxa de crescimento e da taxa de formação bruta de capital fixo dos países centrais no final da década de 1960, somado aos acontecimentos da década de 1970⁵¹⁷, marcam o que a literatura denomina de crise de sobreacumulação de capital (CARCANHOLO; BARUCO, 2011). As saídas indicadas para a crise perpassaram o aprofundamento da liberalização e da desregulamentação, demonstrando o amadurecimento de um movimento iniciado no pós-Guerra. Essa nova organização mundial recebeu muitos nomes como neoliberalismo, globalização financeira, mundialização financeira ou financeirização.

O que nos importa é que com a crise há um novo impulso à expansão do circuito financeiro internacionalizado e surgem os mercados de dívida pública, os processos de securitização e os derivativos. Essa etapa pode ser entendida como a generalização e supremacia dos mercados de capitais frente ao papel dos bancos comerciais comandando o sistema de crédito.

⁵¹⁷ Destaca-se o primeiro choque do petróleo em 1973, o segundo choque do petróleo e o choque dos juros, ambos em 1979.

Tem-se um aumento do número de investidores institucionais e instituições financeiras não-bancárias como os fundos de pensão e fundos de investimento. Um movimento que Sweezy (1976) já apontava no imediato pós-Guerra se intensificou nessa conjuntura, que é a retenção de lucros próprios por parte das grandes corporações para fins de financiamento. Há, assim, com o lançamento de títulos próprios, uma redução de custos na intermediação bancária. A evolução do mercado de capitais conjuntamente com a abertura financeira ampliou sobremaneira o tamanho dos mercados a uma escala global.

Ao processo de internacionalização dos bancos e mercados financeiros foram imprescindíveis os movimentos de liberalização e desregulamentação, com livre fluxo de capitais e de criação de crédito em um mercado financeiro integrado em escala global. Em que a revolução tecnológica e da telecomunicação contribuiu para a integração dos mercados, para ganhos de produtividade e para a administração de vastos e mais complexos portfólios. Assim como os investidores institucionais, localizados nos países centrais e vinculados a companhias de seguros, fundos de investimento, fundos mútuos e fundos de pensão.

É nesse contexto que passaremos à matéria das expropriações financeiras, a categoria que auxiliará nosso percurso está formulada em Lapavitsas (2011). O autor se apoia nos textos de Paul Sweezy do início da década de 1940 para demarcar com Hilferding o papel dos bancos no processo de acumulação de capital. No início do século XX, Hilferding defendia a figura do capital financeiro, como a fusão entre banco e indústria, que surgiu da necessidade crescente de financiamento por parte das corporações monopolistas. Por sua vez, Sweezy (1976) aponta que o capital financeiro é uma forma datada e que o investimento das grandes corporações passam a depender menos dos bancos e mais da retenção de lucros próprios⁵¹⁸.

Para além do autofinanciamento, também passa a ganhar espaço o financiamento em mercado aberto, ambas as modalidades citadas nos

⁵¹⁸ Referimo-nos a textos escritos originalmente em 1941 e 1942, final da Segunda Guerra Mundial, em que Sweezy traz essa tese, que virá a se comprovar e adensar nas décadas posteriores.

parágrafos anteriores. O argumento de Lapavitsas se centra na reestruturação dos bancos que, diante desse cenário, avistam o potencial de lucro na oferta de empréstimos e serviços à famílias e indivíduos; e nas operações intermediárias do mercado financeiro.

É vultuoso o volume de operações financeirizadas nas quais famílias e indivíduos passaram a participar nas últimas quatro décadas, como: aumento do endividamento através de hipotecas, consumo geral, saúde e educação; e aquisição de ativos como habitação, seguros e pensões. Lapavitsas defende que esse processo ocorre tanto pela estagnação ou baixo crescimento dos salários reais, como pelo concomitante recuo do Estado na provisão de direitos sociais. De modo que o consumo de famílias e indivíduos passa a ser cada vez mais privatizado e mediado pelo sistema financeiro. A isso denomina de *expropriação financeira dos rendimentos do trabalho*.

De igual natureza, as pesquisas de Granemann (2007) apontam que as alterações na base produtiva, na estrutura do Estado e na cultura, a partir da segunda metade da década de 1970, abrem espaço para que as finanças assumam o comando da acumulação do grande capital. Com o foco no estudo das políticas sociais, a autora defende que as políticas do Estado de Bem-Estar Social perdem a funcionalidade para o capital e são superadas pela redução de direitos trabalhistas e sua metamorfose em serviços privados. Assim:

A resposta factível ao capital centralizado pelas finanças para a organização da força de trabalho é estender a lógica das finanças para a totalidade da vida social e conformar uma sociabilidade na qual as políticas sociais mínimas operadas pelo Estado sejam elementos de financeirização no cotidiano dos trabalhadores; aquilo que restar da contra-reforma do Estado, dos sistemas de proteção social e dos direitos do trabalho passará a ser validado na esfera da monetarização da vida (GRANEMANN, 2007, p. 58).

Ao assimilarmos essas contribuições e conectá-las com as elaborações teóricas dos autores preocupados com a interpretação da categoria expropriação, apresentados anteriormente, é possível enxergar uma chave de síntese capaz de dizer muitos sobre a realidade contemporânea. Uma vez que o capitalismo adentrou um processo de financeirização sem precedentes e complexificou todo

o conjunto de elementos de sua acumulação, ele precisou adaptar também suas formas de lidar com o excedente de capital.

Podemos observar como essas mudanças habilitaram a multiplicação de mecanismos de *expropriação financeira*, que ainda resguarda seu papel decisivo na formação de uma classe de expropriados que necessita se proletarizar agudamente para alcançar alguma possibilidade de sobrevivência. Esta constante proletarização se modernizou e se reforçou ao ponto de necessitar menos da coerção direta e mais de dinâmicas contratuais e jurídicas. Ao mesmo tempo, estas expropriações financeiras conceberam vultosos lucros através do aumento da concentração de ativos baratos nas mãos do capital, transferidos ainda hoje de territórios pouco organizados pelo capitalismo.

Diferentes dimensões da vida social e diferentes regiões, antes dispensáveis para a acumulação de capital, são divorciadas de caracterizações não-capitalistas e passam a ser disponibilidades também através de expropriações financeiras. Seja como credor, seja como ex-posseira de bens apropriados pela financeirização, a classe trabalhadora e a sociabilidade não-capitalista sentam na mesma cadeira de vítima da expropriação financeira.

4. Considerações finais:

A velocidade de crescimento que o setor financeiro logra atingir nesse início de século XXI é algo sem precedente no capitalismo mundial e se descola do comportamento do setor produtivo. O desenvolvimento das áreas creditícia e financeira é funcional à reprodução do capital e o patamar que este alcançou na atualidade reverbera na maneira como o capitalismo constrói suas maneiras de evitar e mitigar a desvalorização de seus excedentes.

Nesse contexto, as expropriações financeiras passam a ser alavancadas igualmente por este processo, ampliando tanto as dimensões da vida social atingidas por esse processo quanto a diversidade de mecanismos de expropriação financeira. Aprofundar e sistematizar uma agenda de pesquisa que

consiga observar e analisar as partes e o todo desse fenômeno passa a ser fundamental para se compreender as causas da manutenção e dos êxitos desse sistema.

Ainda que existam diferenças substanciais entre os mecanismos de expropriação financeira - como entre as expropriações dos rendimentos do trabalho e as expropriações dos meios de subsistência associados à classe trabalhadora - há uma articulação bastante inteligível entre elas na medida que colaboram com o mesmo objetivo: a garantia da constante acumulação irrefreável do capital. Isso certamente justifica e alimenta possíveis novas incursões teóricas sobre a capacidades de persistência e êxito do capital em nosso tempo.

Referências:

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BUKHARIN, N. **A economia mundial e o imperialismo**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

CARCANHOLO, M.; BARUCO, G. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 9-23, jul-dez. 2011.

CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999.

CORRÊA, H. **Teorias do imperialismo no século XXI**: (in)adequações do debate do marxismo. 2012. 247 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Economia, Niterói, 2012.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **A finança capitalista**: relações de produção e relações de classe. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 185-246.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Revista em pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2014.

- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- HOBSON, J. **Imperialism, a study**. New York: James Pott an Co., 1902.
- KAUTSKY, K. O imperialismo. In: TEIXEIRA, A. (org.). **Utópicos, heréticos e malditos**: os precursores do pensamento social de nossa época. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 443-463.
- LAPAVITSAS, C. Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation. **Research on money and finance**, Londres, n. 10, may 2009.
- LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. **Work, Employment & Society**, Londres, v. 25, n. 4, p. 611-626, dec. 2011.
- LEITE, L. **O capital no mundo e o mundo do capital**: uma reinterpretação do imperialismo a partir da teoria do valor de Marx. 2017. 352 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Economia, Niterói, 2017.
- LENIN, V. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**: ensaio popular. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- LUXEMBURGO, R. **A acumulação de capital**: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo. Rio de Janeiro: Zahar Editores (1970).
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, v. II (Livro I, Tomo II), 1985.
- SWEEZY, P. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**: princípios da economia política marxista. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- WALLERSTEIN, I. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do Sistema-Mundo. In: CHESNAIS, F. et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

PODER MONETÁRIO CHINÊS: O YUAN/RENMINBI COMO ALTERNATIVA AO DÓLAR NORTE-AMERICANO

Vinícius Lerina Fialho⁵¹⁹

Resumo

Este artigo discute o *yuan/Renminbi* (RMB) como alternativa diante do dólar norte-americano. A China, desde a década de 1970, almeja a internacionalização de sua moeda, mas foi apenas nos anos 1990 que esta iniciativa obteve um maior apoio das autoridades chinesas. Contudo, com a Crise Asiática do final do século XX, esta pauta ficou em *stand-by*, sendo identificada novamente no transcorrer do século XXI principalmente após a crise do *subprime*. Diante disso, nosso debate é feito a partir de três seções. Em primeiro lugar, visamos entender a partir da revisão da literatura o posicionamento dos autores sobre o processo de internacionalização da moeda chinesa. Em seguida, buscamos apresentar as articulações da China para a internacionalização do RMB em uma perspectiva histórica anterior a 2008. Posteriormente, objetivamos identificar dentro do contexto do pós-crise do Lehman Brothers as ações chinesas, ressaltando a entrada da sua moeda na cesta dos Direitos Especiais de Saque (DES) em 2015 do Fundo Monetário Internacional (FMI). Por fim, levantamos alguns questionamentos finais sobre o RMB como alternativa ou não ao dólar norte-americano no Sistema Monetário Internacional (SMI).

Palavras-chave: RMB. China. DES. Dólar norte-americano.

Abstract

This paper discusses the *yuan/Renminbi* (RMB) as an alternative to the American dollar. Since the 1970s, China has aimed at internationalizing its currency, but it was only in the 1990s that such initiative had a bigger support from the Chinese authorities. However, this goal was shelved with the Asian Crisis at the end of the 20th Century and only brought back again during the following century, after the *subprime* crisis. Considering this contextual exposition, this discussion is structured in three main sections. First, the paper draws a literary review as to attempt to understand academia's perspective regarding the Chinese currency internationalization process. Afterwards, it identifies Chinese actions within the post-Lehman Brothers crisis context, highlighting the currency's entrance into the 2015 International Monetary Fund's Special Drawing Rights (SDR). Finally, the paper questions the RMB as an alternative to the American dollar within the International Monetary System (IMS) framework.

Keywords: RMB. China. SDR. American dollar.

⁵¹⁹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

INTRODUÇÃO

As articulações chinesas para a internacionalização da sua moeda começaram no final da década de 1970. Contudo, foi na década de 1990, mais precisamente no ano de 1993, que o premier Zhu Ronghji “prometeu a plena conversibilidade da moeda até o final do século XX – que não conseguiu ser efetivada devido à crise asiática” (HAFFNER; LUNKES, 2018, p. 76). Com isso, convém salientar as dificuldades advindas dessa crise que representou um momento de reflexão do governo chinês sobre as estruturas do Sistema Monetário Internacional (SMI) antes da entrada do século XXI.

Dessa forma, o contexto pós-Crise de 2008 foi representativo para que a China, em franca expansão comercial e econômica, visse, de fato, a importância da internacionalização de sua moeda nacional, trabalhando assim para uma redução a dependência do dólar. Nesse sentido, Pequim passou a adotar diversas políticas para a utilização do *yuan/Renminbi* (RMB) em escala internacional. Entre elas, estavam o Programa-piloto de Liquidação do Comércio Transfronteiriço em RMB, em 2009; a Zona Piloto de Livre Comércio de Xangai, em 2013; o Sistema de pagamento internacional chinês, em 2015; os acordos bilaterais de swaps cambiais de moeda com RMB e a entrada do RMB na cesta dos Direitos Especiais de Saque (DES) do Fundo Monetário Internacional (FMI) (MARTINS, 2018, p. 237-246). Assim, há diversos debates sobre o poder de influência dos Estados Unidos no SMI atrelado ao uso do dólar como a moeda oficial internacional. Embora haja indícios de uma perda relativa e gradual da hegemonia norte-americana a partir dessa crise [2008], o artigo tem como um de seus focos estabelecer uma relação desse período com a ascensão chinesa (MILAN, 2012).

Nesse sentido, procuramos identificar em que medida o RMB pode representar uma alternativa ao dólar norte-americano a partir da ascensão internacional chinesa. Trabalhamos com a perspectiva de que, a partir do rejuvenescimento chinês nos últimos 40 anos e com a crise de 2008, o SMI pode ter no RMB uma alternativa ao dólar norte-americano, principalmente no que tange ao continente asiático. É indiscutível o crescimento da economia e da política chinesa no sistema internacional, que, em 2010, se tornou a segunda

maior economia mundial, porém ainda não estão bem definidos os reais interesses do Reino do Meio na arena global. Assim, por opção de pesquisa não abordaremos o dólar, pois nosso foco é justamente apresentar a literatura e os principais desdobramentos sobre a projeção do RMB como moeda internacional.

O artigo está estruturado em três seções. Dividimos as seções 2 e 3 de acordo com a literatura pesquisada e considerando a *Fase 1* e *Fase 2* do processo do RMB, além da introdução e conclusões. Diante disso, começamos com a revisão da literatura, cujo objetivo é identificar o posicionamento de alguns autores sobre o processo de internacionalização do RMB. Em um segundo momento, visamos apresentar a articulação histórica da China para a internacionalização de sua moeda discorrendo sobre as suas principais iniciativas para esse processo. Conseqüentemente, será explicitado o contexto pós-crise 2008 e a entrada do RMB na cesta do DES em 2015. Por fim, o artigo tem nas conclusões alguns questionamentos finais sobre o RMB servindo como alternativa ou não ao dólar norte-americano no SMI.

1 REVISÃO DE LITERATURA

De acordo com Gilpin (1971) a estrutura básica da atividade econômica é determinada pelas políticas de poder. Dentro dessa perspectiva, como forma de complementar esse pensamento, Strange (1988) define o poder como pertencente “àqueles que podem oferecer ou negar segurança e por aqueles que gerenciam a criação de riqueza pela produção” (STRANGE, 1988, p. 90, tradução nossa). Nesse âmbito, o poder monetário chinês, a partir das ações do Estado, tem articulado a internacionalização do RMB, considerando esse processo como estratégico frente às “fragilidades de um país que não possui uma moeda conversível, bem como uma nação muito dependente do dólar” (MARTINS, 2018, p. 235-236).

Atrelado a isso, Cohen (2014) aponta os interesses geopolíticos da China como definidores das suas escolhas econômicas, mas com uma diferença latente entre a inserção chinesa e a da Alemanha e do Japão, uma vez que ambos eram aliados militares de Washington, enquanto [a China] representa um potencial adversário estratégico dos Estados Unidos, podendo, portanto, alterar o jogo do SMI. Cohen (2012) sugere, conforme a História, que os investimentos

precedem o papel da moeda como reserva, ou seja, o RMB está seguindo o caminho de moedas como a libra e o dólar norte-americano. Em contrapartida, a China ainda é um 'pigmeu' quanto ao seu sistema financeiro e de governança no que compete ao mercado de ativos *onshore* e *offshore*, estando distante de atingir uma escala relevante no SMI, não sendo o tamanho econômico do país por si só suficiente para a consolidação de sua moeda (COHEN, 2012; 2014).

Na análise de Kirshner (2014), o RMB projeta-se como moeda hegemônica regional a partir de duas motivações políticas, maior autonomia e influência, tendo impulso com a crise do *subprime*. Com isso, é possível compreender cada vez mais a motivação chinesa em contrabalancear o poder do dólar, especialmente na Ásia Oriental. Somado a isso, Campanella (2014) e Kirshner (2014) entendem que o estado chinês tem adotado uma política monetária defensiva como forma de evitar cada vez mais os riscos da volatilidade econômica internacional protagonizada pela política do dólar norte-americano, rumo a um sistema de múltiplas moedas. Filho e Pose (2017) também trabalham nesta perspectiva, agregando a esse debate a ideia de utilizar o RMB como um mecanismo de maior estabilização do SMI.

Jiang (2014) compreende que os interesses comerciais do estado chinês impedem a internacionalização do RMB, sendo esse autor mais cético quanto à projeção dessa moeda no SMI. Assim, ele argumenta que o fornecimento de RMB através de acordos bilaterais de *swaps* cambiais demonstra o caráter limitado e ainda engessado dos conservadores burocratas chineses, em contrapartida ao dos liberais. Ou seja, a ênfase dada ao bilateralismo frente ao multilateralismo é motivada pelo fato que o primeiro não exige reformas estruturais por parte do estado chinês, atendendo pragmaticamente a necessidades de curto prazo.

Além disso, Chin (2014) trabalha dentro de uma perspectiva mais otimista, no sentido de que a internacionalização do RMB significa uma opção a mais como moeda reserva no SMI, ampliando as oportunidades 'dadas' aos Estados. Dessa forma, a China pode, em médio prazo, se tornar um disciplinador das políticas advindas de Washington. No que tange à opção pragmática, Chin concorda com Kirshner: ambos interpretam a utilização transfronteiriça do RMB

como rápida e indicam que esta moeda está “destinada a desempenhar um papel maior no sistema monetário internacional” (CHIN, 2014, p.155, tradução nossa).

Enquanto isso, Eichengreen (2011) enfatiza duas condicionantes: de um lado, o autor é cético quanto a efetivação da internacionalização do RMB, pois identifica como primordial a realização de reformas estruturais profundas, tendo assim que alterar sua estratégia de desenvolvimento pautada nas exportações. Por outro lado, mais otimista, argumenta que Pequim está seguindo devidamente os passos dos EUA no processo de internacionalização do dólar. Concomitantemente, Stuenkel (2018) e Andrade e Cunha (2011) adotam uma postura de meio termo quanto às possibilidades de internacionalização da moeda chinesa. Destarte, identificam que esse processo ainda é gradual e enfrenta desafios como parte da desvinculação junto à administração da conta de capital. Ambos convergem também sobre os aspectos otimistas, no sentido de que a China tem conseguido ampliar o seu escopo de atuação do RMB, principalmente a partir de *swaps* cambiais na zona de influência dos países do Leste Asiático.

Em relação ao exposto no parágrafo anterior, Park (2016) aponta o RMB com uma formidável expansão na sua zona de influência [Leste Asiático]. O autor, porém, mantém um posicionamento cauteloso quanto ao poder dessa moeda frente ao dólar norte-americano. Além disso, conforme Tung, Wang e Yeh (2012), o RMB enfrenta duas questões que não dependem diretamente das ações de Pequim, ligadas a fatores de mercado como a aceitação do RMB e a sua viabilidade econômica no SMI. Sohn (2015), Zhang (2015) e Campanella (2014) convergem quanto à internacionalização do RMB especialmente na Ásia, dentro da perspectiva de um SMI multipolar; todavia, entendem que a moeda chinesa ainda está distante de rivalizar com o dólar norte-americano, já que a liberalização plena da conta de capital e taxa de câmbio por parte do governo chinês poderá gerar distúrbios econômicos como, por exemplo, a inflação (SOHN, 2015; ZHANG, 2015; CAMPANELLA, 2014).

Chi Lo (2013) identifica o risco de fuga de capitais com uma maior flexibilização da conta de capital chinesa, colocando em grau de risco a sua economia voltada para o desenvolvimento via exportação. Por conseguinte, fica em segundo plano o projeto de internacionalização do RMB, estando o capital

chinês conversível, de fato, apenas no âmbito comercial. Segundo McCauley “[e]nquanto os controles de capital permanecerem efetivos, a internacionalização do RMB deixará as alavancas intactas” (MCCAULEY, 2011, p. 42, tradução nossa). Conforme posto por Haffner, Stallbaum, Milan e Martins (2017), a internacionalização do RMB contribui para uma maior convergência no SMI, promovendo empréstimos, por exemplo, para países em desenvolvimento. Por fim, os principais argumentos citados a partir da bibliografia pesquisada podem ser resumidos na Tabela 1 abaixo, considerando o poder público como agente principal (Estado) intrínseco a todos os argumentos acima mencionados e abaixo listados:

Tabela 1: Síntese dos principais argumentos apresentados (por autor)

Principais argumentos citados	Ênfase na reforma da conta de capital	RMB no caminho das principais moedas	Política monetária defensiva	Possível sistema monetário multipolar	Papel regional do RMB
Cohen (2012) (2014)		X			
Kirshner (2014)			X	X	
Campanella (2014)			X	X	
Filho; Pose (2017)			X		
Jiang (2014)	X				
Chin (2014)					X
Eichengreen (2011)	X	X			
Stuenkel (2018)	X				
Andrade; Cunha (2011)	X				X
Park (2016)					X
Sohn (2015)	X			X	X
Zhang (2015)	X			X	X

Chi Lo (2013)	X
McCauley (2011)	X

Fonte: Elaborada pelo autor (2019) com base na bibliografia pesquisada.

2 INTERNACIONALIZAÇÃO DO RMB (FASE 1)

O processo de internacionalização da moeda chinesa tem suas origens nas reformas realizadas na década de 1970 a partir dos fluxos de capital e investimento de empresas estrangeiras em território chinês, junto às Zonas Administrativas Especiais. Na década de 1980, houve políticas de redução de impostos, incorrendo em um incentivo maior para os investimentos estrangeiros na China (ANDRADE; CUNHA, 2011; VISENTINI, 2013). Segundo Park (2016), quando o processo de internacionalização do RMB começou a ser levado mais a sério “[a] China, ‘tornou-se uma base de produção para empresas do leste asiático desde meados da década de 1980’” (GAULIER apud PARK, 2016, p. 18, tradução nossa).

Park (2016) e Campanella (2014) argumentam que no ano de 1993 a China manteve o plano de internacionalização da sua moeda de forma gradativa, resultando na conversibilidade em conta corrente no final de 1996. Entretanto, com a Crise Asiática, esse plano teve de ser abandonado durante um período. Chin (2014) afirma que em 1999 críticas chinesas foram feitas ao SMI por centrar-se no dólar norte-americano. Segundo Sohn (2015), no início dos anos 2000, houve um processo de regionalização do RMB, no qual Cohen (2014) aponta para a assinatura da Iniciativa de Chiang Mai (CMI), em 2000, criando [a China] uma estrutura regional de assistência de liquidez ASEAN+3, o Plus Three (China, Japão e Coreia do Sul). Estabelecendo, assim [CMI] uma nova rede de *swaps* cambiais no âmbito bilateral. Somado a isso, Park (2016) identifica a entrada chinesa na Organização Mundial para o Comércio (OMC) em 2001 como a retomada para a internacionalização do RMB em longo prazo. Cockerell e Shoory (2012), afirmam que há três décadas Pequim tem realizado reformas em seu sistema financeiro, a partir da reestruturação bancária e financeira, da reabertura de Xangai, da abertura das bolsas de valores de Shenzhen, do

desenvolvimento de títulos e moeda, além da introdução de normas regulatórias internacionais.

Junto à política *Going Global* de 2001, Filho e Pose (2017) apontam para duas importantes medidas estabelecidas respectivamente nos anos de 2002 e 2003: a primeira, referente à permissão dada a investidores estrangeiros para adquirirem títulos no mercado doméstico, denominada *Qualified Foreign Institutional Investor in RMB* (RQFII), e a segunda, representada pelo início da abertura de mercados financeiros *offshore*, permitindo ao residente de Hong Kong comprar e reter RMB, respeitando certos limites estabelecidos pela política monetária chinesa (FILHO; POSE, 2017). Sohn (2015) corrobora ao dar ênfase, no ano de 2003, à iniciativa da Administração Estatal de Divisas Estrangeiras da China quando essa passou a emitir “regras e procedimentos para instituições domésticas usando o RMB como moeda de faturamento na assinatura de contratos de importação e exportação” (SOHN, 2015, p. 188, tradução nossa). Eichengreen (2011) menciona que, no ano de 2004, os bancos de Hong Kong foram de fato autorizados a aceitar depósitos em RMB de forma experimental, estando, conforme Filho e Pose (2017), restritos a pessoas físicas e empresas selecionadas.

No ano de 2005 foram iniciadas as reformas nas taxas de câmbio. Junto a isso, outras medidas realizadas no ano de 2006 fizeram parte do processo de internacionalização do RMB (CAMPANELLA, 2014). Segundo Cunha, com a criação [em 2006] do *Domestic Institutional Investor* (QDII), “indivíduos e companhias chinesas [passaram a realizar] investimentos em portfólio fora do país através de intermediários autorizados, e que as seguradoras domésticas convertam yuan em dólar para investir em títulos estrangeiros” (CUNHA, 2011, p. 17). Sohn (2015) afirma esse período como “[u]m ponto chave de virada” a partir da publicação do relatório *O Tempo, Caminho e Estratégias de Internacionalização do RMB* pelo Banco do Povo da China (PBoC). Filho e Pose enfatizam, nesse contexto, para autorização “[d]a emissão de títulos em RMB no mercado doméstico por estrangeiros. Em um primeiro momento, os chamados títulos “Panda” podiam ser lançados apenas por instituições multilaterais de desenvolvimento” (FILHO; POSE, 2017, p. 11). Apenas em 2007 o mercado *offshore* em Hong Kong pôde, de fato, operar (FILHO; POSE, 2017).

Diante disso, “a rápida internacionalização comercial e produtiva, bem como a crescente participação dos investimentos estrangeiros chineses nos fluxos globais, parece exigir uma maior internacionalização do *renminbi*” (HAFFNER; STALLBAUM; MILAN; MARTINS, 2017, p. 1048). Assim, de acordo com a literatura estudada, partimos da compreensão de que foi com a crise de 2008, a qual nomeamos de *Fase 2*, que o governo chinês se posicionou de forma mais incisiva frente ao poderio do dólar norte-americano culminando com a entrada do RMB no DES em 2015 junto ao FMI.

3 PÓS-CRISE 2008 E A ENTRADA DO RMB NA CESTA DO DES (FASE 2)

Helleiner e Kirshner afirmam que “[a] crise financeira global de 2008 revelou a exposição macroeconômica da China ao que é cada vez mais percebido nos círculos oficiais chineses como políticas econômicas irresponsáveis dos EUA” (HELLEINER; KIRSHNER, 2014, p. 20, tradução nossa). A opção pragmática fica evidente quando, em dezembro de 2008, o governo chinês assinou os contratos de *swap* cambial junto a vinte e três países, incluindo, entre eles, Japão, Coreia do Sul, Brasil, Turquia e Austrália (CHIN, 2014). Foi criado, em 2009, o Programa-piloto de Liquidação do Comércio Transfronteiriço em RMB, que “permite a liquidação de todo o comércio exterior chinês em moeda nacional, [além da] integração parcial do mercado offshore de Hong Kong com o sistema financeiro continental” (FILHO; POSE, 2017, p. 9).

Somado a isso, Chin (2014), aponta para o multilateralismo alternativo na medida em que a China, junto aos países dos BRICS, busca utilizar cada vez mais suas moedas entre eles para trocas comerciais e investimentos. Kirshner (2014) acrescenta que, tanto do lado da oferta quanto da demanda, há um aumento no direcionamento por alternativas à utilização restrita do dólar em detrimento de outras moedas. O então presidente do PBoC, Zhou Xiaochuan, ao publicar um ensaio *Reforma do Sistema Monetário Internacional*, também demonstrou os problemas advindos da crise.

No período de 2010-2012, o programa-piloto foi ampliado, passando a autorizar clientes corporativos e institucionais a conduzir, em Hong Kong, transações em *yuan* no exterior. Somado a isso, foi anunciado a Expansão da

Lista de Regiões na China, assim como a ‘Advertência sobre Questões de Administração de Empresas Envolvidas em Acordos Comerciais em *Renminbi* para Exportação de Mercadorias’. Dessa forma, todas as empresas importadoras e exportadoras passaram a poder liquidar em RMB caso desejassem (MARTINS, 2018). Em 2013 foi fundada a Zona Piloto de Livre Comércio de Xangai, que visa ampliação da reforma financeira interna e desenvolvimento de um sistema convergente junto às normas internacionais de comércio e investimento (MARTINS, 2018). Ocorreu também a criação da *Belt and Road Initiative* com objetivo de promover a integração comercial e econômica, fortalecendo os meios de atuação do RMB via investimentos junto aos bancos (YIWEI, 2016). Além disso, o QFII incluiu Cingapura e Londres, bem como “a troca entre a China e o Brasil, de cerca de USD 30 bilhões (...) [sendo] a primeira das propostas de conversão entre os BRICS” (JIANG, 2014, p. 127, tradução nossa).

Seguindo a lógica de expansão das relações monetárias entre os países emergentes, o ano de 2014 foi um marco para os países dos BRICS, pois esses passaram a atuar a partir do Arranjo Contingente de Reserva, no valor de USD 100 bilhões. Nesse ano também ocorreu a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), com sede em Xangai (CINTRA; PINTO, 2017). Segundo Haffner e Lunkes (2018), o Banco Central Chinês ampliou os acordos de *swaps* cambiais com 28 países. Contudo, para tais acordos “deveriam ser feitas leis específicas sobre pagamento e compensação de RMB transfronteiriço para especificar direitos e obrigações e fornecer seguro legal para uma operação suave de sistema de pagamentos em RMB” (HAFFNER; LUNKES, 2018, p. 79).

Por fim, em 2015, somado à criação do Sistema de Pagamento Internacional Chinês (SPIC) e à primeira venda de títulos da dívida no exterior pelo o BC Chinês em Londres, cabe destacar a inclusão do RMB na cesta do DES, partindo o FMI da análise de que o país emissor está entre os maiores exportadores do mundo, sendo sua moeda amplamente utilizada para realização de pagamentos via transações internacionais e amplamente negociada nos principais mercados de câmbio (FMI, 2015). Dessa forma, após quinze anos, desde a entrada do euro no DES, foi a primeira alteração significativa na cesta (STUENKEL, 2018). Assim, entre 2016-2017 o Fundo concluiu os devidos

ajustes para a efetivação do RMB no banco de dados oficial de reservas cambiais (FMI, 2015; 2016). Diante disso, os diretores do Departamento de Estratégia, Política e Revisão Siddharth Tiwari e Andrew Twaedie, do Departamento de Finanças, reconheceram respectivamente a importância dessa adesão para um SMI mais robusto, estável e representativo (FMI, 2015).

CONCLUSÕES

Concluimos a partir do estudo realizado que, embora o RMB tenha adquirido um status de relevância no SMI, principalmente após a sua entrada na cesta do DES, esse ainda não é capaz de competir com o dólar norte-americano. Nesse aspecto, podemos identificar a partir da tabela 1 e dos demais dados apresentados que a moeda chinesa tem como principais características o controle da conta de capital centrado no Estado, bem como o seu papel mais vinculado ao âmbito regional. De acordo com isso, o impacto da ascensão da moeda chinesa ainda se limita, em nível de abrangência, na escala regional do continente asiático, muito embora tenha acordos de *swaps* cambiais, conforme elucidado no trabalho, com outros países do sistema internacional, tendo como exemplo os países dos BRICS. Portanto, fica evidente que o governo chinês ainda tem como preferência estratégica uma política econômica de desenvolvimento via exportação, na qual a conta de capital e a taxa de câmbio ficam fortemente vinculadas às suas ingerências. Esse controle põe em debate entre os especialistas em que medida existe a intenção chinesa de internacionalizar o RMB, sendo praticamente unânime na literatura o posicionamento referente ao processo de profundas reformas das quais esse país terá de realizar caso queira, de fato, internacionalizar sua moeda.

Nesse sentido, esse processo adquiriu a sua primeira fase de maturação com a Crise Asiática de 1997, onde, posteriormente o estado chinês passou a reivindicar ajustes no SMI frente à moeda norte-americana. Diante disso, na entrada do século XXI, as políticas chinesas apresentaram novas oportunidades para a ascensão do RMB a partir, principalmente, da percepção conjunta dos países asiáticos e dos países dos BRICS. A crise do *subprime* foi identificada como um ponto crucial para que a China passasse a pressionar ainda mais o FMI por reformas capazes de flexibilizarem o uso restrito da moeda

estadunidense nas transações comerciais e financeiras. Com isso, os mecanismos de internacionalização do RMB, em certa medida, significaram um esforço para sua projeção no SMI, porém muito limitado pelo seu viés defensivo e pelos grupos de interesses conservadores chineses.

Sendo assim, entendemos que o processo de internacionalização do RMB ainda é um tema recente, no qual as articulações chinesas ainda precisam de tempo para ser analisadas como eficientes ou não. Logo, apontamos como necessário atentar-se para as ações dos outros atores internacionais como os Estados Unidos, União Europeia e demais países frente a esse processo. Por fim, notamos a presença do RMB como um polo regional, sendo reflexo disso a projeção para um SMI multipolar que ainda carece de reformas estruturais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L; CUNHA, A. A diplomacia do yuan†: breves comentários sobre a internacionalização financeira da China (parte II - evidências e conclusões). *Economia & Tecnologia*, v. 24, ano 07, p. 15-26, janeiro/março de 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/24%20Capa/Luiza%20Cardoso%20de%20Andrade%20-%20Andre%20Moreira%20Cunha.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018.

CAMPANELLA, M. The Internationalization of the Renmimbi and the Rise of a Multipolar Currency System. *Ecipe Working Paper*, n. 01/2014. Disponível em: http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/WP201201_1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

CHI LO. *The Renminbi Rises. Myths, Hypes and Realities of RMB Internationalisation and Reforms in the Post-Crisis World*. Londres: Palgrave Macmillan. 2013.

CHIN, G. China's Rising Monetary Power. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). *The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations*. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 139-159.

CINTRA, M; PINTO, E. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 2 (147), p. 381-400, abr-jun, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572017000200381&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 nov. 2018.

COCKERELL, L.; SHOORY, M. Internationalising the Renminbi. *Reserve Bank of Australia Bulletin*, p. 77-90, segundo trimestre, 2012. Disponível em:

<https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2012/jun/pdf/bu-0612-9.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

COHEN, B.J. The China Question: Can Its Rise Be Accommodated? In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2014, p. 23-39.

_____. The Yuan Tomorrow ? Evaluating China's Currency Internationalisation Strategy. Department New Political Economy, v. 17, n. 3, Santa Barbara, USA, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2011.615915>. Acesso em: 02 nov. 2018.

CUNHA, A; BIANCARELI, A; PRATES, D. A diplomacia do *yuan* fraco. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 525-562, set./dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482007000300006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 27 out. 2018.

EICHENGREEN, Barry. The Renminbi as an International Currency. 2010. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf. Acesso em: 01 dez. 2018.

FILHO, E; POSE, M. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? Revista de Economia Contemporânea, v. 22, n. 1, p.1-23, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482018000100204&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 nov. 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Chinese Renminbi to be Identified in the IMF's Currency Composition of Foreign Exchange Reserves. FMI Press Release n.16, mar. 2016c. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1690>> Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. IMF Survey: Chinese Renminbi to Be Included in IMF's Special Drawing Right Basket. FMI Press Release n.15, dez. 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sonew120115a>> Acesso em: 20 nov. 2018.

GILPIN, Robert. The Politics of Transnational Economic Relations. International Organization, v. 25, [s.n.], p. 398-419, jun. 1971.

HAFFNER, J.A; LUNKES, D. A evolução da trajetória monetária chinesa e a incorporação do renminbi aos direitos especiais de saque. In: PINTO, Danielle Jacón Ayres; VEDOVATO, Ana Luiza; LUNKES, Daniela Sallet; SOUZA, Elany Almeida de; BRAVO, Juliano dos Santos. Política internacional contemporânea: temas e debates. Macapá: UNIFAP, 2018, p. 65-89.

_____; STALLBAUM, K; MILAN, M; MARTINS, M. A internacionalização da economia chinesa: convergente ou assimétrica? Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1033-1058, mar. 2017. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/3462>. Acesso em: 21 nov. 2018

HELLENEIR, E.; KIRSHNER, J. The Politics of China's International Monetary Relations. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 8-22.

JIANG, Y. The Limits of China's Monetary Diplomacy. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 119-138.

KIRSHNER, J. Regional Hegemony and an Emerging RMB Zone. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan (orgs.). The Great Wall of Money: Power and Politics in China's International Monetary Relations. Ithaca e Londres: Cornell University, 2014, p. 160-193.

MARTINS, A. A internacionalização do *renminbi* e a ascensão do poder monetário chinês. In: VADELL, Javier (org.). A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018, p. 205-234.

MCCAULEY, R. Renminbi internationalisation and China's financial development. BIS Quarterly Review, dez. 2011. Disponível em: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112f.htm. Acesso em: 02 nov. 2018.

MILAN, M. A crise financeira e a hegemonia do dólar. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v.1, n.1, p.133-148, jan-jun 2012.

PARK, H.S. China's RMB Internationalization Strategy: Its Rationales, State of Play, Prospects and Implications. M-RCBG Associate Working Paper Series, n. 63, ago. 2016. Disponível em: https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/park_final.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

SOHN, Injoo. China's Monetary Ambitions: RMB Internationalization in Comparative Perspective. The Korean Journal of International Studies, v. 13, p.181-206, abr. 2015. Disponível em: <http://www.kjis.org/journal/view.html?uid=153&pn=lastest&vmd=Full>. Acesso em: 15 out. 2018.

STUENKEL, Oliver. O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global. Tradução Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

STRANGE, Susan. States and Markets, Continuum. 2. ed. Londres: Continuum, 1998.

TUNG, C.Y; WANG, G.C; YEH, J. Renminbi Internationalization: Progress, Prospect and Comparison. China & World Economy, v. 20, n. 5, p.63-82, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1749-124X.2012.01302.x>. Acesso em: 15 nov. 2018.

VISENTINI, P. China, potência emergente: pivô da transformação mundial. In: VISENTINI, Paulo (org.) BRICS: as potências emergentes. China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 11-38.

YIWEI, Wang. The Belt and Road Initiative: What Will China Offer the World In Its Rise. Pequim: New World Press. 2016.

ZHANG, M. Internationalization of the Renminbi Developments, Problems and Influences. Centre for International Governance Innovation. New Thinking and the New G20 Series, paper n.2, mar. 2015. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/new_thinking_g20_no2web_0.pdf. Acesso em: 01 nov. 2018.

Understanding the Euro Crisis: How did the subprime crisis become a sovereign debt crisis in Europe?

Patrick Fontaine^{*,**}

Abstract

This article discusses the Sovereign Debt Crisis in Europe. It analyses the imbalances embedded in Europe due to the functioning of the Euro Zone. The way the single currency area was developed had contradictions in itself that led different nations to different economic paths. The objective of this article is to carefully describe how the Euro Zone architecture promoted trade unbalances amongst the European Nations, with surpluses at the north (Germany, Netherlands, Belgium, Finland...) and deficits in the southern nations (Greece, Spain, Italy...), trying to verify if there is a “two tier Europe”, as Artus (2009) states, with countries divided depending on how their trade balances behave. It is also going to be discussed how the impacts of the subprime crisis were fundamental for the destabilization of the Euro Zone, and how it was metamorphosed into the Sovereign Debt Crisis.

Keywords: Europe, Euro Zone, Crisis

JEL Codes: E42, E61, N14, O52

Resumo

O presente artigo discute a crise da dívida soberana na Europa. Ele analisa os desequilíbrios embutidos na Europa devido ao funcionamento da Zona do Euro: a maneira pela qual o euro se desenvolveu apresenta contradições inerentes que levaram as diferentes nações a diferentes trajetórias. O objetivo

* Master in *Économie Internationale, Finance et Régulation*, in the *Université Paris-Nord*, France. Researcher in the Research Network on Local Productive and Innovative Systems (Redesist) – Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

** The present article is derived from my master dissertation "Euro Zone Crisis: Incompatible National Strategies and Potential Solutions". I acknowledge Norberto Montani Martins (IE/UFRJ) for his support in edition and compilation. Usual caveats apply.

do artigo é de descrever cuidadosamente como a arquitetura da Zona do Euro levou a emergência de desequilíbrios comerciais nas nações europeias, com superávits no norte (Alemanha, Holanda, Bélgica, Finlândia, etc.) e déficits nos países do sul (Grécia, Espanha, Itália, etc.), tendo em vista a validação da hipótese de uma “Europa em dois níveis” (Artus, 2009), com países divididos dependendo de como suas balanças comerciais se comportam. Discutir-se-á também como os impactos da crise do *subprime* foram fundamentais para a desestabilização da Zona do Euro e como isto se transformou na crise de dívida soberana agora vivida.

Palavras chave: Europa, Zona do Euro, Crise

Classificação JEL: E42, E61, N14, O52

Introduction

The adoption of the euro and the simultaneous creation of the Euro Zone – or the Economic and Monetary Union (EMU) – and the European Central Bank (ECB) can be viewed as significant steps on the deepening of European integration. The single currency represents reduced transactions costs among member countries in many areas, such as trade, financial transactions, etc. But, mainly, the euro also represents the adherence of these countries to a particular set of institutional and policy arrangements which make part of a broader project of integration, at the top of neoliberal agenda (Arestis and Sawyer, 2002).

When one imagines countries under the same conditions and the same currency, one would expect that the differences between them would be reduced. So, when the EMU was conceived, the expected effect was that members would pursue a process of convergence throughout the years. Considering lower national disparities, liberal, industrial and social policies would be carried out with more legitimacy, and the proper ECB would have more legitimacy to act. In that context, lower government spending due to Maastricht convergence criteria would be justified, and economic coordination would be much easier, making stabilization more achievable.

To pursue those goals, a new economic system was developed in the Euro Zone with three pillars. The first was a common monetary policy pursuing price stability conducted by BCB. The second was the creation of European procedures to control national fiscal policies, and force countries to maintain a relatively balanced budget on the mid-run, avoiding them to use it as contra-cyclical stabilizer and letting play the automatic ones. The third encompasses a set of liberal structural reforms that would permit growth to boost in the mid-run. All these three pillars integrate the liberal agenda, following the Anglo-Saxon model, and, again, share the understanding that the full compliance with them would lead to full convergence (Fitoussi and Le Cacheux, 2004; Mathieu and Sterdyniak, 2003 and 2006).

However the actual results are quite different. Countries found constraints in applying recommended policies. Populations around Europe were not in accordance with the neoliberal project, and governors implementing those

policies experienced falling popularity. People were used to equality, high employment rates, reasonable wages, good healthcare systems, decent pensions, as well as forty years of prosperity, and had trouble letting go so easily those benefits. The liberalization movement was slow and painful.

In the meantime persistent and sometimes growing gaps in GDP, inflation, competitiveness, unemployment and external imbalances were verified since 1999. The unique currency, and the monetary system that comes with it, imposed one single economic policy to different countries and societies. Although they were expected to converge in that context, the exact opposite happened. By treating equally the different, differences between them rose.

These imbalances are brought to the fore in the recent European sovereign debt crisis, which emerged after the subprime crisis. The last came accompanied by slashing in growth, the freezing of money and capital markets, rising unemployment. In this context, inflation, competitiveness and external imbalances were translated to different conditions in the sovereign debt market faced by members countries. More specifically, the so-called peripheral countries found difficulties in rolling-over their public debts. Restructurings, prospect of defaults, and bail-outs followed naturally.

The objective of this article is to carefully describe how the Euro Zone architecture promoted trade unbalances amongst the European Nations, with surpluses at the north (Germany, Netherlands, Belgium, Finland...) and deficits in the southern nations (Greece, Spain, Italy...), trying to verify if there is a “two tier Europe”, as Artus (2009) states, with countries divided depending on how their trade balances behave. It is also going to be discussed how the impacts of the subprime crisis were fundamental for the destabilization of the Euro Zone, and how it was metamorphosed into the Sovereign Debt Crisis. More specifically, we analyze fiscal and external indicators of Euro Zone countries in order to detect these tendencies.

For this, the current article is divided as follows. Section 1 analyzes the imbalances that the single monetary policy has embedded in the Euro Zone, while the focus of Section 2 is the national strategies and its relation with structural imbalances which arose in the Zone. At these two sections the period of analysis will be from the adoption of the euro until the year previous to the spreading of

the Subprime crisis. In doing so, it will be possible to gather information about the evolution of the zone in smooth economic conditions and to analyze structural imbalances, without considering the ones linked to periods of economic crisis. Section 3, in its turn, presents the path that led Europe to a sovereign debt crisis, considering the aftermath of the subprime crisis. We argue that the imbalances are already there and the subprime crisis contributed to reveal them by its effects on financial markets and real economy. Final remarks are presented at Section 4, stressing that the current crisis represents an opportunity to rethink the conception of the Euro Zone, despite policymakers insist that the previous framework must be deepened. We argue that only with substantial changes in policy choices the Euro Zone could avoid its complete disintegration.

1. One prime rate, many real interest rates

In 2007, the now seminal article published by Henry Sterdyniak and Catherine Mathieu (2007) had quite revealing data. It showed that the imbalances were already present in the Euro Zone, even before the hatching of the crisis.

The three countries with the most rapid growth were Ireland, Greece and Spain, while the rest of the Euro Zone had less than a mediocre performance, usually lower than 2% of GDP growth per year. The reactions to the single monetary policy were clearly distinct. The small peripheral nations were able to perform rapid, irregular and imbalanced growth (as is going to be discussed next) and the ancient industrial potencies had a steady low growth.

The reason why this occurred can be easily understood if we take into consideration real interest rates. Spain and Germany, for instance, had completely different inflation and growth rates, and optimal interest rates applied to them should have been different. However, the single European interest rate did not cope with that necessity, and ended up being extremely expansionary to some, and restrictive to others, while the average could be considered appropriated.

Table 1 – GDP growth per year and GDP per capita (PPP)

	Taux de croissance en % par an			PIB par tête (PPA)	
	1985-1991	1992-1998	1999-2005	1991	2005
Zone euro	3,1	1,8	1,9	100,0	100,0
Allemagne	3,5	1,5	1,3	108,9	101,5
Autriche	3,1	2,2	2,0	113,8	114,8
Belgique	2,7	1,8	2,0	108,7	111,1
Espagne	3,9	2,3	3,6	79,2	92,8
France	2,6	1,8	2,2	104,2	102,7
Finlande	1,8	2,5	2,8	97,6	108,7
Grèce	1,7	1,8	4,3	67,0	78,9
Irlande	4,0	7,2	6,5	78,8	130,6
Italie	2,9	1,3	1,2	105,3	97,6
Pays-Bas	3,6	2,7	1,7	107,0	117,4
Portugal	5,1	2,4	1,6	68,6	67,2
<i>Danemark</i>	<i>1,5</i>	<i>2,7</i>	<i>1,9</i>	<i>106,7</i>	<i>116,2</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>	<i>93,6</i>	<i>110,4</i>
<i>Suède</i>	<i>1,9</i>	<i>2,7</i>	<i>2,9</i>	<i>108,2</i>	<i>111,6</i>
Etats-Unis	2,8	3,6	3,0	131,1	139,7

Source: Mathieu, C. et Sterdyniak, H., 2007.

Table 2 – Inflation and Real Interest Rates reduced of the GDP growth.

	Niveau des prix	Inflation (prix du PIB)	Taux d'intérêt réel moins taux de croissance du PIB	
	2005	1999-2005	1992-1998	1999-2005
Zone euro	100	1,8	2,5	- 0,6
Allemagne	104,9	0,7	1,6	1,1
Autriche	101,9	1,5	1,3	- 0,4
Belgique	101,1	1,7	1,6	- 0,6
Espagne	88,6	3,9	2,1	- 4,4
Finlande	109,5	1,2	1,3	- 0,9
France	103,8	1,4	2,9	- 0,5
Grèce	81,4	3,6	6,7	- 3,3
Irlande	116,3	3,9	- 3,5	- 7,3
Italie	97,3	2,5	3,9	- 0,6
Pays-Bas	103,5	2,7	0,9	- 1,4
Portugal	81,5	3,4	1,6	- 1,7
<i>Danemark</i>	<i>129,7</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>	<i>- 0,9</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>105,5</i>	<i>2,5</i>	<i>3,7</i>	<i>0,3</i>
<i>Suède</i>	<i>112,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>	<i>- 0,8</i>
Etats-Unis	93,9	2,2	- 0,1	- 2,4

Source: Mathieu, C. et Sterdyniak, H., 2007.

These diverse rates affected the economies in also diverse ways. The restrictive rates in Germany impeded the country to grow faster, even if the inflation was controlled. On the other hand, in countries like Spain, where inflation was faster than what was desired, rates were encouraging for investors and consumers, and boosted growth, even if imbalances were still there. The three countries with the fastest growth were also the three countries with the lowest real interest rates: Ireland, Spain and Greece. The Monetary Policy was, for that reason, at the root of the problem of diverging growth performances.

Divergent growth by itself is not necessarily a problem; in this case it could even be considered as something positive, as less developed countries were growing faster in a converging catch-up process. Nevertheless, as it is going to be explained further on, the way it was happening was problematic.

Divergent Inflation and a key problem: competitiveness

An extremely important condition for the proper functioning of a single currency area is a relatively homogeneous evolution of prices level between its members. Important differentials would modify competitiveness intra-zone and

affect the balance of international trade. The exports of inflationist countries would become more expensive and competitiveness gradually reduced, if compared to more stable neighbors. At the same time imports from other nations would become cheaper. If there is a low trend on exports and rising imports, the expected result would be a current-account deficit.⁵²⁰

Structurally, less developed economies have higher inflation rates, as bottlenecks are frequent, infrastructure insufficient, smaller scale raises prices and eventual offer shocks are usual⁵²¹. Taking this into consideration, it would be normal that the southern countries should experience higher inflation than the northern mature neighbors, when they are submitted to the same monetary framework. This means that even in the absence of asymmetric shocks, in ordinary economic situations, there is a structural trap that impedes the convergence of inflation levels of different economies in a same economic framework. (Mathieu, C. et Sterdyniak, H., 2007, page 322)

To resolve this problem, rebalancing mechanisms should have been put in place, as many economists suggest, but they were not. The European Monetary System treated equally the different. The same interest rate to countries with different growth and structures resulted in low real interest rates to the ones with higher growth and less developed structures. It seems obvious that applying the lowest real interest rates to the countries growing faster would result in higher inflation, and it really did.

Table 2, shown above, displays data for inflation of countries in the Euro Zone. Once again, Spain, Ireland and Greece top the list of higher levels, this time accompanied by Portugal. Those were the countries submitted to the lowest real interest rate, which had the fastest growth and faced faster inflation rates. The exception is Portugal, which had low real interest rate, high inflation, but had almost no growth. Not by accident, those were the four countries the most

⁵²⁰ It is important to note that this problem occurs only when two or more countries share the same currency. There are historical examples of high growth coupled with high inflation (the 1960s and the 1970s in Brazil for instance) that did not result in loss of competitiveness, as exchange rate variations could absorb the rise of inflation with regards to the international trade.

⁵²¹ Less developed countries tend to depend more on agricultural production than advanced industrial nations. This sector is much more susceptible to random or less predictable phenomenon (such as heat waves, frosts, plagues, etc...) that can affect offer levels. In short, agricultural GDP is simply more volatile than the industrial one.

affected by the subprime crisis, leading to their sovereign debt crisis. Three of them, Greece, Ireland and Portugal, have already asked for financial help, and Spain is on the verge of doing so.

Those countries were growing fast (with the exception of Portugal), were importing a lot, and were not exporting that much. The resulting current-account balance deficit was financed by borrowing. Lending to these countries was not considered a problem because of the confidence the European Union and the Euro aspired. That way current-account deficit could easily be financed, and would not be a problem in the short term. Nonetheless, a crisis arose in the USA, and things shifted, and these nations started to be attacked.

Mundell's four preconditions for an Optimal Currency Area: not present in Europe.

The European single currency project was largely influenced by Robert Mundell's concept of 'Optimal Currency Area' (Mundell, 1961). One of the reasons why Mundell won the Nobel Prize in 1999, this concept analyses the conditions necessary to the optimal functioning of a region of different nation-states organized around one single currency. One basic condition Mundell sees as fundamental is a high level of economic integration. Free trade and unrestricted capital flow must be present for a single currency project to be considered. This appears to be the case between Euro Zone countries. But Mundell goes a bit further.

Apart from the basic prerequisites four other conditions are listed as important for a proper working of a single-currency zone: significant labor mobility inter-nations, wage and price flexibility, a mechanism that transfers fiscal stimulus from best performing states to the weaker ones, and a relevant level of synchronization between business cycles (Guttman, R. et Plihon, D., draft, page 8).

If we take a closer look at these conditions, we can see that they are all tools that which provide more liberty to the market rules in order to operate. They create a better framework for stabilization plans and market adjustments. Basically, these conditions represent a situation with less government intervention, and a desired coordination between economic agents from different

states. They are, however, astute in noticing that there must be some mechanism to reduce differences between stronger and weaker states. Mundell points out that a transfer mechanism is particularly important in situations where an external shock affects differently the diverse regions of the system differently.

The conception of the Euro Zone had these theoretical prepositions as an intellectual basis, but none of the four conditions are truly present in the Euro Zone.

Firstly, even if the unions are a lot weaker in Europe nowadays, it is still a continent with relative strong labor movements. Almost everywhere in the world there is a certain downward rigidity in prices, including the price of labor. In Europe this phenomenon seems to be even stronger, especially in France where unions are still quite unified and organized.

Secondly, working force mobility can be growing in Europe after the Schengen Agreement, that facilitates the movement of people from one country to another, but it will hardly reach a level where it could work as a market price adjustment. Cultural, linguistic and climate differences are too strong, and populations tend to stay locally based. Migrants face so many adaptation costs that it is hard to imagine someone migrating from Italy to Finland because of a marginally higher wage.

Regarding business cycle synchronization, it is also clear that this does not happen in the zone. If culture and climate are different between nations, naturally the business cycles will also function differently.

Those three aspects show that the necessary conditions to a market self-regulation to function are simply not present. Consequently, the whole framework of a Central Bank with one single prime rate and inflation targeting is not likely to work in Euro Zone, according to neoclassical economists, who themselves designed those institutions.

Finally, Mundell's insightful observation for the need of a fiscal transfer mechanism was not properly considered. Politically, Europe is just not unified enough to provide such a mechanism. Only a small fraction of national tax revenues are remitted to the European Commission, which makes that European budget is tiny, running around 1% of the summed up GDPs. Individual national budgets are much bigger. It is difficult to think of any significant transfer

mechanism in this still too individualistic structure. Political integration should have gone further before putting in practice a single-currency project. Fiscal policy must go towards a more 'federal' direction. This is still largely a matter of national policy-making. (Guttmann, R. et Plihon, D., draft, page 9)

All of these facts ultimately mean one thing: The Euro Zone, conceived under a neo-liberal paradigm, does not take into consideration the preconditions that neo-liberals themselves consider important for an optimal situation. The next chapter will show that the badly designed institutional European framework generated internal imbalances, and the lack of coordination allowed countries to choose individual development paths that were non-cooperative.

2- National strategies, external imbalances and internal competition

As aforementioned, the framework established by the Euro Zone was quite simple: limits were imposed to the participation of the State, the Maastricht criteria, and little else was carried out. National strategies were not discussed beyond public deficit and debt limitations. A 'laissez faire' environment was created. In that context, each nation veered towards one different development strategy. If the idea was to converge, by letting countries do what they wanted, or more precisely, advising them to do nothing, did not seem to be the best way to do so. The differences between Greece and Finland, for example, would not be resolved if there was no action. It is more likely, in fact, that those differences would be reinforced if nothing was done.

None common policy was put in practice in Europe. The different situations between countries were not taken into account, since no national inflation, external deficit, growth or employment criteria existed, as the objectives of public finances do not involve the national conditions. In these conditions, it is normal that the disparities persist. (Mathieu, C. et Sterdyniak, H., 2007, page 335, our translation)

At the social-economic level, once again, no model chosen. Wage policy, social security, public health and retirement were ignored and no standards were

put in place. There was absolutely no coordination regarding social-economic measures. The Maastricht rules constrained nations with completely different welfare systems, and did not coordinate them to move in the same direction.

Reducing wages and fiscal competition strategy: suitable for one, not for all.

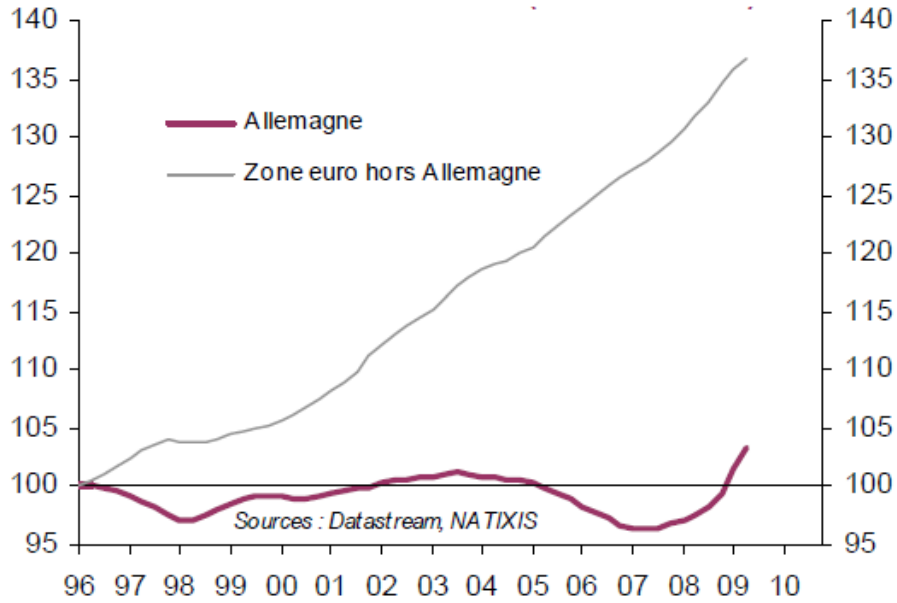
As there was no coordination effort, nations chose their policies individually. Facing the competitiveness problematic imposed by the single currency and divergent inflation dynamics, some decided to reduce salaries to gain a competitive advantage in labor costs. Lower labor costs would permit lower prices and enhanced competition.

The use of this kind of policy is dangerous, as it is essentially non-cooperative. Its use should be discussed between the zone members, and if it must be applied, it should be on the nations facing higher inflation levels that eroded competitiveness. If we take a look at table 2, Spain (3.9%), Ireland (3.6%), Greece (3.6%) and Portugal (3.4%), had the higher inflation rates between 1999 and 2005, and wage contraction would have been justified in those countries, in order to reestablish previous competition levels. However the exact opposite happened. Germany, and to some extent the smaller neighbors with similar characteristics⁵²², having the lowest inflation rates between all the countries in the Euro Zone in that same period, were precisely the nations who employed this policy most intensively.

In Germany, an explicit project aiming to reduce wage earning in order to boost economic growth was implemented, in the Schroder administration, called the Agenda 2010. The contraction was evident, as it is going to be shown below.

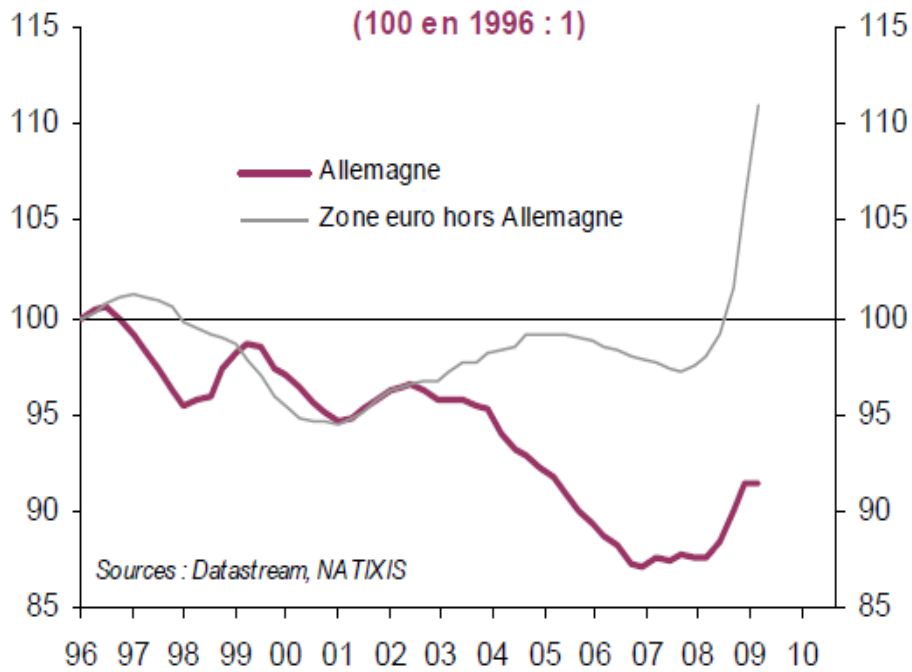
Graph 1– Total labor unity cost (100 in 1996)

⁵²² Austria, Netherlands, Slovakia, Finland and Belgium

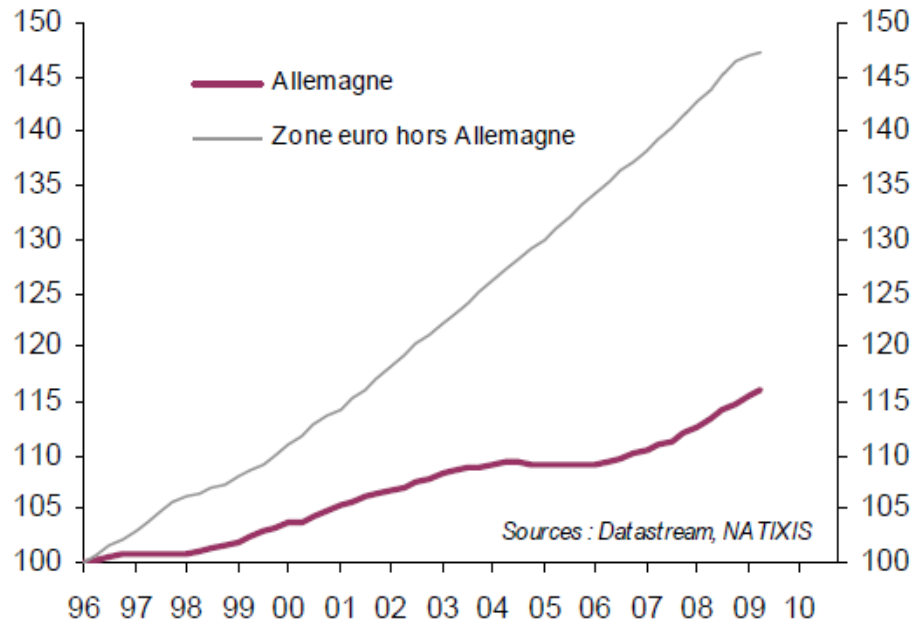


Source: Artus, P. 2009

Graph 2 – Unit labor cost on manufacture



Graph 3– Nominal Wage Per Capita

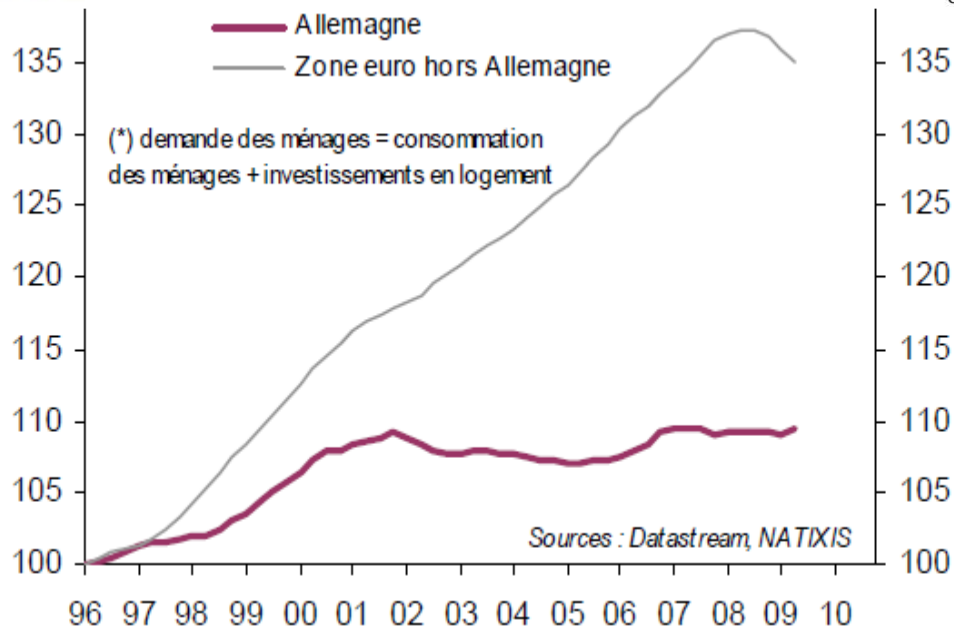


Source: Artus, P. 2009

We can see in graph 1 that, while the rest of the Euro Zone had an evolution of labor cost of around 35%, the cost in Germany stagnated, and during some periods was reduced. Manufacture labor cost, shown in graph 2, reduced roughly 10% in Germany, while it rose 10% in other Euro Zone Nations. Even the nominal wage evolution was contracted in Germany if compared to the other nations (15% rise against 45% rise), as it is shown in graph 3.

This means that the nation with the lowest inflation rate during this period, with a natural competitive advantage, employed an extremely restrictive wage policy boosting its competitiveness even more. A policy that should be used to reduce the gap of price performance was used in such a way that the gap got even wider. In addition to that the internal demand in the biggest economy of the zone was considerably constrained (graph 4), if compared to the evolution of its neighbors.

Graph 4– Household Demand

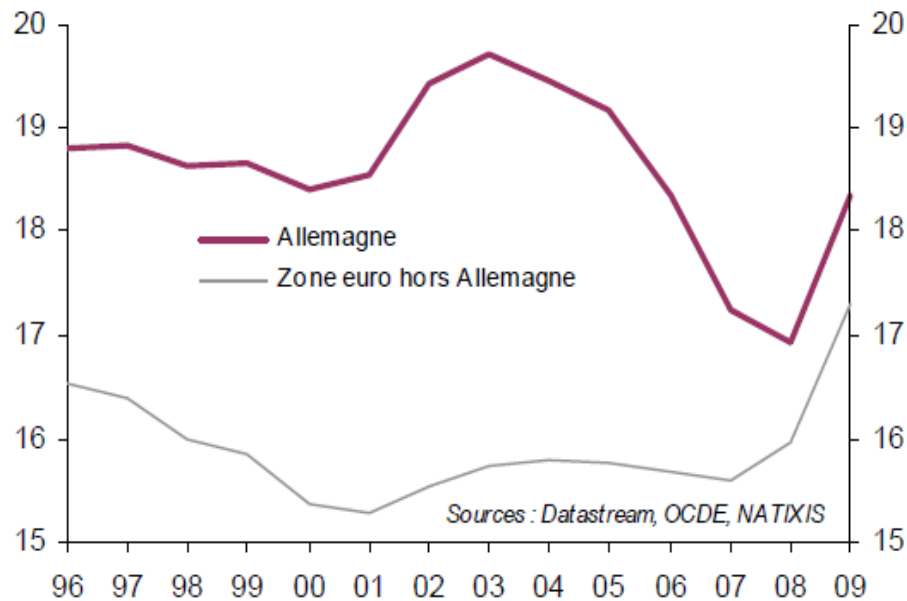


Source: Artus, P. 2009

If other nations had followed the same path, the result in terms of global demand would be even worse and the effectiveness of the policy would be null. In other words, *'...if all the other countries of the zone had followed the same policy of cost contraction as Germany, demand would have fallen in all those countries, and none would benefit from this policy (Artus P., 2009, our translation).*

Another strategy carried out by Germany that goes in the same direction was the modifications on fiscal structure. The amount of taxes charged, in proportion of the GDP, was reduced and social charges paid by firms were focused on the most. Essentially, the modifications were: simplification of income tax, deduction of interest charges from firms and limitation of employer social quotas (rises in social security spending are now financed only through wage taxing) (Artus, P. 2009, graphs 5). In doing so, German authorities expected to attract more firms to be established in their territory and to maintain the ones that operate there, fundamentally the same motivation as to the wage contraction.

Graph 5 – Social Benefits in proportion of GDP



This reduction of tax payments did not have positive externalities in demand to other nations, as could have been the case. Usually lowering taxes has an expansionary effect on consumption. In this case, however, the tax exemptions were focused on firms and produced almost no effects on household consumption.

Both initiatives, the wage and tax contraction, must have had an important impact on competitiveness and they are equally non-cooperative. If all nations had applied it, results would be catastrophic in terms of global demand and fiscal equilibrium, and competitiveness conditions would be strictly the same as they were prior to these measures. Its application should raise cautious analysis as it is highly harmful to other Euro Zone members. This kind of action had strong consequences to the zone members' current accounts as it is going to be explained further on.

Impoverishment and inequality

One important feature is frequently ignored regarding the strategies chosen to raise competition in Germany. There are 2 possible basic ways of being more competitive: one can either raise productivity or reduce costs. The more progressive choice would clearly be raising productivity, as output would rise and

wages would not be modified. But even if the choice is reducing costs, wages and social spending must not necessarily be reduced. Infrastructure can be improved, efficiency can be boosted and waste reduced. All these alternatives have better results than wage compression, but they take longer and more effort to be employed.

If wage and social spending are easy and effective ways of reducing costs, they are nonetheless hazardous, not only in terms of global demand, but also regarding poverty and inequality. If there is one feature in Europe that makes it a better place to live than its economic rival, the USA, it would be its social standards and diminished inequality. As innumerable economists, anthropologists, social scientists have pointed out for years, inequality and poverty are fuels for violence, and violence affects everyone:

‘The link to higher crime comes through the inability of unskilled men in high inequality societies to play traditional male economic and social roles, including a plausible contribution to family income. But higher crime and violence is only the tip of a distribution of social relationships skewed toward the aggressive end of the spectrum, with low average levels of trust and social capital. In short, inequality at the national level should certainly be a target of public policy, even if just for the sake of the prosperous.’ (Wade, R. 2004.)

The macroeconomic model chosen in Germany is already impacting equality levels. The Schroeder era contracted wages for too long, while profits were able to flourish. The gap between the richest and the poorest, which was in Germany one of the smallest, is getting wider each year.

Table 3 – Inequality of Income Distribution: highest / lowest quintile ratio.

	1999	2009	Variation
Ireland	4,9	4,2	-14%
Slovakia	3,9	3,6	-8%

Belgium	4,2	3,9	-7%
Greece	6,2	5,8	-6%
Portugal	6,4	6	-6%
France	4,4	4,4	0%
Austria	3,7	3,7	0%
Slovenia	3,2	3,2	0%
Spain	5,7	6	5%
Italy	4,9	5,2	6%
Netherlands	3,7	4	8%
Finland	3,4	3,7	9%
Germany	3,6	4,5	25%

Source: Eurostat data, Euro Zone members over 2 million inhabitants.

Table 3 shows how many times the richest 20% of the population earn more than the poorest 20% of the population. Germany had a ratio of 3.6 in 1999, a number close to Finish standards and between the lowest of the world. In 2009 the ratio was of 4.5, which represents a 25% rise, the biggest evolution among the Euro Zone members. It means that the richest 20% of the German population is earning 25% more than they did in 1999, when compared to the 20% poorest. Germany is now in a standard similar to that of Ireland or France.

Table 4 – Gini Coefficient

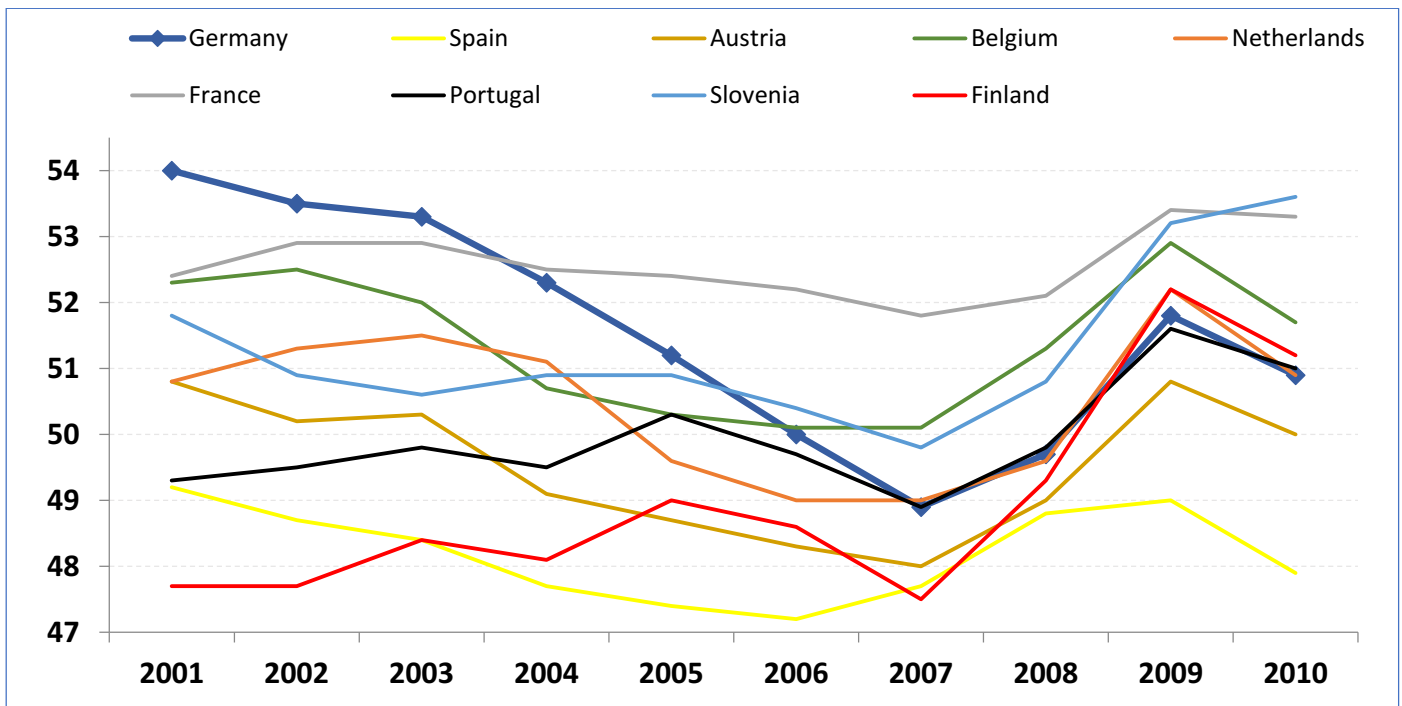
	1999	2009	Variation
Ireland	32	28,8	-10%
Belgium	29	26,4	-9%
Slovakia	26,2	24,8	-5%
Greece	34	33,1	-3%
Spain	33	32,3	-2%
Portugal	36	35,4	-2%
Austria	26	25,7	-1%
Slovenia	22	22,7	3%
France	29	29,8	3%

Netherlands	26	27,2	5%
Italy	30	31,5	5%
Finland	24	25,9	8%
Germany	25	29,1	16%

Source: Eurostat data, Euro Zone members over 2 million inhabitants.

The Gini Coefficient (Table 4) shows the same results. In 1999, Germany was between the most equal countries in Europe with a coefficient of 25, only higher than Slovenia (22) and Finland (24). However, in 2009 the coefficient was 29.1, which represents a 16% evolution, the highest among the selected countries. Now Slovenia, Finland, Slovakia, Belgium, Netherlands, Austria and Ireland can be considered more equal than Germany, according to the Gini Coefficient.

Graph 6 – Wage Share on GDP



Source: Eurostat, selected Euro Zone members

Graph 6 shows the reason why the income gap is widening in Germany. The wage share has been falling in an extremely fast rhythm. The wage

contraction policies of the Schroeder era were quite effective. The wage share only recovers in 2008 and 2009, when the crisis curtailed profits, but falls again in 2010, when the German economy rebounds. The wage share suffered a 6% reduction in ten years, again the fastest among the Euro Zone members. It was the highest in 2001 and now it is similar to Portuguese standards. This data shows a clear political choice towards higher profit shares.

Violence data still does not reveal any evolution in Germany. The wage earner living standard is still quite elevated if compared to other nations around the world, and even amongst European nations. Unemployment levels in this moment quite are reasonable (7.1% in 2010), even if they were high in the pre-crisis period (11.2 in 2005 for example). The export industry, as we will see in the next session, is sustaining the employment level. Nevertheless, the trend is clear, and consequences will not take long to emerge, especially if the other European nations react against the mercantilist policies Germany has been taken.

Neo-mercantilism and its implications to the national current accounts: the twin imbalances

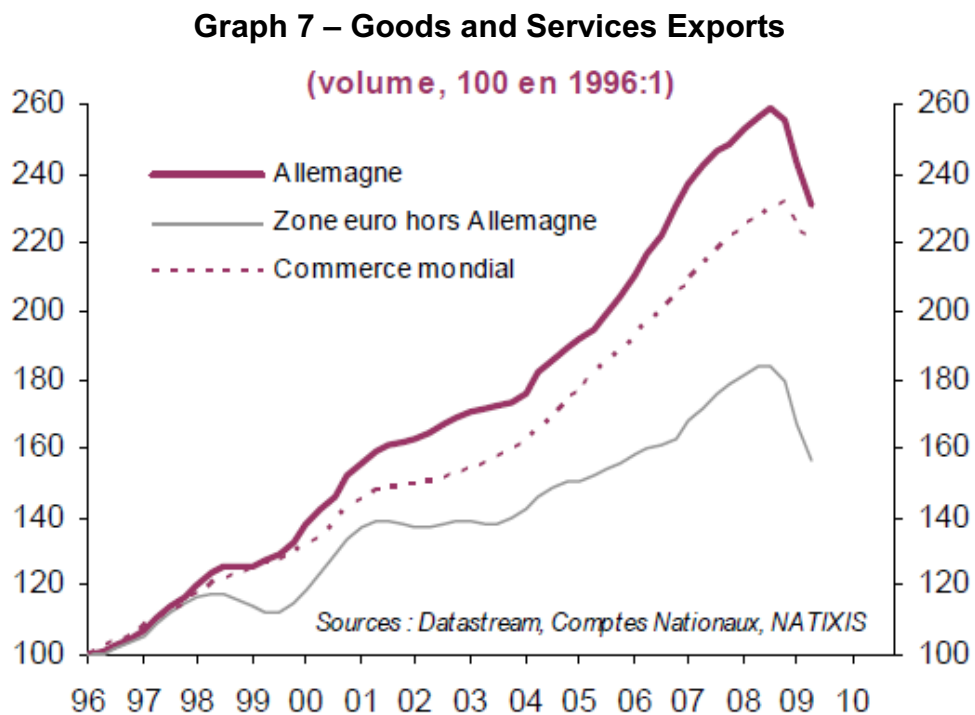
The wage contracting strategy employed by Germany is in reality a part of a set of measures taken to improve export possibilities. It could be seen as a neo-mercantilist strategy that tries to boost exports and restrain imports in order to accumulate current-account surpluses. This would permit international foreign exchange reserves to increase, what can function as a safe cushion in periods of speculation. This is originally a Chinese strategy, which is coupled, in their case, with extremely high public and private investments. The Chinese model enhances robust growth, while the German model, with much lower investment patterns, does not.

Another difference is that China works on its own, while Germany is engaged in a Currency Union. If the Chinese policy is a concurrence challenge to other nations, the German strategy poses a huge problem to its hand-tied neighbors. There is no exchange rate to modify; there are no protectionist policies available; and no monetary policy flexibility. In short, it is an aggressive individual

strategy used in communal circumstances. The only instrument that the other Euro Zone members could use would also be the wage contraction, but when it is used by everyone it has no effectiveness at all.

So, summing up together the extremely high inflation differentials between Germany and other euro zone countries, emphasized in the first part, plus both the wage contraction and tax reduction policies, gave Germany a huge competitive advantage. The expected consequence would be that Germany would perform better current account results compared to the rest of the zone.

Graph 7 shows that the German exports of goods and services grew substantially since the implementation of the Euro, while in the rest of the zone performed a much lower growth, with periods of decline and stagnation. German exports growth was higher than the world trade, whilst in the rest of the zone it was significantly lower.

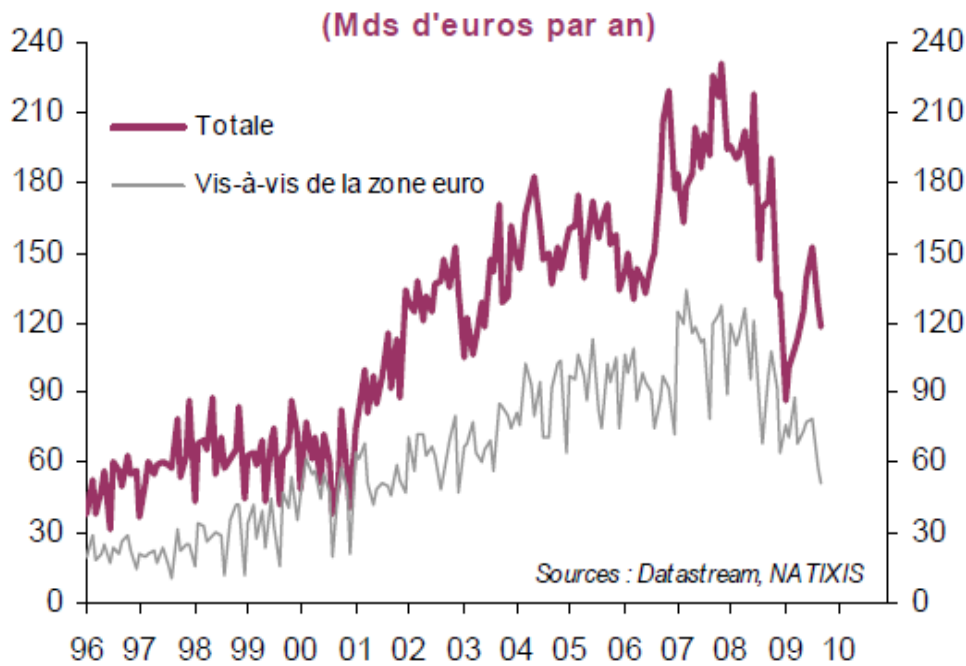


Source: Artus, P. 2009

Europe has always been the major German commercial partner, and during most periods of recent history, Germany had trade surpluses with these partners. In 2008, just to give an idea of the importance of the European markets to German

exports, according to the Bundesbank, 62% of the German exports went to European Union countries, and 50% went to Euro Zone members. If we take France, it absorbed 10% of German exports. Graph 8 shows that the German trade surpluses increased in general, and also with euro zone members, what could be a consequence of the gain of competitiveness mentioned above.

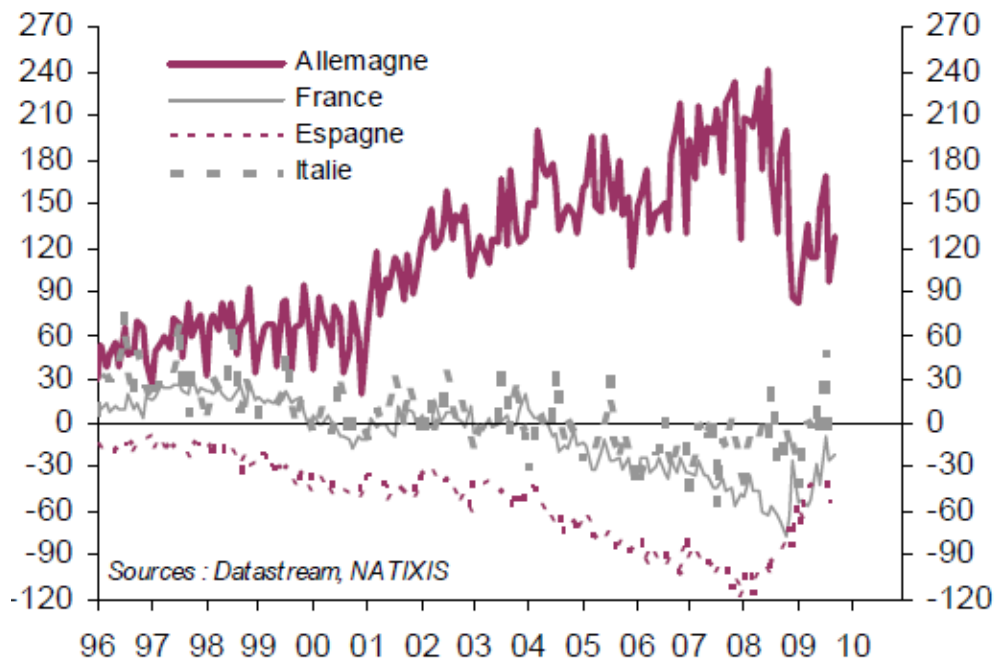
Graph 8 – Trade Balance



Source: Artus, P. 2009

The other countries of the, specially the southern ones, however, had the opposite performance. France started to have deficits in the trade balances in 2000, the same for Italy and Spain intensified the deficits since 1999. (graph 9).

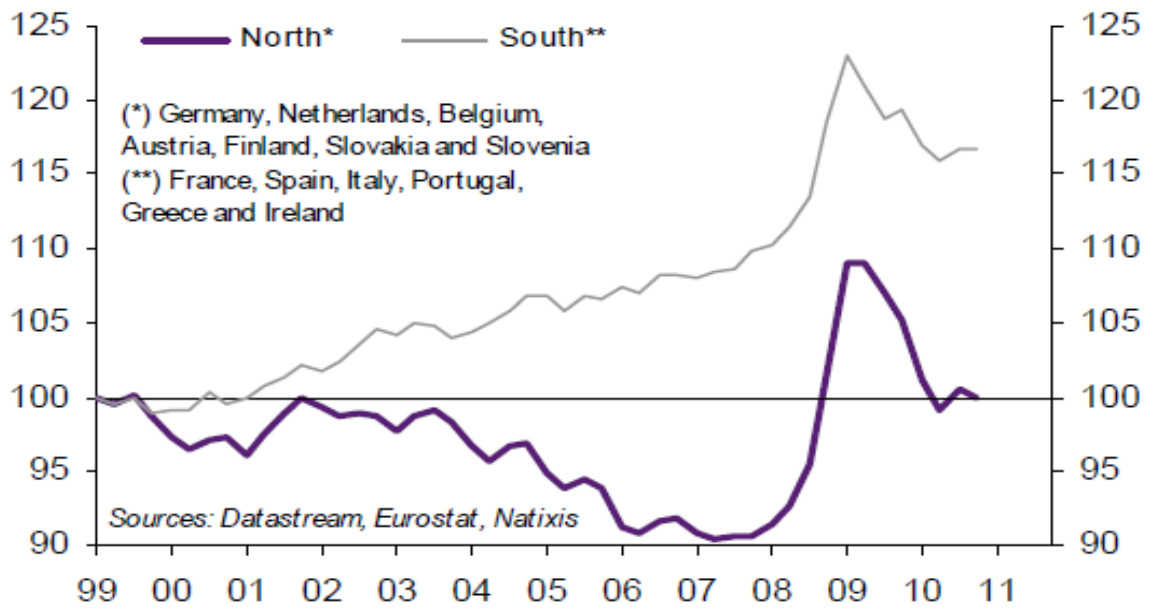
Graph 9 – Trade Balance in selected Euro Zone member



Source: Artus, P. 2009

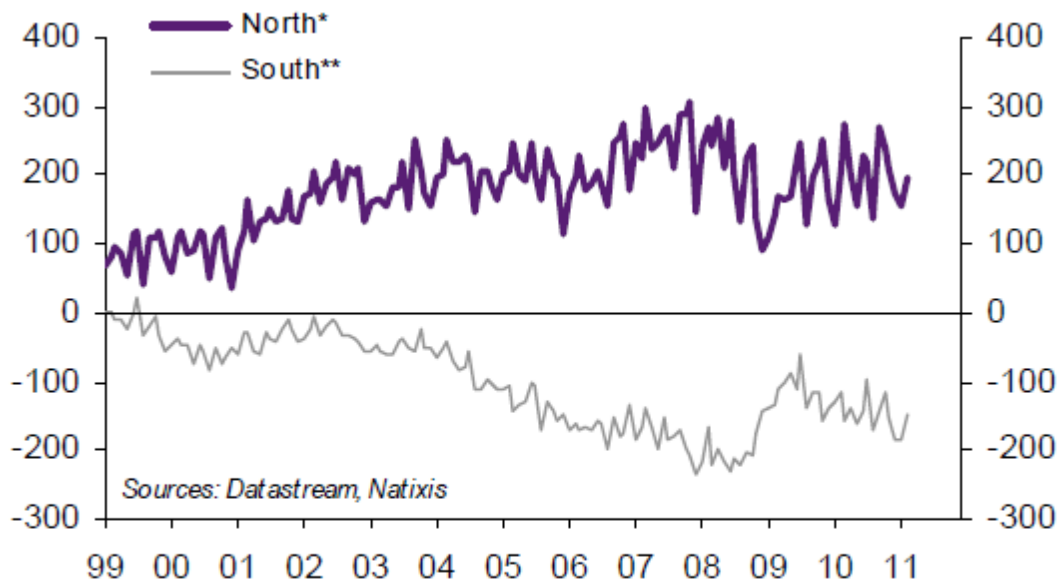
Germany was highlighted here because of its importance, but the same argument could be extended to the other 'northern' nations, that follow similar macroeconomic strategies: Austria, Netherlands, Finland, Slovakia, Slovenia and Belgium. If we compare these countries with the 'southern' ones, France, Italy, Spain, Portugal, Greece, Ireland, following the suggestion of Artus (2011), we will find the same imbalances as we observed before. Artus calls the attention to a two tier Europe, the north and its surpluses and the south with deficits. Just as it happened in Germany, the northern nations contracted wages, and this could have helped the increase of competitiveness, besides the fact that, in general, they performed much lower inflation rates (graph 10):

Graph 10 – Euro Zone Manufacturing Wage Cost (1999:1 = 100)



Source: Artus, P. 2011

Graph 11 – Euro Zone: Trade Balance (EUR bn, anualised)



(*) Germany, Netherlands, Belgium, Austria, Finland, Slovakia and Slovenia
(**) France, Spain, Italy, Portugal, Greece and Ireland

Source: Artus, P. 2011

Graph 11 shows that, for the role period since the creation of the Euro, the north performed repeated and growing surpluses, and the south had growing

deficits. These twin imbalances are, to some extent, a result of the inflation differentials and individual choices of national strategies in a context of a currency union. The Euro Zone institutional structure conditioned these results, through the unique prime rate to the different nations, with no rebalancing mechanism, and nations intensified this process individually by implementing wage contraction policies without considering the effects on its neighbors.

It could be said that both regions had different development strategies. On one hand the southern nations wanted to keep growing based on their internal demand, and from on the other, the northern countries wanted to sell them their products and boost their manufacturing industries. Both situations could be complementary if there was complicity between the zone members. Northern nations should be aware that they needed southern demand, in order to export, while the southern nations needed fiscal transfers, as many economists argue (De Grouwe, 2011, Palley, 2011). With no complicity the growing south external deficits would become a problem. Not surprisingly this was the very root of the Sovereign Debt Crisis, as it is going to be explained later.

The way the Zone was conceived does not allow countries to have different roles in the economic functioning, as it occurs between different states in the USA for example. Each country must be individually balanced as there are no transfer mechanisms.

3- How did the subprime crisis become a sovereign debt crisis in Europe?

It is known worldwide what the basic cause of the Subprime crisis was. Literature is rich in this subject and in short words what happened was that a malfunctioning in the American financial sector was spread to the whole world economy:

‘Widespread securitization of mortgages nourished fast growth of credit and lowered credit standards, as banks believed they had passed on credit risk. Well-paid rating agencies decorated the new assets with triple-A ratings even though they were obviously

far riskier than that. Banks shifted credit off balance sheets into structured investments to escape regulatory requirements on capital. All this combined to fuel a massive property bubble, which eventually overshoot and burst' (Guttman and Plihon, Draft)

Innovations and financial dynamics had gone too far and destabilized the American economy. Then, the problem went across the globe:

'... financial globalization had already accomplished its work: the world market was simply localized in the US, and all the financial actors mainly from the rich countries played in this market, spreading the toxic assets all over the world. Hence, even if the number of spectacular bankruptcies in Europe was limited, the banking sector proved to be as fragile as the American one. The consequence is that the chain of events is extremely similar, even in size, across the ocean: banking sector insolvencies, confidence crisis, drying up of interbank markets, flight to safety and asset depreciation, negative wealth effects and credit crunch, drastic private spending reduction.' (Fitoussi et Saraceno, 2010, page 5)

Financialization was not only the primary cause of the problem, but also the reason why it became global. The thirst for profit made capital originated in a real-estate bubble travel throughout the globe, carrying with it the dangers of a possible explosion. The local specific malfunctioning became a major international crisis.

The crisis hit hard on Europe, and the responsible and cautious policy making that relied largely on the rebalancing market mechanisms was too slow and insufficient to cope with such a major problem. The ECB kept interest rates unchanged between June 2007 and June 2008 at a 4% level, while in the USA rates were brought rapidly to a level close to zero. Only in the fall of 2008, when the threat of deflation was obvious, the ECB started to cut interest rates. Europe was forced to face a strong loss of performance and output, which worked as an asymmetric shock that revealed other fragilities in the European framework. (Fitoussi and Sarraceno, 2010)

When the recession became a reality, budget deficits were boosted and European real-estate and financial bubbles exploded. Ireland had difficulties to save its banking system, and huge public spending was necessary in order to avoid the complete financial chaos. The Northern neo-mercantilist countries were able to sustain economic activity by rising deficits, but the already constrained southern countries (the ones with current-account deficits, as it is shown in table 5) had to raise the public debt to unreasonable levels, at least to the market agents' opinion. As financialization had already made its job, speculation broke the euro safety barrier and through credit-default swaps the Sovereign Debts started to be attacked. Greece was the first in the line, dragged by the announcement of the country's debt data review that showed a much worse deficit than it was announced by the precedent governor. This was the sign speculators needed to choose the first victim.

Table 5 – Current Account Deficit and Gross Government Debt in 2009

Current Account Deficit 2009		Gross Government Debt 2009	
Germany	5,6%	Slovenia	35,2
Netherlands	4,9%	Slovakia	35,4
Austria	3,1%	Finland	43,8
Finland	2,3%	Spain	53,3
Belgium	0,4%	Netherlands	60,8
Slovenia	-1,4%	Ireland	65,6
France	-1,9%	Austria	69,6
Italy	-2,1%	Germany	73,5
Ireland	-3,1%	France	78,3
Slovakia	-3,2%	Portugal	83
Spain	-5,2%	Belgium	96,2
	-		
Portugal	10,9%	Italy	116,1
	-		
Greece	11,0%	Greece	127,1

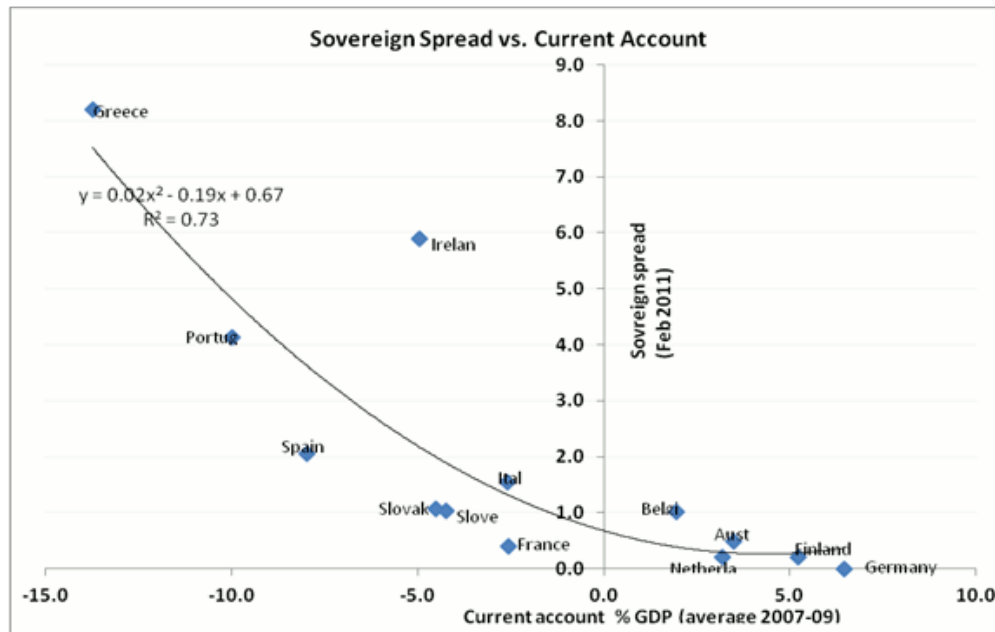
Source: Eurostat

The debt level was not the only feature to be considered when countries were chosen to be attacked by speculators. If that was the criterion, Greece should have been followed by Italy and Belgium (table 5), and Germany should have higher spreads than Ireland. Current-account deficits seem to have been taken into consideration. The six countries with higher current-account deficits are now the most endangered countries, with the exception of Slovakia that has extremely low debt levels and can still accumulate deficits for a long time.

Belgium, the third highest debt level amongst the Euro Zone members, was not until now attacked. Its spreads are still pretty similar to German ones. That is because of its good performance in exporting and making its current account positive. So the criterion to attack countries debts is not that much the level of debt a country has. What is aimed is its ability or not to keep external surpluses. When current-account deficits become higher, spreads to this country rises too, making debts progressively more difficult to pay. Of course the debt stock is also considered, but not as much as the current-account deficit trend.

If we put together Sovereign Spread and Current Account we will that there is a strong correlation between the two variables:

Graph 12 – Sovereign Spread vs. Current Account



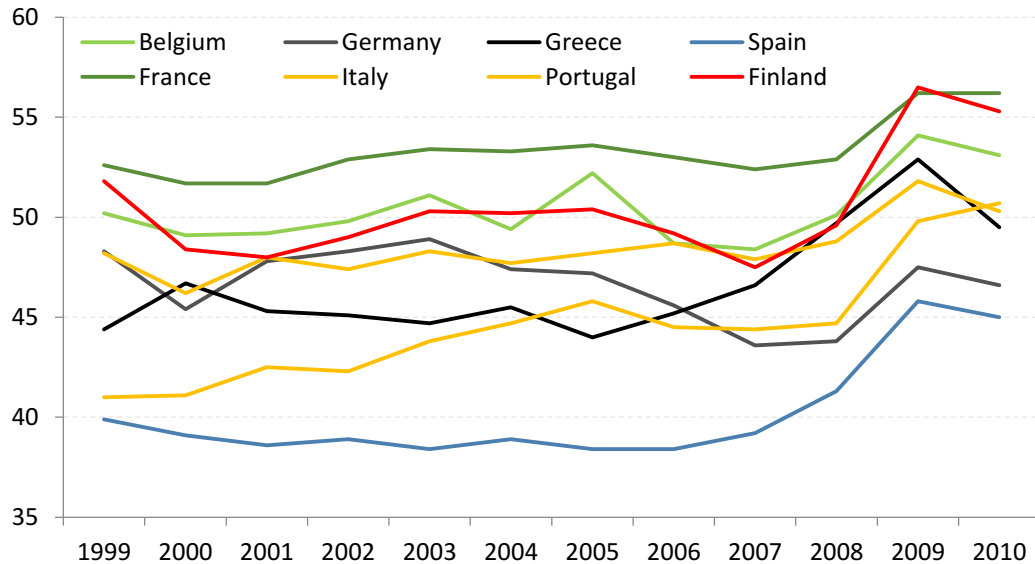
Source: Gros, Daniel, 2011.

Graph 12 shows clearly that sovereign spreads responds almost linearly to the current account. Countries with lower spreads are the countries that perform surpluses in the current account: Germany, Finland, Austria, Netherlands and Belgium, the northern nations aforementioned, according to Artus' (2011) paper.

But what about the argument that the nations that are now in crisis, and on the verge of bankruptcy, were lax and spent too much? Graph 13 is clear in showing that until 2006 the government spending was lower in Greece than in Germany, and much lower than in Finland, Belgium and France, nations still well rated with low spreads. After the crisis, expenditures naturally rose, and they raised more in Greece, because the country was more harshly affected. Even then, expenditures remained lower in Greece than in France, Finland and Belgium. It seems clear that the government expenditure cannot be by itself the explanation for the crisis in Greece, Spain and Portugal⁵²³

⁵²³Ireland was not included because of the difference of scale. After the crisis, government expenditure levels unknown in history, in order to bail out the failing banking system.

Graph 13 -Total general government expenditure in % of GDP



Source: Eurostat

What is interesting is that the architecture of the Euro Zone, as aforementioned, played a major role in reinforcing disparities between exporters and importers. Southern countries did not have much to do against the German movements towards enhanced competitiveness. So there is not that much room for the argument of lax policies in the south. It was pretty much the way the zone was conceived that divided countries that way.

Maybe if the Subprime crisis had not occurred, the asymmetry between northern and southern countries would never be exposed. The critical situation of a crisis, revealed what was camouflaged by high growth rates: a complete imbalance between countries on the interior of the zone.

The crisis was irreversible and the question was how to control the situation and what to expect from Europe's future. This is precisely when policy makers made even bigger mistakes. It was an opportunity to rethink the conception of the zone, but the chosen solution was that the previous framework had to be deepened. The interpretation of the crisis was that the European project was not properly adopted, and as soon as the established rules were respected prosperity would rebound. Not only respecting the rules is not the best solution to the crisis,

they are simply impossible to be respected in such a catastrophic scenario. Public deficit and debt will not fall in a recession context, even if the most ambitious austerity plan is adopted. The volume of expenditures can be reduced, but if the economy and the revenues are shrinking, the debt/GDP ratio will only get worse.

4 – Final Remarks – What could be done to put Europe on the proper track.

The possible solutions to the Euro Zone Crisis are many. Many articles have been written proposing a number of solutions, and the analysis of those propositions could be a subject for a new discussion. However, two measures seem inevitable in order to restore financial stability in the Euro Zone.

The first and most obvious solution is to carry further the integration of the European Union. So far, the Euro Zone is just a trade and monetary union, but politically there is no integration. That means, as well, that every single country has its own budget and taxation. This could be partially solved if some transfer mechanism were implemented, which could improve infrastructure conditions on the European periphery, using a development bank that could function as the Brazilian BNDES (National Social and Economic Development Bank). This would improve the periphery competitiveness, boost aggregate demand and restore the economic environment. Taxpayers in Germany would have to understand that Greece buys German products, and that it is Greece that finances the German growth.

At the same time, some debt reduction will also be necessary. Due to the crisis and the new interest rates, debt has become too high on the periphery, especially in countries like Greece and Ireland. Without debt reduction, those countries cannot recover, and will be trapped in authority measures. Different ways to reduce debt have been used around the world. To choose the most appropriate one is a difficult job, and could be a theme for a PhD thesis, but the most discussed in between the economists is the creation of the Euro Bonds. As Thomas Palley describes it:

‘...euro zone member countries would create an EPFA that would issue jointly and severally backed bonds and operate as follows. (1) The authority would be able to sell new bonds of all maturities at its discretion. (2) Bond sale proceeds would be paid over to national governments. (3) The ECB would have the right to buy and sell already issued EPFA bonds. (4) EPFA would be governed by finance ministers of euro zone member countries, representing their national governments. (5) Voting rights within EPFA would be allocated across countries on a per capita basis. (6) Distribution of bond sale proceeds would also be on a per capita basis, as would countries’ obligation to pay debt interest on EPFA bonds.’ (PALLEY, 2011, page 11)

Those bonds would be European Bonds, backed and the nations in the Euro Zone. It would avoid the debts to be attacked, as the bonds will rely on the German stability and strength. It would also be a strong bond because of the restoration of monetary policy. If those bonds are created by the ECB, it can also be backed by simple monetary emission. It would bring back to life monetary policy in the Euro Zone.

But certainly what must happen in Europe is a reduction of the tensions between countries. If the project is to become integrated, a broader acceptance of differences would have to occur amongst the various European cultures. The fear of the neighbor is probably the worst barriers for the European integration.

BIBLIOGRAPHY

ADAMS, P *Odious Debt: Loose Lending, Corruption, and the Third World’s Environmental Legacy*. London: Earthsacn, 1991.

ALMEIDA, M. *Nota técnica – impacto fiscal da relação entre Tesouro Nacional e BNDES*. Rio de Janeiro: IPEA, 12 de novembro de 2009.

AHEARNE, Alan and Jean PISANI-FERRY (2006), “*The Euro: Only for the Agile*”, Bruegel policy brief, No. 1, February.

- ARESTIS, P. and SAWYER, M. (2002). "European Integration and the 'Euro Project'," *Policy Note* no.3/2002. The Levy Institute of Economics of Bard College.
- ARTUS, P. '*La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens ?*' *Flash Economie. Recherche Économique*, 2009. Natixis. Available in <http://gesd.free.fr/flas9538.pdf>
- ARTUS, P. 'A two tier Europe : how can this be overcome ?' *Flash Economics, Economic Research*, 2011.
- BOUCHAT B., ROMANET V., JACQUEMONT S., LAMARQUE C. and TOUSSAINT E, 'La Deuda Ilegítima de Ecuador: Por una auditoría integral de La deuda' CADTM, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. "A solução incompleta do Plano Brady." *Revista Exame*, Rio de Janeiro, 1989.
- BUSTILLO, I. And VELLOSO, H. "Bond market for Latin America debt in the 1990s" CEPAL ECLAC, *Temas de Coyuntura*, Santiago, 2000.
- CASTRO, L. B. "Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)." F. Giambiagi et alli. (orgs.) *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Editora Campus, 2005
- CHAMPSAUR, P. and COTIS, J., "*Rapport sur la situation des finances publiques*", Insee, 2010, Paris. Available at <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000234/0000.pdf>
- CHESNAIS, F. '*La vulnérabilité du système financier, l'illégitimité des dettes publiques et le combat politique internationaliste pour leur annulation*', *Carré Rouge*, no 45, avril 2011, pp. 33-38.
- CHESNAIS, F. '*Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*'. *Raison D'agir*, 2011, Paris
- CORIAT, B. 'La crise irlandaise, emblème et symbole de la finance dérégulée. Les économistes atterrés, December, 2010. Available at <http://atterres.org/sites/default/files/la%20crise%20irlandaise.pdf>
- DE GRAUWE, P. (2011), "*Governance of a Fragile Eurozone*", CEPS Working Documents, CEPS, Brussels.
- GUTTMANN, R. et PLIHON, D. 'Whiter the Euro? History and Crisis of Europe's Single-Currency Project.' Draft.

GROS, D. 'External versus Domestic Debt in the Euro Crisis' CEPS Policy Brief, Thinking Ahead for Europe, No. 243, May 2011. Available at the CEPS website <http://www.ceps.eu>

KING J., "The Doctrine of Odious Debt under International Law: Definition, Evidence and Issues concerning Application", in *Advancing the Odious Debt Doctrine*, CISDL Working Paper, 2003. Available in: http://www.odiousdebts.org/odiousdebts/publications/Advancing_the_Odious_Debt_Doctrine.pdf

FITOUSSI J.-P. et J. LE CACHEUX, 2004 : Rapport sur l'État de l'Union européenne (chapitre 2), Fayard.

FITOUSSI, J. and SARACENO, F. (2010) "Europe: How Deep Is a Crisis? "Policy Responses and Structural Factors behind Diverging Performances" *Journal of Globalization and Development*: Vol. 1: Iss. 1, Article 17.

Available at: <http://www.bepress.com/jgd/vol1/iss1/art17>

MATHIEU, C. et STERDYNIK, H., 2003: « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat, *Revue de l'OFCE*, n° 84, January. In English : "Reforming the Stability and Growth Pact", Document de travail de l'OFCE, May.

MATHIEU, C. et STERDYNIK, H., 2006: "A European Fiscal Framework designed for stability or growth?", in: *European Economic Policies - Alternatives to Orthodox Analysis and Policy Concepts*, Metropolis-Verlag.

MATHIEU, C. et STERDYNIK, H., 2007: « Comment expliquer les disparités économiques dans l'UEM », *Revue de l'OFCE*, n°. 102. In English: "How to deal with economic divergences in EMU?", *Intervention Journal of Economics*, Volume 4 (2007), n° 2.

MENDONÇA, A. 'Reestruturação da dívida Argentina: proposta e resultados.' *Economia Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, Ceri/IE/Unicamp, n. 4, jan./mar. 2005. p. 12-18.

Available at: <http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim4.htm>.

PALLEY, T. '*Financialization: What it is and Why it Matters.*' Working Papers n. 525, The Levy Economics Institut of Bard College. December, 2007

PALLEY, T. "*Monetary Union Stability: The Need for a Government Banker and the Case for a European Public Finance Authority.*" Working Paper. Macroeconomic Policy Institute. 2011.

POCHMANN, M., AMORIM, R., organizadores. *'Atlas da exclusão social no Brasil.'* 2a ed. São Paulo: Cortez; 2003.

POCHMANN, M. *'Desigualdade e Justiça Tributária.'* Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2008.

SACK, A. (1927) *"Les Effets des Transformations des Etats sur leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financières"*. Paris : recueil Sirey

TAMEN, A. *' La Doctrine de la Dette 'Odieuse' ou : l'Utilisation du Droit International dans Les Rapports de Puissance.'* Dissertation présentée le 11 décembre 2003 lors du 3ème colloque de Droit International du Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde, à Amsterdam.

WADE, R., 2004, "Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?" *World Development* 32(4): 567-589.

Controle de Capitais na China: as recentes políticas chinesas para os fluxos de capitais frente a lógica financeirizada liderada pelo dólar americano.

Bruno Haeming⁵²⁴

Resumo: O trabalho busca identificar as mudanças de políticas para controle de capitais na China. A China abriu sua economia de maneira mais contundente na década de 1990, porém a partir de 2008 se tornou mais clara a estratégia chinesa de internacionalização da sua moeda, o que implica em algum grau de abertura para que estrangeiros usem ativos denominados na sua moeda, o Renminbi. Isso, todavia, é feito dentro uma lógica de hierarquia das moedas regida pelas finanças, em que o dólar americano é a moeda central. Para China, isso significa que uma maior interconexão com a lógica das finanças lhe colocaria em um ambiente em que o poder incontestável é americano, e os mercados poderiam enfraquecer as bases da economia chinesa. Sabendo disso, torna-se relevante jogar luz sob a forma como a economia chinesa se abriu para o capital nos últimos anos, e levantando o questionamento em relação ao caráter dessa abertura, se de fato se relaciona com uma mudança de interesse chinesa rumo a uma moeda forte e conversível, ou uma inserção internacional diferenciada, com foco na produção e cooperação, em que a moeda se tornaria internacionalizada ao nível que não colocasse a economia chinesa dentro da lógica das finanças e sob o perigo de confronto monetário e financeiro com o dólar americano.

Palavras-Chave: China. Moeda. Internacionalização do Renminbi. Finanças. Dólar Americano.

1. INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo tratar a questão do controle cambial na China, jogando luz sob o controle de capitais da China e como o país lida frente a seu crescimento econômico e busca de se tornar independente do dólar americano.

⁵²⁴ Doutorando PUC – Minas (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), bolsista CAPES.

Para tratar esse tema, retorna-se a uma interpretação histórica da ascensão das finanças a partir das políticas do final dos acordos celebrados em Bretton Woods, e retratando brevemente como as finanças tiveram papel ativo no processo, tomando na sequência a rédeas da acumulação capitalista.

A partir desse momento, os EUA lideraram a acumulação e as finanças globais, e isso significou uma reordenação da economia mundial para o favorecimento do retorno financeiros das empresas negociadas nos mercados financeiros. A questão é que tal reordenação tirou autonomia dos países em formularem políticas econômicas, dando espaço para o mercado.

O objetivo é mostrar como a China lida com sua abertura financeira, como administra seu câmbio e seus fluxos de capitais.

2. O DÓLAR AMERICANO APÓS A DÉCADA DE 1970

2.1. A Ascensão das Forças Sociais das Finanças em Panorama Histórico

A moeda americana se tornou a moeda de referência internacional após a segunda guerra mundial. Os acordos firmados em Bretton Woods (BW) em 1944 confirmaram o papel de hegemonia americana no cenário internacional. O movimento feito pelos EUA foi de expandir a operação das suas empresas e bancos para o mundo, em especial para a Europa, sob a égide de um organização econômica mediada por instituições derivadas da Organização das Nações Unidas (ONU), como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Grupo Banco Mundial (GBM) gerindo e supervisionando as relações financeiras, e na parte comercial isso era feito pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês GATT) (HELLEINER, 1994).

A força social das finanças ressurgiu *pari passu* à esse período chamado de *Embedded Liberalism*⁵²⁵. Mas foram os Estados fundadores dessa

⁵²⁵ Conceito formulado por Ruggie (1982), que identificou o período de forte inspiração keynesiana, como um liberalismo na parte comercial (sob regras do GATT) e aumento da interconexão entre os países, mas forte restrições a flutuação cambial, fluxos de capitais e atuação dos mercados financeiros.

ordem liberal ancoradas em ideias keynesianas de controle das finanças, agiram consciente e ativamente para que as operações empresarias realizadas na Europa pelas grandes multinacionais contassem com um aparato bancário para serviços de depósito e transferência de lucros. Os bancos, em especiais os americanos, atuaram de maneira desregulada, aumentando sua escala e escopo, colocando pressão sob a moeda americana e criando um mercado financeiro muito rentável na *city* londrina (HELLEINER, 1994). Nesse contexto atividades financeiras e especulativas forjaram o que viria a ser o neoliberalismo ligado às finanças.

Somando-se às crises de legitimidade dos EUA e do keynesianismo do pós-guerra, os liberais retornam ao protagonismo na vida pública. O primeiro passo foi o que Tavares (1997) chama de Retomada da Hegemonia Americana, com a quebra da paridade ouro-dólar em 1971, o fim das taxas de câmbio fixas em 1973 e um aumento de taxa de juros em 1979 pelo banco central americano (FED) que chegou a mais de 20% aa . Em suma, era o final do padrão ouro-dólar, e a criação de uma “padrão dólar-flexível”, em que as amarras acerca da emissão de moeda internacionalmente sumiram, e o controle da moeda internacional era dos EUA e a base de sustentação a capacidade de liderara econômica-política-militarmente a economia mundial (TAVARES,1997 ; SERRANO 2002).

A partir daí, e contando com uma enorme quantidade de recursos “sugadas” da economia mundial, as forças das finanças nascidas nos EUA colocaram em marcha um projeto de desregulamentação institucional e econômica, que deu a oportunidade para o crescimento de *Multibank Holding Companies* e *Financial Holding Companies* provocando uma centralização do sistema financeiro. Os bancos comerciais começaram a atuar também como bancos de investimento, podendo assim operar livremente nos mercados a futuro, com *securities* , derivativos, com linhas de créditos nas emissões de *comercial papers* e títulos da dívida⁵²⁶: uma forma de acumulação fictícia do capital e altamente especulativa. (BRAGA e CINTRA, 2004; CHESNAIS, 2005).

⁵²⁶ É importante colocar que o neoliberalismo é a associação da desregulamentação financeira com a expansão e deslocalização do capital das empresas para o restante do mundo. Isso era

2.2 Mecanismos de Influência Externa

Logo, e observando os desdobramentos do pós década de 1970, assim como as dinâmicas das moedas e dos fluxos de capitais, percebe-se que os EUA tomaram para si os rumos das políticas econômicas (macroeconômicas) a nível global, e seus mercados financeiro e o banco central americano *Federal Reserv* (FED)⁵²⁷ fazem parte dessas decisões com peso decisivo (SERRANO, 2002).

Como consequência imediata, os fluxos financeiros também se tornaram maiores. A Balança de Pagamentos (BP), em especial a conta de capitais, tornou-se um elemento relevante para se identificar a capacidade de um país ser estável economicamente. O capital financeiro, por sua vez, se desloca em função do seu apetite especulativo, e isso vale tanto para mercados doméstico quanto mercados de moeda.

O impacto nas economias que aderiram a controles de capitais laços permitindo grande volume de fluxos financeiro foi de perda da sua capacidade de gerir políticas econômicas, um câmbio flutuando em função da especulação em mercados de moedas, e uma situação que torna as economias reféns de fluxos externos para fechar sua balança de pagamentos (ANDRADE e PRATES, 2013; GUTTMANN, 2016)

O preço da moeda de países localizados na periferia do capitalismo (sem uma economia dinâmica e capaz de gerar excedentes para fazer frentes a flutuações financeiras e cambiais), “ depende sobremaneira de negociantes e decisões de portfólio de investidores externos” ⁵²⁸ (ANDRADE e PRATES, 2013, p. 3)⁵²⁹.

3. CONTROLE DE CAPITAIS CHINÊS: as recentes mudanças

simbiótico com a ascensão dos mercado financeiros, uma vez que a mudança empresarial no neoliberalismo tinha como objetivo tornar as empresa atrativas para os mercados financeiros, para que captasse recursos e acionistas através de abertura de capital nas bolsas de valores (TAVARES e BELLUZZO, 2004; BRAGA e CINTRA, 2004)

⁵²⁷ FED determina as taxas de juros globais, assim como possui grande influência do setor financeiro.

⁵²⁸ “Currency prices depend heavily on dealers’ and foreign investors’ portfolio decisions. thus, expectations are of utmost importance” (ANDRARE E PRATES, 2013, p.3)

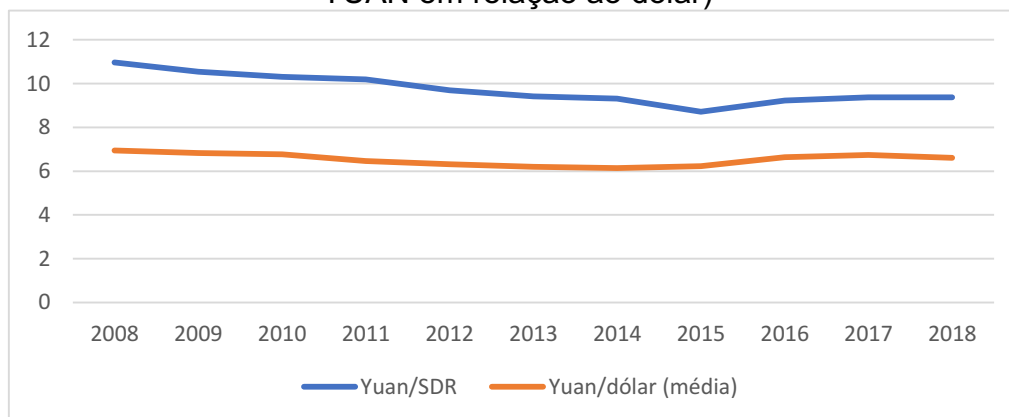
⁵²⁹ Os autores trabalham com a variável expectativa, e partir dela asserveram ser tal expectativa a determinante das taxas de câmbio em países periféricos.

A China desde sua abertura comercial em 1978 teve uma rígida política de controle dos seus fluxos de capitais, assim como do seu câmbio. O objetivo chinês é conservar a sua capacidade de determinar a alocação de recursos.

Paula, Fritz e Prates (2017) defendem que há maneiras de se elaborar políticas de “defesa” da autonomia de formular política econômica, evitando o uso da elevação dos juros internos do país como forma de atrair capitais para o fechamento da BP. Dentre as políticas possíveis, administrar variáveis como câmbio e fluxos de capitais se torna relevante. A China possui um processo aplicado de fazer isso, e que vale a pena ser observado.

Em relação a trajetória do câmbio, a moeda chinesa ⁵³⁰ manteve uma trajetória estável, decrescente até 2015, e a partir daí com uma leve elevação;

Gráfico 1. Taxa de Câmbio da China (YUAN em relação ao SDR e YUAN em relação ao dólar)

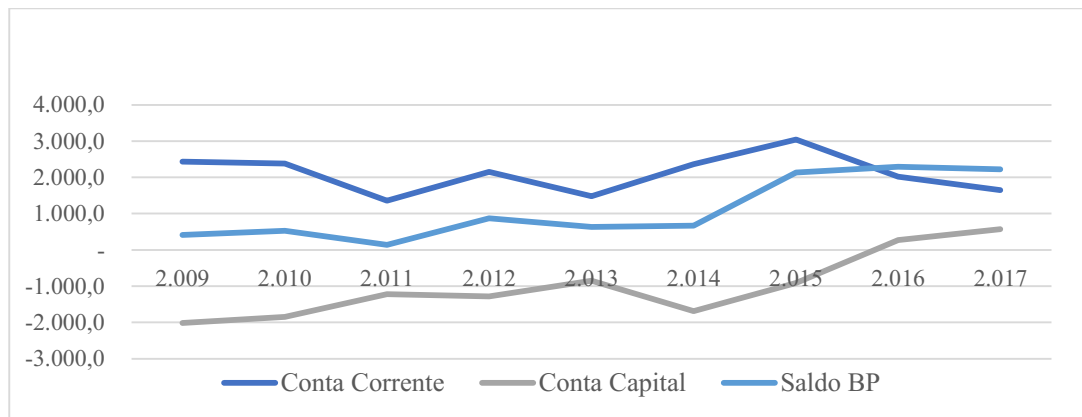


Fonte: People's Bank of China (PBOC), elaborado pelo autor.

Em contrapartida, sua balança de pagamentos conta com uma participação financeira cada vez maior, algo que somado ao controle de câmbio não parece exprimir uma situação de fragilidade financeira;

⁵³⁰ O nome da moeda é Renminbi, sua unidade de conta se chama Yuan

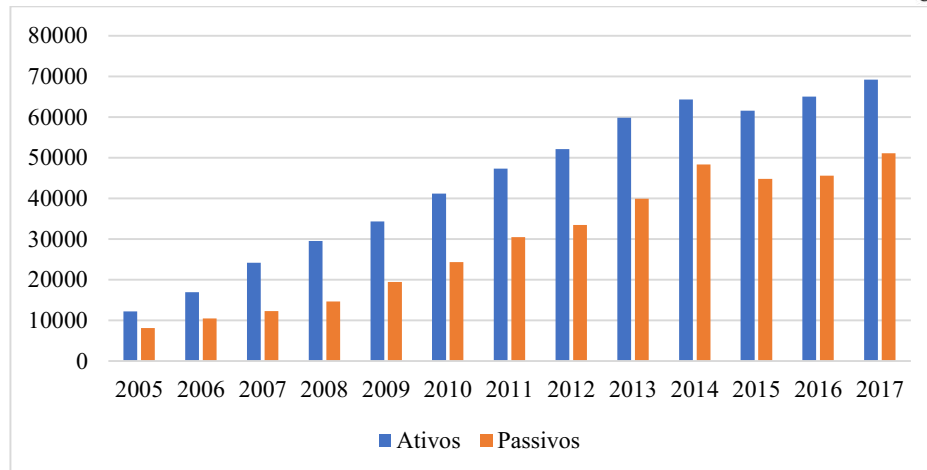
Gráfico 2. Balança de Pagamentos da China 2009 - 2017 (100 milhões de US\$)



Fonte: People's Bank of China (PBOC), elaborado pelo autor.

Outro ponto relevante é a posição financeira da China. Ela é cada vez maior em número de ativos, ou posições chinesas no exterior, mas também em passivos, denotando uma abertura maior da china em relação a entrada de capitais vinda do exterior;

Gráfico 3. Posição de Investimento Internacional da China 2005 – 2017 (em milhões de dólares).



Fonte: SAFE (State Administration of Foreign Exchange), elaborado pelo autor.

Prasad (2016) e Töpfer (2017) mostram que mecanismos de facilitação como o QFII (*Qualified Foreign Institutional Investor*) RQFII (*Renminbi Foreign Institutional Investor*), em sequência marcaram diferente momentos de abertura para instituições investirem nos mercados financeiros chineses, utilizando a moeda chinesa mas atendendo a interesses específicos de regulação das elites internas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China possui uma moeda periférica, mas uma economia com alto crescimento e desenvolvimento. A leitura das possibilidades da China no campo da moeda passa por essa consideração, pois o fato de ser periférica monetariamente não necessariamente lhe coloca na situação de fragilidade frente a outras economias.

Além das margens de manobra derivadas dos seus superávits comerciais, ela busca flexibilizar as regras para entrada de capitais e uso da sua moeda, sem de fato deixar que o mercado dite o seu câmbio, ou mesmo afaste agentes externo de investir dentro da China por medo de intervencionismos.

Portanto, há práticas de proteção da sua macroeconomia, mas uma relativa abertura. Isso se associa também com a busca por tornar o Reniminbi

internacional, algo que parece se ligar mais com projetos comerciais do que com uma abertura financeira irrestrita.

A abertura de capitais crescente pode ser inevitável, como Prasad (2016) defende, entretanto ela não precisa ser no ritmo que os mercados financeiros hegemônicos pelos EUA desejam, haja vista as armadilhas que poderiam se armar para China.

Se o controle dos rendimentos financeiros mundiais se dá em última medida no FED, é razoável imaginar que um país com possibilidade de evitar um “mergulho profundo” no oceano das finanças o faça em prol do seu próprio interesse.

5. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rogerio P.; PRATES, Daniela Magalhães. Exchange rate dynamics in a peripheral monetary economy. **Journal Of Post Keynesian Economics**, [s.l.], v. 35, n. 3, p.399-416, 1 abr. 2013.

BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marco Antônio Macedo. FINANÇAS DOLARIZADAS E CAPITAL FINANCEIRO: exasperação sob o comando americano, in Fiori, J.L, Poder Americano. Petrópolis, Vozes, 2004.

HELLEINER, Eric, States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s, Ithaca & New York, Cornell University Press, April 1994.

PAULA, Luiz Fernando de; FRITZ, Barbara; PRATES, Daniela M.. Keynes at the periphery: Currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies. **Journal of Post Keynesian Economics**, [s.l.], v. 40, n. 2, p.183-202, 3 abr. 2017.

RUGGIE, John Gerard. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. Spring, MIT Press, 1982.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p.237-253, jul.2002.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia americana, In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. orgs. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997.

PEOPLE'S BANK OF CHINA (PBOC). **Survey and Statistics**. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/english/130730/index.html>. Acesso em 15 Mar. 2019.

TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. (2004) “A mundialização do capital e a expansão do poder americano”. In: FIORI, J. L., org. (2004) O Poder Americano. Petrópolis: Vozes

PRASAD, Eswar. **Gaining Currency: The Rise of the Renminbi**. Oxford University Press, 2016.

TÖPFER, Laura-marie. Institutional change in Chinese cross-border finance: foreign investors, the party-state and power resources. *Review Of International Political Economy*, [s.l.], v. 24, n. 1, 2017 p.144-175.

STATE ADMINISTRATION OF FOREIGN EXCHANGE (SAFE). International Investment Position. Disponível em:
<https://www.safe.gov.cn/en/2018/0928/1459.html>. Acesso em: 11 Abr. 2019.

As sanções econômicas norte americanas sobre a Rússia pós Crimeia e seus impactos geopolíticos.

Andrés Ernesto Ferrari Haines⁵³¹

Matheus Ibelli Bianco⁵³²

As sanções norte americanas sobre a Rússia, impostas após o conflito na Ucrânia em 2014 e posterior anexação da Crimeia, mediante plebiscito, possuem, como finalidade, o enfraquecimento do Estado centralizado de Putin, bem como a mudança e o constrangimento de seu comportamento na esfera internacional. O objetivo principal deste trabalho é realizar uma síntese dos fatos mais significativos que dizem respeito à aplicação de sanções econômicas norte americanas sobre a Rússia a partir do ano de 2014. Como objetivos secundários, destaca-se uma breve análise da reação russa à estas sanções, em âmbitos doméstico e externo, e os possíveis impactos geopolíticos desta conjuntura, especialmente no que diz respeito a uma progressiva canalização de esforços da política externa russa para um pivô asiático. Por fim, conclui-se que estas respostas de Moscou se enquadram na tendência progressiva de uma posição mais questionadora e assertiva do Governo Putin diante dos constrangimentos impostos pelo Ocidente nos últimos anos, sobretudo, pelos Estados Unidos.

Palavras-chave: Rússia; sanções; Pivô-asiático;

1. Introdução

Propõe-se neste trabalho a descrição e análise das sanções econômicas ocidentais e, especialmente norte americanas, sobre a Rússia do Governo Putin após a Crise da Ucrânia, em 2014. O problema central a partir de então passa pelo desdobramento das possíveis consequências geopolíticas destas sanções, passíveis de serem descritas por meio de dados econômicos e projetos políticos.

⁵³¹ Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE-UFRGS).

⁵³² Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, bolsista de iniciação científica voluntária pelo Núcleo de Estudos dos Brics (NEBRICS-UFRGS).

Para tanto, este artigo está subdividido em mais quatro seções, além desta introdutória. A segunda seção servirá como uma contextualização ao leitor, sendo descritas as principais sanções econômicas ocidentais sobre a Rússia, bem como o método as quais foram aplicadas e seus respectivos teores. A terceira seção é o núcleo deste trabalho, na qual, além da descrição e contextualização das contra sanções russas, serão analisados os principais impactos das sanções na economia do Governo Putin e também, as principais consequências geopolíticas que se depreende deste contexto. Esta análise será baseada em dados econômicos do Banco Mundial e da ROSSTAT, base de dados da Federação Russa, bem como pela descrição de pactos econômicos-políticos entre a Rússia e outras nações, como a China. A quarta seção oferece uma cronologia de fatos e eventos, a partir de 1991, que auxiliam na compreensão da assertividade da narrativa e da política externa russa, as quais culminam, em última análise, pela priorização dos interesses russos no globo a despeito das pressões ocidentais sobre o Governo Putin. Finalmente, realiza-se uma seção conclusiva deste trabalho.

O tema “sanções econômicas ocidentais sobre a Rússia” foi escolhido para este trabalho uma vez que estas podem indicar uma virada geopolítica da Rússia no sistema internacional, a qual passou em 1991 de um alinhamento com o ocidente para um pivô asiático nos últimos anos, possuindo amplas consequências para a Política Internacional como um todo. Ainda, a breve sistematização das sanções referidas neste trabalho foi realizada a partir da percepção de ausência de material nacional sobre o tema, o que dificulta os estudos sobre as sanções sobre a Rússia. A tentativa de amarrar o contexto atual com fatos e eventos que remetem desde o surgimento da Federação da Rússia possui a intenção de ampliar a visão sobre os conflitos atuais, na qual muitas vezes, adota-se apenas uma abordagem ocidental dos fatos.

2. As sanções ocidentais sobre a Rússia

As sanções internacionais contra a Rússia, aplicadas especialmente pelos Estados Unidos - sob a perspectiva ocidental da anexação ilegal da

Crimeia⁵³³ por parte de Moscou, bem como seu envolvimento no conflito armado no Leste Ucraniano - foram expandidas desde o início de suas execuções, no primeiro trimestre de 2014. Tais sanções possuem como objetivo oficial, o cessar das hostilidades e a manutenção da integridade territorial da Ucrânia, bem como a tentativa de negociar e coagir um acordo de paz entre as partes. Neste sentido, os EUA, em conjunto com a União Europeia, assumiram papéis-chaves na execução deste regime de sanções. (BASTIAT; GIUMELLI; MORET; 2017)

A maior parte das sanções econômicas norte-americanas são originadas a partir de Ordens Executivas presidenciais (OEs)⁵³⁴. Tais ordens são usadas como diretrizes pelas Agências Federais e departamentos norte-americanos, instruídos a tomar todas as medidas apropriadas dentro de seu escopo de autoridade para fazer valer tais ordens. Possuindo o mesmo peso legal de leis sancionadas pelo Congresso, e não necessitando de aprovação deste para ser executada, as Ordens Executivas Presidenciais se tornam um instrumento amplamente utilizado para a aplicação de sanções (BASTIAT; GIUMELLI; MORET; 2017). Os alvos das sanções são determinados pelo Departamento do Tesouro norte-americano, em consulta com o Departamento de Estado e implementados pela Agência de Controle de Ativos Estrangeiros dos EUA

⁵³³ A crise ucraniana desencadeou-se quando o ex-presidente ucraniano Viktor Yanukovich, optou, em 2013, por assinar um acordo de curto prazo com a Rússia, em detrimento de uma maior aproximação de longo prazo com a União Europeia. A desistência deste último acordo provocou o início de uma série de manifestações em território ucraniano ligadas à ascensão de movimentos nacionalistas russo-fóbicos, estimulados também pelo bloco econômico-político europeu. Estes movimentos levaram à queda do presidente Yanukovich em fevereiro de 2014 (MIELNICZUK, 2014). A partir de então, as forças pró-russas passaram a tomar o controle de partes orientais da Ucrânia e da própria Crimeia, região de caráter especial dentro do país, que incorpora a importante base russa de Sebastopol. Grupos armados russos tomaram prédios e administrações públicas dessas regiões em 27 de fevereiro de 2014 e logo em seguida, foi realizado um referendo na Crimeia acerca da reunificação da Crimeia com a Rússia, cujo resultado foi de 96% dos votos a favor da integração ao território russo. Em 1 de março de 2014, seguindo uma requisição de assistência do Primeiro Ministro da Crimeia, o presidente Putin obteve uma permissão da Duma para despachar tropas na península (MIELNICZUK, 2014; HOFER, 2018). Porém, o governo ucraniano e seus aliados ocidentais não reconheceram o referendo, considerando-o ilegítimo. Como resposta ao movimento de anexação, foram aplicadas as primeiras sanções contra a Rússia, capitaneadas pelos EUA e seguidas por União Europeia, Noruega, Canadá, Austrália e Japão.

⁵³⁴ Nestas, o presidente norte-americano, valendo-se de seu poder de chefe do Poder Executivo, transfere ordens para as Agências Administrativas Federais. No caso específico das sanções, geralmente o Presidente emite OEs declarando emergência nacional à luz de uma ameaça externa, dando ao presidente poderes extraordinários, bem como o poder de regular o comércio em relação à determinada ameaça por um período de 12 meses, necessitando ser renovada ou finalizada após este período.

(OFAC). São quatro Ordens Executivas norte americanas que determinam as sanções ocidentais sobre a Rússia, decorrentes da crise da Ucrânia.

A primeira Ordem Executiva, número 13660, foi promulgada em 6 de março de 2014⁵³⁵. A ordem registra que os indivíduos envolvidos na violação da soberania ucraniana - violação esta que, segundo o documento, ameaça as instituições democráticas da Ucrânia e a própria segurança nacional dos EUA - deveriam ser coagidas⁵³⁶. Os ativos residentes norte-americanos dos indivíduos registrados no documento foram bloqueados pelo Governo estadunidense, bem como foram impedidos de realizarem compras e vendas nos mercados financeiros dos Estados Unidos (US FEDERAL REGISTER, 2014a). Destaca-se que, a despeito do seu teor, tal Ordem Executiva teve caráter meramente simbólico, não produzindo nenhum efeito substancial em Moscou (WANG, 2015).

Já a segunda Ordem Executiva, número 13661, sancionada em 16 de março de 2014, autorizava o congelamento de ativos e a anulação de vistos de alguns membros e funcionários influentes do alto escalão do Governo Putin⁵³⁷. Além disso, o Departamento de Estado norte americano anunciou restrições para suas próprias empresas nacionais, no que diz respeito a exportação de itens de alta tecnologia que pudessem eventualmente contribuir para as capacidades militares russas⁵³⁸. Além de 23 indivíduos atingidos, o Banco Rossiya também foi alvo da OE em questão, o qual, segundo a OFAC, operava como um banco pessoal dos indivíduos russos sancionados⁵³⁹.

Em 20 de março de 2014, com a escalada das tensões no leste ucraniano, entrou em vigor a Ordem Executiva 13662, a qual autorizava a OFAC a impor sanções sobre quaisquer indivíduos e corporações que estivessem relacionados com os setores financeiro, energético, metalúrgico, de defesa e de engenharia russos. Mirou-se especialmente as empresas energéticas Rosneft e Novatek e os bancos Gazprombank e Vnesheconombank (US FEDERAL

⁵³⁵ Ou seja, seguida do despacho das tropas russas na Crimeia, em 1º de março do mesmo ano

⁵³⁶ A princípio, apesar da Ordem Executiva 13660 consistir em um plano de respostas evidentemente contra o Governo Putin, o documento não faz referência direta à nação Russa

⁵³⁷ Destaca-se sanções para Igor Sechin, CEO da empresa energética Rosneft e Sergei Chemezov, CEO da holding estatal de defesa e tecnologia Rostec.

⁵³⁸ Madhani (2014); US Federal Register (2014b)

⁵³⁹ Bastiat; Giumelli; Moret (2017)

REGISTER, 2014c). Os Estados Unidos incitaram ainda os principais líderes da União Europeia a comporem a rodada de sanções; o bloco as introduziu em julho de 2014. Tais sanções previam o embargo aos armamentos russos pelos europeus, proibição de exportação de bens e tecnologias de uso dual⁵⁴⁰ aos russos e controles de exportação de equipamentos que fomentassem a indústria energética russa (UE COUNCIL REGULATION, 2014). Finalmente, em 24 de dezembro de 2014, foi assinada por Obama a Ordem Executiva 13685, a qual baniu quaisquer investimentos à região da Crimeia por parte de um cidadão ou corporação norte americana, bem como proibia a exportação de qualquer tipo de serviço, bem ou tecnologia para a península (US FEDERAL REGISTER, 2014d).

As sanções norte americanas contra a Rússia, a partir de 2014, mais do que renovadas, também sofreram uma expansão⁵⁴¹. Uma ação importante neste sentido foi a implementação do CAATSA⁵⁴², lei norte americana assinada pelo presidente Donald Trump em 2 de agosto de 2017. O CAATSA expandiu a lista de indivíduos e corporações sancionadas pelas Ordens Executivas mencionadas, tornando-as leis de fato⁵⁴³. As sanções americanas para os setores financeiro, energético e bélico da Rússia foram aprofundadas, contemplando também novos indivíduos russos que atuam nestes setores. Do mesmo modo, a lei procurou atingir companhias estrangeiras que mantêm relações significativas com as corporações russas, possuindo implicações especialmente para países importadores de material bélico russo, como China, Índia e Turquia (WHITE CASE, 2018). É de se notar que, empreendidas unilateralmente, as sanções americanas não possuem grande influência de coerção sobre Moscou, uma vez que, por si só, os Estados Unidos historicamente não possuem vínculos

⁵⁴⁰ Aproveitáveis civil e militarmente, como microeletrônicos.

⁵⁴¹ Destaca-se que, em concomitância com a aplicação de Ordens Executivas, havia um esforço também do Legislativo norte-americano em agir sobre a crise russo-ucraniana, como evidenciase na “Lei de Apoio à Soberania, Integridade, Democracia e Estabilidade Ucraniana”, assinada por Obama em 03 de Abril de 2014 e na “Lei de Apoio à Liberdade da Ucrânia”, assinada pelo presidente em 18 de dezembro de 2014. As leis, consoantes com o teor das Ordens Executivas apresentadas, impõem sanções sobre indivíduos russos envolvidos em violações de direitos humanos e na violação da integridade territorial ucraniana. Além disso, facilitavam ao presidente o acesso de fundos para a tomada de novas sanções econômicas.

⁵⁴² O *Countering America's adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) foi aplicado, também, como retaliação ao possível envolvimento e interferência russo nas eleições norte-americanas de 2016 via cyber-ataques (ZOLOTUKHINA, 2018)

⁵⁴³ Uma vez que antes necessitavam de renovação e podiam ser anuladas pelo presidente.

comerciais intensos com a Rússia⁵⁴⁴. É por este motivo que se percebe um grande esforço de coordenação das sanções junto à União Europeia, bloco que mantém maiores relações econômicas com o Governo Putin.

A despeito dos impactos das sanções econômicas sobre a Rússia, nota-se que estas prejudicaram sua economia e especialmente o seu programa de modernização militar (SAP 2020). Tal programa de modernização previa o aumento da exportação de armamentos russos e dos gastos militares da nação, o qual foi, porém, freado pela restrição imposta sobre as exportações de materiais bélicos, seu acesso de produtos de alta tecnologia europeus e a restrição do capital ocidental em sua economia. Em 2017, por exemplo, a Alemanha cancelou o suprimento de motores de navios para a marinha russa, o que comprometeu a modernização de sua frota, já que o país, ainda é incapaz de produzir bens intensivos em tecnologia como motores de navios, sensores militares e softwares⁵⁴⁵.

Como descrito, as sanções norte-americanas e europeias também atingiram o setor energético russo, principalmente no que diz respeito às restrições de financiamento às empresas de energia russas⁵⁴⁶ e seu acesso à tecnologia e conhecimento de parceiros ocidentais, vide o CAATSA⁵⁴⁷. Estas sanções impediram a continuidade dos projetos russos de exploração de petróleo em plataformas offshore e em águas profundas e dificultaram a expansão dos novos gasodutos russos em construção, como o Nord Stream 2.⁵⁴⁸

⁵⁴⁴ Como bem aponta Nelson (2017), na última década, a participação americana na economia russa foi menos de 2% no total de mercadorias importadas, menos de 1% no total de mercadorias exportadas e menos de 1% de Investimento Direto americano no país.

⁵⁴⁵ De acordo com Zdanavicius (2015), o contexto é grave, pois, o estímulo e desenvolvimento da indústria de defesa é vista pelo Kremlin como um instrumento fundamental de estímulo à economia.

⁵⁴⁶ Como a Gazprom, Lukoil e Rosneft

⁵⁴⁷ US DEPARTMENT OF STATE (2017).

⁵⁴⁸ O Nord Stream 2 é um gasoduto estratégico que ligará o gás russo à Alemanha via Mar Báltico, contornando as rotas tradicionais e instáveis via Ucrânia. Tais sanções refletem, segundo Coote (2018) a oposição norte-americana ao novo gasoduto russo-alemão, visão que corrobora com as declarações do ex-secretário de Estado norte-americano Rex Tillerson, o qual alegou durante visita a Polônia, que a consolidação do Nord Stream 2 é uma ameaça à segurança e a estabilidade da Europa, consistindo em um projeto russo de monopolização de recursos energéticos (REUTERS, 2018). A Alemanha, no entanto, defende a continuidade do projeto e é contra as sanções norte-americanas, alegando que o uso do gasoduto teria apenas importância econômica para o país, desconsiderando intencionalidades geopolíticas russas (WINTOUR, 2018).

Quantitativamente, a tarefa de analisar os impactos econômicos das sanções é de difícil execução, dada a dificuldade em isolar a variável sanções do impacto dos baixos preços do petróleo na economia russa, vistos nos últimos anos. Estudos apontam que as sanções sobre Moscou tiveram um impacto de queda na ordem de 1,5% a 2% do PIB russo ⁵⁴⁹(DAVIES, 2018). Por outro lado, pode-se perceber o impacto das sanções sobre a economia de Moscou a partir de rupturas de negócios entre empresas ocidentais e russas, no que concerne principalmente aos setores energéticos e financeiros. Em 2014, por exemplo, a empresa petrolífera anglo-holandesa Shell suspendeu planos de desenvolvimento de suas atividades no campo de xisto de Bazhenov com a empresa russa Gazpromneft, e a americana ExxonMobil também suspendeu múltiplos projetos energéticos com a russa Rosneft (FARCHY, 2014). Apesar de, a curto prazo, a conjuntura não afetar diretamente na extração de recursos energéticos, tais rupturas entre o capital e a tecnologia ocidentais com empresas russas acabam por desestruturar parte da capacidade produtiva futura da Rússia, criando um vácuo de parcerias nestes projetos.

A despeito das sanções, o Governo Putin não alterou seu comportamento assertivo e continuou com a ocupação da Crimeia e a intervenção militar no leste ucraniano. Neste sentido, as sanções não levaram a um acordo político e uma regressão dos conflitos militares na região. Conclui-se nesta sessão que, apesar das sanções não cumprirem seus objetivos primordiais, ou seja, a regressão do comportamento russo na Ucrânia, ela foi capaz de impor certas restrições pontuais que podem vir a ter relativo impacto na economia russa, sobretudo no que diz respeito ao acesso de capitais e tecnologia, dos quais a Rússia é carente. Por outro lado, este vácuo causado pelas sanções na Rússia pode vir a ser preenchido por outras nações e empresas. É o que será explorado na próxima seção, após uma pequena contextualização das contra sanções russas.

⁵⁴⁹ PIB o qual estima-se, até 2023, deva crescer na casa de 1,5 a 1,7% por ano, números substancialmente abaixo do crescimento global de 3,7 a 3,9%. (DAVIES, 2018). Tais estimativas chocam-se diretamente com as intenções do Governo Putin de exceder a média global de crescimento, como anunciado em 2018 em seu discurso ao parlamento russo (PUTIN, 2018).

3. As Contra Sanções russas e os impactos geopolíticos das sanções ocidentais

Para compreender algumas das contra sanções russas é necessário primeiro atentar sobre alguns dos projetos políticos – econômicos de Moscou, os quais buscou-se implementar antes da Crise da Ucrânia. Esta crise, por sua vez, provocou importantes repercussões sobre tais projetos. A partir de então, nota-se uma relação direta entre as contra - sanções russas e o seu programa doméstico de estímulo a uma “substituição de importações”, o qual não apenas é uma reação à nova conjuntura, mas sim uma meta estrutural russa visando a soberania econômica, especialmente no que diz respeito ao setor agrícola.

Concentrando-se na questão agrícola e alimentar, é de grande importância o destaque do documento “Doutrina de Segurança Alimentar Russa”, assinado em janeiro de 2010, que estabelece números mínimos para a produção de gêneros alimentícios, em termos de porcentagem de produção doméstica para alguns gêneros consumidos no país⁵⁵⁰. Esta política advém de uma visão na qual a dependência de importações, especialmente as do setor agrícola, são um sinal de fraqueza e vulnerabilidade. É a partir desta visão que, em 2012, foi aprovado o “Programa de Desenvolvimento da Agricultura 2013 – 2020”, o qual direcionou investimentos à ampliação da produção na agricultura e no setor industrial alimentício⁵⁵¹. Não coincidentemente, são essas áreas as atingidas pelas primeiras contra sanções russas ao ocidente após a Crise da Ucrânia.

Reagindo à Ordem Executiva 13662 e sua adesão pelos países da União Europeia, em Julho de 2014, a Rússia impôs uma restrição às importações de diversos alimentos europeus, como o peixe, leite e derivados, frutas e vegetais. Esta política conferiu um suporte e estímulo extra à sua produção doméstica⁵⁵². Pode-se ter uma dimensão do impacto do programa de substituição de importações alimentar da Rússia e das contra sanções sobre a União Europeia,

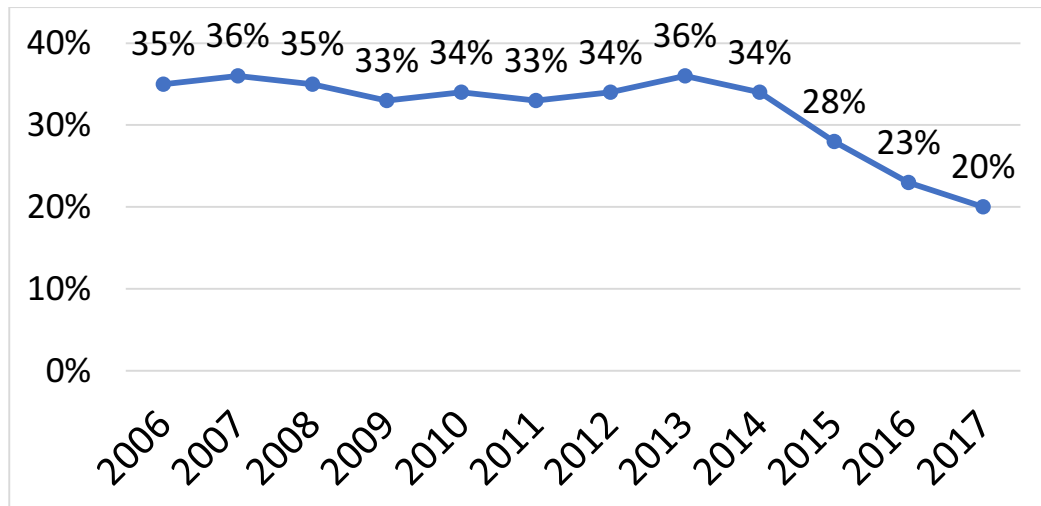
⁵⁵⁰ Cita-se no documento, por exemplo que, a Rússia deve produzir 95% de todos os grãos que consome, 90% de todo o leite e derivados, 80% de todo o pescado, 95% de todas as batatas bem como 85% de toda a carne consumida (RUSSIA, 2010).

⁵⁵¹ A respeito destes programas, verificar Kornohen, Simola, Solanko (2018)

⁵⁵² Seguindo a Doutrina de Segurança Alimentar e o Programa de Desenvolvimento da Agricultura 2013 – 2020.

baseando-se em números extraídos (Gráfico 1) da base de dados da Federação Russa:

Gráfico 1 - Participação (em %) dos produtos agrícolas importados no consumo da Federação da Rússia entre 2006 e 2017



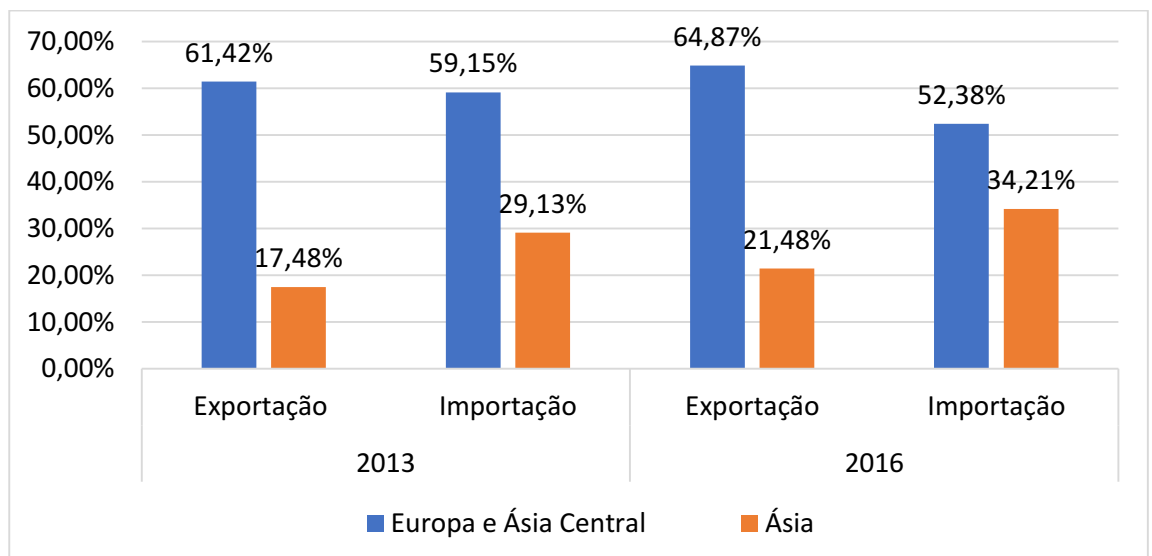
Fonte: ROSSTAT (2017)

Os números indicam uma redução da importação de produtos alimentícios da Rússia. Se em 2013 importava-se 36% de todos os gêneros alimentícios que consumiam, já em 2017 esse número decaiu para 20%. Ou seja, deduz-se que a Rússia vem utilizando das sanções econômicas para colocar em prática seu próprio projeto de Substituição de Importações no setor alimentício. Da mesma forma, imagina-se que, sem as sanções ocidentais, dificilmente a Rússia teria força política para estimular com igual força seus produtores domésticos.

Analisando especificamente o comércio total de mercadorias, exportadas e importadas da Rússia, pode-se verificar também uma relativa guinada comercial do país com a Ásia. Construiu-se o seguinte gráfico (Gráfico 2) a partir de dados do Banco Mundial, entre 2013, um ano antes das sanções, à 2016. Eles se referem à participação (em %) do comércio total russo de mercadorias (exportação ou importação) contabilizada por região em 2013 e 2016. O que mais se destaca nesse sentido é a redução das importações russas da Europa em relação ao aumento das importações russas da Ásia e a intensificação de suas relações comerciais e financeiras como um todo, o que

nos leva a apontar a primeira grande consequência geopolítica que se depreende desta conjuntura de sanções.

Gráfico 2 - Participação (em %) do comércio total russo de mercadorias (exportação ou importação) contabilizada por região em 2013 e 2016



Fonte: Banco Mundial (2013-2016)

Logo após as sanções serem lançadas, em 2014, a Rússia concluiu um acordo comercial, financeiro e energético com a China, visando estimular a troca de investimentos e tecnologias entre os países, amenizando a saída de dólares decorrentes das instabilidades e incertezas na Rússia provenientes das sanções (SOLDATKIN, 2014). Outro exemplo significativo dessa aproximação ocorreu em 2016, ano o qual a empresa de gás natural russa Novatek contornou as sanções americanas que a privaram de capital ocidental e adquiriu financiamento chinês para efetuar o projeto Yamal LNG, uma unidade de liquefação de gás natural localizada na Península de Yamal. Tal projeto, que também consistia na exploração do gás na Península, recebeu capitais da Corporação Nacional de

Petróleo da China (CNPC), empresa petrolífera semi-estatal chinesa, bem como atraiu recursos do fundo da Nova Rota da Seda ⁵⁵³(NEVSKAYA, 2017).

De fato, as sanções ocidentais provocaram uma canalização de parte da economia russa para a Ásia, uma vez que, sem financiamento ocidental, os investidores asiáticos tornaram-se uma grande opção de substituição. Neste sentido, a China não foi a única nação a se aproximar da Rússia. Um grande acordo foi firmado, por exemplo, entre a empresa russa Rosneft e a ONGC (Oil and Natural Gas Corporation Limited), empresa petrolífera multinacional indiana de propriedade do governo, em que esta adquiriu grandes parcelas de ativos de campos de extração de gás em territórios russos (HRYNIUK, 2017).

O segundo impacto geopolítico que as sanções ocidentais trouxeram visibilidade relaciona-se às crescentes divergências políticas entre Estados Unidos e União Europeia, bem como ampliação de desentendimentos dentro do próprio bloco europeu. Este contexto passa sobre uma questão maior - e de forma alguma, consenso entre os países membros da União Europeia - de como o bloco deveria se relacionar com a Rússia. Este comportamento se divide entre manter uma atitude pragmática, visando majoritariamente as conquistas e sucessos econômicos, ou a priorização de aspectos histórico-políticos, abrindo mão de benefícios econômicos em prol de uma retaliação ao comportamento russo no sistema internacional e de seu isolamento no continente eurasiático. O exemplo mais elucidativo deste impasse consiste na construção do gasoduto Nord Stream II e os impactos das sanções econômicas neste projeto.

Neste sentido, alguns países da União Europeia são a favor da construção do Nord Stream II, como Alemanha e Áustria, opondo-se às sanções norte americanas impostas sobre o projeto. Estes países defendem os retornos financeiros do novo gasoduto, bem como defendem que sua construção não ampliaria a dependência do bloco europeu com a Rússia, mas sim aumentaria a segurança energética da União Europeia.⁵⁵⁴ Além disso, o Nord Stream II, cuja

⁵⁵³ Ainda com a China, em 2014, foi fechado um acordo entre Gazprom e a CNPC para a construção de um novo gasoduto ligando os países, o "Power of Siberia", que fornecerá ao país asiático grandes volumes de gás russo.

⁵⁵⁴ Uma vez que o fornecimento de gás chegaria diretamente para as nações do bloco, sem risco de corte de abastecimento devido a gasodutos que se encontram em rotas instáveis no continente.

proprietária majoritária é a Gazprom, é co-financiado por cinco grandes companhias energéticas europeias: Uniper e Wintershall alemãs, a austríaca OMV, a Royal Dutch Shell e a francesa Engie (KORTEWEG, 2017). Considerando que estas empresas fazem parte dos maiores Estados Membros da União Europeia, os quais possuem a maior parte dos votos dentro das instituições europeias, quaisquer dificuldades impostas ao projeto enfrentarão resistência e pressão destes grupos e países, no qual os interesses econômicos e o pragmatismo se sobrepõem aos interesses políticos norte-americanos.

Esta situação fica clara após a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos passar, em julho de 2017, projeto de lei reafirmando a crença de que a Rússia se utiliza de suas exportações energéticas para coagir seus vizinhos, alegando que o projeto Nord Stream II visa ampliar a instabilidade energética europeia⁵⁵⁵. Tais diretrizes foram adotadas pelo Departamento de Estado e do Tesouro norte americano, em outubro do mesmo ano, prevendo a aplicação de sanções econômicas também para companhias energéticas estrangeiras que cooperassem com projetos russos. Esta situação causou insatisfação significativa na Comissão Europeia, que chegou a declarar que os Estados Unidos estariam interferindo no mercado energético europeu (KORTEWEG, 2017). Este teor de declaração, porém, não é homogêneo dentro da União Europeia: se de um lado têm-se países como Alemanha e Áustria a favor do novo gasoduto, do outro lado encontram-se os países centro europeus, que, assim como a Ucrânia, irão perder renda com a diminuição do uso dos gasodutos tradicionais que passam no interior do continente e de seus territórios.⁵⁵⁶

Outro ponto acerca das sanções econômicas americanas divide a União Europeia. Martin Schafer, porta voz do Ministério de Relações Exteriores da Alemanha, declarou ser inaceitável a conduta norte americana de se utilizar das sanções como um instrumento econômico para favorecer as políticas industriais dos EUA (SPARK, 2017). Este é um discurso amplamente difundido na União Europeia e que relaciona as sanções econômicas norte americanas com um plano político contra o próprio bloco europeu, cujo objetivo principal é erradicar

⁵⁵⁵ Ver Budz, 2018,

⁵⁵⁶ Além disso, este grupo de países também alegam ser o Nord Stream II um projeto puramente geopolítico que visa monopolizar o fornecimento energético europeu (BUDZ, 2018).

os déficits econômicos dos Estados Unidos na região⁵⁵⁷. Assim, apesar da crise na Ucrânia ainda ser um entrave para as boas relações entre União Europeia e Rússia, o bloco europeu passa a demonstrar maior pragmatismo em relação às demandas norte americanas no que diz respeito às sanções contra a Rússia.

Destacou-se, assim, dois principais impactos geopolíticos das sanções ocidentais. O primeiro diz respeito à falta de consenso entre Estados Unidos e União Europeia (inclusive desentendimentos internos neste bloco) sobre as sanções, o que diminui a coesão política ocidental e do continente europeu. Além disso, um outro impacto que cada vez mais se desenha diante da conjuntura, é o deslocamento das relações russo - ocidentais para o eixo Rússia – Ásia. Esta conjuntura, acompanhada das contra-sanções russas, indicam uma posição assertiva russa nas Relações Internacionais e a não subordinação de seus interesses à pressão norte americana e ocidental. Este comportamento encontra respaldo nas duas últimas décadas da política externa russa, que passou de um viés colaborativo com o ocidente nos anos 90 para um caráter assertivo já no começo dos anos 2000. Este tema será tratado no próximo tópico deste trabalho

4. Da cooperação à assertividade: narrativas e política externa russa pós guerra fria.

Esta sessão tem por objetivo apresentar uma linha histórica que possa servir como ferramenta para a compreensão do atual comportamento assertivo russo sobre o ocidente nas relações internacionais das duas últimas décadas, simbolizadas, neste trabalho, pela anexação russa da Crimeia e pelas contra - sanções russas às sanções ocidentais. Para isso, remeteremos à 1992, logo após a dissolução soviética, na qual construiu-se uma narrativa na Rússia de colaboração e engajamento com o Ocidente. Busca-se, então, apresentar fatos e eventos que gradualmente foram modificando o posicionamento russo perante

⁵⁵⁷ Implica-se que, prejudicando as relações entre o bloco europeu e a Rússia, os EUA poderiam substituir a influência e o fornecimento de produtos provenientes de Moscou, como por exemplo, o gás russo pelo Gás Natural Liquefeito americano. Do mesmo modo, Jean Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, anunciou que a União Europeia reagiria negativamente às sanções dos Estados Unidos contra a Rússia caso seus interesses fossem prejudicados (NEVSKAYA, 2017).

o ocidente, que resultarão, em última análise, na consolidação e institucionalização do comportamento assertivo russo em sua política externa.

Logo após a dissolução da União Soviética, foi priorizado no governo de Yeltsin, uma parceria estratégica com os Estados Unidos, bem como uma maior integração com o ocidente. Na política externa, Rússia e EUA intencionaram conjuntamente a concretização de diversos tratados de cooperação, envolvendo acesso dos mercados russos por empresas norte americanas e auxílio do capital dos EUA para a reestruturação da economia russa.⁵⁵⁸ No entanto, o discurso de cooperação começou a se dissipar dentro do contexto do fracasso da política econômica liberal em reconstruir a economia russa. Durante a eleição presidencial russa de 1996, adversários do governo Yeltsin culpavam o ocidente pelos fracassos das reformas econômicas, bem como criticavam Yeltsin pela cooperação com os Estados Unidos em detrimento dos interesses nacionais russos⁵⁵⁹. Assim, por pressões eleitorais, Yevgeny Primakov, crítico da política externa russa subordinada ao Ocidente, é apontado por Yeltsin como Ministro das Relações Exteriores. Primakov defendia a transição para um sistema internacional multipolar, não dominado pelos Estados Unidos e uma diversificação da política externa russa, com a fortificação dos laços com a Índia e a China (JAMESTOWN, 1998). A posição mais assertiva da Rússia foi registrada em sua Doutrina de Segurança Nacional de 1997, a qual identificou a expansão da OTAN como uma ameaça de segurança nacional (RÚSSIA, 1997).

Os grupos nacionalistas dentro da Rússia também passaram a ser mais respaldados pela população e alcançaram maior status dentro da política russa conforme os Estados Unidos adotavam medidas unilaterais no mundo. Em 1999 ocorreu uma das grandes divergências entre Rússia e EUA, ainda durante o

⁵⁵⁸ Dentro dessa lógica, os Estados Unidos também apoiaram o acesso da Rússia ao GATT e a Rússia, por sua vez, retirou em 1993 suas tropas da Alemanha (Washington Post, 1994), adentrando na “Parceria para a Paz” com a OTAN, de modo a construir uma confiança mútua com o bloco militar. Grupos conjuntos de trabalho e cooperação nos setores energéticos e espaciais (Estados Unidos, 1993) e o reforço dos acordos de não proliferação de armas de destruição em massa (TNP) e do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (Estados Unidos, 1993), também foram objetivos buscados pelos dois países.

⁵⁵⁹ A oposição alegava que o Governo estaria realizando muitas concessões, como a limitação das vendas de armas ao Irã e a inatividade frente a expansão da OTAN, ganhando nada ou muito pouco em troca (LIEVEN, 1995).

governo Yeltsin: a intervenção da OTAN na Iugoslávia⁵⁶⁰. Tal intervenção, sem respaldo das Nações Unidas, promoveu um forte sentimento de insegurança dentro da Rússia, o que deu ainda mais voz às alas nacionalistas dentro do país⁵⁶¹. Vladimir Putin, nos anos 2000, representou a síntese desta insatisfação.

Se Putin em seus primeiros anos de mandato já criticava a hegemonia global norte americana e o isolamento que o ocidente aplicava sobre a Rússia após a Guerra Fria, foi ao cenário doméstico que o novo presidente voltou mais atenções, dada a fragilidade econômica e social da nação, ameaçada constantemente pelo perigo da desintegração. Assim, Putin empreendeu esforços na reconstrução da economia, empreendeu medidas para fortalecer e centralizar seu poder, reduziu o poder dos Oligarcas, e tomou medidas para controlar a Chechênia⁵⁶². A Chechênia particularmente foi vista com especial atenção, uma vez que a Guerra do Kosovo havia aberto precedentes perigosos de que o Ocidente poderia vir a apoiar unilateralmente independências em regiões russas (HILL, 2013). Putin acreditava que, caso recuasse na Chechênia, e esta alcançasse independência, geraria um efeito dominó que levaria a desintegração da própria Rússia, necessitando então, o emprego de uma política externa ativa para evitar a perda de sua soberania. Esta insegurança, advinda de fatores internos⁵⁶³, somada com fatores externos⁵⁶⁴, consolidou a narrativa assertiva russa, verificada no *Foreign Policy Concept, de 2000*⁵⁶⁵, documento que serve como um norteador doméstico e estrangeiro da estratégia de relações

⁵⁶⁰ Apesar da oposição de Yeltsin aos bombardeios contra a Sérvia durante a guerra do Kosovo, a OTAN empregou operação contra o presidente sérvio Slobodan Milosevic, um aliado russo, alegando desrespeito aos direitos humanos contra a etnia albanesa na região.

⁵⁶¹ The Guardian (1999)

⁵⁶² Domesticamente, a Rússia aos poucos reconquistava seu controle sobre a Chechênia, especialmente após as campanhas militares sobre a região. Quanto aos Oligarcas, Putin eliminava ou subordinava os que estavam contra seu governo, como Boris Berezovsky e Mikhail Khodorkovsky. Putin também centralizou mais poderes em suas mãos, eliminando eleições diretas para governadores regionais, substituindo por indicações do próprio presidente, em 2004. (BRANSTEN, 2004).

⁵⁶³ Fragilidade econômica, fragilidade política, risco de desintegração nacional)

⁵⁶⁴ Unilateralidade ocidental, avanço da OTAN.

⁵⁶⁵ Rússia (2000)

exteriores do país. Segundo o documento, a Rússia deveria criar “*um cordão de aliados no entorno periférico russo*”⁵⁶⁶ para a securitização do país.

Consoante com o objetivo de reconstruir este “cordão de aliados”, o Governo Putin empreendeu esforços para reintegrar o espaço ex-soviético, por meio de grupos econômicos sob liderança russa. Pressionou a Ucrânia para a entrada no Espaço Econômico Comum, que mais tarde se desenvolveria na União Econômica Eurasiática, junto com Bielorrússia e Cazaquistão⁵⁶⁷. Também pressionou a Geórgia, que exercia uma política externa mais independente, inclusive com pretensões de adentrar na OTAN, o que ameaçava a influência e os interesses da Rússia na região. Esta aspiração russa de reconquistar controle em sua periferia se ampliou após os eventos que ocorreriam entre 2003 e 2004.

A invasão unilateral norte americana no Iraque, sem o crivo das Nações Unidas, foi amplamente condenada pelo Governo Putin, pois, além de ver a queda do regime Saddam Hussein como a destruição de um ex - aliado soviético, também verificou mais uma ameaça ao seu próprio governo. Ainda, a onda de protestos contra regimes ditos corruptos em vários Estados, que culminou no movimento conhecido como revoluções coloridas⁵⁶⁸ foi vista como uma ameaça direta aos interesses russos, uma vez que obstruía a construção de um cinturão “amigável” ao redor da Rússia⁵⁶⁹. Ainda, a Rússia, ao contrário dos anos do Governo Léltsin, criticou a nova onda de expansão da OTAN de 2004, bloco o qual abarcaria agora os países do Báltico, Romênia, Eslováquia e Eslovênia⁵⁷⁰. A assertividade do discurso, a partir de 2004, se estenderia para a confrontação na Política Externa.

⁵⁶⁶ Tradução minha. Do original: “*a friendly belt on the perimeter of Russian borders.*” e “*strengthen Russian sovereignty and achieve firm positions in the world community, consistent with the interests of the Russian Federation as a great power, as one of the most influential centers of the modern world*”. (RÚSSIA, 2000).

⁵⁶⁷ A expansão da União Econômica Eurasiática (UEE) a partir da Rússia, que agora engloba Bielorrússia, Cazaquistão, Armênia e Quirguistão, com alguns acordos comerciais com o Vietnã, também foram um objetivo de Moscou visando securitizar seu entorno periférico e ampliar sua influência para outras regiões, já que também se expandiu para outros países, como o Egito (EGYPT TODAY, 2018). Houveram também tentativas de incorporação da Moldávia, Ucrânia e Geórgia para o bloco, porém estes assinaram acordos com a União Europeia.

⁵⁶⁸ Principalmente países de ex – influência soviética, como a Revolução Rosa na Geórgia (2003) e a Revolução Laranja na Ucrânia (2004).

⁵⁶⁹ Como previsto em seu *Foreign Policy Concept* (2000).

⁵⁷⁰ New York Times (2004)

Diante dos fatos internacionais expostos acima, a Rússia lançou uma série de campanhas para reconquistar influência nas ex-repúblicas soviéticas. Se utilizou sobretudo de uma campanha de informações para restaurar sua abalada influência política na Ucrânia após a Revolução Laranja, incentivando contradições domésticas e instaurando mecanismos de difusão de uma retórica anti-ocidental entre a população e dentro do governo ucraniano (OTAN, 2014). Moscou também empreendeu uma campanha de desestabilização contra os países bálticos, logo após suas respectivas entradas na OTAN⁵⁷¹ e invadiu a Geórgia em agosto de 2008⁵⁷², quatro meses após a Cúpula de Bucareste ⁵⁷³, na mesma lógica de percepção de ameaça à segurança nacional. Ainda, o Kremlin também fortaleceu a narrativa de interferência norte americana através de ONGs nos assuntos domésticos russos, acusadas pelo Governo Putin de organizarem insurgências em regiões periféricas e na própria Rússia, por meio de financiamento à atividades políticas suspeitas⁵⁷⁴.

Depreende-se deste contexto que, a passagem da narrativa de cooperação com o Ocidente durante o governo léltsin foi abandonada pelo governo Putin no início dos anos 2000, iniciando um período de narrativa assertiva perante o comportamento unilateral norte americano no sistema internacional. Porém, priorizando a reestruturação da economia russa e a integridade de seu território, no primeiro mandato do Governo Putin não se observa uma Política Externa que acompanhasse o discurso; estes seriam alinhados a partir de 2004, quando a Rússia já havia superado seus principais desafios domésticos. Apesar de um breve intervalo entre 2009 e 2010, no qual houve a tentativa de uma redefinição das relações entre Rússia e Estados Unidos pelo Governo Obama, esta tentativa frustrou-se dada as divergências de

⁵⁷¹ O Governo Putin executou uma série de cyber ataques em bancos, organizações do governo e empresas midiáticas dessas nações, como na Estônia em 2007, exercendo também pressões diplomáticas e sanções comerciais, como na Letônia em 2006 (MARLER, 2016).

⁵⁷² Tropas russas ocuparam as regiões da Ossétia do Sul e Abcásia, e Putin reconheceu as declarações unilaterais de independência das regiões em relação a Geórgia.

⁵⁷³ Na qual a OTAN registrou o interesse em incorporar a Geórgia para o Bloco militar.

⁵⁷⁴ Por isso, em 2006, Putin aprovou lei que permitiu proibir o financiamento de ONGs que fossem consideradas ameaças à segurança e à moral nacionais, exigindo acompanhamento da origem e da quantidade de financiamento recebido (FOLHA DE SP, 2015). Já em 2012, foi aprovada a Lei dos Agentes Estrangeiros na Rússia, que garantia ao Governo Putin o poder de expulsar ONGs do país (BBC, 2012).

interesses entre os países, agravando-se com a intervenção ocidental na Líbia.⁵⁷⁵

5. Conclusão

Foi visto neste trabalho que as sanções ocidentais sobre a Rússia possuem o objetivo final de alterar o comportamento assertivo russo no sistema internacional. Para isso, os Estados Unidos se utilizou amplamente de Ordens Executivas Presidenciais, de rápida e desburocratizada execução como instrumento para a aplicação de sanções; pressionou ainda a União Europeia adotar tais medidas, visto que desta maneira o impacto sobre a economia do Governo Putin seria maior. Os principais alvos das sanções eram indivíduos e corporações relacionados com os setores financeiro, energético, metalúrgico, de defesa e de engenharia russos, prevendo também o embargo aos armamentos russos e controles de exportações sobre bens e tecnologias de uso dual para a Rússia. Descreveu-se no trabalho que as sanções prejudicaram sua economia e especialmente o seu programa de modernização militar, no que diz respeito ao acesso russo de produtos de alta tecnologia europeus e a restrição do capital ocidental. As sanções norte-americanas e europeias também atingiram o setor energético russo, limitando o acesso ao capital e know how ocidental e dificultando a continuidade dos projetos russos de exploração de petróleo em suas plataformas offshore e em águas profundas, assim como a expansão dos novos gasodutos russos em construção. Neste sentido um dos maiores impactos das sanções sobre a economia de Moscou se deu a partir de rupturas de negócios entre empresas ocidentais e russas, afetando a capacidade produtiva futura da Rússia e criando um vácuo de parcerias nestes projetos.

A partir deste contexto, destacou-se dois principais impactos geopolíticos das sanções. O primeiro é a observação de indicadores de um pivô

⁵⁷⁵ A intervenção da OTAN na Líbia em 2011 viria degradar ainda mais as relações Rússia – Ocidente, com Putin comparando a campanha à uma cruzada (BBC, 2011). O governo russo acusaria ainda o Ocidente de manipular o sistema internacional de modo a impor uma mudança de regime na Líbia, condenando a unilateralidade no mundo (RUSSIA TODAY, 2011). Destaca-se que, com a queda do regime de Gaddafi, a Rússia perderia novamente sua influência na região, bem como contratos bilionários com o regime. (REUTERS, 2011)

econômico e político da Rússia para a Ásia, simbolizados em números comerciais apresentados e também em diversos acordos comerciais, financeiros e energéticos com a região, especialmente com a China. Este aprofundamento das relações seria uma forma de preencher uma parcela do vácuo deixado pela retirada do capital ocidental de dentro da Rússia. O segundo impacto geopolítico levantado foi a aparição das crescentes divergências políticas entre Estados Unidos e União Europeia bem como ampliação de desentendimentos dentro do próprio bloco europeu, dividido entre a manutenção de uma atitude pragmática e a priorização de aspectos histórico políticos com a Rússia.

Discutiu-se também as respostas econômicas russas sobre as sanções ocidentais. Estas respostas deram-se em consonância com projetos político-econômicos domésticos russos, no qual a retaliação à compra de produtos agrícolas europeus coincidia com os interesses russos de uma substituição de importações especialmente no setor agrícola, uma meta estrutural russa que é discutida desde a década passada no país. Ainda, argumentou-se neste artigo que as contra sanções encaixam-se na progressiva assertividade da política externa russa das duas últimas décadas, consolidada após a frustração russa com o comportamento unilateral ocidental no sistema internacional durante a década de 90. Desse modo, delineou-se no trabalho a passagem da narrativa e política externa de cooperação da Rússia com o Ocidente durante os primeiros anos após a dissolução soviética, para uma narrativa questionadora no início dos anos 2000 e a transformação desta uma política externa assertiva.

Conclui-se, em linhas gerais, que este comportamento assertivo russo se difundiu por razões de constrangimentos internacionais, e a sua política de contra sanções é apenas uma continuidade desta política externa. No que se refere aos impactos das sanções ocidentais, estes podem demonstrar a consolidação de um eixo político econômico mais coeso entre Rússia e Ásia, o qual progressivamente se fortalece e pode se tornar ainda mais questionador à unilateralidade ocidental no globo.

6. Bibliografia

BASTIAT, Dawid; GIUMELLI, Francesco; MORET, Erica. Sanctions on Russia: Impacts and economic costs on the United States. 2017. Geneva International Sanctions Network..

BBC. Russian Parliament adopts NGO Foreign Agents Bill. 13 de julho de 2012. Disponível online em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-18826661>. Último acesso em 17 de abril de 2019.

BBC. Medvedev rejects Putin “crusade” remark over Libya. 21 de março de 2011. Disponível online em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-12810566>. Último acesso em 18 de abril de 2019.

BRANSTEN, Jeremy. Russia: Putin Signs Bill Eliminating Direct Elections of Governors. 13 de dezembro de 2004

BUDZ, Irena. The Nord Stream 2: the geopolitical dimension and possible influence of the U.S. sanctions on the project. Pulaski Policy Paper No. 3, 2018.

COOTE, Bud. Impact of sanctions on Russia energy sector. Atlantic Council Global Energy Center, 2018.

DAVIES, Nigel Gould. Economic effects and political impacts: Assessing Western Sanctions on Russia. BOFIT Policy Brief 8/2018.

EGYPT TODAY. Egypt, Eurasian Union to start negotiating free trade agreement, 19 de novembro de 2018. Disponível online em: <http://www.egypttoday.com/Article/3/60722/Egypt-Eurasian-Union-to-start-negotiating-free-trade-agreement>. Último acesso em 17 de Abril de 2019.

EUA. Vancouver Declaration: Joint Statement of the Presidents of the United States and the Russian Federation. Authenticated U.S Government Information. 4 de abril de 1993.

FARCHY, Jack. Shell suspends Russian shale oil venture with Gazprom Neft. Financial Times, 3 de outubro de 2014.

FOLHA DE SP. Putin assina lei que proíbe ONGS indesejáveis de atuar no país. 24 de maio de 2015. Disponível online em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/05/1633093-putin-assina-lei-que-proibe-ongs-indesejaveis-de-atuar-no-pais.shtml>. Último acesso em 17 de abril de 2019.

HILL, Fiona. The Real Reason Putin supports Assad. Brookings, 25 de março de 2013.

HRYNIUK, Olga. The Impact of Western Sanctions on Russian Energy Companies. Cis arbitration Forum. 1 de novembro de 2017.

JAMESTOWN FOUNDATION. Primakov Outlines Russia Foreign Policy Priorities. Monitor Volume: 4 Issue: 54, 19 de março de 1998.

KORHONEN, Likka; SIMOLA, Heli; SOLANKO, Laura. Sanctions, counter-sanctions and Russia – Effects on economy, trade and finance. BOFIT Policy Brief 4/2018 30 de maio de 2018

KORTEWEG, Rem. Nord Stream II will divide the EU but new Us sanctions will do more harm. Clingendael Institute, 26 de julho de 2017.:

LIEVEN, Anatol. Russia Opposition to NATO Expansion. The World Today, Vol. 51, No. 10 (Outubro., 1995), pp. 196-199.

MADHANI, Aamer. US imposes new sanctions on Russia. 2014. Disponível online em: <https://www.usatoday.com/story/news/world/2014/04/28/obama-russia-sanctions/8371225/>. Último acesso em 21 de julho de 2018.

MARLER, Scott W. Russian Weaponization of Information and Influence in the Baltic States. Master Thesis, U.S. Army Command and General Staff College. 2016.

MIELNICZUK, F. A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 5, n. 23, p.4-19, jul, 2014.

NELSON, Rebecca M. U.S. Sanctions and Russia's Economy. Congressional Research Service p. 17. 2017

NEVSKAYA, Anastasia. US sanctions on Russian energy sector: first results and side effects. Research associate at the Centre for European Studies, IMEMO. 2017.

OTAN. NATO Strategic Communication Centre of Excellence. 2014. Disponível online em: https://issuu.com/natostratcomcoe/docs/ukraine_research_natostratcomcoe_02. Último acesso em 16 de abril de 2019.

PUTIN, Vladimir (2018). "Presidential Address to the Federal Assembly" Disponível online em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>. Último acesso em 15 de abril de 2019.

REUTERS. Gaddafi fall cost Russia tens of blns in arms deal. 2 de novembro de 2011. Disponível online em: <https://www.reuters.com/article/russia-libya-arms/gaddafi-fall-cost-russia-tens-of-blns-in-arms-deals> . Último acesso em 18 de abril de 2019.

REUTERS. U.S.'s Tillerson says Nord Stream 2 pipeline would undermine Europe's energy security. 2018. Disponível online em: <https://uk.reuters.com/article/europe-nordstream-usa/u-s-s-tillerson-says-nord->

stream-2-pipeline-would-undermine-europes-energy-security-idUKL8N1PM069.
Último acesso em 23 de julho de 2018.

ROSSTAT. Russia in Figures: Statistical Handbook of 2017. Disponível online em: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/rusfig/rus17e.pdf. Último acesso em 18 de abril de 2019.

RUSSIA. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 28 de junho de 2000. Disponível online em: <https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>. Último acesso em 15 de Abril de 2019.

_____, Food Security Doctrine. 2010. Disponível online em <http://en.kremlin.ru/catalog/glossary/37>. Último acesso em 27 de março de 2019.

RUSSIA TODAY. Russia accuses NATO of going beyond UN resolution on Libya. 17 de abril de 2011. Disponível online em <https://www.rt.com/news/russia-nato-un-resolution-libya/>. Último acesso em 18 de abril de 2019.

SOLDATKIN, Vladimir. Russia signs deals with China to help weather sanctions. Reuters, 13 de outubro de 2014. Disponível online em: <https://www.reuters.com/article/us-russia-china-banks/russia-signs-deals-with-china-to-help-weather-sanctions>. Último acesso em 28 de julho de 2018.

SPARK, Laura S. EU WARNS US ABOUT “AMERICA FIRST” RUSSIA SANCTIONS BILL. CNN, 27 de julho de 2017.

THE GUARDIAN. Yeltsin: Don't push us towards military action. 9 de abril de 1999. Disponível online em: <https://www.theguardian.com/world/1999/apr/09/balkans11>. Último acesso em 16 de abril de 2019.

THE NEW YORK TIMES. Summit in Washington: excerpts from Yeltsin's speech: “There will be no more lies”. 18 de junho de 1992. Disponível online em: <https://www.nytimes.com/1992/06/18/world/summit-in-washington-excerpts-from-yeltsin-s-speech-there-will-be-no-more-lies.html>. Último acesso em 16 de abril de 2019.

_____. Putin Doubts Expanded NATO meets new threats. 9 de abril de 2014. Disponível online em: <https://www.nytimes.com/2004/04/09/world/putin-doubts-expanded-nato-meets-new-threats.html>. Último acesso em 16 de abril de 2019.

UE COUNCIL REGULATION (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine . Official Journal of the European Union, 2014.

US DEPARTMENT OF STATE. CAATSA/CRIEEA Section 232 Public Guidance. 31 de outubro de 2017. Disponível online em: <https://www.state.gov/e/enr/275195.htm>. Último acesso em 23 de julho de 2018.

_____. Sections 231 and 235 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017. Disponível online em: <https://www.state.gov/t/isn/caatsa/275115.htm>. Último acesso em 28 de julho de 2018

US FEDERAL REGISTER. Executive Order 13660—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. Vol. 79 Monday, No. 46 March 10, 2014a.

_____. Executive Order 13661— Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. Vol. No. 53 16 de março, 2014b.

_____. Executive Order 13662—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. Vol. 79 Monday, No. 56 24 de março, 2014c.

_____. Executive Order 13685— Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine. Vol. 79 Monday, No. 247 24 de dezembro, 2014d.

WANG, Wan. Impact of Western Sanctions on Russia in the Ukraine Crisis Journal of Politics and Law; Vol. 8, No. 2; 2015. Canadian Center of Science and Education

WASHINGTON POST. Russian Troops leave Germany, 1 de setembro de 1994. Disponível online em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/09/01/russian-troops-leave-germany>. Último acesso em 15 de abril de 2019.

WHITE CASE. US Expands Russian Defense and Intelligence Sanctions, Targets Chinese Parties. 2018. Disponível online em: <https://www.whitecase.com/publications/alert/us-expands-russian-defense-and-intelligence-sanctions-targets-chinese-parties>. Último acesso em 23 de março de 2019.

WINTOUR, Patrick. Germany and Russia gas links: Trump is not the only one to ask questions. The Guardian, 11 de julho de 2018.

ZDANAVICIUS, Liudas. Impact of the sanctions and the economic crisis on the Russian military modernization. 2015. Center for Strategic and Security Research National Defence Academy of Latvia.

O CONTRATO DE SWAP SINO-BRASILEIRO: UM MECANISMO DE INCENTIVO DO RENMINBI NO BRASIL?

Ingrid Lucy Klein⁵⁷⁶

Aline Regina Alves Martins⁵⁷⁷

RESUMO

O Brasil se tornou um relevante parceiro econômico da China nos últimos anos, tanto por ser uma grande fonte de recursos necessários ao progresso e desenvolvimento socioeconômico chinês, quanto por ser um país emergente. Logo, os dois países têm procurado ferramentas que diminuam os riscos em suas operações de comércio exterior a fim de manter um ambiente econômico equilibrado de forma ininterrupta. Frente ao exposto e após a Crise Financeira Global de 2007/2008, os bancos centrais brasileiro e chinês assinaram um acordo de *swap* de moedas locais, visando assegurar não só plena estabilidade cambial às transações sino-brasileiras, mas também uma atmosfera estável para os negócios. Assim, torna-se relevante uma avaliação dos principais aspectos para a elaboração desse acordo e as características da Resolução 4.200 de 2013 do Banco Central do Brasil, a qual formalizou esse arranjo no Brasil, almejando apurar se houve um estímulo para o uso da moeda chinesa em terras brasileiras. A partir de uma revisão bibliográfica, com um método dedutivo e uma análise documental do acordo de *swap* sino-brasileiro, obteve-se como resultado que o referido contrato não foi incentivador para o uso do renminbi no Brasil, pois ele nunca foi usado e nem renovado. Nesse sentido, o acordo de *swap* sino-brasileiro colabora na percepção de alguns estudiosos que enxergam na confecção dos arranjos bilaterais chineses de *swap* um ato político muito mais simbólico do que realmente prático.

Palavras-chave: Internacionalização do renminbi; Contrato de *Swap*, China.

⁵⁷⁶ Instituto Federal de Goiás (IFG) e Pesquisadora do Núcleo de Estudos Globais (NEG/UFG)

⁵⁷⁷ Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pesquisadora do Núcleo de Estudos Globais (NEG/UFG)

Introdução

A China é o território com a maior quantidade de habitantes do planeta e possui uma cultura milenar. Entretanto, a imponente chinesa não se refletia economicamente por ocasião das suas dificuldades em promover o desenvolvimento de sua nação de forma pragmática. Este quadro tem sido revertido ao longo das últimas décadas, afinal o país de Xi Jinping (atual presidente da República Popular da China) tem sido considerado o motor da economia global por conta do seu contínuo crescimento econômico há mais de quarenta anos. Embora a China esteja trilhando uma trajetória positiva e ascendente na esfera econômica global há bastante tempo, sua moeda – o renminbi – não espelha a relevância da sua nação no cenário internacional.

O governo chinês tem o entendimento de que a reforma nas instituições internacionais ligadas à questão monetária não ocorrerá tão rapidamente a fim de refletir a força do capital chinês com a diversificação dos seus investimentos diretos externos. Desta forma, como uma tática de ação internacional e visando uma conduta mais pragmática em suas relações monetárias internacionais, assim como perseguindo o objetivo de internacionalizar o renminbi, a China tem promovido o acerto de arranjos bilaterais por meio da elaboração dos chamados acordos de *swap* entre o banco central chinês – o Banco Popular da China (BPC) – e os bancos centrais dos mais variados países com os quais são celebrados os contratos de aceite de intercâmbios diretos entre as moedas nacionais e o renminbi.

Com a intenção de ampliar a utilização de sua moeda na esfera global, a política monetária chinesa tem se aproveitado da necessidade de se aprofundar mecanismos de parceria financeira nas relações internacionais, pois se vale do entendimento de que o

objetivo destes acordos era o de assegurar o tipo de riscos que poderiam vir com outra crise financeira. Mas as instalações também foram projetadas para fornecer iuane, quando desejado, para uso no comércio bilateral em uma base mais regular – com efeito, para fornecer incentivo indireto para uso comercial da moeda chinesa em substituição do dólar. (COHEN, 2014, p. 42, tradução nossa)

Considerando este breve panorama, é válido salientar que o Brasil se tornou um relevante parceiro econômico da China nos anos recentes, tanto por ser fonte de recursos (*commodities* e matérias-primas) necessários ao constante incremento econômico chinês, quanto por ser um país emergente em busca de um progresso desenvolvimentista assim como a China.

No rastro destes entendimentos que denotam a importância das relações sino-brasileiras e após as turbulências político-econômicas geradas pela Crise Financeira Global de 2007/2008, os bancos centrais brasileiro e chinês assinaram um contrato de *swap* (termo em inglês que significa “troca”) de moedas locais, visando assegurar uma atmosfera de estabilidade monetária e cambial para as transações comerciais entre Brasil e China em momentos de incerteza no Sistema Monetário Internacional (SMI).

Face ao exposto e levando em conta o projeto da China de estimular o uso global de sua moeda - o renminbi - vale indagar se o acordo de *swap* sino-brasileiro foi um dispositivo empregado não apenas para resguardar o fluxo de negócios entre Brasil e China em períodos de volatilidade econômica, mas também para incentivar a utilização da moeda chinesa em terras brasileiras. Tendo em mente este questionamento é preciso avaliar os principais eventos pregressos a formalização do arranjo de *swap* entre Brasil e China, assim como as características essenciais do instrumento normatizador desse arranjo no Brasil: a Resolução 4.200 emitida pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em março de 2013 com validade de três anos subsequentes. Por fim, analisar os impactos gerados pelo arranjo bilateral de *swap* sino-brasileiro.

O objetivo deste artigo é avaliar a Resolução 4.200 de 2013 do Banco Central do Brasil, que formalizou o arranjo sino-brasileiro de *swap* de moedas locais, bem como os pontos mais relevantes e o contexto que conduziram a confecção de tal arranjo, visando apurar se esta iniciativa incentivou a ampliação da utilização da moeda chinesa no Brasil.

Os resultados identificados por esta pesquisa podem contribuir para a compreensão sobre como a China está agindo para denotar atratividade à sua moeda entre os parceiros do grupo de nações em largo desenvolvimento - Brasil,

Rússia, Índia, China e África do Sul – os países BRICS e os demais territórios, especialmente aos da América Latina⁵⁷⁸.

O presente trabalho é estruturado em três seções, sem considerar esta introdução e a conclusão. Na primeira seção, o intuito é pontuar o ambiente e a conformação política que contribuíram para que se formalizasse um acordo de *swap* entre Brasil e China. Já na seção subsequente, priorizou-se analisar a Resolução 4.200 de 2013 publicada pelo banco central brasileiro, identificando seus atributos mais relevantes. Por último, na terceira seção, a tarefa é analisar as consequências do arranjo sino-brasileiro de *swap* de moedas locais a partir de questionamentos efetuados ao BACEN com a intenção de constatar se houve incremento do uso do renminbi no Brasil a partir dessa iniciativa.

1. As Origens do Acordo de *Swap* Brasil – China

Considerando a importância e os objetivos traçados pelo corpo político chinês e sua vontade de obter maior poder para a China, bem como a significância do Brasil na estratégia da China de ampliar o uso do renminbi globalmente, é preciso compreender em que contexto e arcabouço internacional ocorreram a negociação e a elaboração do arranjo bilateral de *swap* sino-brasileiro.

O contrato de *swap* de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China foi assinado em 26 de março de 2013 em Durban, na África do Sul, durante a quinta reunião de Cúpula dos BRICS, demonstrando – de forma prática – que havia uma concertação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul para uma ação mais orquestrada, do ponto de vista monetário, na arena internacional. A gestação desse acordo durou oito meses e começou a ser

⁵⁷⁸ Desde 2008, ano singular para mudança de comportamento diplomático chinês, devido à crise econômica espalhada a partir dos Estados Unidos, a China parece se esforçar em mostrar para toda a América Latina seu interesse de estreitar cada vez mais os laços, pois já emitiu dois documentos oficiais chineses dedicados exclusivamente em apontar as políticas da China que serão norteadoras para as interações com esta região. Ao emitir o segundo registro formal da “Política da China para com a América Latina e o Caribe” no final do ano de 2016, os chineses argumentaram que o escopo é “assimilar as experiências acumuladas e olhar para o futuro, interpretando de forma abrangente os novos conceitos, as novas abordagens e medidas da política da China para com a América Latina e o Caribe na nova era, com o fim de promover um maior desenvolvimento para a cooperação entre os dois lados em todas as áreas” (EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL, 2016).

delineado durante encontros paralelos entre os governos brasileiro e chinês na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em junho de 2012 no Rio de Janeiro por ocasião da celebração dos vinte anos da conferência ecológica, a chamada Eco 92.

A definição de se concretizar um mecanismo formal de *swap* sino-brasileiro “foi negociada durante reunião bilateral entre a presidenta Dilma Rousseff e o primeiro-ministro da China, Wen Jiabao, na tarde desta quinta-feira” (GONÇALVES; GIRALDI, 2012). Esta iniciativa foi oficializada através da assinatura de um ato internacional entres os dirigentes do Brasil e da China, o intitulado Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China (BRASIL, 2012) que preconizava colaborações dos supramencionados países em vários campos e se justificava por que:

Desde a crise econômica internacional de 2008, os dois países vêm mantendo consultas frequentes para mitigar seus efeitos. Para refletir esse novo estágio das relações sino-brasileiras, ambos os países decidiram designá-las Parceria Estratégica Global. O aprofundamento ainda maior da Parceria Estratégica sino-brasileira, a qual transcende o campo bilateral, reflete a aspiração e o interesse de longo prazo dos dois povos em promover o desenvolvimento e a paz mundial. Para promover ainda mais a implementação do Plano de Ação Conjunta, os líderes dos dois países decidiram, em abril de 2011, elaborar o Plano Decenal de Cooperação (doravante denominado Plano Decenal), com objetivo de assinalar as áreas prioritárias e os projetos-chaves em ciência e tecnologia e inovação; cooperação econômica; e intercâmbios entre os povos dos dois lados de 2012 a 2021. (BRASIL, 2012)

Com a assinatura deste documento, Brasil e China já alinhavavam externamente os preceitos que guiariam a confecção de um arranjo bilateral de moedas, reforçando os aspectos que esse relacionamento interestatal seria conduzido. É válido salientar que no documento em questão há especial destaque para a colaboração financeira sino-brasileira com a dedicação de parte do terceiro capítulo deste documento – dos cinco capítulos redigidos no Plano Decenal – a este tema, sinalizando a magnitude da temática para os dois países.

Afinal, há o apontamento de cinco objetivos a serem perseguidos no propósito de se desenvolver maior parceria sino-brasileira nas finanças, ressaltando que em um desses objetivos há o detalhamento de se “continuar a analisar o uso de moedas locais no comércio bilateral” (BRASIL, 2012). Em resumo, se almejava uma manutenção de trocas de informações e estudos sobre as duas economias e a internacional, bem como normas e legislações financeiras (incluindo àquelas que visavam a vinda de instituições financeiras chinesas para o Brasil ou a ida de tais instituições brasileiras para a China) e, por fim, aperfeiçoar a interação entre as bolsas de Valores e as de Mercadorias e Futuros sino-brasileiras.

Em face de tais metas para colaborarem no campo financeiro, os governos brasileiro e chinês determinaram “Principais iniciativas e projetos” (BRASIL, 2012) para atingirem não só aos fins que são propostos no Plano Decenal, mas também sua ação em consonância no quesito financeiro e monetário na arena global. Em síntese, há a definição de

Promover a coordenação de esforços com vistas a cumprir os compromissos prospectivos sobre a reforma do sistema de quotas e governança do FMI e reforçar a voz e participação dos países em desenvolvimento no Banco Mundial, incluindo a revisão abrangente da fórmula de quotas e a finaliza ao da XV Revisão Geral das Quotas do FMI, e a revisão da estrutura acionaria do Banco Mundial em 2015. Reforçar coordenação de esforços, no sentido de cumprir os compromissos sobre um sistema de supervisão do FMI mais equilibrado e eficaz, incluindo a consideração de urna proposta de decisão de supervisão integrada e compromisso de apoiar o processo de decisão. Promover a coordenação no âmbito dos mecanismos do G20 e BRICS. (BRASIL, 2012)

Pela perspectiva dos fatos apresentados até então, é possível delimitar que os principais movimentos para a elaboração do Acordo de *swap* sino-brasileiro tenham se desenvolvido durante o primeiro governo de Dilma Rousseff no período de 2011 a 2014. Porém, é necessário ressaltar que os movimentos primordiais foram realizados com posicionamentos e ações do segundo mandato

do governo de Lula (2007 a 2010). Intencionava-se diminuir o papel hegemônico do dólar nas transações comerciais do mundo a partir do estímulo de uma conduta coligada do grupo do BRICS, que teve sua primeira cúpula em junho de 2009.

Em maio de 2009, um mês depois da cúpula do G-20 de Londres, o presidente brasileiro voou para Pequim para iniciar discussões sobre como os bancos centrais da China e do Brasil poderiam trabalhar juntos, de modo que uma parte de seu comércio bilateral fosse realizada em Reais brasileiro e RMB chinês. (CHIN, 2014, p. 203, tradução nossa)

Com Lula, a diplomacia monetária brasileira tinha a sensação de que a moeda do Brasil – o Real – no futuro poderia ser internacionalizada. Reiterando a probabilidade dessa lógica, a performance econômica brasileira continuamente positiva respaldava o entendimento de que era aquele o momento de se requerer no cenário internacional maior voz para os países emergentes como o Brasil. Por isso, justificava-se uma ação brasileira mais visível e fortalecida na questão monetária no contexto global.

Ao se dispor como anfitrião do encontro seguinte dos BRICS em 2010, o governo brasileiro novamente se colocou em posição de liderança e obteve dois avanços que substanciaram futuros arranjos dos BRICS, como apontados por Chin (2014):

- i) As instituições financeiras de desenvolvimento dos BRICS firmaram um pacto para incentivar a cooperação intra-grupo econômica e de infraestrutura e;
- ii) Comprometimento formal dos BRICS em iniciativas que estimulassem o uso de suas moedas nos negócios realizados entre os participantes do grupo (CHIN, 2014, p. 205).

Com o contínuo apoio brasileiro, a China prosseguiu na sua política de referendar o uso global do renminbi. Algumas passagens reiteram tal

percepção⁵⁷⁹. Na opinião de Chin (2014), o Brasil foi protagonista ao despertar entre as nações BRICS a relevância do uso de suas moedas locais entre os componentes do BRICS, bem como foi pioneiro ao colaborar com a China e ajudá-la a promover globalmente a ideia da necessidade de se trabalhar pelo estabelecimento de um sistema “multi-monetário” internacional. A assertividade de Chin (2014) em relação à postura diplomática brasileira pode ser confirmada pelo fato de que o Brasil foi o primeiro país integrante dos BRICS a assinar um acordo de *swap* com a China (JIANG, 2014).

2. Acordo de *Swap* Brasil – China: Principais Características

Como reflexo do avanço da maior integração entre as políticas monetárias sino-brasileiras dadas desde a “Crise Financeira Global” de 2008, o arranjo de *swap* entre Brasil e China foi instituído no Brasil com a adoção de uma resolução emitida pelo BACEN de número 4.200 no ano de 2013⁵⁸⁰, na qual informa que tal documento “estabelece limites e condições para execução do contrato de *swap* de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China” (BRASIL, 2013).

Continuando na análise do contrato de *swap* sino-brasileiro, podemos elencar que ele foi o sexto maior arranjo de moedas firmado até outubro de 2013 pela China bilateralmente (JIANG, 2014, p. 169), sendo o primeiro e o maior acordo bilateral monetário – no valor de 190 bilhões de iuanes – entre os BRICS até o momento, visto que a Rússia assinou o seu contrato de *swap* com os chineses em 13 de outubro de 2014, perfazendo o total de 150 bilhões de iuanes e a África do Sul concluiu o seu acordo de *swap* apenas em 10 de abril de 2015 com o montante total de 30 bilhões de iuanes. Já os indianos continuam apenas nas negociações para tal tipo de acordo monetário bilateral com a China.

⁵⁷⁹ “O presidente do Banco Central (BC), Henrique Meirelles, apoiou nesta quinta-feira (11) a proposta do ministro da Fazenda, Guido Mantega, de substituição do dólar como referência nas transações internacionais por uma cesta de moedas existentes nos direitos especiais de saque (DES) do Fundo Monetário Internacional (FMI)” (LIMA, 2010).

⁵⁸⁰ No ANEXO A do presente trabalho consta a íntegra da Resolução 4.200 de 26/03/2013 do BACEN.

O acordo de *swap* entre China e Brasil, de cerca de US\$ 30 bilhões assinado em março de 2013, foi o primeiro dos acordos de *swaps* propostos entre os BRICS [...] Embora os observadores enxergam os acordos de *swaps* entre os BRICS como um desafio ao papel dominante do dólar e a ordem monetária global no G7 e como um meio de internacionalização do RMB, o acordo sino-brasileiro tem como principal objetivo evitar a volatilidade cambial do dólar norte-americano, já que a China busca comprar energia e matérias-primas brasileiras e reduzir o protecionismo brasileiro contra seus produtos baratos. [...] Ao assinar o *swap*, os dois países também concordaram em elevar o seu relacionamento a uma ‘parceria estratégica global’. (JIANG, 2014, p. 170, tradução nossa)

Com seis artigos, o BACEN configurou os parâmetros pelos quais o contrato de *swap* sino-brasileiro foi elaborado. Em seus dois primeiros artigos, delimitam-se as partes contratantes (os Bancos Centrais do Brasil e da China) e se enfatiza o valor teto do arranjo no montante de 60 bilhões de reais com a validade máxima de até três anos, considerando a data da sua assinatura (26 de Março de 2013) com a opção de se renovar tal contrato, levando em conta o desejo dos contratantes. No terceiro artigo, se determina que os totais “em reais recebidos pelo Banco Popular da China serão creditados em conta especial de depósito aberta em seu nome no Banco Central do Brasil, sem remuneração ou acesso a crédito” (BRASIL, 2013). O antepenúltimo artigo estabelece quais taxas cambiais devem ser verificadas para que ocorra a conversão entre o real e o renminbi em bases adequadas, por ocasião do uso do *swap* acordado. No quinto artigo, o BACEN se compromete a elaborar disposições a fim de cumprir o que foi descrito na resolução em questão. E, por fim, o último artigo indica a data do início da vigência deste contrato de *swap*, que foi instaurada com a publicação em 27 de Março de 2013 da Resolução 4.200 na seção um do Diário Oficial da União sob número de edição 59.

Com a análise do arranjo de *swap*, apreende-se que os pontos mais relevantes estão delineados nos terceiro e quarto artigos, afinal eles determinam como será operacionalizado o *swap* entre o real e o renminbi. São nestes artigos

que se preconiza uma conta específica para a manutenção de valores das duas moedas, garantindo assim a disponibilidade para o uso em caso de necessidade – especialmente em períodos de instabilidade monetária internacional e falta de liquidez – bem como salienta que paridades devem ser consideradas para o convertimento das moedas ao dispor que

deverá observar as taxas de câmbio, relativas às duas moedas, praticadas nos mercados cambiais nacional e internacional e as taxas de juros e prêmios de riscos das obrigações soberanas transacionadas nos mercados financeiros nacional e internacional, de forma a assegurar que as condições estabelecidas e acordadas garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos haveres e/ou das obrigações eventualmente assumidos. (BRASIL, 2013)

Neste sentido, há a percepção de que o banco central brasileiro realmente trabalhou para viabilizar a consecução desse *swap*, visto a ineficácia de tentativas anteriores com outros contratos de *swap*, como por exemplo, a malograda iniciativa de se efetuar entre os bancos centrais da Argentina e do Brasil um arranjo de *swap* que foi anterior ao acordo elaborado com os chineses.

Ao se avaliar brevemente a história brasileira em termos de cooperação financeira internacional e seus resultados, de acordo com Arraes (2015) há vários aspectos a serem considerados como a existência de um processo regional de integração e o nível de sinergia na gestão de política econômica, mas em se tratando de contratos de *swap*, ressalta que a “relevância dos arranjos depende de seu montante (em relação ao PIB ou às quotas do FMI) e de sua inserção na estratégia de política internacional dos países” (ARRAES, 2015, p. 39). Logo, é plausível inferir que o BACEN acertou não só ao celebrar um arranjo de *swap* com o terceiro maior detentor de Cotas do Fundo Monetário Internacional (COHEN, 2014, p. 40) desde 2014, mas também por ter redigido um acordo de *swap* com um valor que representa aproximadamente 1,25% do PIB brasileiro em 2012, de acordo com o IBGE – ano anterior à assinatura do contrato de *swap* sino-brasileiro – no valor de R\$ 4.815 bilhões de reais.

Um dos resultados do arranjo de *swap* sino-brasileiro e da coordenação política-monetária promovida entre os bancos centrais signatários foi um estudo sobre a viabilidade de um mecanismo de pagamento em moedas locais com Brasil e China. Com a construção de um Sistema de Pagamento em Moeda Local

(SML) sino-brasileiro se avançaria nas metas de maior cooperação e integração econômico-financeira, dado que se trata da instauração de “um sistema de pagamentos informatizado que permite a remetentes e destinatários, nos países que integram o sistema, para operações de até 360 (trezentos e sessenta dias), fazerem e receberem pagamentos referentes a transações comerciais ou benefícios em suas respectivas moedas” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016h).

A ausência da necessidade de se converter a moeda local para o dólar norte-americano para efetuar pagamentos no exterior ou realizar a conversão desse mesmo tipo de dólar para receber valores oriundos de nações estrangeiras em moeda local é um dos principais benefícios desse tipo de mecanismo. Desta forma, há a diminuição de despesas bancárias e de gestão, tornando o processo de envio e recebimento de divisas mais simplificado.

Atualmente, o BACEN possui apenas três SML assinados e em vigor com países limítrofes ao Brasil. O primeiro acordo foi feito com “o Banco Central da República da Argentina (BCRA), o segundo com o Banco Central do Uruguai (BCU) e o terceiro com o Banco Central do Paraguai (BCP)” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016h). Tendo em mente as características de localização e parceria internacional dos países com os quais o Brasil tem SML firmados até então, denota a impressão de que o desenvolvimento deste mecanismo de pagamento é subsidiado por movimentos e acordos de integração regional, reforçando a conclusão de Arraes (2015) ao diagnosticar a origem da implantação dos SMLs recentemente pelo Brasil.

Entretanto, há um ponto de alerta com relação à aspiração sino-brasileira de capacitar o funcionamento do arranjo monetário de *swap*. Como detalhado no terceiro artigo da citada resolução, existe apenas a informação de uma “conta especial de depósito” (BRASIL, 2013) que registrará as entradas e saídas de montantes a serem convertidos, mas a resolução em nenhum outro artigo prescreve a elaboração de algum dispositivo ou fundo com recursos a serem usados. Afinal, esse tipo de contrato tem mais chances de sucesso se for configurado para ser usado para as circunstâncias pelas quais se precisará, ou seja, circunstâncias de nervosismo financeiro e volatilidade, requerendo a

utilização do *swap* de imediato. “Quando dependem da disponibilidade financeira no momento da crise, os arranjos podem não funcionar: é mais garantido quando os montantes a serem utilizados estão previamente apartados em um fundo de reservas” (ARRAES, 2015, p. 39). É desta forma, que a compreensão de Jiang (2014) contribui para se refletir na real eficácia dos arranjos de *swap* na tarefa de promoção do uso internacionalizado do renminbi.

Os *swaps* com o único objetivo de evitar a crise de liquidez a curto prazo não contribuem muito para a internacionalização do RMB, uma vez que se encontram sob a forma de empréstimos temporários. A consideração de um fundo de reservas de divisas e de *swaps* de moeda entre os BRICS pode parecer sinais de uma maior atividade da China na cooperação monetária multilateral. Se eles tomam uma forma semelhante à do CMIM, no entanto, eles ainda serão amplamente superficiais e simbólicos. (JIANG, 2014, p. 172, tradução nossa)

3. Os reflexos do Acordo de Swap Brasil – China

Frente ao exposto e levando a cabo a análise efetuada da citada Resolução 4.200, algumas indagações naturalmente ocorrem pelo fato de seguirmos a intenção central de observar o uso do renminbi no Brasil. Após três anos será que o BACEN já havia empregado o uso do contrato de *swap* provisionado pela resolução? Se sim, qual teria sido o montante usado e em que período o seu uso teria se justificado?

A fim de responder tais questionamentos, acionamos o BACEN por intermédio de seu serviço de atendimento ao público⁵⁸¹ informado no site do

⁵⁸¹ O serviço de atendimento ao público do Bacen é feito no site da instituição através do ícone “Fale Conosco”. Ao acessar este ícone, há o redirecionamento para o atendimento ao público em que se oferece várias formas de contato, desde o atendimento presencial, pela internet e até o telefônico. Como primeira opção do atendimento pela internet é oferecido a opção de “solicitação de informações” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016i). Feita esta última opção há duas escolhas possíveis: a primeira acessar a central de atendimento em que se oferece a possibilidade de se “Registrar demanda” e a segunda é o acesso ao tópico das “perguntas frequentes” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016f).

referido banco. Assim, optamos por usar o ícone “registrar demanda”, já que nossas questões não eram respondidas pelas informações repassadas no item “perguntas frequentes” e nem nos relatórios anuais do BACEN ou do BPC. Assim, no primeiro dia de dezembro de 2016, efetuamos o registro da Demanda 2016475165.

Tendo em mente o que foi delineado na Resolução 4.200 do banco central brasileiro que oficializou o arranjo de *swap* sino-brasileiro em 2013, primeiramente perguntou-se ao BACEN se tal arranjo já tinha sido utilizado como instrumento para manter firme as transações comerciais entre Brasil e China. Na hipótese de seu uso, adicionalmente, indagou-se sobre o valor empregado na suposta transação (ou transações) de *swap*. Como resposta, em meados de dezembro de 2016, recebemos a importante informação do BACEN de que não havia qualquer registro de procedimento de *swap* efetuado entre BACEN e BPC e seus respectivos papéis-moedas (ANEXO B). Diante de tal retorno, algumas constatações e conexões com outros dados são possíveis a fim de repararmos as probabilidades de aplicação da moeda chinesa no Brasil.

A primeira inferência é que – apesar do Brasil ter enfrentado complexidades tanto na economia quanto na política na segunda metade do período final da validade da Resolução 4.200, isto é, de setembro de 2014 até março de 2016 – esse conturbado quadro não gerou obstáculos de liquidez que afetassem o fluxo de trocas e negociações entre brasileiros e chineses para fundamentar o uso do contrato de *swap* sino-brasileiro. Cabe até notar, quando se trata dos investimentos chineses, que houve indicativos de um considerável aumento do apetite chinês pelo Brasil com a aplicação de maiores montantes em nossa economia quando comparado o mesmo número de investimentos em datas anteriores e recentes.

Esta situação de acréscimo de vinda de capital chinês mesmo em uma época de instabilidade político-econômica brasileira (final de 2014 a início de 2016) foi desencadeada em certa medida porque os ativos brasileiros ficaram mais baratos com a desvalorização da moeda brasileira perante o dólar estadunidense neste mesmo período. “O ano de 2015 contou com praticamente o mesmo número de projetos, se comparado ao ano anterior. No

entanto, apesar do cenário de recessão da atividade econômica brasileira, o valor total dos projetos de 2015 foi notavelmente superior” (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA, 2016, p. 19).

A segunda constatação a partir do não uso da Resolução 4.200, é que as compreensões de pesquisadores como Jiang (2014) que interpretam a confecção dos arranjos bilaterais de *swap* como um ato político muito mais simbólico do que realmente prático se substanciam.

os acordos de *swap* cambial da China com Argentina, Bielorrússia, Hong Kong, Indonésia, Coréia do Sul, e Malásia não são medidas práticas como meio de sinalizar suas ambições [de internacionalizar o renminbi]. Outros bancos centrais não podem usar yuans para intervir nos mercados cambiais, nem para importar mercadorias perante bancos credores e detentores de títulos no exterior. (EICHENGREEN, 2011, p. 142 e 143)

Como em março de 2016 findava-se a validade do contrato de *swap* entre os bancos centrais sino-brasileiros, será que houve alguma sinalização de que procedimentos seriam efetuados para a renovação do mesmo? Havia, em curso, algum movimento entre o BACEN e o BPC para atualizar este contrato, almejando ampliar sua validade? Com a intenção de sanar tais dúvidas, registrou-se a Demanda 2017078726 no início de março de 2017. Em réplica a tais questões, em março de 2017, o BACEN confirmou que não se renovou o acordo de *swap* sino-brasileiro, uma vez terminada a validade do mesmo. Além disso, o BACEN afirmou que nenhuma nova ação foi realizada no sentido de manter tal acordo para o futuro, dado que em nenhum momento houve necessidade para seu uso.

De fato, o contrato de *swap* sino-brasileiro foi uma ferramenta institucional que serviu como uma salvaguarda governamental para a economia do Brasil e da China, visto que em três anos de validade não houve sequer um único uso. Além disso, devido ao reconhecimento pelo banco central brasileiro da falta de utilização da supracitada resolução, foi possível verificar que este contrato de *swap* não foi uma iniciativa que colaborou para o intuito de se estimular o uso do renminbi no Brasil. E, do ponto de vista desta pesquisa empírica, este arranjo se mostrou ineficaz para o objetivo de detectar e medir o

uso do renminbi no Brasil, já que não foi possível medir tal uso a partir da análise do arranjo de *swap* entre Brasil e China.

Em adendo, podemos apontar que houve o desenho de alguns caminhos paralelos sob a arquitetura financeira dos BRICS para a promoção do uso internacionalizado da moeda chinesa, como por exemplo a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo de Contingente de Reservas ou *Contingent Reserve Arrangement (CRA)* entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, sendo este último assinado em meados de julho de 2014 e finalmente promulgado em abril de 2016 no Brasil, sob o Decreto 8.702 de 1º de abril de 2016.

O CRA trata-se de um instrumento a mais à rede de proteção financeira dos países do BRICS em caso de algum deles vier a enfrentar dificuldades em seu balanço de pagamentos. Este instrumento compõe-se de um conjunto de contratos de *swaps* bilaterais entre os cinco países que somente são acionados em condições bem específicas. Dessa forma, o estabelecimento do CRA não implicará a transferência imediata de reservas internacionais. Esta só deve ocorrer em caso de necessidade explícita e comprovada por parte dos países membros do Arranjo. O efeito inicial mais destacado do CRA é a sinalização ao mercado de que os países emergentes apresentam um novo e fortalecido grau de coordenação entre si, sendo assim mais preparados para enfrentar crises e/ou dificuldades eventuais. O CRA conta inicialmente com US\$100 bilhões e o valor máximo de acesso será determinado pelo multiplicador individual aplicado ao compromisso de cada país. Na atual configuração, o comprometimento máximo que o Brasil poderia vir a ter é de US\$18 bilhões (mesmo valor de Rússia e Índia – China apresenta o valor de US\$41 bilhões e África do Sul o valor de US\$5 bilhões). (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016g, p. 158 e 159).

Neste sentido, se pode deduzir que realmente não haveria a necessidade de se proceder com a renovação do acordo de *swap* sino-brasileiro, dado que em três anos não houve o uso do mesmo e agora o Brasil contava com uma ampliação em termos de valores de contratos de *swap*. Outro ponto interessante e vantajoso fornecido pelo CRA é que este acordo não oferta

somente o renminbi – como na Resolução 4.200 de 2013 – e, sim, arranjos de *swaps* em dólar, dando maior liberdade de ação ao Brasil. Assim, parece-nos pertinente a reflexão de Eichengreen (2011, p. 142): “Qual seria a utilidade de yuans para uma empresa brasileira típica, se a moeda chinesa não pode ser convertida em reais? Uma empresa brasileira só aceitará yuans por suas exportações na medida em que importa da China ou pretende investir naquele país”.

Conclusão

A partir desse estudo foi possível obter resultados empíricos que indicam que o contrato de *swap* sino-brasileiro não foi um mecanismo incentivador para o uso do renminbi no Brasil, pois ele nunca foi utilizado durante o seu tempo de vigência e sequer sua renovação - ao término de sua validade - foi planejada ou está sendo pensada pelo BACEN e pelo banco central da China.

Desta forma, obteve-se duas inferências. A primeira é que, apesar do Brasil ter enfrentado complexidades político-econômicas nos últimos 18 meses da validade desse contrato, esse conturbado quadro não gerou obstáculos à liquidez que afetassem os intercâmbios e as negociações comerciais entre brasileiros e chineses para justificar o uso do contrato de *swap* sino-brasileiro. A segunda é o fortalecimento dos argumentos de alguns estudiosos que identificam na elaboração dos acordos bilaterais de *swap* um ato meramente político substanciado de simbologia do que realmente algum efeito prático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAES, Maria Celina Berardinelli. Cooperação Financeira Internacional do Banco Central do Brasil. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Brasília, v. 9, n. 2, p. 17-43, dez. 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201512/revista_pgbc_v9_n2_dez_2015.pdf>

Acesso em: 03 nov. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bolsas de Valores. Brasília, 2016a. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bv.asp> > Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. Bolsas de Mercadorias e Futuros. Brasília, 2016b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bmf.asp>> Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. Demanda 2015447206 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <inluk10@gmail.com> em 27 out. 2015a.

_____. Demanda 2015486780 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <inluk10@gmail.com> em 15 fev. 2016c.

_____. Demanda 2016475165 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <inluk10@gmail.com> em 16 dez. 2016d.

_____. Demanda 2017078726 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <inluk10@gmail.com> em 20 mar. 2017.

_____. Mercado de câmbio – definições. Brasília, 2016e. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/mercCam.asp#8> Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Perguntas Frequentes. Brasília, 2016f. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/pergCidadao.asp>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. Relatório Anual 2015. Brasília, DF, 2016g. 223p. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015p.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

_____. SML – Sistema de Pagamentos em Moeda Local: Introdução. Brasília, 2016h. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sml/1-introducao.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Solicitação de informações. Brasília, 2016i. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/portalCidadao/bcb/solicitacaoInfo.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução 4.200, de 26 de março de 2013. Estabelece limites e condições para execução do contrato de swap de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 mar. 2013. Seção 1. p. 19. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo>>

[=/Lists/Normativos/Attachments/48978/Res 4200 v1 O.pdf](#)> Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/plano-decooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº. 8.702, de 1º de abril de 2016. Promulga o Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, de 15 de julho de 2014. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 04 abr. 2016. Seção 1. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8702.htm>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CHIN, Gregory. China's Rising Monetary Power. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.

COHEN, Benjamin. The China Question: Can its Rise be accommodated? In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. Boletim de Investimentos Chineses no Brasil (2012-2013). Rio de Janeiro, 2014. 17p. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/boletim_de_investimentos_-_final_0.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. CARTA BRASIL CHINA-Internacionalização do Yuan. São Paulo, 2012. 13 p. Disponível em: <<http://www.cebc.org.br/sites/default/files/carta-brasil-china-edicao-especial-maio-2012.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. Investimentos Chineses no Brasil 2014-2015. Rio de Janeiro, 2016. 30 p. Disponível em:

<http://www.cebc.org.br/sites/default/files/investmentoschineses14-15_portugues.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

EICHENGREEN, Barry. Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 216p.

EICHENGREEN, Barry. Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Resenha de: MARTINS, Aline Regina Alves. O destino do dólar. Brazilian Journal of International Relations, Marília, v.1, n. 3, p.499-504, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/2764>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

EICHENGREEN, Barry; KAWAI, Masahiro. Introduction and Overview. In: EICHENGREEN, Barry ; KAWAI, Masahiro (Org.). Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges. 1. ed. Washington, Brookings Institution Press, 2015. p. 1-24.

_____. Issues for Renminbi Internationalization: An Overview. Asian Development Bank Institute, Tokyo, ADBI Working Paper 454, p. 1-20, 2014. Disponível em: <<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/156309/adbi-wp454.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL. Documento sobre a Política da China para com a América Latina e o Caribe. 2016. Disponível <<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t1418402.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. Especialistas acreditam em pouso suave para economia chinesa. 2011. Disponível <<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t1418402.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. Ministro chinês nega possibilidade de aterrissagem forçada da economia chinesa.

2013. Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t1058533.htm>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

GONÇALVES, Carolina; GIRALDI, Renata. Comércio entre Brasil e China ganha reforço com adoção de mecanismo de transações financeiras em moeda local. Rio de Janeiro, Agência Brasil, Brasília, 21 jun. 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-21/comercio-entre-brasil-e-china-ganha-reforco-com-adocao-de-mecanismo-de-transacoes-financeiras-em-moed>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The Politics of China's International Monetary Relations. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.

HSBC GLOBAL CONNECTIONS. Vantagens de negociar em Renminbi. HSBC, São Paulo, 13 nov. 2013. Disponível em: <<https://globalconnections.hsbc.com/brazil/pt/articles/vantagens-de-negociar-em-Renminbi>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. Negócios sem fronteiras. HSBC, São Paulo, 29 maio 2014. Disponível em: <<https://globalconnections.hsbc.com/brazil/pt/articles/negocios-sem-fronteiras>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Brasil). PIB cresce 0,5% em 2014 e chega a R\$ 5,8 trilhões. Brasília, 17 nov. 2016. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3306&busca=1&t=pib-cresce-0-5-2014-chega-r-8-trilhoes>>. Acesso em: 20 nov. 2106.

Is this the soft landing? The Economist, Washington, 13 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/07/chinas-economy>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

JIANG, Yang. The Limits of China's Monetary diplomacy. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.

LIMA, Djalba. Meirelles apoia fim do dólar como referência nas transações mundiais. Agência Senado, Brasília, 11 nov. 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/11/11/meirelles-apoia-fim-do-dolar-como-referencia-nas-transacoes-mundiais>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Acordo de *swap* Brasil-China: Resolução 4.200 do BACEN de 26 de Março de 2013.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

RESOLUÇÃO Nº 4.200, DE 26 DE MARÇO DE 2013

Estabelece limites e condições para execução do contrato de **swap** de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão extraordinária realizada em 21 de março de 2013, com fundamento no art. 4º, inciso V, da Lei nº 4.595, de 1964, no art. 6º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e nos arts. 7º e 10, § 1º, da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008,

RESOLVEU:

Art. 1º Aplicam-se ao contrato de **swap** de moedas a ser firmado entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, os limites e condições estabelecidos nesta Resolução.

Art. 2º O valor em aberto das operações decorrentes do contrato referido no art. 1º não ultrapassará o montante agregado de BRL 60 bilhões (sessenta bilhões de reais), admitindo-se a realização de operações por até 3 (três) anos contados da data de sua assinatura, podendo, entretanto, ser prorrogado de acordo com a vontade das partes.

Art. 3º Os valores em reais recebidos pelo Banco Popular da China serão creditados em conta especial de depósito aberta em seu nome no Banco Central do Brasil, sem remuneração ou acesso a crédito, cuja utilização será restrita às movimentações de recursos vinculadas à execução do contrato de que trata o art. 1º.

Art. 4º O Banco Central do Brasil, quando da contratação das operações de que trata esta Resolução, deverá observar as taxas de câmbio, relativas às duas moedas, praticadas nos mercados cambiais nacional e internacional e as taxas de juros e prêmios de riscos das obrigações soberanas transacionadas nos mercados financeiros nacional e internacional, de forma a assegurar que as condições estabelecidas e acordadas garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos haveres e/ou das obrigações eventualmente assumidos.

Art. 5º O Banco Central do Brasil adotará as medidas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Altamir Lopes
Presidente do Banco Central do Brasil, substituto

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27/3/2013, Seção 1, p. 19, e no Sisbacen.

ANEXO B – Resposta do BACEN em 16 de dezembro de 2016 para a Demanda
2016475165



Ingrid Lucy Klein <inluk10@gmail.com>

Banco Central Responde - Demanda 2016475165

faleconosco@bcb.gov.br <faleconosco@bcb.gov.br>
Para: inluk10@gmail.com

16 de dezembro de 2016 08:29

Prezado(a) Senhor(a) INGRID LUCY KLEIN:

Em atenção à sua demanda, informamos que, até o momento, não foi realizada nenhuma operação de "swap de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China".

Atenciosamente,



Departamento de Atendimento Institucional (Deati)
Divisão de Atendimento ao Cidadão (Diate)
Tel: 145
www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO

Não responda a esta mensagem

Para novos contatos, favor registrar sua demanda no serviço Fale Conosco em nossa página na internet, no endereço <http://www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO>.

Código para validação do documento: **FE4UKX3250F3BS250871**

A validação do código pode ser realizada no endereço eletrônico: www.bcb.gov.br/?validacao

ANEXO C – Resposta do BACEN em 20 de março de 2017 para a Demanda
2017078726

04/04/2017

Gmail - Banco Central Responde - Demanda 2017078726



Ingrid Lucy Klein <inluk10@gmail.com>

Banco Central Responde - Demanda 2017078726

faleconosco@bcbr.gov.br <faleconosco@bcbr.gov.br>
Para: inluk10@gmail.com

20 de março de 2017 08:41

Prezada Senhora INGRID LUCY KLEIN:

Em resposta ao seu questionamento sobre processo de Internacionalização do RENMINBI/Y, seguem as respostas abaixo:

1. Considerando a resposta do Banco Central do Brasil em 16 de Dezembro para a DEMANDA 201647516, poderia informar se houve renovação do contrato de Swap entre Brasil e China, o qual venceu em março de 2017 e foi regulamentado pela Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não houve renovação do acordo de Swap entre Brasil e China após sua expiração em março de 2016.

2. Em caso negativo, poderia informar se há (ou se já houveram e foram concluídas sem nenhum progresso) negociações e conversações em trâmites para a renovação da Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não ocorreram novas negociações até o momento.

3. Há (ou houve) alguma outra iniciativa - em termos de contrato de swap entre moedas - do Banco Central do Brasil ou do Banco Popular da China que justifica a não realização da renovação da Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não há outra iniciativa que, no momento, concorra com os objetivos gerais do Swap entre Brasil e China. Destacamos que a não renovação do Swap deveu-se à ausência de demanda pela sua utilização.

Atenciosamente,



Departamento de Atendimento Institucional (Deati)
Divisão de Atendimento ao Cidadão (Diate)
Tel: 145
www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO

Não responda a esta mensagem.

Para mais informações, sugerimos consultar as perguntas frequentes na internet, seguindo: - "Perfis > Cidadão > Perguntas frequentes e cartilhas > Perguntas frequentes".

As normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil podem ser consultadas em nossa página na internet seguindo "Legislação e normas > Normas do CMN e do BC > Busca de normas"

Para novos contatos, favor registrar sua demanda no serviço Fale Conosco em nossa página na internet, no endereço <http://www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO>.

Código para validação do documento: **WTI9CLWGTT0ROS376684**

A validação do código pode ser realizada no endereço eletrônico: www.bcb.gov.br/?validacao

A estratégia da aliança militar Polônia-Estados Unidos em perspectiva histórica e geopolítica

Daniel Kosinski

Resumo

Embora a Polônia integre a OTAN, a aliança militar euro-atlântica liderada pelos Estados Unidos, desde 1999, em maio de 2018 foi revelado publicamente um documento elaborado por autoridades militares polonesas propondo uma aliança militar direta com os americanos, bilateral e sem a participação de terceiros. Se à primeira vista esta iniciativa parece redundante, uma análise de "longa duração" da história e das circunstâncias geopolíticas da Polônia pode revelar as suas razões. Em rigor, trata-se de nação que, desde as suas origens enquanto entidade soberana, teve a sua identidade e formas de organização política profundamente marcadas pela sua localização geográfica no estreito espaço compreendido entre dois núcleos expansionistas de poder: os "alemães" ou germânicos, a oeste, e os "russos" ou eslavos orientais, a leste. Assim, principalmente nos períodos em que os últimos agiram em concerto, os poloneses enfrentaram grandes dificuldades para preservar a sua soberania, não raro sujeitando-se a períodos duradouros de ocupação estrangeira. Desse modo, a busca da Polónia por alianças com grandes potências que se contraponham aos seus vizinhos imediatos tem sido uma estratégia recorrente, embora nem sempre bem sucedida, da sua política externa.

Palavras-chave: Geopolítica, Polónia, Estados Unidos, OTAN

Introdução: a recente escalada da militarização na Europa Centro-Oriental⁵⁸²

No dia 12 de março de 1999, a Polónia, ao lado das suas vizinhas República Tcheca e Hungria, aderiu à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a aliança militar euro-atlântica liderada pelos Estados Unidos. Esse fato ocorreu num momento em que a Rússia, ainda desorganizada e empobrecida

⁵⁸²Com o termo "Europa Centro-Oriental", nos referimos à região contida entre a Alemanha e a Rússia e os mares Báltico, Negro e Adriático.

após o fim da União Soviética, pouco podia fazer para impedir a expansão da aliança na sua direção ou mesmo o seu bombardeio à Sérvia, tradicional aliada russa nos Balcãs. Esse movimento prosseguiu em 2004, com as admissões da Eslováquia, Bulgária, Romênia e dos estados bálticos (Lituânia, Letônia e Estônia) que haviam sido repúblicas soviéticas.

Entretanto, em seguida, o presidente russo Vladimir Putin, afirmando uma “estratégia de centralização do poder do Estado” fundamentada na exploração das imensas reservas energéticas do país como “alavanca” para a recuperação das suas capacidades fiscais e militares (MEDEIROS *in* FIORI et al., 2008), retomou a iniciativa do país nas relações internacionais. Assim, a Rússia começou a reagir às investidas da OTAN na sua vizinhança, intervindo militarmente na Geórgia, em 2008, e na Ucrânia, em 2014. Com isso, os russos impediram a filiação desses países à aliança ocidental e o que, na sua visão, caracterizava uma estratégia americana (ou euro-atlântica) de “cerco” ou “contenção” do seu país.

Desde então, com a retomada da “assertividade” da Rússia e principalmente depois da sua anexação *de facto* da Crimeia, em março de 2014, a Polônia e outros países no seu entorno estratégico têm buscado iniciativas de estreitamento das suas relações no âmbito militar, além de promoverem um aumento marcante da presença de forças ocidentais nos seus territórios. Vejamos alguns exemplos: o inédito programa de cooperação firmado em 2016 entre poloneses e alemães para o estabelecimento de uma “Autoridade de Operações Submarinas” comum, visando à realização de operações no mar Báltico (KOSINSKI, 2016); a instalação temporária de uma brigada blindada americana no oeste da Polônia em janeiro de 2017 e de um segundo contingente em abril, no contexto da operação *Atlantic Resolve* (KOSINSKI, 2017a); o acordo de cooperação militar assinado em fevereiro do mesmo ano entre as Forças Armadas da Alemanha, República Tcheca e Romênia (KOSINSKI, 2017d); e a criação do primeiro comando militar unificado da União Europeia, o *Military Planning and Conduct Capability*, seguindo a deliberação do Conselho Europeu presidido pelo polonês Donald Tusk (KOSINSKI, 2017b).

Foi nesse contexto de crescente militarização regional que surgiu a mais recente dessas iniciativas, revelada publicamente em maio de 2018 com a divulgação de um documento elaborado pelo Ministério da Defesa Nacional da Polônia intitulado *Proposal for a U.S. permanent force in Poland*.

A proposta do Ministério da Defesa Nacional da Polônia

Objetivamente, o documento propõe a instalação de grande contingente de militares dos Estados Unidos no território da Polônia em caráter permanente e independentemente das relações entre os dois países no âmbito da OTAN.

Para justificar essa iniciativa, as autoridades polonesas destacaram o relacionamento histórico entre os dois países, o considerando “extraordinariamente forte e baseado em valores comuns e interesses compartilhados” (POLSKA, 2018, p. 5, et seq.). Essas relações retroagiriam à participação de poloneses na Guerra de Independência dos Estados Unidos (1775-1783) e se expressariam também na contribuição americana para a independência da Polônia, em 1918, e na aliança entre os dois países durante a Segunda Guerra Mundial. Também foram apontados “laços culturais consideráveis” entre os dois países, recordando-se os quase dez milhões de americanos que possuem origens polonesas. Finalmente, afirmou-se a existência de uma “afinidade” entre os dois povos que teria se manifestado mesmo durante a Guerra Fria, constituindo uma “fonte de força” e resistência contra o domínio soviético e tendo como base o “comprometimento inabalável” em promover a “democracia”, respeitar os direitos humanos e valorizar as liberdades individuais.

Em seguida, o documento destacou o discurso do presidente Donald Trump na sua visita à Varsóvia em julho de 2017 (KOSINSKI, 2017c). Então, apontando a existência de “ameaças terríveis à nossa segurança e nosso estilo de vida”, Trump declarou que “a nossa forte aliança com a Polônia e a OTAN permanece crítica para dissuadir conflitos e assegurar que uma guerra entre grandes potências nunca mais devaste a Europa”, complementando que “a América está comprometida em manter a paz e a segurança na Europa Centro-Oriental”. Essas afirmações se inserem num contexto, exposto pela *U.S. 2017*

National Security Strategy (USA, 2017), no qual o governo Trump identificou “a subversão e a agressão russas” como as principais ameaças aos Estados Unidos e à estabilidade global.

Adiante, o documento citou a condição “profundamente engajada” da Polônia no fortalecimento da “segurança transatlântica”, sendo um dos apenas cinco países da OTAN que atendem à exigência mínima de 2% do PIB gastos em defesa e tendo aprovado legislação que amplia esta parcela para 2,5% até 2030. Reafirmou-se também o apoio polonês às suas missões, nas quais suas forças terrestres e aéreas estiveram ou ainda estavam em ação em diversas partes do mundo, provendo “auxílio crítico aos vulneráveis e protegendo os interesses ocidentais de ameaças tanto próximas quanto distantes” em países como Afeganistão, Iraque, Kuwait, Kosovo e no combate ao Estado Islâmico. Além disso, ressaltou-se que a Polônia abriga um destacamento aéreo americano e uma base de defesa contra mísseis balísticos; unidades rotativas das forças blindadas americanas; uma base de comando que coordena as suas tropas na fronteira oriental da OTAN; e que sediou exercícios militares que reuniram mais de 16 mil militares americanos.

O documento acrescentou ainda que a cooperação polonesa com os Estados Unidos também se dava no âmbito do “*soft power*”, apoiando as suas iniciativas para a “promoção de esforços internacionais pela democracia”, em particular ao “oferecer a sua experiência de transição pós-comunista na assistência aos esforços de reformas democráticas na vizinhança oriental da Europa”. Além disso, ressaltou-se o “papel crítico” que a assistência americana proveu ao “ajudar o país a florescer depois de ganhar a sua independência da União Soviética”, fato que teria lhe permitido se tornar um fornecedor de assistência ao desenvolvimento dos países da “Parceria Oriental” da OTAN: Belarus, Geórgia, Moldávia e Ucrânia, todos na vizinhança imediata da Rússia e ex-repúblicas soviéticas.

Com efeito, segundo os poloneses, esses fatos levaram o seu país a ser reconhecido em setembro de 2017 pelo secretário da Defesa dos Estados Unidos, James Mattis, como um “membro valioso” da OTAN que “lidera pelo exemplo” e que está ligado aos americanos por “valores democráticos” e pela

aliança militar na “proteção da liberdade [...] contra qualquer ameaça do Leste”. Por sua vez, o Departamento de Estado americano considerou a Polônia um “aliado robusto na Europa Central e um dos parceiros mais fortes dos Estados Unidos no continente ao fomentar a segurança transatlântica e a prosperidade regional, através da Europa e do mundo”, enquanto uma das suas mais altas autoridades para o continente europeu declarou que “para o futuro previsível, o foco irresistível da política americana na região deve ser o aprofundamento da relação Estados Unidos-Polônia de segurança, tanto diplomaticamente quanto militarmente”.

Como o alvo prioritário da sua iniciativa, as autoridades militares polonesas apontaram a Rússia, país que afirmaram ter demonstrado “predileção [...] para a postura agressiva”. Isso porque o documento afirmou que o *NATO-Russia Founding Act*, assinado em 1997 e que especificava o compromisso pelas partes de “construir juntas uma paz duradoura e inclusiva na área euro-atlântica sobre os princípios de democracia e segurança cooperativa”, estabelecendo que nenhum dos lados posicionaria forças de combate permanentes substanciais na região, teria sido “notoriamente violado” pelos russos com as suas ações na Geórgia e Ucrânia.

Então, ao “falhar em conter a implantação de forças convencionais na Europa, violar acordos internacionais e anexar território soberano”, os russos teriam demonstrado as suas intenções de se eximir dos termos estabelecidos naquele acordo. Além disso, a Rússia também foi responsabilizada por outras atitudes “agressivas” nos últimos anos, tais como: a “governança cada vez mais autoritária” desde o retorno de Putin à Presidência, em 2012; a anexação da Crimeia e o suporte aos “separatistas” no leste da Ucrânia; as violações ao Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário; a intervenção na guerra civil da Síria em favor do governo de Bashar al-Assad; e as operações cibernéticas para influenciar a eleição presidencial de 2016 nos Estados Unidos e em diversos países europeus.

Além disso, as autoridades militares polonesas também afirmaram que “a estratégia da Rússia sob o presidente Vladimir Putin é romper e alterar abertamente a estrutura europeia de segurança e reduzir o nível da liderança e

envolvimento americano ao longo do continente para enfraquecer o relacionamento transatlântico”. Na sua visão, esses fatos criaram um “novo *status quo* geopolítico” que justificaria um “comprometimento maior pelos Estados Unidos para deter as políticas agressivas da Rússia”, tornando a implantação de suas tropas permanentes na região “bem-vinda” e “lícita”.

Por isso, o documento afirmou a “necessidade” da presença de contingentes permanentes para “conter” ou “assegurar a dissuasão de agressões territoriais russas adicionais”, sugerindo a instalação de uma brigada blindada, o *Armored Brigade Combat Team*. Ela se destinaria a “reduzir a vulnerabilidade na região”, principalmente no chamado *Suwalki Gap*, uma estreita faixa de terra que conecta a Polônia à Lituânia, mas está cercada pelo enclave russo de Kaliningrado e por Belarus. Trata-se de uma área que poderia ser ocupada rapidamente, isolando os três países bálticos do restante da OTAN por via terrestre.

Para os poloneses, os russos já teriam “ensaiado” essa operação no exercício *ZAPAD 2017*, no qual teriam participado mais de 100 mil militares e que “pode ter sido o maior exercício militar russo desde a Guerra Fria”. Por isso, o documento afirmou que os países da Europa Centro-Oriental receiam serem os próximos alvos de ataques russos e que eles não possuem meios para se defender sem o suporte dos Estados Unidos, coordenado a partir do *U.S. European Command*, sediado em Stuttgart, na Alemanha. Não obstante:

[...] uma presença americana permanente na Polônia, um local de operação mais avançado do que Stuttgart provê, aliviaria enormemente temores bem fundamentados [...] de que Moscou seria capaz de suplantar as forças de defesa antes que o suporte das forças americanas e da OTAN em Stuttgart poderia prover às atuais forças rotativas na Polônia, devido aos tempos mais longos de implantação. (POLSKA, 2018, p. 10)

Por essas razões, as autoridades polonesas afirmaram que a Polônia está habilitada a “fazer a sua parte para elevar a segurança da Europa” e “proteger o seu flanco oriental”. Então, ofereceram o território do país como sede para a instalação daquela brigada. Por seu intermédio, os americanos passariam a dispor da “flexibilidade estratégica” e da “força necessária para apresentar um desafio inequívoco e dissuasão frente à postura cada vez mais encorajada e

perigosa da Rússia, que ameaça a Europa”, enviando “uma mensagem clara à Rússia do suporte dos Estados Unidos para os seus aliados na Europa Oriental”.

Com vistas a viabilizar o projeto, o governo polonês estaria disposto a prover até dois bilhões de dólares, investidos no estabelecimento de instalações militares e infraestruturas de transporte, habitação e educação para os militares americanos e seus familiares. Isso porque os poloneses consideraram importante dividir o “fardo” dos gastos de defesa, correspondendo às demandas de Trump de que os europeus arquem com os custos do seu aparato de segurança.

Finalmente, o documento afirmou que a presença permanente dos militares americanos na região garantirá que a Polônia e os Estados Unidos possam “continuar a avançar, fortalecer e proteger” seus valores e interesses comuns, que “vem sendo cada vez mais ameaçados pela interferência russa”.
Em resumo:

Uma presença americana permanente na Polônia proverá os aliados americanos no flanco oriental da OTAN com segurança incrementada e fortalecerá a segurança transatlântica. Adicionalmente, ressaltará o compromisso americano para manter a paz e a segurança na Europa Centro-Oriental e servirá como dissuasão contra a Rússia, que mostrou a sua crescente propensão para a violação de normas internacionais ao invadir a Geórgia e Ucrânia (Ibid., p. 21).

Em suma, o que compreendemos dessa iniciativa é que, no atual contexto regional, em que pese a sua participação ativa na OTAN, o governo polonês teme pela sua estabilidade e segurança, se não mesmo pela integridade territorial do país. Por isso, propôs aos Estados Unidos uma aliança militar direta, bilateral e sem a participação de terceiros.

Todavia, além das razões circunstanciais apresentadas pelo documento, quais outras motivações o governo polonês poderia ter para justificar essa proposta? Porque seria necessário instalar militares americanos permanentemente no seu território, se a Polônia e os Estados Unidos já são aliados tão próximos no contexto da OTAN? Seria a percepção da “ameaça russa” a única razão de ser dessa iniciativa? Vejamos, então, o que poderia esclarecer a este respeito uma breve investigação sobre as circunstâncias históricas e geopolíticas da Polônia.

A "fragilidade geopolítica" originária da Polônia

Num artigo anterior (KOSINSKI; PARIZKOVA, 2017), foram investigadas as circunstâncias históricas e geopolíticas do "shatterbelt" da Europa Centro-Oriental. Trata-se de território vasto, majoritariamente plano e desprovido de obstáculos naturais significativos, rota de trânsito entre a Europa atlântica e as estepes da Ásia Central. Essa região foi considerada por teóricos como Halford Mackinder, Nicholas Spykman e Zbigniew Brzezinski uma de transição e atrito entre os domínios dos poderes navais atlânticos e terrestres eurásianos, estrategicamente importante para o acesso ao chamado *Heartland*. Mackinder, por exemplo, postulou o seu controle como vital para a supremacia na Eurásia (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 29-30).

Em rigor, essas características tornaram a região historicamente propensa a invasões, sujeitando os povos locais a seguidas guerras e ocupações por potências estrangeiras. Dentre eles, os poloneses constituem hoje os mais numerosos, com quase 40 milhões de indivíduos. Com efeito, as formações da identidade e da organização política da nação polonesa foram decisivamente marcadas pelas circunstâncias geopolíticas singulares dessa região, "imprensada" entre dois grandes pólos de projeção de poder: um de língua e cultura alemãs, a oeste; e o outro de matriz eslava, mas "orientalizado" e cristão ortodoxo, a leste.

Essas circunstâncias retroagem ao século X, quando comprovadamente foi fundada a dinastia Piast em Gniezno, núcleo primordial dos polanos, tribo que então habitava o centro de uma planície situada entre o litoral do mar Báltico e as bacias dos rios Varta e Vístula. Então, os príncipes Piast estenderam progressivamente os seus domínios sobre tribos vizinhas, que ocupavam o território hoje aproximadamente correspondente à própria Polônia e ao leste da Alemanha. Mieszko I, o primeiro soberano documentado da *Civitas Schinesghe* ("as cidades do Duque de Gniezno"), conquistou os pomeranos ao norte e as regiões da Silésia e da "pequena Polônia". Ele instituiu nos seus domínios "um sistema fiscal relativamente sofisticado e exercia o poder através de uma rede

de castelos e de um exército permanente de 3000 cavaleiros" (ZAMOYSKI, 2009, p. 17).

Com efeito, esse processo expansionista e centralizador se deu sob o efeito da "pressão do mundo exterior" exercida principalmente pelas conquistas de Otão I, o rei dos alemães coroado imperador do Sacro Império Romano-Germânico pelo papa João XII em 962. Otão I subjugou as tribos eslavas localizadas entre os seus domínios e os de Mieszko I. Então, objetivando evitar uma guerra com o imperador e, ao mesmo tempo, dotar-se de um "instrumento político útil", o duque pagão, mediante a sua autorização, casou-se com a princesa boêmia Dobrawa e se converteu ao cristianismo em 965, "ato de sensatez política que lhe valera estatuto e segurança no seio do mundo cristão" (Ibid., p. 18).

Essa primeira formação de uma entidade política unificada, sob a pressão da expansão militar e influência cultural germânica, é fato demonstrativo da histórica posição geográfica de "fronteira" dos poloneses. Então, o *Dagome Index*, documento redigido por Mieszko I em 992, definiu como limites dos seus domínios o mar Báltico e suas tribos litorâneas, ao norte; a Boêmia e a Morávia, eslavas, ao sul; as "terras dos *milcen*", pertencentes ao Margraviato de Meissen, de língua alemã e integrante do Sacro Império, no oeste; e "um lugar chamado *Rus*", no leste.

Então, se pelo oeste se expandiam os colonos e as ordens religiosas alemãs, sob a proteção dos imperadores romano-germânicos, a leste, tribos eslavas "orientais" haviam sido organizadas por um príncipe chamado Rurik na forma de uma ampla confederação, a *Rus* de Kiev. Os povos da *Rus* foram cristianizados no rito ortodoxo, fato consagrado pelo batismo do grande príncipe de Kiev, Vladimir, o Grande, em 988, em troca da prestação de auxílio militar ao imperador bizantino, Basílio II. Assim formou-se outro núcleo importante de poder na região, apoiado pelo poder e prestígio do Império Bizantino, que tal qual o Sacro Império, também se considerava herdeiro da antiga Roma e aspirava a repetir os seus feitos.

Posteriormente, em 1025, o filho e sucessor de Mieszko I, Boleslaw I, "o Bravo", após expandir os seus territórios, foi coroado o primeiro *Rei da Polônia*.

Desse modo, os poloneses formaram a sua identidade nacional e unidade política numa área sob intensa “pressão competitiva” (FIORI, 2014) na qual já preponderavam, a leste e oeste, dois grandes núcleos de poder expansionistas rivais dotados de reivindicações imperiais antagônicas.

Nesse cenário de “cerco” sistêmico, nos dois séculos seguintes, o Reino da Polônia travou e desfez alianças e envolveu-se em inúmeras disputas com seus vizinhos boêmios, morávios, alemães e húngaros, além dos imperadores germânicos e príncipes da *Rus*, guerreando e alterando as suas fronteiras quase que incessantemente (ZAMOYSKI, 2009, p. 19-29).

Porém, as invasões mongóis no século XIII transformaram significativamente as peças deste tabuleiro, pois embora as principais cidades polonesas tenham sido diversas vezes saqueadas, seu impacto foi muito mais significativo no leste: a *Rus* foi destruída e dividida em principados como Vladimir-Suzdal, Tver e Moscou, em cujo comando o Grande Khan instalou príncipes Rurik, seus vassalos.

Então, os três séculos de soberania mongol sobre os eslavos orientais reduziram significativamente a “pressão competitiva” sobre a Polônia, abrindo espaço para a sua expansão territorial. Assim, no século XIV, durante o reinado de Casemiro, o Grande, o país experimentou uma “era de ouro” de prosperidade. Mas foi a partir da fundação da dinastia Jagiellon, um produto da união com o Grão-Ducado da Lituânia, em 1386, que a Polônia logrou se tornar uma potência regional. Os soberanos Jagiellon subjugarão os cavaleiros teutônicos e a Moldávia e ascenderam aos tronos da Boêmia e Hungria, governando um amplo território que se estendia das margens do Báltico às dos mares Negro e Adriático.

Já em 1569, a união dinástica com a Lituânia foi transformada numa dos dois países com a fusão das suas instituições numa “Sereníssima Comunidade das Duas Nações” (Ibid., p. 85)⁵⁸³, atípica monarquia eletiva dotada de instituição parlamentar (o *Sejm*) responsável por todas as funções legislativas e que, embora dominada por uma casta guerreira (a *szlachta*), possuía “nível de

583 Também conhecida como "Comunidade Polaco-Lituana", "União Polaco-Lituana", "Comunidade das Duas Nações", "República das Duas Nações" e "Primeira República da Polônia".

representação, com cerca de 7% da população com direito a voto, [que] só seria ultrapassado com o *Reform Act* britânico de 1832” (Ibid., p. 56-57).

Com efeito, a Comunidade foi uma das grandes potências da sua época. Ela era uma entidade multicultural e linguística na qual os poloneses, embora hegemônicos, representavam menos da metade da população. Na sua máxima extensão, em meados do século XVII, abrangeu mais de 1,1 milhão de quilômetros quadrados, sendo o maior país europeu em área e dominando boa parte da Europa Centro-Oriental. A sua população, então superior a onze milhões, era equivalente às da Itália e Península Ibérica, o dobro da inglesa e dois terços da francesa (Ibid., p. 95). Nos campos de batalha, ela se impôs aos seus principais adversários: repeliu com êxito invasões suecas e russas; conquistou Moscou em 1610 e a ocupou por dois anos, instalando neste ínterim o filho do rei polonês como czar; e derrotou decisivamente os turcos otomanos em Viena em 1683, liderando as forças do Sacro Império Romano-Germânico.

Não obstante, a Comunidade também possuía importantes vulnerabilidades, tais como as divisões e conflitos religiosos entre as partes “ocidentais”, majoritariamente católicas, e as “orientais”, de maioria ortodoxa, além da presença marcante dos judeus em todo o território, que representavam 10% da população; as frequentes rebeliões das forças cossacas; e principalmente, as amplas “liberdades” da *szlachta*, que detinha poderes para depor os reis e, através do princípio do *liberum veto*, sob o qual nenhuma legislação podia ser promulgada sem a unanimidade dos convencionados, bloqueava medidas efetivas de centralização política, como a formação de um exército nacional numeroso (Ibid., p. 91-93).

Entretanto, enquanto isso, outros monarcas organizavam os seus reinos centralizando poderes, na medida em que:

Na década de [16]50, em quase toda a Europa, o Estado, sob a forma da corte ou das instituições administrativas, estava a concentrar o poder, retirando-o às instituições e elites regionais, as quais se converteram conseqüentemente na nobreza de corte ou de serviços. No Brandenburgo, na Prússia, na Dinamarca e na Suécia, as assembleias e os nobres que haviam mantido o poder estatal em cheque tinham sido gradualmente forçados a ceder os seus direitos a uma autoridade central cada vez mais absolutista. A nação política polaca desconfiara sempre do Estado e de qualquer concentração de poder, e tivera como

artigo de fé manter o seu próprio poder fraco. Assim sendo, qualquer tentativa da Coroa para reforçar a sua autoridade e aumentar o poder do Estado levaria a um confronto direto com a *szlachta*. E as hipóteses de êxito eram diminutas. A Comunidade não dispunha de nenhum corpo administrativo capaz de garantir continuidade e dotar o novo soberano com órgãos de poder, e até o exército fugira ao controle da Coroa à medida que os atamãs [comandantes cossacos] o tratavam cada vez mais como seu domínio privado. (Ibid., p. 151)

Assim, em 1655, os suecos invadiram a Comunidade. Apoiadas por setores do clero e da *szlachta* que se opunham ao rei, suas forças obtiveram diversas vitórias e saquearam grande parte do país. Em seguida, a guerra tornou-se civil e regional, com a intervenção de Brandenburgo, da Dinamarca e dos holandeses. Afinal, em 1660, quando os suecos foram expulsos, um terço da população havia desaparecido e a Rússia logrou impor-lhe um tratado que tornava a Rutênia, cristã ortodoxa, uma nação virtualmente independente no seu interior, sob a “proteção” do czar.

A partir de então, teve início a decadência da Comunidade. Em 1718, a Rússia lhe impôs uma espécie de “protetorado” e, depois da sua vitória decisiva na Grande Guerra do Norte contra a Suécia, em 1721, se tornou a grande potência norte e leste-europeia. Em seguida, o czar Pedro I proclamou-se “Imperador de Todas as Rússias”, deixando claro que “iria desempenhar um papel ativo nos assuntos da Europa estendendo a sua influência para o ocidente, para a Polônia” (Ibid., p. 170).

Ademais, a derrota sueca também resultou na tomada da Pomerânia pela Prússia, sucessora de Brandenburgo. Enquanto isso, a Comunidade se achava praticamente sem administração central além daquela que podia ser paga com as receitas pessoais do soberano, com as convenções do *Sejm* suspensas e sem órgãos de governo com força legislativa. Desse modo:

Os [seus] assuntos internos e externos [...] eram também do foro da Rússia e, em menor grau, da Prússia e da Áustria. Estas três potências olhavam cada vez mais para o seu território como uma espécie de terra de ninguém. A Rússia deslocava tropas pela Comunidade como se estivesse num campo de treino e os exércitos prussianos e austríacos atalhavam pelo seu território, chegando ao ponto, em tempo de guerra, de instalar depósitos e guarnições em cidades polacas convenientes. (Ibid., p. 177)

Diante disso, não surpreende que a Comunidade tenha sido objeto das chamadas “partilhas” territoriais, a primeira, em 1772, acordada entre russos,
ISSN 2594-6641

prussianos e austríacos. A reforma constitucional de maio de 1791 que, afinal, reduzia significativamente os privilégios da *szlachta*, modernizava a administração fazendária e militar e centralizava os poderes reais, veio tarde demais. Em reação a ela, russos e prussianos acordaram uma segunda partilha, em 1793, e uma terceira (novamente em concerto com os austríacos) em 1795, quando afinal a Comunidade - e com ela, a Polônia - foi extinta como entidade soberana (Ibid., p. 196-204).

Seguiram-se, então, quase dois séculos de sujeição ininterrupta às potências estrangeiras nos quais foram impostas aos poloneses políticas de “germanização” e “russificação” que incluíram o proselitismo religioso protestante ou ortodoxo, a repressão do ensino no idioma polonês e até proibições do seu uso cotidiano. Em 1797, por exemplo, Rússia, Prússia e Áustria assinaram um protocolo no qual se comprometeram a “não incluir o nome da Polônia em nenhum documento futuro, a eliminar toda e qualquer referência à Polônia em todos os assuntos diplomáticos e a lutar com todos os meios pelo seu oblívio” (Ibid., p. 204).

Desse modo, apesar das rebeliões e insurreições nacionais (1830, 1846, 1848, 1863) ocorridas no século XIX, todas mal sucedidas e reprimidas com grande violência, a independência só foi recuperada no dia 11 de novembro de 1918, quando foi proclamada a República da Polônia sob o comando de Józef Pilsudski, atendendo a uma das principais reivindicações feitas pelo presidente americano Woodrow Wilson para encerrar a Primeira Guerra Mundial (KISSINGER, 2012).

Então, os poloneses voltaram a controlar uma entidade política soberana, mas para o marechal Pilsudski, isso não era suficiente. Ele desejava a restituição do país sob as antigas fronteiras da Comunidade, motivo pelo qual empreendeu, e venceu, uma guerra contra a Rússia soviética (1919-21), anexando a maior parte de Belarus e as partes ocidentais da Ucrânia. Em seguida, também tomou Vilnius (Wilno) da Lituânia e uma pequena parte da Silésia tcheca (ZAMOYSKI, 2009, p. 264-272). Isso indispsôs a Polônia com os seus vizinhos, mas a permitiu alargar o seu território para 388 mil quilômetros quadrados, onde viviam 27 milhões de habitantes.

Pilsudski deixou o governo em 1922, embora permanecesse muito influente até a sua morte, em 1935. Em todo caso, eram precárias as bases materiais e políticas de existência do Estado polonês reconstituído, pois “juntamente com quatro sistemas jurídicos, a República herdou seis moedas diferentes, três redes ferroviárias e três sistemas administrativos e fiscais” (Ibid., p. 284). Regiões relativamente industrializadas, como a Posnânia e a Silésia, coexistiam com outras em enorme atraso, como a Mazóvia e as províncias orientais.

Por outro lado, no plano diplomático, sem poderem contar com o apoio dos Estados Unidos, cujo ingresso na Liga das Nações foi vetado pelo Congresso, os poloneses buscaram garantias militares assinando acordos de assistência mútua contra uma possível agressão alemã ou soviética com a França (1921); e com a Grã-Bretanha e a França (1939). E por via das dúvidas, também assinaram pactos de não agressão com os seus principais adversários: com a União Soviética, em 1932 (Ibid., p. 287-288); e com a própria Alemanha em 1934, tendo duração de 10 anos (EVANS, 2006, p. 619).

Lá, Hitler e os nazistas haviam tomado o poder em 1933, enquanto na URSS, Stalin promovia seguidos expurgos nas fileiras do Partido Comunista e das forças armadas soviéticas (ARANTES JR., 2015). Ambos desejavam recuperar os antigos territórios dos impérios alemão e czarista na Europa Centro-Oriental e, assim, em 23 de agosto de 1939, seus ministros assinaram o chamado Pacto Ribbentrop-Molotov. Nos seus termos públicos, constava apenas o compromisso dos dois países para não se declararem guerra por um prazo de 10 anos; já nas “cláusulas secretas”, foi acordada uma nova “partilha” da região em “esferas de influência” nas quais caberiam aos soviéticos tomar os países bálticos e as províncias orientais da Polônia e, aos nazistas, o resto do país (EVANS, 2006, p. 693).

Assim, encorajado pela anuência ocidental à anexação dos Sudetos tchecoslovacos e ao *Anschluss* da Áustria, Hitler ordenou a invasão da Polônia na manhã de 1º de setembro de 1939 (Ibid., p. 700) por cerca de um milhão e meio de soldados, 2.700 tanques de guerra e quase dois mil aviões de combate. Os soviéticos logo seguiram o seu “exemplo”, invadindo o país no dia 17.

As forças polonesas resistiram o quanto puderam ao duplo assalto, mas afinal capitularam em 5 de outubro. Nos anos seguintes, apesar da organização do maior movimento de resistência na Europa ocupada, o "Exército do Interior" (*Armia Krajowa*), que chegou a contar com mais de 300 mil homens e mulheres em armas (ZAMOYSKI, op. cit., p. 297), reeditou-se a tentativa de riscar a Polônia do mapa. Alguns fatos o demonstram: o assassinato de quase três milhões de judeus poloneses em campos de extermínio; o assassinato de outros milhões de civis e a expulsão de dois milhões deles das áreas incorporadas ao *Reich*; e o sequestro pelos nazistas de quase três milhões de poloneses, levados como escravos (Ibid., p. 294-295). Já pelo lado soviético: a deportação de um milhão e setecentos mil civis e militares para as regiões mais isoladas da União Soviética; e o chamado "Massacre de *Katyn*", no qual cerca de 22 mil oficiais poloneses capturados como prisioneiros de guerra foram sumariamente executados.

Além disso, durante os seis anos de guerra, o país teve várias das suas principais cidades, como Varsóvia e Lodz, deliberadamente demolidas pelos nazistas; perdeu quase 40% do seu patrimônio cultural, como museus, bibliotecas, palácios e igrejas (em comparação com apenas 1,5% e 0,8% na França e Grã-Bretanha); e 6 milhões dos seus cidadãos morreram, 20% da população anterior à guerra (Ibid., p. 313).

Por essas razões, para a Polônia, a Segunda Guerra Mundial representou:

[...] uma guerra que nada teve de vulgar. Tratou-se de um esforço concertado e sustentado, por parte da Alemanha e da União Soviética, para destruir não só o Estado polaco, mas também a própria nação polaca. As operações militares terminariam em 1945, mas a guerra só chegaria ao fim para a Polônia em setembro de 1989, quase cinquenta anos depois de ter começado. (ZAMOYSKI, 2009, p. 289)

Isso porque a Alemanha acabou derrotada, mas a União Soviética não, e coube ao Exército Vermelho "libertar" a Polônia. Então, Stalin imediatamente nomeou um governo interino composto por homens da sua confiança, reconhecido formalmente pelos líderes da Grã-Bretanha, Winston Churchill, e dos Estados Unidos, Harry Truman, que assim consentiram no domínio soviético sobre o país, contrariando o que havia sido acordado na Conferência de Ialta,

em fevereiro de 1945: a “realização de eleições livres e desimpedidas tão cedo quanto possível”, na qual “os partidos liberais e social-democratas sem dúvida obteriam forte maioria” (ARANTES JR, op.cit., p. 248).

Cinco meses depois, na Conferência de Potsdam, os aliados acordaram a reconstituição da Polônia, mas sob novas fronteiras. Suas províncias orientais foram definitivamente incorporadas pela União Soviética. Por outro lado, o país foi “recompensado” pela anexação de partes da Silésia, Brandenburgo, Pomerânia e Prússia Oriental que foram tomadas da Alemanha (ZAMOYSKI, 2009, p. 308-309). Esta “nova” Polônia, determinada por acordos fechados entre grandes potências estrangeiras e “deslocada” para o oeste, era consideravelmente menor que a anterior, com 312 mil quilômetros quadrados, e menos populosa: possuía 24 milhões de habitantes, quase 11 milhões a menos do que antes da guerra.

Em seguida, as eleições de 1947, já realizadas sob a estreita vigilância e repressão dos órgãos de segurança soviéticos e manipuladas pelo governo provisório, deram a vitória ao partido favorecido por Stalin, transformado no ano seguinte no Partido Operário Unificado Polonês. O marechal soviético Konstantin Rokossovsky, de origem polonesa e nascido em Varsóvia, assumiu o comando do Exército, no qual também foram instalados muitos oficiais russos. Finalmente, em 1952, pouco antes de morrer, Stalin editou “pessoalmente” uma “constituição de estilo soviético” para a renomeada República Popular da Polônia.

Desse modo, “apesar de integrar a aliança vitoriosa” na guerra, a Polônia foi a sua “grande perdedora. [...] Perdeu a independência e quase metade do seu território – em defesa do qual fora declarada” (Ibid., p. 313). Mais uma vez sem pretensões à exaustividade, além do que já foi exposto, vale citarmos alguns fatos que dão uma boa ideia do seu grau de subjugação aos comandos soviéticos: entre 1946 e 1955, os soviéticos confiscaram o equivalente a cinco bilhões de dólares em carvão polonês, a título de “indenizações de guerra”; em 1947, a Polônia e outros países, como a Tchecoslováquia e a Hungria, foram obrigados por eles a recusar o auxílio financeiro oferecido pelos Estados Unidos no Plano Marshall; a Polônia foi obrigada a sustentar as tropas soviéticas estacionadas no seu território; o seu desenvolvimento produtivo foi orientado

pelos interesses da União Soviética no contexto do Comecon, a divisão internacional do trabalho determinada aos países satélites em favor do abastecimento soviético, o que incluía a exportação por eles de matérias-primas e manufaturados a taxas de câmbio muito desfavoráveis; e embora este modelo tenha propiciado uma industrialização acelerada, pois “a escala do crescimento foi impressionante e a economia renasceu rapidamente das cinzas da guerra”, ela alcançou produtividade muito baixa e foi desastrosa do ponto de vista ambiental (Ibid., p. 322-323).

Finalmente, destaque-se a privação da soberania da Polônia nas suas relações exteriores, condicionadas pelos interesses da União Soviética no contexto da Guerra Fria. Assim, o país ingressou no Pacto de Varsóvia em 1955, a aliança militar do bloco sob o domínio soviético, criada em resposta à entrada da Alemanha Ocidental na OTAN. Como parte dele, 26 mil soldados poloneses tomaram parte na invasão soviética da Tchecoslováquia em 1968 (Ibid., p. 334), com vistas a depor o governo “liberalizante” de Alexander Dubcek e aplacar a “Primavera de Praga”, um princípio de ação reafirmado na chamada “Doutrina Brezhnev”, que reivindicava para a União Soviética o “direito” de intervir em qualquer país socialista no qual supostas “forças reacionárias” estivessem encaminhando o retorno ao capitalismo. Assim, rebeliões populares na própria Polônia em 1956, 1970 e 1980-82 foram contidas apenas pelo emprego ostensivo das tropas soviéticas situadas no seu território, ou a ameaça de fazê-lo. Mas é claro que tudo isso só foi possível com grande dose de “colaboracionismo”, por convicção ou oportunismo, de milhões de poloneses com a nova ordem soviética.

A nova “independência” e o alinhamento euro-atlântico

Com efeito, esse quadro de submissão perdurou até que diversos acontecimentos concorreram para transformá-lo, tais como: a eleição do cardeal polonês Karol Wojtila para o Papado em 1978 e suas pregações anticomunistas como papa João Paulo II nos países da região (FIORI, 2007); o surgimento e a ascensão do sindicato independente *Solidarność* (“Solidariedade”), liderado por Lech Walesa (ZAMOYSKI, 2009); o enfraquecimento do poderio militar,

tecnológico, produtivo e financeiro sofrido pela União Soviética naquela década, além da perda do prestígio do Exército Vermelho, derrotado no Afeganistão (MEDEIROS *in* FIORI ET AL., 2008); a ascensão ao poder de Mikhail Gorbatchev, que propôs reformas liberalizantes e descentralizadoras na estrutura do Estado soviético e renunciou ao uso da força militar para manter o *status quo* soviético na Europa Centro-Oriental (ARANTES JR., 2015); e a emergência nos países da região de diversos movimentos liberais de oposição aos regimes locais, dentre os quais o mais conhecido foi o “Fórum Cívico” na Tchecoslováquia (PAŘIZKOVÁ, 2016).

Como resultado desse processo, em 1989 a Polônia foi o primeiro dos países sob a hegemonia soviética a realizar eleições presidenciais consideradas “livres” pelos padrões ocidentais, vencidas por Lech Walesa. No ano seguinte, o Partido Operário Unido dissolveu-se e foi extinta a República Popular, fato que significou o fim do regime neostalinista e a sua substituição pelas instituições liberais representativas. Então, formou-se uma nova elite dirigente, embora em muitos casos seus integrantes fossem integrantes da antiga *nomenklatura* (ARANTES JR., 2015). O novo governo deu início às “reformas liberalizantes” sob os auspícios de governos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos, e de órgãos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Em seguida, foram dissolvidos o Comecon, em junho de 1991, e o Pacto de Varsóvia, em julho (ZAMOYSKI, 2009, p. 358), as instituições que coordenavam a hegemonia soviética na Europa Centro-Oriental. Em agosto, um golpe de Estado promovido por militares da “linha dura” do Exército Vermelho fracassou naquele país, e no dia 26 de dezembro de 1991, a própria União Soviética foi dissolvida pelo Soviete Supremo.

Dessa forma, embora as tropas russas ainda estivessem na Polônia, de onde só saíram em 1993 - portanto, 54 anos depois da invasão de 1939 -, pela primeira vez em mais de meio século, o governo polonês pôde definir os rumos das suas relações internacionais sem tantos constrangimentos. Então, impedir nova subordinação involuntária a alguma potência estrangeira passou a ser considerado o principal objetivo estratégico da sua política externa e de desenvolvimento produtivo, financeiro e militar, para o que a integração às

instituições euro-atlânticas, devido à sua estabilidade e poder, se afigurou como a estratégia mais razoável (ARANTES JR., 2015), ou mesmo a única alternativa ao isolamento.

Então, em 1999 a Polônia ingressou na OTAN, fato que “anulou em definitivo os acordos de falta ao colocar inequivocamente a Polônia fora da esfera de influência da Rússia” (ZAMOYSKI, 2009, p. 369). Com isso, o país aproveitou uma breve conjuntura de duas décadas de debilidade russa para se livrar do seu domínio e se situar sob a proteção do aparato de segurança euro-atlântico sob o comando americano. O objetivo era se proteger de eventual ressurgência do poderio russo, tal qual, conforme afirmamos, aconteceu na última década e meia.

Não obstante, existem ainda outros elementos a serem considerados no cenário regional. O primeiro é o acordo energético entre Alemanha e Rússia - da qual a primeira depende para o abastecimento de quase metade do seu gás natural (KLARE, 2008, p. 91) e do seu petróleo -, firmado em 2005 entre Vladimir Putin e o chanceler social-democrata Gerhard Schröder. Ele foi honrado pelo governo da sua sucessora, a democrata-cristã Angela Merkel, resultando na construção de dois gasodutos ligando os dois países sob o mar Báltico, os chamados *Nord Stream 1* (em operação desde 2011-12) e 2 (ainda em construção), operados por um consórcio liderado pela empresa russa *Gazprom*. Trata-se de projeto estratégico que se destina a exportar o gás russo sem utilizar os gasodutos que atravessam os países bálticos, a Polônia e a Ucrânia, reduzindo as rendas obtidas com o seu trânsito e a sua capacidade de influência regional. Para os poloneses, as suas características sinalizam a forte convergência dos interesses entre alemães e russos e uma reedição da sua aliança, motivo pelo qual o compararam com o Pacto Ribbentrop-Molotov (ZAMOYSKI, 2009, p. 370).

Finalmente, o segundo está indicado pelas declarações feitas em meados de 2018 por Merkel e pelo presidente francês Emmanuel Macron, quando defenderam a criação de uma força militar europeia comum, autônoma dos controles americanos. Trata-se de uma reação às posições do presidente americano Donald Trump, que vem indicando disposição menor para defender os seus aliados europeus. Essa desconfiança foi reforçada com a ruptura

unilateral, pelo mandatário americano, do acordo de desnuclearização com o Irã. Desde então, Merkel e Macron vem tentando salvá-lo, desta vez, com o respaldo da Rússia e China (KOSINSKI, 2018), indicando o estreitamento das relações estratégicas entre alemães e russos.

Em suma, por essas razões, na percepção dos poloneses, houve significativa deterioração da segurança no seu entorno estratégico nos últimos anos. Mas devemos atentar que a recuperação do poder militar e do expansionismo pela Rússia não é o seu único problema, pois ela renovou outros vetores históricos de “pressão competitiva” sobre a Polônia, tais como: a possibilidade de uma nova aliança entre alemães e russos, às custas dos países localizados entre eles; e a possível formação de novo contingente militar no continente europeu, sob grande influência da Alemanha e independente dos Estados Unidos.

Por isso, entendemos que esses fatos explicam a iniciativa das autoridades polonesas de propor a instalação permanente de militares americanos (e não da OTAN) no seu território. Elas oferecem a Polônia como protetorado militar aos Estados Unidos, mas buscam garantias de segurança na única potência capaz de, a um só tempo, dissuadir a Rússia e conter a Alemanha, quiçá impedindo uma aliança entre elas. Portanto, além do objetivo declarado de dissuadir a Rússia, também vemos na proposta polonesa outro, não declarado, dadas as graves implicações diplomáticas caso o fizesse: dissuadir a Alemanha das suas presentes aspirações a aliar-se aos russos, assim como à reconstituição do seu poderio militar.

Conclusões

Nesse artigo, pretendemos encontrar numa breve história de “longa duração” do entorno estratégico da Polônia as motivações históricas e geopolíticas para a proposta das autoridades militares polonesas para a instalação permanente de militares americanos no seu território. Então, vimos que, desde as suas origens na alta Idade Média, este país teve a sua identidade nacional e as suas formas de organização política profundamente marcadas pelas circunstâncias da sua posição geopolítica, situada numa instável zona

entre dois grandes polos de projeção de poder, um “alemão”, a oeste, e outro “russo”, a leste.

A Rússia, em particular, dadas as suas imensas dimensões territoriais e demográficas e aspirações expansionistas na direção da Europa Centro-Oriental, vem se mostrando historicamente uma ameaça à soberania polonesa. Então, nos momentos em que, por razões internas ou externas, a Rússia se enfraqueceu, a pressão sobre a Polônia foi significativamente reduzida, possibilitando ao país maior autonomia estratégica no seu desenvolvimento e nas suas relações internacionais. Por outro lado, nos períodos nos quais a Rússia projetou o seu poder para o exterior, principalmente quando aliada à Alemanha ou à sua antecessora, a Prússia, a Polônia teve a sua independência severamente comprometida, sendo subjugada ou mesmo extinta, conforme demonstram os quase dois séculos de “partilhas” e sujeição aos ocupantes estrangeiros.

Conforme entendemos, esses fatos históricos recorrentes correspondem à “fatalidade geopolítica” da Polônia, e a possibilidade de uma nova aliança entre Alemanha e Rússia pelo controle da Europa Centro-Oriental, em que pese possa parecer pouco provável nas atuais circunstâncias, sem dúvidas é razão de grande inquietação para as autoridades polonesas.

Daí, então, a iniciativa da aliança militar direta com os Estados Unidos. Trata-se de uma tentativa de obstruir uma aliança entre a Alemanha e a Rússia, trazendo para a região um grande contingente militar americano permanente. Isso porque os Estados Unidos constituem o contraponto global do poder militar da Rússia e, ao menos por enquanto, ainda a potência ocupante da Alemanha e comandante suprema das suas forças, no contexto da OTAN.

Até o encerramento desse artigo, o governo Trump ainda não havia respondido a proposta polonesa. Em todo caso, pretendemos ter esclarecido as motivações estratégicas que a fundamentaram. Afinal, conforme demonstra abundantemente a história da Polônia, toda cautela é pouca para uma nação de porte intermediário desconfortavelmente situada num pequeno espaço espremido entre essas duas potências de dimensões, capacidades e aspirações globais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES JR., Abelardo. A passagem do neoestalinismo ao capitalismo liberal na União Soviética e na Europa Oriental. Brasília: FUNAG, 2015.

CALVOCORESSI, Peter. Política mundial a partir de 1945. Porto Alegre: Penso, 2011.

CARR, Edward H. The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations. Nova York: Harper Collins Publishers, Inc., 2001.

EVANS, Richard J. The coming of the Third Reich. Nova York: Penguin Books, 2003.

_____. The Third Reich in Power, 1933-1939. Nova York: Penguin Books, 2006.

FIORI, José Luis. História, estratégia e desenvolvimento. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. O poder global. São Paulo: Boitempo, 2007.

KISSINGER, Henry. Diplomacia. São Paulo: Saraiva, 2012.

KITCHEN, M. História da Alemanha moderna de 1800 aos dias de hoje. São Paulo: Cultrix, 2013.

KLARE, Michael T. Rising powers, shrinking planet: the new geopolitics of energy. Nova York: Metropolitan Books, 2008.

KOSINSKI, Daniel. Percepção de ameaça militar russa no Mar Báltico aproxima adversários históricos. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 45. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2016, 25 de novembro de 2016. Disponível na Internet:

<<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-45.pdf>> ISSN 2446-7014

_____. Instalação americana na Polônia: a primeira fase da operação 'Atlantic Resolve'. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 47. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017a, 2 de fevereiro de 2017. Disponível na Internet: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-47.pdf>> ISSN 2446-7014

_____. União Européia cria o seu primeiro comando militar unificado. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 51. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017b, 7 de abril de 2017. Disponível na Internet: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-51.pdf>> ISSN 2446-7014

_____. Trump na Polônia: estreitamento da aliança e 'alertas' à Rússia. Número 57. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017c, 21 de julho de 2017. Disponível na Internet: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-57.pdf>> ISSN 2446-7014

_____. Alemanha e a formação de uma força europeia sob a sua liderança. Número 58. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017d, 11 de agosto de 2017. Disponível na Internet: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-58.pdf>> ISSN 2446-7014

_____. Merkel e Macron retomam a ideia da força militar europeia comum. Número 74. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2018, 15 de junho de 2018. Disponível na Internet: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-74.pdf>> ISSN 2446-7014.

KOSINSKI, Daniel, PAŘIZKOVA, Nikola. O retorno do "Shatterbelt" da Europa Centro-Oriental e o Grupo de Visegrad na estratégia ocidental de contenção da Rússia. Revista da Escola de Guerra Naval. Volume 23, número 2. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, maio/agosto de 2017. ISSN: 1809-3191

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J.L., MEDEIROS, C. e SERRANO, F. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

PAŘIZKOVÁ, Nikola. Geopolitics and the role of media: Czechoslovakia during the Cold War. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

POLSKA. Ministerstwo Obrony Narodowej. Proposal for a U.S. permanent force in Poland. Disponível em: <<https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf>>. Varsóvia, 2018. 39 p.

USA. National Security Strategy of the United States of America. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> Washington, DC, 2017. 68 p.

AMOYSKI, Adam. História da Polónia. Lisboa: Edições 70, 2009.

Diplomacia do Etanol: o Franco CFA como obstáculo à “alternativa brasileira” para os países da UEMOA

Nathan Morais

Tainah Pereira

RESUMO: Desde os processos de independência nos anos 1960 e 1970, muitos países do continente africano buscaram construir instituições próprias que os permitissem progressiva autonomia política e econômica em relação às suas respectivas ex-metrópoles. De maneira geral, os blocos regionais e sub-regionais esforçam-se em criar narrativas de unidade para promover a integração, ainda que muitas vezes não haja substrato significativo para tanto. Da mesma forma, uma vez estabelecidos, tais blocos desenvolvem outros discursos baseados em um pretense paralelismo entre os países do chamado Sul Global para antepor as relações econômicas, políticas e culturais “entre si” em detrimento das grandes potências. No caso específico da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), há duas questões sobre as quais o presente trabalho se deterá: em primeiro lugar no fato da moeda do bloco estar atrelada à moeda francesa, o que força o Banco Central da UEMOA a seguir as diretrizes do banco central da França. E em segundo lugar, no movimento da diplomacia brasileira em direção a essa região da África, onde é possível encontrar solos muito propícios para a plantação de cana-de-açúcar e posterior produção de biocombustíveis. Em princípio, a chamada Diplomacia do Etanol brasileira se apresenta como uma alternativa para os países da UEMOA ao imperialismo do Norte e mesmo à “ameaça subimperialista chinesa”, com o acréscimo de que o Brasil em meados da década de 2010 passou a reforçar sua herança cultural africana com o objetivo de fortalecer os laços com nações africanas. Ocorre que esse discurso fraterno vem acompanhado de uma série de imperativos que muito se assemelham ao neocolonialismo francês e ao dito “subimperialismo” chinês. Assim, cabe refletir sobre quais são as medidas que

caracterizam tais fenômenos; se é a mera utilização de apelos solidários para fins geoeconômicos ou se é preciso que essa prática ganhe escala para ser considerada, de alguma forma, nociva.

I. Introdução

Fundamental para o alvorecer da produção capitalista, o processo de escravização de pessoas africanas e indígenas foi um lucrativo empreendimento europeu. Os lucros obtidos com o trabalho escravo permitiram o desenvolvimento de indústrias e sistemas bancários dos países colonizadores, como foi o caso de Hamburgo, na Alemanha que se tornou o maior centro de refino de açúcar do mundo na primeira metade do século dezoito e da criação do Banco Barclay, cujos donos, os ingleses David e Alexandre Barclay foram notórios comerciantes de escravos.

Em seu livro *Como a Europa subdesenvolveu a África*, o autor Walter Rodney, proeminente acadêmico e ativista guineense traça um histórico dos processos que estabeleceram as bases tecnológicas, sociais e econômicas da Europa Ocidental, focalizando a escravidão de negros africanos e povos indígenas originários. O autor defende que, sem o trabalho escravo, seria impossível alcançar o Novo Mundo e fazer dele um gerador de riquezas.

Já nas colônias africanas, o processo foi exatamente o inverso; uma vez que toda (infra)estrutura ali presente foi criada com o objetivo de servir aos interesses coloniais, quando finalmente as então colônias conquistam a independência, suas instituições não são, muitas vezes capazes de servir aos seus próprios interesses satisfatoriamente. Esta condição se prolonga no século XX e ainda persiste, em diferentes moldes, no século XXI.

Partindo desse pressuposto, este trabalho se concentrará em examinar a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), composta por sete

ex-colônias francesas e uma portuguesa: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal, Togo e Guiné-Bissau, respectivamente.

A União, cujas raízes remontam ao período colonial, dispõe de um mecanismo denominado conta de operações – uma conta de crédito e débito no Tesouro Francês operada pelos bancos da UEMOA – que é, em última análise, um instrumento de poder. Combinada à paridade do Franco CFA primeiro com o Franco francês e atualmente com o Euro, a conta de operações determina um percentual máximo de reservas internacionais em outras moedas que não o euro, o que traz implicações como uma certa restrição das possibilidades dos países da UEMOA de financiarem seus projetos de desenvolvimento.

Diante desse e de outros fatores, verificaremos, então, em que contexto a alternativa brasileira da Diplomacia do Etanol poderia ser uma maneira da UEMOA se desvencilhar das constrictões monetárias. Isto, claro, sem desconsiderar os interesses geoeconômicos brasileiros, ou seja, os investimentos – muitas vezes criticados por diversos setores da sociedade, devido à falta de estudos de contrapartida – que almejavam alcançar novos *policy spaces* para o país.

A reaproximação do continente africano e a série de investimentos realizados, boa parte deles via BNDES, é uma das faces dessa política externa mais “altiva e ativa”, nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim, que ficou marcada pela internacionalização de empresas brasileiras do setor da construção civil e, no caso específico da região analisada, pelo esforço em promover a “commoditização” de biocombustíveis, ampliando sua produção em solo africano.

O trabalho está dividido em seis partes, a primeira introduz brevemente o tema, em seguida recupera-se o histórico da UEMOA, na terceira seção são abordados o movimento de aproximação entre o Brasil e a África, na quarta seção os desdobramentos dessa aproximação para as duas partes são

discutidos e finalmente, na quinta seção fazemos nossas considerações finais sobre o caso, encerrando o trabalho com a listagem da bibliografia utilizada.

2. A UEMOA e o Franco CFA

Para compreender o surgimento da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) e sua relação com o Franco CFA (franco da Comunidade Financeira Africana), é preciso retornar ao período colonial, quando se estabeleceu a Zona Franco (ZF). No princípio, ainda no século XIX, este espaço monetário foi imposto pela França às suas então colônias para facilitar o comércio com a metrópole. Os países da ZF utilizavam a moeda francesa e na zona garantia-se ainda a livre circulação de bens entre as então colônias e a existência de uma Tarifa Externa Comum a todos os países exteriores com exceção da metrópole (PEREIRA, 2012).

Ainda durante o regime colonial, o território da Zona Franco subdividiu-se entre África Ocidental Francesa (AOF) e África Equatorial Francesa (AEF). Essa divisão importa porque, a partir dela, desdobram-se os dois Francos CFA que até hoje convivem: o já citado Franco da Comunidade Financeira Africana e o Franco da Cooperação Financeira Africana. O primeiro relativo a AOF e o segundo a AEF. Oficialmente, a moeda só foi criada em 1945, quando o franco da metrópole e das colônias deixa de ter a mesma paridade – ou seja, quando se tornam moedas distintas. Ambas as nomenclaturas carregam significados diferentes que não analisaremos em detalhe neste trabalho mas que traduzem, de certo modo, a visão que os agora Estados adotantes do Franco CFA têm sobre sua relação com a ex-metrópole.

Vê-se, então, que o movimento que culminará na integração econômica e monetária do Oeste Africano é anterior aos processos de independência, fato que trará consequências para os resultados das experiências de integração na

sub-região. Isto porque, nesse primeiro momento, essa associação forçada deu-se em função dos interesses coloniais franceses, que pouco contribuíram para a consolidação de estruturas e mecanismos para a cooperação e integração entre os Estados africanos (RODNEY, 1972).

A emissão do Franco CFA sempre foi uma prerrogativa do Estado francês. Inicialmente, a função de emissor da moeda cabia aos bancos comerciais de cada país que, quase invariavelmente, tinham suas diretorias definidas por autoridades francesas e, não raro, também suas sedes fora dos países de origem, na própria França.

Esse cenário só mudou na década de 60 do século XX. A partir de então, os países da AOF, criaram o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), com o apoio da França, para emitir novas moedas. Neste ponto é que as experiências de dominação financeira e monetária na África Anglófona e Francófona se diferenciam: como identifica Idrissa (2013), enquanto a Inglaterra insistiu em expandir seus territórios econômicos imputando às suas cada vez mais numerosas colônias o uso da libra, a França preferiu se concentrar na já bem estabelecida Zona Franco, abrindo mão da centralidade da emissão de moeda, para exercer um controle mais rígido sobre o sistema bancário das futuras ex-colônias.

Deste modo, quando se iniciaram os processos de independência nos anos 1960, a França encontrou muito menor resistência à manutenção da ZF, agora com duas novas moedas emitidas por Bancos Centrais sediados em países-membros da AOF e AEF. Houve casos de países que deixaram o bloco momentaneamente (como a Mauritânia) mas houve também adesões, como aconteceu com a Guiné-Bissau depois que, alguns anos mais tarde, com o objetivo de retornar a uma moeda comum e reforçar os laços de solidariedade com os países da Zona Franco, a AOF criou a União Monetária do Oeste Africano (UMOA).

O Tratado da Constituição da UMOA foi concluído inicialmente entre a Costa do Marfim, o Daomé (atual Benin), o Alto Volta (atual Burkina Faso), a Mauritânia, o Níger e o Senegal. O Mali, que tinha assinado o tratado, não ratificou. Em novembro de 1973, o Togo aderiu à União ao passo que a Mauritânia retirou-se no final do mesmo ano e o Mali aderiu-a em 1984.

Em virtude da aplicação das disposições do artigo primeiro da convenção da cooperação monetária entre a França e os países-membros da UMOA, decidiu-se que estes últimos tinham por obrigação depositar 65% das divisas provenientes do resultado de suas receitas de exportação em divisas no BCEAO, que por sua vez, deve depositar essa quantia na conta de operações. A justificativa desta operação, é que graças a esses depósitos na conta de operações, a França consegue garantir a convertibilidade do Franco CFA e permitir que o BCEAO emita a moeda. (PEREIRA, 2012).

Aqui, cabe destacar que é o mecanismo da conta de operações – um sistema de créditos e débitos operado pelo Tesouro Francês que é movimentado pelos países da ZF através de seus bancos centrais (no caso da UEMOA, pelo BCEAO) – que obriga os países a ter uma alta porcentagem de suas reservas internacionais denominadas em euros. Como já dito, essa porcentagem era inicialmente de 65% e mais recentemente passou a ser de 50%, após algumas reformas no bloco (IDRISSA, 2013).

Somente na década de 1990 é que foi apresentado um relatório onde constavam as linhas gerais de um novo projeto, que apresentava, entre outras mudanças, a passagem da união monetária para a união econômica e monetária como forma de superar as crises. Os países da Zona Franco sofreram com a desvalorização do Franco CFA e com a dificuldade em alcançar os níveis esperados de crescimento e desenvolvimento econômico após as intervenções de Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Deste modo, em 1994, cria-se a UEMOA, cujos signatários são Benin,

Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo, com adesão da Guiné-Bissau três anos mais tarde. A UEMOA tem 5 objetivos principais: (i) reforçar a competitividade das atividades econômicas e financeiras dos Estados-membros no quadro do andamento e abertura concorrencial num ambiente racional e harmônico; (ii) assegurar a convergência das performances e políticas econômicas dos Estados-membros para o estabelecimento de um procedimento de vigilância multilateral; (iii) criar entre os Estados-membros um mercado comum baseado na livre circulação das pessoas, bens, serviços, capital e o direito de estabelecimento de trabalhadores assalariados ou privados, assim como uma política comercial e tarifa exterior comum; (iv) instituir uma coordenação das políticas setoriais nacionais para a missão de abertura das ações e políticas comuns, sobretudo dentro dos seguintes domínios: recursos humanos, controle espacial, agricultura, energia, indústria, minas, transporte, infraestrutura e telecomunicação; (v) harmonizar na melhor medida o bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados-membros e particularmente o regime de fiscalização (FERNANDES, 2012).

Percebe-se a partir de então uma mudança de orientação nos propósitos da Zona Franco (ou ao menos a parte dela da qual trata o presente trabalho) e do Franco CFA, agora ferramentas para o desenvolvimento dos países africanos. Além do BCEAO, a UEMOA conta também com outra instituição independente, o Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD). Cabe a este último a formulação da política econômica e monetária dos países da UEMOA, o que levou a instituição a movimentos importantes em direção a outros países, como Brasil, onde buscou cooperar com o banco de desenvolvimento brasileiro, o BNDES. Voltaremos a este ponto mais adiante na seção que trata da política externa brasileira para o continente africano.

O BCEAO tem apoiado a gestão da política monetária dos Estados-membros, a manutenção das contas do tesouro e a definição das leis bancárias

aplicadas aos estabelecimentos financeiros da União. Já o BOAD, na sua condição de banco de desenvolvimento, canaliza seus financiamentos para a construção de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento e a melhoria das condições dos meios de produção; o estabelecimento de novas atividades; a elaboração e a apreciação técnica e financeira de projetos de desenvolvimento.

Todos esses desdobramentos foram destacados pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que fez diversas ressalvas em relação aos críticos da UEMOA; afinal, como enfatiza Fernandes (2012), tendo em conta a difícil situação que atravessavam os países da então UMOA, seus governos começaram a idealizar uma verdadeira integração de forma a unir não só os esforços monetários, mas também econômicos e financeiros, para enfrentar com maior força as adversidades.

A UNCTAD corrobora a ideia de que, perante as incertezas das reformas mais profundas na arquitetura financeira internacional, não existe uma melhor alternativa para os países em desenvolvimento do que a integração regional, ainda que comparando-se com o processo de integração europeia as condições não fossem as ideais. Daí também porque a concepção etapista de integração, muito valorizada entre estudiosos do tema, não tenha aplicação prática no caso da UEMOA.

Em 1992, James Boughton, então assessor no Departamento de Pesquisa do Fundo Monetário Internacional (FMI), defendeu que há na UEMOA aspectos positivos quanto ao grau de flexibilidade de salários e preços e de mobilidade de mão de obra, similaridade nas reações dos países da União a distúrbios internos e grau de comércio intrarregional. Essas são, segundo ele, especificações normalmente utilizadas para medir a eficácia de uma união monetária mas que no caso analisado não são suficientes para explicar a sustentação da UEMOA. Em suas palavras: “O elemento essencial para a notável persistência da zona é talvez a vantagem da disciplina financeira que

impõe e da credibilidade que confere às políticas financeiras.”

Ressalvamos porém que, como fica demonstrado na tabela abaixo, o desempenho da UEMOA não está tão aquém do restante do mundo, no quesito comércio intrarregional:

Tabela 1 – Comércio intrarregional por blocos 1980 – 2005 (% sobre comércio total)

Regiões	1980	1985	1990	1995	2000	2005
ASEAN +3*	30,2	30,2	29,4	37,6	37,3	39,2
União Européia	61,3	59,8	67,0	67,4	66,8	66,2
NAFTA*	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	45,0
UEMOA	5,0	5,0	8,0	9,3	11,2	14

Fonte: Fernandes (2012). *ASEAN: Associação das Nações do Sudoeste Asiático; NAFTA: Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

Observando a progressão das trocas comerciais entre os países da UEMOA no período destacado, percebemos um aumento de 9 pontos percentuais, o que confere à organização posição inferior apenas ao NAFTA, cujo comércio interno cresceu 11,2 por cento no mesmo período. Vale ressaltar ainda que o comércio informal é muito forte nos países da UEMOA e muitas vezes mais dinâmico do que as trocas contabilizadas.

Como bem ilustram as palavras de Boughton (1992), de um ponto de vista ortodoxo, a UEMOA é, sim, funcional em diversos aspectos. Mas como notavelmente identifica Amon Olivier (2014) em sua dissertação sobre as divergências entre ortodoxos e heterodoxos quanto às uniões econômicas, há outros aspectos potencialmente prejudiciais, como defendem os keynesianos, relacionados à formulação de políticas que impedem os governos locais de estabilizar o ciclo econômico e promover o emprego.

Pela lógica heterodoxa, então, não há vantagens na união monetária uma vez que os problemas que dela decorrem são provocados pela preferência de liquidez entre os países e regiões mais e menos desenvolvidos. É exatamente isso o que acontece com os bancos da UEMOA:

Tabela 2: Empréstimos/Depósitos concedidos pelos bancos da UEMOA entre 2007 e 2011

ANOS	EMPRÉSTIMOS (bilhões de Fcfa)	DEPÓSITOS (bilhões de Fcfa)	EMPRÉSTIMOS/ DEPÓSITOS (%)
2007	4886,84	5673,06	86
2008	5609,67	6203,81	90
2009	6102,00	7177,03	85
2010	6788,30	8384,27	81
2011	7804,00	9505,89	82

Fonte: BCEAO (2007;2011) apud Olivier (2012)

A conclusão a que Olivier (2014) chega é a de que os bancos da UEMOA financiam pouco seus países, não só devido à preferência de liquidez mas também pelo baixo percentual de usuários do sistema bancário e a baixa participação deste último no crescimento das economias.

Sendo assim, como financiar seu desenvolvimento? Uma alternativa que se apresentou na década de 2010 foi tomar empréstimos com instituições brasileiras como o BNDES que, naquele período, tinham em suas diretrizes um estreitamento de laços com o continente africano. As razões que levaram a essa mudança de orientação bem como as estratégias e consequências deste movimento serão examinadas na próxima seção.

3. Virada da política externa brasileira: Cooperação Sul-Sul e

(re)aproximação do continente africano

A promoção da cooperação Sul-Sul tem sido um dos pilares da política externa brasileira desde o primeiro governo de Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ainda que haja uma discussão atual, impulsionada pela brusca mudança de direção dos eixos de atuação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro, acerca do fato dos governos subsequentes terem abandonado essa linha de atuação, ou, pelo menos, praticado-a de forma menos enfática, é possível observar que o fortalecimento de laços diplomáticos e comerciais com países da América Latina, Ásia e África foi uma característica marcante da atuação internacional brasileira nos últimos anos. A intensa promoção das iniciativas de cooperação Sul-Sul entra em concordância com o paradigma globalista que permeia a política externa do país em diversos momentos de sua história (PINHEIRO, 2004).

A partir do início do governo Lula, em 2003, o continente africano passou a ter um maior grau de importância dentro da agenda da política externa brasileira. Lula realizou doze visitas à África, além de ter idealizado a Cúpula América do Sul-África e ter sido convidado de honra da Cúpula da União Africana (CERVO; BUENO, 2015). Esse movimento da política externa brasileira em direção ao continente africano é entendido por Maria Regina Soares de Lima, Mônica Hirst e Letícia Pinheiro (2010) como uma “redescoberta da África”, marcando a década atual como a “terceira onda” de interesse do Brasil pelo continente (LIMA et. al., 2010). As duas ondas que a antecederam estariam localizadas nos marcos da Política Externa Independente (PEI) nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), contexto em que ocorreram os primeiros movimentos significativos de aproximação entre o Brasil e o continente africano; e no “pragmatismo ecumênico e responsável” de Ernesto Geisel (1974-1979), quando o Brasil empreendeu uma política de condenação ao colonialismo

português da África lusófona, apoiando e reconhecendo as independências de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.

O relacionamento do Brasil com a região é tido como um componente essencial da estratégia Sul-Sul brasileira, “reforçado pelo discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do país em sua condição de país em desenvolvimento” (LIMA et. al., 2010, p. 10). As autoras destacam a cooperação técnica, promovida especialmente pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e por diversos ministérios, como o principal vetor das relações afro-brasileiras no período. Tal cooperação se deu em diversas áreas, dentre as quais podem-se destacar a alimentação, a saúde e a construção civil.

4. A diplomacia do Etanol e a geoeconomia brasileira nos países da UEMOA

O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de biocombustíveis, dentre os quais destaca-se o etanol, um dos principais combustíveis automotivos em uso no país. O etanol é produzido a partir da destilação da cana-de-açúcar, matéria-prima abundante em território brasileiro, o que confere ao país uma grande vantagem comparativa na sua produção e exportação. A partir dessa vantagem, o Brasil foi construindo um papel de liderança na promoção dos biocombustíveis e, sobretudo, do etanol em todo o mundo, iniciativa que ficou conhecida como a “diplomacia do etanol” ou “diplomacia dos biocombustíveis” (DALGAARD, 2017), assim consolidando a promoção dos biocombustíveis como um componente de sua estratégia de política externa.

O etanol passou a ocupar a matriz energética brasileira de maneira mais expressiva com a criação do Programa Nacional do Álcool (ProÁlcool), em 1975,

durante o governo de Ernesto Geisel. Com a crise internacional do petróleo decorrente do embargo aos países ocidentais imposto pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em meados da década de 70, o governo brasileiro passou a incentivar a substituição em larga escala dos combustíveis derivados do petróleo por novas fontes de energia, como parte de uma estratégia para a garantia da segurança energética do país, cujos níveis de demanda por energia aumentavam significativamente devido à industrialização nacional. Ao longo das décadas de 80, 90 e 2000, a produção de etanol no Brasil passou por um processo de modernização tecnológica e científica que permitiu que a exportação dos meios de produção do etanol se tornasse rentável, culminando no surgimento da diplomacia do etanol.

Durante o governo Lula (2003-2010), o Brasil teve como um dos seus objetivos de política externa a criação e desenvolvimento de um mercado internacional para o etanol, com a intenção de transformá-lo efetivamente em um *commodity* internacional (DALGAARD, 2017). A promoção dos biocombustíveis foi um tema prioritário da agenda de política externa do governo Lula. Em meio a uma conversa com George W. Bush durante uma visita oficial do então presidente norte-americano a Brasília, em 2005, na qual Lula contava a Bush sobre o crescimento da produção de etanol e da sua importância na matriz de combustíveis do país, o ex-presidente disse estar “obcecado com biocombustíveis” (YERGIN, 2011, p. 1246).

Pode ser observada a presença de dois componentes – um econômico e um político – nos quais se fundamentam a estratégia de promoção global dos biocombustíveis promovida pelo Brasil (DALGAARD, 2017). Enquanto o interesse econômico se observa na possibilidade de abertura de novos mercados para o etanol brasileiro, o que causaria mudanças positivas no balanço de comércio nacional; o interesse político se materializa como parte da estratégia de soft power que compõe as linhas gerais da política externa do governo Lula

de fortalecer o papel do Brasil como “líder emergente do Sul global”.

A vontade política de desenvolver esse papel de liderança desenvolvimentista justifica a escolha brasileira pela África como “laboratório” da experiência da diplomacia do etanol (AFIONIS et. al., 2016). Não podem ser ignorados fatores como características climáticas e geográficas que favorecem a produção de cana-de-açúcar em território africano, porém é importante notar que os interesses econômicos e políticos brasileiros no continente africano foram parte importante da estratégia de inserção internacional do país no período em destaque.

Em 2011, o BNDES abriu chamada pública para a realização de um estudo de viabilidade de produção de biocombustíveis nos países da UEMOA. No ano seguinte, o consórcio BAIN-MMSO — formado pela consultoria Bain Brasil Ltda. e o escritório Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados — foi selecionado para o projeto, para o qual foi aprovado um financiamento de R\$ 6,5 milhões. O banco justificou o estudo através da possibilidade de “oportunidades de negócios para empresas brasileiras exportadoras de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, além de contribuir para o fortalecimento da oferta mundial de etanol” (BNDES, 2012), em consonância com o objetivo brasileiro de consolidar a “commoditização” do biocombustível derivado da cana-de-açúcar.

5. Considerações finais

Admitimos que houve razões internas que também podem explicar o arrefecimento da Diplomacia do Etanol – como a mudança de orientação da política externa brasileira no governo Dilma Rousseff, bem como a decisão da ex-presidenta de privilegiar a exploração do pré-sal, inclusive com manipulação de preços.

Contudo, não nos parece ilógico inferir que, se ou quando essa política

avançar, o país pode encontrar entraves para a consecução de sua política, sobretudo porque em muitos casos os projetos de produção de etanol em solo são tripartites, envolvendo organizações da Europa e dos Estados Unidos.

O cenário político internacional atual também não nos dá muita perspectiva de incremento das relações brasileiras com outros países em desenvolvimento que não a China (e em menor escala os países do Mercosul). Em consonância com esse panorama, a política externa do atual governo brasileiro parece querer privilegiar as relações com o Norte global, sobretudo com os EUA.

Contribuem também para esse desmonte da Diplomacia do Etanol a condenação de executivos das empresas públicas e privadas envolvidas no processo, que enfrentam, desde 2016 pelo menos, um sério desgaste de suas imagens diante da opinião pública.

Do lado africano, também houve consequências negativas com os desdobramentos da Operação Lava Jato: contratos do BNDES com os governos de Angola e Moçambique foram paralisados, o escritório do Banco na África do Sul foi fechado e mais uma vez as burocracias estatais africanas foram tachadas pela mídia e opinião pública como fonte de corrupção, o que contribuiu para a saída do ex-presidente Jacob Zuma com altos índices de rejeição. Inclusive, a nosso ver, a análise dos efeitos da Lava Jato em solo africano apresenta-se como importante agenda de pesquisa.

Nosso argumento é, em última instância, por um exame mais detalhado do papel da moeda na economia internacional contemporânea, sobretudo quando esta é utilizada como ferramenta restritora de acesso ao financiamento para o desenvolvimento.

6. Referências bibliográficas

AFIONIS, Stavros; BUCKERIDGE, Marcos S.; FAVRETTO, Nicola; STRINGER, Lindsay C.; TOMEI, Julia. Unpacking Brazil's Leadership in the Global Biofuels Arena: Brazilian Ethanol Diplomacy in Africa. In: *Global Environmental Politics*, vol. 16, n. 3, agosto de 2016.

ALISSON, Elton. “África é crucial para o Brasil exercer liderança em biocombustíveis, aponta estudo”. <<http://agencia.fapesp.br/frica-e-crucial-para-o-brasil-exercer-lideranca-em-biocombustiveis-aponta-estudo/24595/>>

Acessado em 26 abr. 2019

BNDES. BNDES aprova R\$ 6,5 mi para estudo sobre viabilidade de biocombustíveis no Oeste Africano, 3 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20120503_africa>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

BOUGHTON, James M. The CFA franc zone: currency union and monetary standard. Fundo Monetário Internacional. Working Paper (WP/91/133), 1991.

CERVO, Amado Luís; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil (5ª edição). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2015.

DALGAARD, Klaus Guimarães. The energy statecraft of Brazil: the rise and fall of Brazil's ethanol diplomacy. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

FERNANDES, Lito N. União econômica e monetária à la africana: o caso da UEMOA. Revista Videre. Dourados, v. 04, n. 07, p. 39-59, jan./jun, 2012.

IDRISSA, Abdourahamane. Divided Commitment: UEMOA, the Franc Zone, and ECOWAS. Global Economic Governance Programme Working Paper 2013/77, Universidade de Oxford.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. In: Análise de Conjuntura OPISA, n. 12, 2010.

OLIVIER, Amon K. G. Ortodoxia e Heterodoxia econômicas: o caso da União

Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Brasília, 2014.

PEREIRA, João M. Direito Comunitário Material e Integração Sub-Regional: Contributo para o Estudo das Mutações no Processo de Integração Económica e Monetária na África Ocidental. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RODNEY, Walter. Como a Europa subdesenvolveu a África. Ed. Seara Nova, 1975.

VANINI, Felipe. “Fim do sonho doce do etanol brasileiro”. El país. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/10/economia/1386635197_164006.htm>. Acessado em 26 abr. 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. In: Contexto Internacional, vol. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

YERGIN, Daniel. The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World. New York: The Penguin Press, 2011.

GUERRA, DÍVIDA PÚBLICA E INVESTIMENTO**As bases da construção de uma potência naval e financeira na Inglaterra
do final do século XVII⁵⁸⁴***Igor Candido de Oliveira⁵⁸⁵***Resumo**

Após a derrota para a França (potência naval dominante da época) na batalha de Beachy Head em 1690, a Inglaterra se viu obrigada a encontrar uma forma de financiar a construção de uma marinha mais poderosa que a do Estado inimigo. Com receitas públicas escassas e indisponibilidade de crédito, o governo inglês criou um sistema de financiamento que foi o catalisador de sua ascensão como potência global. O mercado de títulos da dívida pública possibilitou a arrecadação dos recursos necessários para reconstruir a marinha com rapidez inédita junto a credores que podiam obter ganhos com juros ou revender os títulos, a criação do Banco da Inglaterra em 1694 foi um motor revolucionário de multiplicação nacional da riqueza financeira. O massivo esforço industrial e os investimentos necessários para a construção da nova frota alavancaram o desenvolvimento da economia inglesa, ampliando o estabelecimento de siderúrgicas, transformando a agricultura e estabelecendo as bases industriais da potência mundial dominante do final do século XVIII.

Este artigo constrói uma abordagem baseada em uma tradição analítica que perpassa os trabalhos de Norbert Elias, Charles Tilly, José Luís Fiori e Ernani Torres Filho, dentre outros, para interpretar a interdependência entre os monopólios do poder, da tributação, e o endividamento público, e o papel desse triplo pilar na gênese do Estado moderno capitalista e na estrutura do sistema interestatal. A expansão dos gastos com guerras, a monetização da economia e formação de mercados, a diversificação e institucionalização da tributação, a

⁵⁸⁵ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Bolsista CAPES.

formação de uma burocracia tributária especializada e os conflitos distributivos entre as classes sociais pelo controle do orçamento público são analisados em seu papel histórico e estruturante do Estado Inglês.

Palavras-chave: financiamento da guerra; dívida pública; complexo industrial naval.

1. Introdução

Em 1690 as marinhas aliadas inglesa e holandesa foram derrotadas e parcialmente destruídas pela poderosa esquadra francesa na batalha de Beachy Head, a vencedora passou a controlar temporariamente o canal da Mancha e preparava uma invasão às ilhas britânicas, mas nas batalhas navais de Barfleur, Cherbourg e La Hougue, em 1692, a Inglaterra e Holanda conseguiram levar vantagem sobre a França frustrando seus planos de invasão, a qual passou a adotar uma estratégia militar terrestre ao invés de continuar buscando a superioridade naval, e no mar deu início a uma guerra de corso atacando o comércio marítimo inglês. (LIVERY, 2010)

No ano seguinte, os Ingleses tiveram um revés catastrófico quando uma frota comercial gigantesca com centenas de navios foi atacada pela marinha francesa, causando um enorme prejuízo no valor de cerca de um ano de comércio. A economia inglesa sofreu o impacto desse ocorrido, e o governo se viu em grandes dificuldades para conseguir mais dinheiro para construir novos navios para proteger seu comércio dos corsários, já que o crédito (dívida contratual) disponível ao Rei Guilherme III estava escasso e a capacidade de aumentar a tributação sofria restrições econômicas e políticas. (LIVERY, 2010)

No entanto, em 1694 ocorreu uma inovação financeira revolucionária com a criação do Bank of England, uma instituição financeira que recebeu do Rei o direito de criar dinheiro, controlar as contas nacionais, e o poder de emitir títulos públicos vendidos no mercado de Londres (dívida mobiliária) para financiar as despesas da Coroa na Guerra dos Nove Anos (1688-1697), sendo

a maior parte dessas despesas utilizadas para reconstrução da frota da Royal Navy, com o objetivo de garantir a superioridade marítima inglesa e a segurança da operação de seus navios comerciais. (LAVERY, 2010)

Os mecanismos financeiros e instituições desenvolvidos nesse período alteraram a história da Inglaterra e moldaram os Estados modernos, por isso, neste trabalho abordamos o financiamento da reconstrução da Royal Navy na Guerra dos Nove Anos, onde buscaremos responder como a criação do Bank of England em 1694 e a reconstrução da Royal Navy financiada com a primeira emissão de títulos públicos contribuíram para o estabelecimento da Inglaterra como a principal potência naval, colonial, comercial, financeira e industrial no final do século XVIII.

Para construção da resposta deste problema nossas referências bibliográficas serão autores clássicos e contemporâneos, passando pela questão do papel das finanças, do endividamento público e da guerra na formação dos Estado modernos em Elias (1939) e Tilly (1992), Fiori (2014) e Torres (2017), a história do Bank of England em Martin (2014), o poder das inovações no financiamento da guerra em Lavery (2010) e Lacey (2015), e da geopolítica do poder marítimo em Mahan (1890), que sustentam nossa narrativa que interpreta esse tema sob a perspectiva da Economia Política Internacional.

Ao final concluiremos que o domínio naval inglês e sua capacidade de comandar os oceanos conquistados após a revolução financeira garantiu sua ascensão como império global, e que isso foi possibilitado por um processo cíclico e virtuoso de crédito e investimento que teve efeitos econômicos positivos alavancando a formação de um complexo industrial naval, que implicaram em avanços científicos e progressos tecnológicos, com efeitos dinâmicos que puxaram o desenvolvimento de outros setores produtivos estratégicos que seriam importantes futuramente para a revolução industrial. Sendo este acúmulo de poder e capital, impulsionado pelas inovações financeiras da década de 1690, as bases da consolidação do império colonial britânico e de sua longa ascensão como maior potência comercial, financeira e industrial no final do século XVIII.

2. A gênese do Estado: especialização da administração do poder e da tributação para prática da guerra

Para Norbert Elias, a formação do Estado moderno é fundamentalmente a formação de monopólios. Ao estudar o nascimento das monarquias na Europa, percebeu como a livre-competição entre cavaleiros-guerreiros fez com que eles precisassem vencer seus vizinhos e acumular cada vez mais terras para ampliar seu potencial militar e financeiro, e que sucessivas provas eliminatórias direcionaram um conjunto de forças a um monopólio, configurando uma tendência determinante para moldar o que viria a se transformar no sistema interestatal capitalista.

Na sociedade feudal, a disputa entre os nobres cavaleiros era muito equilibrada, pois eles dispunham de poderes militares e financeiros bastante similares. Esses fatores seriam desequilibrados com o desenvolvimento das técnicas monetárias, tributárias e militares na medida em que os reinados se consolidaram. (ELIAS, 1939, p. 88) No decorrer da competição os cavaleiros mais bem-sucedidos passavam a acumular as terras de seus rivais vizinhos e, conquistando um a um, cresciam em dimensão, absorviam os menores uma vez que passavam a rivalizar com os outros maiores, até chegar a uma disputa final entre os dois grandes territórios resultantes, como no exemplo da contenda entre os Capeto e os Plantageneta, cujo vencedor se estabeleceu como rei soberano dono do monopólio sobre todo o território antes fragmentado em diversos pequenos feudos.

O coração da tese de Elias é que, após a transição da sociedade feudal para a monarquia, a autoridade central detém o monopólio da tributação e do poder militar, que são dois lados interdependentes de um mesmo monopólio, pois um sustenta o outro. E a administração desse monopólio requer o avanço da divisão social das funções, ou seja, a especialização, assim, surge uma máquina complexa e permanente, capaz de controlar com exclusividade o exército e a tributação nos domínios territoriais, e é isso que configura o Estado. (Idem, p. 98) Uma vez que os custos dessa máquina especializada em administrar o monopólio sobem, ela acumula influência e o rei se torna mais dependente dela. (Idem, p. 102)

Ao invés da busca anterior pela destruição dos monopólios, a disputa passa a ser pelo seu controle. Assim, surge endogenamente uma competição controlada e restrita no lugar da anterior livre-competição belicosa. Os nobres guerreiros, antes livres, foram desarmados e amansados nesse processo, e se tornaram subordinados e dependentes, que não tinham mais o poder de guerrear e tributar quem bem entendessem, pois também não eram mais os soberanos de seus territórios. Em contrapartida, passaram a desfrutar de privilégios e a exercer novas funções especializadas na administração do poder, viraram funcionários do rei. “A partir desse momento, os conflitos sociais não dizem mais respeito a eliminação do governo monopolista, mas apenas a questão de quem deve controlá-lo, em que meio seus quadros devem ser recrutados e como devem ser distribuídos os ônus e benefícios do monopólio.” (Idem, p. 98)

Paralelamente, “com o uso cada vez maior da moeda - ela assumiu a forma combinada de centralização dos impostos e de controle de todos os instrumentos que serviam a subjugação física.” (Idem, p. 135) A evolução para uma economia monetária possibilitou maior expansão territorial dos domínios, algo que na economia de trocas feudal era inviável, pelo simples fato de que o uso da moeda, ou seja, a portabilidade da dívida possibilitou que as trocas comerciais ganhassem mobilidade em territórios amplos. O uso da moeda também facilitou a premiação do serviço com um pagamento único de um salário. (Idem, p. 188) A forma dominante de propriedade passou a ser a moeda, e não mais a terra, e a arrecadação ficou muito mais viável quando a moeda deixou de ser um objeto raro (Idem, p. 142), tornando os órgãos centrais mais estáveis e facilitando a centralização dos pagamentos. (Idem, p. 188)

A ascensão das classes burguesas profissionais se deu nesse alargamento dos territórios econômicos com livre-competição por oportunidades, e a burguesia se tornou uma parte interessada no conflito distributivo, buscando uma nova distribuição dos ônus e benefícios dos monopólios existentes. (Idem, p. 105) Ao mesmo tempo em que a nobreza passou a gozar de segurança e privilégios, a burguesia arcava com a tributação crescente e aumentava sua demanda pela segurança dos burgos, das rotas comerciais e de seus investimentos.

Com a institucionalização dos monopólios, que passaram gradualmente de privados a públicos, e a centralização dos meios de violência física e tributação, a função da autoridade central passou a ser vista como um cargo a ser exercido pelo rei, não mais sua propriedade. Nenhum rei absolutista precisaria afirmar em sua defesa que “o Estado sou eu” se não tivesse se aprofundado crescentemente o entendimento comum de que o Estado se tornou uma esfera separada da figura individual do monarca. O Estado não era mais uma só pessoa.

Mesmo tendo eliminado seus concorrentes armados, com todo o poder que a centralização proporcionou, e apesar de alguns refluxos centrífugos como disputas intrafamiliares por poder e territórios, a tributação do soberano sobre seu reino não foi um processo fácil e estável, encontrou resistências e teve altos e baixos, mas se consolidou na medida em que as ameaças externas se definiam e se tornavam permanentes.

O impacto dos tributos era frequentemente destrutivo para os contribuintes, entretanto, os soberanos muitas vezes eram pressionados pela ameaça iminente de serem eliminados em guerra por seus vizinhos, assim, recorriam com certa frequência à tributação além do que a sociedade era capaz de suportar. Não havia controle bem definido das finanças e de qual era o limite da tributação.

Anteriormente, no período feudal, os tributos eram extraordinários, e os reis viviam da renda das suas terras. Tradicionalmente, quando casavam uma filha, armavam um filho cavaleiro, ou quando se exigia resgate para libertá-lo prisioneiro de guerra, os senhores feudais cobravam tributos (*aides feudales*). Não era costume exigi-los em outras ocasiões além dessas, por isso, quando os reis passaram a impor tributos sem precedentes com finalidades diferentes dessas, frequentemente considerava-se essa tributação tão ilegítima quanto uma pilhagem ou extorsão. (Idem, p. 173)

Com o aumento da escala dos conflitos militares, os reis necessitavam formar grandes exércitos. Os burgueses chamados à guerra começaram a pagar para não ter que lutar, e os reis contratavam guerreiros para as batalhas, dando

início a um lucrativo mercado de guerreiros mercenários. Para cada campanha o rei exigia que os burgos enviassem um determinado número de homens, ou um pagamento correspondente (Idem, p. 173). No aspecto financeiro as guerras dos reis também ganharam uma nova escala, ficaram cada vez mais caras, e a necessidade de financiamento da guerra era crescente. Os impostos eram experimentais e considerados como uma ajuda temporária da sociedade para a condução da guerra (Idem, p. 177).

Na França do final do século XIII diversas iniciativas tributárias foram testadas, como o imposto sobre o comércio cobrado do vendedor e do comprador, empréstimos compulsórios tomados dos burgueses ricos, imposto direto para custeios de guerra, imposto indireto (alíquota sobre cada venda) para equipar a marinha de guerra, dentre outros. Tais iniciativas geraram grandes tensões, mas os burgueses “estavam interessados demais na expulsão dos ingleses para poderem recusar dinheiro ao rei.” (Idem, p. 177)

A vinculação da receita com a despesa não era necessariamente respeitada e, quando além do tributo extorsivo, o rei perdia a guerra, as tensões frequentemente explodiam com reações violentas. No entanto, os impostos ocasionais e extraordinários se tornaram permanentes após a Guerra dos 100 anos. (Idem, p.176) A tributação era uma ferramenta de uso imediato que acabou se tornando uma instituição de forma não planejada nem deliberada. Em meados do século XIV, acelerou-se a transformação da ajuda extraordinária em tributos regulares, e formou-se uma burocracia tributária especializada (*Chambre des Aides*), substituindo a função que era exercida por generais na sua origem.

As tensões sociais geradas pela tributação foram reveladoras, pois abriram a Caixa de Pandora do conflito distributivo entre as classes sociais, expondo a diferença de interesses e de força de cada uma delas, ao mesmo tempo, que evidenciou as relações de dependência entre elas e o equilíbrio de poderes vigente nessa sociedade.

[...] com muita rapidez, a insurreição voltou-se contra os próprios moradores ricos das cidades. Transformou-se, em parte, numa luta pelo governo urbano entre o patriciado burguês governante e os estratos médio e inferior, que exigiam seu quinhão nos cargos públicos, da

mesma maneira que os notáveis urbanos exigiam o seu na esfera mais ampla do governo do país. O estrato urbano superior fugia ou se defendia e de modo geral era salvo, nesse estágio da luta, pela chegada das tropas reais. (Idem, p. 180)

A contraofensiva do rei impunha a pena de morte às lideranças revoltosas que se recusavam a pagar impostos e pesadas multas aos participantes, também resultou em aumento da presença militar e das fortificações nas cidades, e maior controle da administração direta (prefeitos e chefes de guilda). Ao fim, a desunião entre as próprias classes urbanas beneficiou o soberano e a centralização.

“Em 1436, o rei declarou que a nação aprovara as *aides* por período ilimitado e que fora solicitado a não convocar, no futuro, os estados para decidir sobre impostos. Os custos da viagem para as assembleias dos estados, disse, impunham um fardo pesado demais ao povo.” (Idem, p. 182) A burguesia entrou em crescente conflito com a nobreza, que considerava desnecessária e sem função, disputando cargos cada vez mais altos na administração do Estado. Exigia a redistribuição do ônus fiscal e queria o fim dos privilégios dos nobres como as isenções fiscais e as diversas posições cativas na corte. (Idem, p. 190)

Para encerrar, o ponto de virada entre as duas fases do monopólio completo que Elias separa, foi o poder de incidir sobre a distribuição da receita orçamentária conquistado pela alta burguesia em nome de um “interesse comum”, que resultou posteriormente na separação das receitas e das despesas públicas (do Estado) e privadas (do Rei), e maior poder de controle do parlamento sobre a administração do monopólio fiscal e da receita tributária. Grosso modo, o rei perdeu o poder arbitrário de decidir sozinho o que fazer com o dinheiro público, o orçamento virou uma espécie de concessão compartilhada e em constante disputa entre ele e a burguesia.

Mesmo que sua análise se aprofunde mais especificamente no caso da monarquia francesa, Elias formula um modelo no campo da dinâmica das relações que evidencia a ordem e as estruturas, destacando as regularidades imanentes aos relacionamentos sociais e decifrando as “leis gerais” da formação do monopólio. “[...] sua dinâmica irresistível, suas regularidades estruturais, o

caráter de seu processo e de seu desenvolvimento, é esse o segredo da sociogênese e da dinâmica das relações”. (Idem, p. 140)

3. O crédito: como os Estados fizeram as guerras, e vice-versa

Em “Coerção, Capital e Estados Europeus” publicado em 1990, Charles Tilly avançou basicamente do ponto onde Norbert Elias parou em “O Processo Civilizador”. Ao colocar um terceiro pilar estruturante na formação do Estado, Tilly complementa a abordagem de Elias. Além do monopólio militar e do monopólio da tributação, o crédito era a parte que faltava para compreender a gênese do Estado moderno capitalista na Europa. É a dívida do soberano que, segundo ele, ligou os dois monopólios anteriores. (TILLY, 1992, p. 145)

Acertadamente, Tilly percebeu que o endividamento do Estado para fazer a guerra foi o que gerou um dos principais propulsores do capitalismo. Sua obra apresenta números que mostram como a guerra foi uma constante em praticamente todo o período entre os séculos X e XX, e os orçamentos comprovam que esta era a principal atividade dos Estados europeus, com a qual tinham que se preocupar com os custos de preparação, execução e reparação. O Estado foi construído e moldado pela guerra.

Antes do século XV os Estados ainda não tinham um orçamento nacional, a tributação e as dívidas ainda eram ligadas diretamente ao governante, tendo caráter privado. No século XVI as despesas com guerras explodiram e os reis ampliaram suas receitas tributando ou trocando as receitas tributárias futuras por crédito de banqueiros. (Idem, p. 131) Eles também podiam contrair empréstimos de outras maneiras: atrasando pagamentos aos credores, vendendo cargos no governo, e fazendo empréstimos compulsórios. (Idem, p. 145)

Ao final do século XVII todos os Estados europeus já apresentavam estruturas orçamentárias parecidas, com caráter público e nacional, e com tributação e endividamento crescentes por conta das guerras. (Idem, p. 132) O crédito permitiu ao governante descombinar suas despesas e receitas. Como as despesas de guerra eram temporárias e ocorriam em ondas, e as receitas reais

e potenciais do Estado eram sucessivas e tinham pouca oscilação de um ano para outro, com a entrada de recursos provenientes do crédito, as despesas podiam ser feitas antes da entrada das receitas.

Olhando menos que Elias para as novas funções da nobreza, Tilly liga a nova estrutura duradoura do Estado mais diretamente às forças armadas e às suas necessidades, que induziram a criação de organismos complementares como os tesouros, tribunais, administrações regionais, assembleias públicas, estruturas de abastecimento, recrutamento e arrecadação de impostos. (Idem, p. 127 e 132) Por exemplo, o “principal organismo de arrecadação de impostos da monarquia prussiana recebeu o nome de Comissariado Geral da Guerra.” (Idem, p. 127)

Fica evidente, portanto, o papel da coerção na geração da receita. Frequentemente os governantes precisavam usar a força para conseguir os recursos de que precisavam, fossem homens, materiais ou os pagamentos correspondentes em dinheiro. “os governantes se assemelhavam a vendedores de proteção: em troca de um valor, ofereciam proteção contra os danos que eles próprios de outro modo infligiriam, ou pelo menos permitiriam que fossem infligidos.” (Idem, p. 132) Além disso, para Tilly a moeda era central para o funcionamento cíclico dessa máquina coercitiva, pois se arrecadava imposto em dinheiro, pagava-se em dinheiro o serviço de coerção, e assim, empregavam-se mais facilmente os meios de coerção na arrecadação de impostos. (Idem, p. 143) Ele afirma que “qualquer tributação imposta é ineficiente, claramente injusta e bastante passível de suscitar resistência.” (p. 143), no entanto, pesava bastante a favor do soberano coletar impostos “junto às populações locais que se sentem bastante incomodadas com as tropas em sua vizinhança” (Idem, p. 145)

Por outro lado, o aumento da monetização permitiu que a arrecadação se transformasse em um exercício menos coercitivo e mais fiscalizatório, diminuindo os custos financeiros e sociais e aumentando sua eficiência. Ao invés do uso da força, a capacidade de calcular, estimar, cobrar e fiscalizar permanentemente favoreceu a formação de profissionais especializados no fisco, aumentando a separação organizacional entre as atividades fiscais e militares. (Idem, p. 148) O desenvolvimento de sistemas tributários com maior

complexidade de tipos de impostos, diretos e indiretos, sobre a renda, propriedade, estoques ou fluxos comerciais e circulação de bens e serviços, por exemplo, ampliou a liberdade de ação e flexibilidade da arrecadação. Além da fiscalização, a construção da legislação tributária específica definindo os crimes e sanções correspondentes, contribuiu ao combate à sonegação, evasão e contrabando. E a definição e controle das fronteiras dos Estados possibilitaram a cobrança de taxas alfandegárias, substituindo os pedágios cobrados em estradas, portos e rotas comerciais estratégicos nos séculos anteriores. (Idem, p. 148)

Mesmo concentrando os poderes necessários para obter os recursos, os soberanos precisavam ter em seus territórios a geração de excedentes e a acumulação de capitais necessárias para lhes proporcionar a disponibilidade desses recursos. Nos Estados europeus essa disponibilidade era desigual, sendo que aqueles que tinham uma economia mais monetizada, plena atividade capitalista e crédito disponível, tinham maior facilidade e rapidez para transformar os recursos em meios de guerra, levando uma vantagem extraordinária sobre seus adversários. (Idem, p. 146)

No século XVIII as guerras tiveram suas escalas expandidas e viraram um negócio muito lucrativo. Com o crescimento das tropas, seu sustento e abastecimento se tornaram um problema logístico e produtivo, além de financeiro. Os Estados começaram a se preocupar em produzir diretamente seus meios de guerra (Idem, p. 143), e criou-se um mercado paralelo rentável de aprovisionamento material. (Idem, p. 139) Outro mercado que se generalizou foi o de soldados (palavra cuja origem significa “aquele que luta por pagamento”) (Idem, p. 141), por isso, conseguir contrair empréstimos para o pagamento de mercenários virou fator decisivo para o êxito militar (Idem, p. 146) O dinheiro se tornou a arma mais importante da guerra. (Idem, p. 143) “A partir do século XV, os estados europeus inclinaram-se decididamente para a criação de forças pagas, mantidas pelos empréstimos e impostos.” (Idem, p. 143)

Contudo, além do mercado de soldados e de materiais, o mercado que viria a revolucionar a guerra definitivamente foi o mercado de dinheiro, ou seja, o crédito. Os empréstimos de curto prazo eram uma solução rápida, mas que

dependia muito da presença de capitalistas e de o soberano ter conquistado credibilidade pagando suas dívidas anteriores. Fez-se, então, cada vez mais presente a figura do capitalista como um ator com poder suficiente para alterar o resultado de uma guerra e influenciar o sucesso ou fracasso de um governante. O bom relacionamento entre o monarca e os capitalistas passou a ser determinante, se o primeiro alcançava o êxito, e os segundos, o lucro, formava-se um casamento perfeito e duradouro.

Estes servem aos estados, quando tem vontade de fazê-lo, como emprestadores, mobilizadores de empréstimos e administradores ou mesmo cobradores de rendas para pagar os empréstimos. Algumas vezes os capitalistas europeus reuniram todas essas atividades na figura bastante odiada do arrendatário de impostos, que adiantava dinheiro ao estado em troca de impostos que ele mesmo cobrava com a autoridade e a força militar do estado e dos quais separava um belo quinhão para si como pagamento de seu crédito, do risco e do trabalho. Todavia, muitas vezes os capitalistas eram os principais organizadores e depositários da dívida pública. A sua atividade favorecia igualmente a monetização da economia de um estado. (Idem, p. 145)

Os capitalistas, originários da burguesia comercial, eram aqueles que viviam nos burgos, ou seja, nas cidades. Por isso, era imprescindível ao governante ter cidades em seus territórios, quanto maior o número, tamanho e importância comercial delas, melhor era sua disponibilidade para recolher tributos e tomar empréstimos. Caso não contasse com as cidades, ele teria que extorquir os recursos de sua população rural geralmente enfraquecida financeiramente, ou recorrer a banqueiros estrangeiros pagando juros mais caros. As cidades também tinham potenciais que eram aproveitados militarmente como as milícias urbanas e frotas de navios comerciais. (Idem, p. 146)

Como Tilly demonstra, os soberanos perceberam que o endividamento externo seria um fator de vulnerabilidade com possíveis consequências restritivas, por isso priorizaram solucionar internamente sua necessidade de crédito quando podiam.

Os empréstimos a longa distância tornavam os monarcas devedores de estrangeiros a quem não era fácil controlar, mas dava-lhes condições de não reconhecer as dívidas, o que produzia efeitos menos catastróficos sobre as economias locais. No final, as desvantagens superaram as vantagens, e os monarcas preferiram recorrer a empréstimos domésticos. Evidentemente, os que podiam tomar empréstimos no país eram sobretudo aqueles cujos estados compreendiam importantes zonas de empresa capitalista. (Idem, p. 147)

No início do século XVII, por exemplo, a França trocou o crédito estrangeiro pelo nacional, mas no fim das contas optou pela cobrança forçada de impostos. Apesar do risco frequente de insolvência seu poder fiscal se consolidou e se tornou uma grande vantagem nas guerras que ela viria a travar. (Idem, p. 147)

Já na Holanda, em meados do século XVI surgiu um sistema sofisticado de endividamento público nacional por emissão de títulos cuja organização revolucionou o financiamento das despesas do Estado, e foi decisiva para a vitória na guerra contra a Espanha. Os banqueiros holandeses eram abundantes, tinham reconhecida competência e gozavam de maior independência. O fim da guerra e a desmobilização militar não resultaram na redução significativa da tributação, as receitas foram automaticamente absorvidas por outros investimentos públicos e pelo serviço da dívida, o sistema se manteve. Percebendo suas vantagens, os ingleses rapidamente copiaram esse modelo, adotando as técnicas fiscais holandesas, diminuíram a dependência externa de capital e com o passar do tempo superaram a Holanda em tecnologia financeira, poder econômico e poder militar.

4. Quem não sobe cai: Dívida pública no Poder Global

Na abordagem do Poder Global apresentada no livro “História, Estratégia e Desenvolvimento” de José Luis Fiori, nota-se que suas teses estão fundamentadas nos mesmos mecanismos trazidos por Elias e aprofundados por Tilly, criando uma “tradição” analítica que nunca se esquece do poder econômico ao estudar o poder político, e nem o contrário.

A Tese 2 de Fiori, explicitamente fundamentada no trabalho de Norbert Elias, acrescenta que a sedentarização do poder criou territórios e fronteiras mais estáveis, trazendo a necessidade de um fluxo regular de recursos obtidos por meio de pilhagem ou da tributação, sendo esta uma “espécie de ato de poder inaugural, visto que, sem a arrecadação dos tributos, os poderes territoriais não teriam como se sustentar, reproduzir e expandir.” (FIORI, 2014, p. 20). Pode-se dizer que o tributo seria o primeiro indício material do poder relacional. Os tributos geraram impactos no aumento da produção e da produtividade, e contribuíram para o desenvolvimento de inovações tecnológicas que melhoraram a produção de alimentos e o exercício da guerra.

Fiori acumula visão similar aos dois anteriores sobre a importância da cunhagem da moeda pública, do crédito, das pressões competitivas internas e externas, e o processo cíclico de acumulação de recursos e territórios através da guerra para a formação do Estado.

Na Tese 3, Fiori inclui a importância das dívidas para a formação dos Estados-economias nacionais e para o regime de acumulação capitalista, resultantes da necessidade de financiamento da guerra, pois elas “selaram uma relação cada vez mais necessária e estrutural entre os senhores da guerra e os senhores do dinheiro que tinham obtido o poder monopólico de senhoriagem das moedas e dos títulos da dívidas dos mesmos soberanos a quem haviam emprestado seu dinheiro.” (Idem, p. 24)

Ao entrar na questão da capacidade de endividamento, Fiori aprofunda o que Tilly não avançou quanto a desigualdade do sistema interestatal, percebendo que endividar-se é um privilégio das grandes potências que gozam de maior credibilidade internacional e melhores condições de endividamento que os Estados periféricos situados em posições inferiores na hierarquia do poder global. Os títulos emitidos pelos Estados do topo são os preferidos do mercado, resultando numa baixa disponibilidade de crédito para aqueles Estados que não acumulam poder e riqueza internacional, e que se mantêm subalternos, pois não querem ou não podem desafiar a ordem estabelecida. (Idem, p. 42)

Fiori se debruça sobre a história verificando os fatos que confirmam suas teses e conjecturas, passando, por exemplo, pela criação do Banco de Amsterdã em 1609, do Banco da Inglaterra em 1694, a tentativa de John Law de criar na França um banco nacional similar, cujo fracasso fragilizou as finanças francesas, deixando uma capacidade de endividamento restrita que implicou nas derrotas militares do século XVIII e XIX.

Sobre o milagre econômico holandês e sua forma de financiar a guerra, Fiori destaca a criação “de um motor revolucionário de multiplicação nacional da riqueza financeira, alimentado pelos seus títulos da dívida pública de longo prazo negociados na bolsa de valores e transformados na base do sistema de crédito holandês.” (Idem, p. 66) E sobre a Inglaterra, a “fusão revolucionária das instituições financeiras holandesas – que eram mais avançadas – com as finanças inglesas, criando o Banco da Inglaterra e um novo sistema de financiamento da dívida [...]” (Idem, p. 68), que possibilitou a explosão do seu endividamento sem perder credibilidade, tendo crédito com taxas de juros inferiores e melhores condições de pagamento que o resto do mundo. Assim, o sucesso internacional do capitalismo inglês era acompanhado da imposição progressiva da libra como moeda de territórios econômicos supranacionais.

Já sobre os Estados Unidos, Fiori afirma em um artigo que a Guerra Civil Americana

foi a grande responsável pela construção do estado moderno e da economia nacional americana, na medida em que obrigou a nacionalização do exército e a consolidação de uma dívida pública da União, que se transformou no lastro do sistema bancário e financeiro, e que se expandiu e nacionalizou naquele período, ao mesmo tempo em que se montava um novo sistema de tributação capaz de avalizar o endividamento de guerra, exatamente como acontecera no caso das guerras européias, do século XVII e XVIII. E, depois da guerra, durante o período da Reconstrução, os títulos da dívida pública contraída pela União tiveram um papel fundamental no financiamento das ferrovias que atravessaram o território americano, abrindo os caminhos para a expansão dos negócios e das grandes corporações que integraram o mercado nacional americano (FIORI, 2017, p. 9)

Para finalizar, trazendo-nos da origem do Estado de volta para o presente, Fiori nos lembra que “São os títulos da dívida pública dos Estados Unidos que seguem lastreando seu crédito internacional e sustentando o atual sistema monetário internacional.” (FIORI, 2014, p. 43)

5. As três inovações financeiras fundamentais

Seguindo outra perspectiva ao analisar o poder monetário estrutural, Ernani Torres Filho em seu artigo de 2017 apresenta a mesma visão estruturante dos autores apresentados anteriormente a respeito do papel das guerras, das finanças e dívidas que moldaram os sistemas financeiros e monetários internacionais. Contudo, Torres dá mais destaque a interação entre as três inovações institucionais que operaram de forma integrada na gênese desses sistemas e expandiram a flexibilidade e disciplina dos agentes públicos e privados. Ele afirma que a integração dos sistemas nacionais de moeda e crédito ao sistema dominante permitiu a operação global do sistema capitalista, que teve característica internacional desde seu início.

Além da dívida pública, Torres acrescenta que a redução do conteúdo metálico da moeda nacional (*currency debasement*) foi um segundo mecanismo de financiamento bélico frequentemente usado pelos Estados europeus desde o século XIV. (TORRES, p. 6)

A modernização da dívida pública (“*Dutch finance*”), a primeira das inovações, trouxe segurança no retorno dos investidores compradores dos títulos do governo, que se tornaram um ativo atraente para o mercado financeiro. Torres lembra que a nacionalização do endividamento foi importante também para diminuir os riscos com as desvalorizações cambiais que anteriormente afetavam os passivos externos. (Idem, p. 7)

A criação do banco central foi a segunda inovação, que diminuiu incertezas nas finanças e no crédito ao soberano, fundiu a moeda soberana e a moeda privada, e tinha “o monopólio da emissão de papel-moeda com o mesmo valor legal das moedas emitidas pelo rei.” (Idem, p. 9), dirimindo os riscos de falência dos emissores privados e os calotes do emissor real.

A terceira e última inovação foi o desenvolvimento e proteção dos mercados secundários de ativos financeiros (criação do mercado de capitais). A ampliação e aprofundamento do mercado de títulos públicos e privados se deu com a entrada de investidores menores que aumentaram enormemente a capacidade de endividamento dos soberanos, possibilitando a melhora do perfil da dívida e ampliação da liquidez.

Conclusão

A criação do banco central da Inglaterra, o Bank of England, em 1694 possibilitou ao Estado Inglês a emissão e venda de títulos públicos para arrecadar recursos suficientes para pagamento da reconstrução de sua marinha de guerra em um momento em que os recursos eram escassos e a capacidade de expandir a tributação estava restringida, a Royal Navy havia sido superada em tamanho e força pela marinha francesa e fora derrotada por esta na batalha de Beachy Head em 1690 durante a Guerra dos Nove Anos. Tal inovação financeira, aprofundada com a criação de um lucrativo e líquido mercado secundário de títulos públicos possibilitou à Inglaterra expandir suas despesas públicas e os investimentos na Royal Navy, pagando uma taxa de juros relativamente baixa e prolongando os prazos de vencimento de suas dívidas. (LACEY, 2015)

“Eles perceberam que o projeto [...] poderia proporcionar um ótimo acordo monetário. Se eles e os interesses de dinheiro privado que eles representavam concordassem em financiar o rei em termos sobre os quais eles, como diretores do novo banco, teriam uma participação estatutária, então o rei, por sua vez, lhes permitiria uma participação estatutária em sua mais antiga e invejada prerrogativa: a criação de dinheiro e a administração de seu padrão. Para ser concedido o privilégio da emissão de notas pela coroa, que iria ungir as responsabilidades de um banco privado com a autoridade do soberano - isso, eles perceberam, era a Pedra Filosofal do dinheiro. Foi o endosso que poderia liberar dinheiro dos bancos privados de seus limites paroquiais. Eles emprestariam seu crédito ao soberano - ele emprestaria sua autoridade

ao seu banco. O que eles semeariam ao concordar em emprestar, colheriam cem vezes ao serem autorizados a criar dinheiro privado com o endosso do soberano. Daqui em diante, a senhoriagem seria compartilhada.” (MARTIN, 2014, p. 13, tradução e grifo nossos)

A melhoria do perfil de endividamento e os gastos públicos massivos ampliaram a possibilidade de investimentos no complexo industrial naval e nas suas cadeias produtivas, gerando uma forte expansão da demanda agregada em setores como a siderurgia, produção de carvão mineral, carpintaria, produção de cabos e velas de uso náutico, e na produtividade da agricultura, por exemplo. (LAVERY, 2010)

O crescimento desses setores estratégicos e os correspondentes avanços tecnológicos ocorridos nesse período puxados pela forte demanda do Estado por uma nova frota de navios militares modernos, bem equipados e com tripulações bem treinadas e educadas, tiveram um impacto cíclico virtuoso e contribuíram diretamente para seu desenvolvimento econômico, tornando-se a potência militar dominante nos mares e oceanos, e assim, criando as condições fundamentais para que a Inglaterra se tornasse um extenso império colonial ultramarino e a maior potência comercial, financeira e industrial do mundo no final do século XVIII. (LAVERY, 2010) Na perspectiva do poder marítimo, a supremacia dos mares conquistada pela Grã-Bretanha alcançando seu domínio quase total se deveu a suas características governamentais e a uma poderosa frota comercial, além de uma marinha de guerra maior e mais poderosa que a dos adversários. (MAHAN, 1889)

Referências Bibliográficas:

ELIAS, N. (1939), O Processo Civilizador, Vol. 02: Formação do Estado e Civilização, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro. (Cap. 2)

FIORI, J. (2014), História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. Boitempo, Petrópolis.

_____. (2017), O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. Disponível em: <https://dogmaseenigmas.files.wordpress.com/2015/12/fiori.pdf>

LACEY, J. (2015), *Gold, Blood, and Power: Finance and War through the Ages*. United States Army War College Press, Carlisle.

LIVERY, B. (2010), *Empire of The Seas: how the navy forged the modern world*. Naval Institute Press.

MAHAN, A. T. (1889), *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*. Cambridge University Press.

MARTIN, F. (2014), *Money: the unauthorized biography*. Vintage, Londres.

TORRES, E. (2017), *O Poder Monetário Estrutural: Moeda, Finanças e Guerra*. (mimeo)

TILLY, C. (1992), *Coerção, Capital e Estados Europeus 990-1992*. EDUSP, São Paulo. (Cap. 3)

CRIPTOMOEDAS PRIVADAS E MOEDA ESTATAL: REAÇÕES DE BANCOS

CENTRAIS E DE GRANDES BANCOS, REGULAÇÃO

Giuliano C. de Oliveira⁵⁸⁶ / Desiree Pires⁵⁸⁷ / Marcel Artioli⁵⁸⁸ / Carlos
Eduardo Carvalho⁵⁸⁹

Resumo

Bancos centrais e grandes bancos vêm reagindo ao surgimento e à ascensão das criptomoedas privadas por meio da criação de criptomoedas estatais e de sistemas de pagamentos bancários baseados em sistemas distributed ledger technology (DLT), inovações tecnológicas que estão na base das criptomoedas privadas. BCs estudam o lançamento de criptomoedas próprias, que conviveriam com a moeda estatal fiduciária de sua emissão e com o papel-moeda, podendo chegar a substituí-lo inteiramente, além da permissão para a abertura de contas correntes do público diretamente no BC, o que traria desafios originais para a política monetária. Grandes bancos estudam sistemas de liquidação de pagamentos e de validação das transações nos sistemas de reservas dos bancos centrais. A tecnologia de contabilidade distribuída (DLT) tem potencial para modificar intensamente os sistemas de pagamentos e as práticas dos mercados financeiros, mas não há indicações de que as criptomoedas privadas possam abalar a centralidade da moeda estatal fiduciária e do sistema bancário na ordem monetária. Esta hipótese é fortalecida pela análise das iniciativas de Bancos Centrais e de grandes bancos analisadas no artigo. Discutem-se também os novos desafios para a regulação, inclusive porque criptomoedas privadas podem ser utilizadas para lavagem de dinheiro e financiamento do crime organizado.

⁵⁸⁶ Professor do IE/Unicamp, Graduação e Pós-Graduação em Economia, e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP).

⁵⁸⁷ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). Bolsista CAPES-BR pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU).

⁵⁸⁸ Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP).

⁵⁸⁹ Professor da PUC-SP, Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP).

Palavras-chave: Criptomoedas; Blockchain; Tecnologia de Contabilidade Distribuída; Bancos Centrais; Grandes Bancos.

Abstract

Central banks and large banks have been reacting to the emergence and rise of private cryptocurrencies by creating state-owned cryptocurrencies and bank payment systems based on distributed ledger technology (DLT) systems, technological innovations that are at the basis of private cryptocurrencies. Central banks are studying the introduction of their own cryptocurrencies, which would coexist with fiduciary state money and paper money, and could replace them entirely, as well as the permission to open current accounts directly in the Central Bank by the public, with relevant challenges for monetary policy. Large banks are studying payment settlement and transaction validation systems in central bank reserve systems. DLT has potential to intensely modify payment systems and financial market practices, but there is no indication that private cryptocurrencies can unsettle the centrality of fiduciary state currency and of banking system in monetary order. This hypothesis is strengthened even by the initiatives of Central Banks and large banks analyzed in this paper. New challenges for regulation are also discussed, including why private cryptocurrencies can be used for money laundering and organized crime financing.

Keywords: Cryptocurrencies; Blockchain; Distributed Ledger Technology; Central Banks; Large banks.

JEL Code: F50; F33; G00.

1 Introdução

A arquitetura tecnológica conhecida como distributed ledger technology – DLT (ou “livro razão distribuído”, em tradução literal não utilizada em português) promete maior eficiência e segurança nas transações financeiras, em termos de tempo e de custos de transação, com *“dados compartilhados e protegidos a partir de um padrão comum, baixa necessidade de reconciliação e transferência contínua de ativos digitais”* (J.P. Morgan, 2017, p.3, tradução livre), o que torna sistemas baseados em DLT bastante atraentes para o sistema financeiro.

Além de prometer infraestrutura simplificada, ágil e eficiente, a partir de efeitos positivos mais imediatos sobre o backoffice e sobre processos internos dessas instituições, os sistemas DLT, entre os quais o blockchain⁵⁹⁰ é o mais conhecido e mais utilizado até agora, têm o potencial de permitir a transferência de dados em alta velocidade, possibilitando a flexibilidade de liquidação de contratos capaz de viabilizar modelos de precificação e de oferta de serviços inovadores (J.P. Morgan, 2017).

As implicações dessas inovações para o sistema financeiro podem ser extensas e disruptivas, especialmente no conjunto de sistemas de pagamentos, compensação e liquidação, os PCS (*payments, clearing and settlement*).

As possíveis aplicações da tecnologia DLT, e mais especificamente do blockchain, causaram tempestade no setor de serviços financeiros, com capital de risco e investimentos fluindo para as startups de tecnologia. O debate sobre as promessas e limitações do blockchain está em andamento. De um lado, há os entusiastas que dizem que o blockchain é a plataforma tecnológica mais revolucionária a emergir desde a internet. De outro, há os céticos que defendem se tratar de uma tulipa moderna. Mas tem emergido certo consenso de que a tecnologia DLT, dentre as quais o blockchain, representa uma inovação real sobre muitos dos outros sistemas e processos usados nos serviços financeiros e bancários hoje (J.P. Morgan, 2017, p.3, tradução livre).

Para World Economic Forum (2016), a aplicação da tecnologia DLT no sistema financeiro tem o potencial de contribuir para: i) simplificação operacional, ao reduzir ou eliminar esforços manuais envolvidos na reconciliação e resolução de disputas; ii) melhora na eficiência regulatória, ao permitir o monitoramento de atividades financeiras por reguladores e regulados em tempo real; iii) diminuição do risco de contraparte, pois os contratos são codificados e executados por um mecanismo compartilhado e imutável; iv) redução do tempo de liquidação e compensação, por prescindir de agentes encarregados da verificação e da

⁵⁹⁰ O conceito que dá alicerce à tecnologia *blockchain* corresponde ao sistema de marca temporal (*linked timestamping*), no qual os documentos estão encadeados e relacionados, já que o documento na sequência detém informações e a assinatura digital do documento prévio, formando uma série que certifica sua validade (Narayanan *et al.*, 2016).

validação das transações, acelerando o processo como um todo; v) melhora da liquidez e do capital das instituições financeiras, ao permitir o aprimoramento da avaliação de risco dos ativos e da tomada de decisão; e vi) mitigação de fraudes, ao permitir o armazenamento de informações diversas, como procedência e histórico de transações, em uma base de dados única.

Em resumo, os sistemas DLT, incluindo as tecnologias blockchain, têm o potencial de permitir a diminuição do risco das garantias, atribuir viabilidade ao cálculo em tempo real do risco do ativo subjacente e, assim, uma precificação mais acurada dos ativos, possibilitar maior segmentação e posicionamento de produtos e serviços financeiros, propiciar economias de escala e escopo das instituições financeiras bancárias e não-bancárias, viabilizar um sistema mais eficiente de gerenciamento de ativos, entre outros.

Este artigo discute como bancos centrais e grandes bancos internacionais têm reagido ao surgimento das criptomoedas e da DLT, seja utilizando a DLT para aprimorar os sistemas de liquidação de pagamentos, seja desenvolvendo criptomoedas paralelas às moedas estatais que possam conviver com estas e possivelmente substituir o papel-moeda. Para tanto, o artigo divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão, destacando a centralidade da moeda estatal, a reação de grandes bancos internacionais e as iniciativas de bancos centrais, indicando as possíveis vantagens, desvantagens e os desafios à regulação trazidos pela nova tecnologia.

2 A centralidade da moeda estatal no desenvolvimento das nações

A moeda organiza a relação entre os atores econômicos e viabiliza o sistema de trocas indiretas em uma economia capitalista, constituindo, ao mesmo tempo, *“o único critério e propósito quantitativo admissível para a avaliação do enriquecimento privado”*, uma vez que as decisões de alocação da riqueza entre diferentes classes de ativos são orientadas para a valorização a acumulação da riqueza em sua forma mais geral, e *“norma de socialização dos indivíduos privados”*, na medida em que a moeda cumpre o papel de instrumento de validação social do produto do trabalho individual (Belluzzo e Almeida, 2002, p.28); representa um ativo em uma economia capitalista (necessariamente

monetária), na medida em que oferece ao seu detentor o “prêmio de liquidez”, além de cumprir as funções de meio de pagamento e padrão de medidas (Keynes, 1936); e representa um ato de poder do Estado, pois estabelece a unidade de conta e o meio de pagamento que os atores econômicos deverão utilizar para liquidar os débitos na economia, a começar por aqueles existentes em relação ao próprio Estado (Knapp, 1905).

Não por outra razão, a existência de uma ordem monetária é imprescindível para o funcionamento de um sistema de organização social (capitalismo) baseado na divisão social do trabalho, no sistema de trocas indiretas e na orientação permanente das decisões econômicas para a valorização e acumulação da riqueza sob a forma mais geral, qual seja, monetária. Isso porque, nos termos de Belluzzo e Almeida (2002, p.29), a ordem monetária *“disciplina e dá sentido à rivalidade que preside a busca do ganho privado”*. Sem a moeda e suas normas disciplinadoras, a busca incessante pela riqueza tende a lançar as bases para uma guerra generalizada entre os indivíduos.

Uma economia capitalista é, pois, inexoravelmente uma economia de crédito, ou seja, de endividamento. Em uma perspectiva kaleckiana, a expansão do lucro macroeconômico requer o crescimento permanente do investimento, convertendo a economia capitalista em um sistema de balanços inter-relacionados, com uma estrutura financeira subjacente e que se altera ao longo do tempo (Minsky, 1986). A moeda, nesse sistema, é capaz de afetar os motivos e as decisões dos atores econômicos, no que diz respeito à alocação da riqueza entre classes alternativas de ativos, com diferentes graus de liquidez. Por isso, a moeda estatal e, conseqüentemente, a política monetária são muito importantes para o desenvolvimento das nações, pois são capazes de afetar os níveis de produção e emprego (Keynes, 1933; 1936).

Diante da centralidade que a moeda ocupa em uma economia capitalista, ao Estado cabe estabelecer a moeda utilizada para a liquidação dos débitos, assim como as normas para seu uso e aceitação. Ao Estado cabe, portanto, inclusive a imposição da obrigatoriedade da utilização da moeda como meio de pagamento e padrão de preços e dispor da capacidade de emití-la, uma vez que

a gestão da moeda, do crédito e da taxa de juros nesse sistema constitui elemento fundamental de soberania nacional e autonomia da política econômica, ainda que relativa. Os países que abdicam de suas moedas nacionais, dessa forma, abrem mão de sua soberania monetária, tornando-se totalmente subordinados aos rumos da política monetária estabelecidos pelo emissor da moeda que passa a ser utilizada internamente.

Não por outro motivo, como assevera Fiori (1999a, p.7), a experiência do capitalismo mundial na segunda metade do século XX explicita, *“com mais nitidez, o caráter crucial das relações entre os estados, as moedas e o desenvolvimento das nações.”*

Como argumenta Fiori (1999b), a indissociabilidade entre dinheiro e poder dos Estados nacionais não pode ser desconsiderada quando se discute o desenvolvimento das nações e as possibilidades de transformações estruturais das economias. Isso porque as diferentes experiências de desenvolvimento econômico foram fortemente marcadas por essa grande importância assumida pelos Estados nacionais no processo de superação das restrições financeiras existentes para a viabilização desse fenômeno, diante da crescente concentração e centralização do capital.

São, por isso, diversas as experiências exitosas de desenvolvimento econômico em países onde as finanças, organizadas a partir da moeda estatal, nela referenciada e sob o apoio deliberado do Estado nacional, assim como a partir do sistema bancário (regulado pelo Estado), cumpriram papel fundamental nesse sentido⁵⁹¹. Isso, vale salientar, independentemente da discussão a respeito da relação causal entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico⁵⁹².

Para efeito de exemplificação, a respeito do sucesso alemão no desenvolvimento das forças produtivas tipicamente capitalistas entre o último quartel do século XIX e o começo do século XX, afirma Braga (1999, p.200): “A

⁵⁹¹ Ver, por exemplo, Hobson (1894), Gerschenkron (1973), Zysman (1986) e Amsden (2001).

⁵⁹² Ver Levine (1997).

razão para o sucesso desse capitalismo organizado era a articulação entre bancos e indústrias, que lhe ampliava o raio de manobra monetário-financeiro e creditício frente ao padrão-ouro gerido pelos ingleses, e ao qual a Alemanha estava fortemente vinculada [...]”. Sobre o surgimento da grande empresa nos EUA a partir da segunda metade do século XIX, afirma Teixeira (1999, p.158): “A verdadeira natureza do grande capital americano, no entanto, reside no fato de ter-se apoiado na fusão entre o capital industrial e o capital bancário, sob a égide de uma ‘classe financeira geral’, que promoveu a conglomeração e a diversificação de atividades produtivas fundamentais”. A respeito do paradigmático caso japonês de desenvolvimento industrial depois da 2ª GM, fortemente estimulado pela política industrial realizada pelo Estado, afirma Torres-Filho (1999, p.238):

[...] tendo em vista a enorme relevância do crédito bancário corrente para o financiamento industrial de longo prazo, o governo, através do Banco do Japão (BoJ), ajustou sua política monetária de forma a subordiná-la aos interesses do crescimento industrial. O Boj garantiu, durante todo o tempo, um nível de liquidez compatível com a necessidade de expansão das operações dos grandes bancos comerciais e da economia como um todo. Em meados da década de 60, mais de 60% das operações ativas do banco central eram formadas por créditos ao setor privado, uma posição única entre os bancos centrais dos principais países desenvolvidos.

É importante mencionar os casos mais recentes da Coreia do Sul e da China, duas experiências que revelam uma atuação bastante contundente do Estado nacional no que tange à viabilização de mecanismos internos de financiamento a partir de políticas monetário-financeira e creditícia altamente dinâmicas⁵⁹³.

Essas estratégias de desenvolvimento foram possíveis, especialmente do ponto de vista da constituição de mecanismos internos para o financiamento das empresas, em razão da soberania monetária desses países, vale dizer, em função da capacidade de emissão da moeda nacional e da garantia do exercício de suas funções por parte do Estado nacional. Tem-se, pois, que as finanças importam, no sentido de que são capazes de afetar os níveis de produção e emprego, e a política monetária representa um dos principais instrumentos de

⁵⁹³ Sobre o caso da Coreia do Sul, ver Coutinho (1999) e Aldrighi (1997). Sobre a experiência da China, por sua vez, ver Medeiros (1999), Mendonça (2015) e Deos (2015).

política econômica, tendo cumprido função bastante relevante nas diferentes experiências de transformações estruturais que ocorreram em diversos países do mundo desde o século XIX, ainda que em uma menor parte do globo.

Esse é um ponto particularmente importante, pois revela a existência de um sistema monetário, nacional e internacional, hierarquizado. No âmbito nacional, a hierarquia se dá entre a moeda estatal, contemporaneamente fiduciária, e a moeda bancária, também chamada de escritural. Outras formas de moeda, por seu turno, ocupam a base dos sistemas monetários nacionais. Já no plano internacional, a hierarquia se dá entre o dólar, que ocupa posição central nesse sistema, as demais moedas dos países desenvolvidos, destacadamente euro, iene, libra, franco suíço e, mais recentemente, o renminbi, e as moedas dos países que integram a periferia do sistema econômico global, as denominadas moedas não-conversíveis⁵⁹⁴. Tais hierarquias, evidentemente, ao mesmo tempo, refletem e reforçam a hierarquização dos próprios Estados nacionais historicamente, como sugere Fiori (1999b, p.54).

Isso alça, pois, o poder das armas e do dinheiro à condição fundamental para o desenvolvimento das nações. Não por outra razão, do ponto de vista das relações internacionais, a organização de um sistema monetário a partir de moedas nacionais faz com que o país emissor da divisa-chave possua “privilégios exorbitantes”, eliminando sua restrição externa ao crescimento (Medeiros e Serrano, 1999). Além de dispor de controle sobre o crédito e os investimentos internamente, o país hegemônico detém as rédeas do sistema monetário-financeiro internacional. Por isso, afirma Fiori (1999b, p.63): *“A própria desigualdade de força e riqueza é que move o sistema, em última instância, a favor dos ‘territórios econômicos’ que lograram associar o poder das armas ao poder do capital financeiro, mantendo assim o seu controle interno do crédito e dos investimentos.”*

A elevada e crescente mobilidade internacional dos fluxos de capital verificada depois do colapso do sistema de Bretton Woods concorreu para magnificar os “privilégios exorbitantes” dos EUA (país emissor da divisa-chave),

⁵⁹⁴ Sobre a hierarquia monetária, Prates (2005) e De Conti, Prates e Plihon (2013).

reduzindo substancialmente o grau de autonomia de política econômica de todos os demais países do mundo, especialmente da periferia (Belluzzo, 1999; Coutinho e Belluzzo, 1998). Não obstante, apenas poucos países do mundo decidiram ou foram forçados a abdicar de sua soberania monetária, ou seja, da moeda estatal fiduciária, pelo simples fato de que a história revela que a política monetária e o sistema bancário organizado a partir da moeda estatal contribuíram de forma importante para o desenvolvimento das nações, especialmente quando administrados de forma articulada com os demais instrumentos de política econômica e demais políticas públicas.

Por isso, a ordem monetária contemporânea está baseada na moeda estatal fiduciária e no sistema bancário organizado a partir dela e regulado pelo Banco Central, uma vez que isso permite ao Estado administrar a moeda, o crédito e a taxa de juros, ainda que, como frisado, sob crescentes estrangimentos impostos pelos mercados. Do ponto de vista do sistema monetário internacional, a posse da moeda estatal que assume a condição de divisa-chave do sistema pelo país hegemônico cumpre a função de instrumento de poder, a partir de uma relação simbiótica entre poder e dinheiro. Segundo Fiori (1999b, p.74):

Tudo ocorre como se, progressivamente iniciando no padrão-ouro e passando pelo sistema monetário inaugurado em Bretton Woods e sobretudo depois de 1991, o poder político e militar tenha se transformado no verdadeiro avalista do valor do dinheiro, e o inverso também se explicita, pois o dinheiro passa a assumir, de maneira mais transparente, o seu papel como instrumento do poder, indo dos antigos Príncipes às novas potências que governam o mundo.

É nessa perspectiva que a discussão das chamadas criptomoedas é realizada neste artigo, vale dizer, mediante o reconhecimento da centralidade ocupada pela moeda estatal fiduciária e do sistema bancário, organizado a partir dela e regulado pela autoridade monetária, na ordem monetária contemporânea. Ou seja, a partir do reconhecimento da importância dos Estados e das moedas (estatais) no desenvolvimento das nações.

3 Central Bank Digital Currencies: as criptomoedas dos BCs

As Central Bank Digital Currencies (CBDC), assim designadas pelo Bank of International Settlements (BIS) em 2018 para as moedas digitais dos bancos

centrais, correspondem a uma entre outras designações utilizadas nos debates e projetos em andamento, tais como Central Bank Digital Money, Central Bank Electronic Money e Central Bank Cryptocurrencies⁵⁹⁵. Adota-se aqui o CBDC do BIS (2018), inclusive porque enfatiza o aspecto de um meio de pagamento em poder do público, assemelhada ao *currency* tradicional, papel-moeda ou moeda metálica, embora esta não seja a única versão em estudos, como discutido adiante.

Conforme Bech e Garratt (2017), uma CBDC pode ser entendida como uma moeda eletrônica emitida por um banco central, que pode ser transacionada de modo descentralizado (P2P)⁵⁹⁶, prescindindo de uma autoridade central compensadora de pagamentos. Essa iniciativa inovadora poderia ter implicações tanto no âmbito do varejo como no setor de atacado do sistema monetário e financeiro internacional. Diferentemente das criptomoedas privadas, como o BTC, essas moedas digitais estariam sob a responsabilidade da autoridade monetária fundada no poder do Estado, seriam uma forma de moeda estatal, ou a única forma de moeda estatal.

As motivações para a criação de criptomoedas por alguns bancos centrais são várias. Um ponto óbvio é a preocupação de acompanhar as inovações tecnológicas que permitiram a formação e a utilização das criptomoedas privadas pelo público, mesmo que este uso seja ainda restrito; além da possibilidade de aprimorar e reduzir custos e os riscos dos sistemas de pagamentos e de transferências de valores pelo sistema bancário. Há preocupações mais específicas, como o declínio da demanda por papel-moeda em diversos países. E também alternativas que seriam impensáveis sem os sistemas DLT: oferecer ao público contas diretamente no passivo do próprio BC, que poderiam ser usadas entre agentes privados sem intermediação de bancos,

⁵⁹⁵ Há, também, o e-krona sueco e o FedCoin nos Estados Unidos. O projeto FedCoin, contudo, foi recentemente interrompido ou mesmo abandonado depois da expressiva queda do preço do Bitcoin ocorrida em 2018.

⁵⁹⁶ Peer-to-Peer ou P2P corresponde a uma tecnologia ponto a ponto que dispensa a necessidade de uma autoridade central ou de um banco para que os agentes possam realizar as transações, pois estes passam a estabelecer relações diretas - no caso das criptomoedas, pela internet.

ou “tokens” sacados pelo público e armazenados em dispositivos digitais, capazes de permitir transações P2P a exemplo do papel-moeda.

Os riscos percebidos incluem ameaças potenciais ao sistema bancário em momentos de crise de desconfiança em instituições de grande porte, em que a elevação da demanda pelas criptomoedas estatais emitidas por bancos centrais poderia agravar crises de liquidez de grandes bancos, com ameaças potenciais ao sistema de pagamentos da economia.

Do ponto de vista de segurança dos sistemas de pagamentos e do combate a atividades criminosas, que poderiam ser favorecidas pelo uso de criptomoedas privadas, a prática de atividades ilícitas, como a evasão fiscal, o financiamento de atividades terroristas e a lavagem de dinheiro seriam dificultadas pelo poder do BC de decidir sobre pré-requisitos e informações necessárias o uso das CBDC.

Há muitas dúvidas sobre o potencial de melhoria na eficiência dos dispositivos estruturais dos sistemas financeiros (BIS, 2018). De modo geral, as compensações de pagamentos no sistema de atacado são transações de grande valor e alta prioridade, como no caso das transferências interbancárias. Nesse sentido, os avanços técnicos estariam diretamente ligados aos custos operacionais das transações e à eficiência. Apesar dos muitos estudos sobre a eficiência de sistemas de autenticação alternativos, como o *proof of stake* (PoS)⁵⁹⁷, (Hong Kong Monetary Authority, 2017) e também sobre o uso do *blockchain* dentro de arranjos regionais (Bank of France, 2016 *apud* Bech e Garratt, 2016), há dúvidas consideráveis sobre os ganhos com a adoção da tecnologia de registro descentralizado de dados.

Em matéria de formato, as propostas de CBDC discutidas nos projetos em curso e na literatura disponível incluem: (i) contas do público no BC, de acesso livre, compensadas pelo BC; ou *tokens*, passíveis de acesso pelo público, transacionados de forma descentralizada, com garantia de anonimato completo

⁵⁹⁷ O PoS constitui um sistema de autenticação que, ao invés de exigir a resolução de enigmas computacionais com uso intenso em energia, exige que os emissores constituam capital como garantia, ou seja, tenham acesso a determinada quantia de moedas antes de serem aceitos na rede.

(como no papel-moeda) ou parcial; (ii) na relação com o papel-moeda: substituição total do papel-moeda; convivência ao par; taxas para conversão (em detrimento do papel-moeda); (iii) na atribuição de competências aos bancos: admissão de contas do público no BC; ou manutenção de contas do público nos bancos, como atualmente; (iv) valor nominal fixo, sem juros ou com juros; valor real constante, com valor nominal indexado a um índice de preços ou determinado pelo BC, a partir da taxa de juros específica para o CBDC.

Diante destas alternativas, a CBDC poderia: (i) ser algo como a própria *currency*, ativo monetário para o público, livre de risco de crédito, com valor nominal definido; (ii) ser ativo remunerado livre de risco de principal, mas com risco de flutuação de preço, inclusive com deságio, se o BC quiser; ou, ainda, (iii) representar algo inteiramente novo, ou apenas mais uma inovação com a relevância da que ocorreu com as transformações dos depósitos à vista e dos sistemas de liquidação de pagamentos pelos bancos nas contas de reservas nos BC, algo que vem se transformando em grande velocidade. As implicações para o sistema monetário despertam grande interesse, com muitas interpretações e dúvidas.

Um dos problemas é o pouco destaque para as implicações das criptomoedas dos BC para a oferta de crédito na economia, ressaltando-se as seguintes: i) se forem contas individuais nos BC, pode-se supor que desaparece a função de criação de moeda e crédito pelos bancos, especialmente a definição do sistema bancário como “caixa conjunto do sistema” e ofertante de crédito de curto prazo junto com a compensação de pagamentos; se a oferta de contas de depósitos à vista continuar como exclusividade dos bancos, o cenário seria parecido com o atual; ii) se a paridade for fixa em relação à moeda papel, idem, mudaria pouca coisa; e iii) se o BC fixar juros ou estabelecer taxas de conversão na moeda papel, há muito a refletir sobre as implicações para a atividade dos bancos.

As dúvidas em relação às CBDC podem ser identificadas no posicionamento de alguns bancos centrais. Em relatório de 2018, o Norges Bank (2018) – BC da Noruega – aponta que o propósito das CBDC deve ser garantir a confiança tanto na moeda quanto no sistema monetário e, por esse motivo,

podem ser vistas como uma alternativa para quando o papel moeda deixar de ser utilizado no país ou seu uso se reduzir consideravelmente. Há, na Noruega, estudos acerca das CBDC, inclusive sobre como introduzi-las em sua economia. Inicialmente, a CBDC seria um suplemento ao papel moeda a ser utilizada como meio de pagamento e reserva de valor, com a função principal de prover crédito aos bancos, controlados pelo banco central – responsável pela infraestrutura necessária à criação da moeda; porém, sua criação estaria condicionada ao cálculo dos custos e benefícios que poderá trazer à economia norueguesa.

O relatório do Norges Bank (2018) descreve três modelos que podem ser utilizados para as CBDC: 1) *account-based model*, em que o armazenamento de valor e o processo de transação são centralizados, 2) *value-based model*, no qual o armazenamento de valor e o processo de transação são descentralizados, de forma que o dinheiro é armazenado em algum instrumento de pagamento, como cartões ou *apps*, e 3) um modelo baseado na DLT, o qual

[...] tem potencial, inclusive para propósitos de contingência, porque a tecnologia é independente e robusta à perda de elementos individuais. No entanto, o grupo de trabalho não considera a DLT como uma tecnologia relevante para uma CBDC no curto e médio prazos. A tecnologia é, de modo geral, imatura. Isso sugere que se deve proceder com cautela. Os sistemas DLT examinados até agora têm capacidade e velocidade de processamento muito menores do que os sistemas modernos de pagamento centralizado. Isso pode melhorar em novas versões da tecnologia. O banco central deve ser capaz de controlar o sistema CBDC, de modo que, se a DLT for adotada, ajustes teriam que ser feitos em um sistema puramente descentralizado. (Norges Bank, 2018, p. 7).

Embora o relatório não exclua o potencial da nova tecnologia, fica evidente que, para o Norges Bank (2018), ainda há muito o que avançar em relação às criptomoedas, sua forma de implementação e como lidar com os riscos envolvidos e não há sinais de que os atuais meios de pagamento pela nova tecnologia em um futuro próximo.

A Dinamarca também reconhece os potenciais benefícios de uma CBDC para um sistema de pagamentos mais efetivo e seguro, mas não considera que tais benefícios superem os riscos e desafios da introdução de tal moeda em seu sistema de pagamentos – visto como seguro, eficiente e já possuidor de moeda digital na forma de depósitos bancários (Danmarks Nationalbank, 2017).

Outros bancos centrais se mostram abertos à possibilidade de introduzir uma CBDC em suas economias. Em uma ação conjunta no final de 2016, o Bank of Japan e o European Central Bank lançaram o projeto Stella, para analisar possíveis usos da DLT em infraestruturas de mercados financeiros de modo a diminuir os custos e aumentar a eficiência dos sistemas de pagamentos. Entretanto, a tecnologia não se mostrou suficiente para assegurar grande volume de transações, sendo necessárias novas tentativas para garantir que todos os pagamentos sejam executados e gravados na cadeia de blocos. Os dois bancos não pretendem lançar uma CBDC, mas visam manter as pesquisas em torno dos potenciais e riscos da utilização da DLT para pagamentos e liquidações (OMFIF; IBM, 2018).

Também em 2016, o Bank of Canada, juntamente com o Payments Canada, o R3 e diversas instituições financeiras do país, lançaram o Project Jasper, para analisar o uso das CBDC no sistema interbancário, mas que não visa incluir o sistema DLT como melhoria no sistema de pagamentos canadense, cujo elemento primordial consiste em proteger a privacidade dentro da dimensão descentralizada de um ledger. A primeira fase do projeto conseguiu atender às expectativas em relação à funcionalidade, mas houve preocupações em torno da eficiência do *proof of work*⁵⁹⁸ e da ausência de privacidade nas transações. A segunda fase, por sua vez, buscou avaliar a utilização de uma plataforma tecnológica que atendesse a mais funções do sistema de pagamentos, além de melhorar as questões de privacidade das transações. Foi elaborado um modelo de *notary node*, em que um nó central registra todas as transações contábeis apoiado por dois outros nós, o qual conseguiu processar todo o volume das transações teste (OMFIF; IBM, 2018). Construído a partir das bases colocadas pelo projeto Jasper, o projeto Ubin da Monetary Authority of Singapore, por sua vez, visa aumentar a competitividade do país no sistema financeiro internacional, explorando a possibilidade de o banco central lançar sua CBDC para diminuir os custos das transações interbancárias. Os testes iniciais garantiram a boa performance da iniciativa e foi possível evitar falhas (OMFIF; IBM, 2018).

⁵⁹⁸ Grosso modo, algoritmo de consenso original utilizado, no blockchain, para a confirmação das transações e produção de novos blocos para a cadeia de dados.

O Banco Central del Uruguay (2017) apresentou, em 2017, um plano piloto para a emissão de notas digitais de sua moeda. O plano contava com uma plataforma digital – baixada nos celulares – que permitia realizar pagamentos entre os usuários registrados. O presidente do BC uruguaio ressaltou que a iniciativa não era uma nova moeda, mas o próprio peso uruguaio, com apoio tecnológico ao invés de formato físico. A iniciativa uruguaia se assemelha à do Banco Central del Ecuador em 2014, que permitiu aos equatorianos efetuar compras, enviar dinheiro, depositar e retirar – ainda que não fisicamente – dinheiro eletrônico por meio de um sistema utilizado via celulares. Para o governo do Equador, além de facilitar as transações, o sistema de dinheiro eletrônico dinamiza a economia, diminui custos e aumenta a confiança entre aqueles que o utilizam (Banco Central del Ecuador, 2015).

A fim de diminuir os custos e aumentar a velocidade das liquidações entre os bancos domésticos, o Bank of Thailand anunciou o projeto Inthanon para a criação de uma CBDC, iniciativa que conta com o apoio dos maiores bancos comerciais tailandeses e de outras instituições públicas (OMFIF; IBM, 2018). Também visando diminuir custos e aumentar a eficiência, o Central Bank of The Bahamas lançou em 2018 um projeto para a criação de uma moeda digital com utilização de sistemas digitais de pagamento e serviços bancários. O projeto visa utilizar, em um futuro próximo, certificações via *blockchain*, de modo a permitir avanços nos sistemas digitais e garantir a segurança dos serviços oferecidos, eliminando quaisquer mecanismos de corrupção (The Government of the Bahamas, 2018).

O South African Reserve Bank lançou, em janeiro de 2018, o projeto Khokha, iniciativa para utilizar os sistemas DLT para liquidar transações interbancárias em tempo real. Até o momento, a primeira fase do projeto se mostrou bem-sucedida, atendendo aos requisitos de processamento de dados, tanto em tempo quanto em volume, mantendo a confiança entre os bancos comerciais. Apesar do sucesso, o governo não irá substituir o atual sistema de pagamentos do país pelo baseado em sistemas DLT. Os próximos passos do projeto incluem superar os riscos de integridade e segurança, além de buscar expandi-lo para países da Comunidade Sul-Africana (OMFIF; IBM, 2018).

A Saudi Arabian Monetary Authority, em parceria com a Ripple, tem buscado modernizar seu sistema de pagamentos por meio de moedas digitais. Inicialmente, o projeto limita-se a transferências entre pequenos bancos locais, mas tem garantido maior acesso de pequenas e médias empresas aos serviços financeiros. A longo prazo, o objetivo da Saudi Arabian Monetary Authority é integrar um sistema de pagamentos mais rápido, eficiente, seguro e transparente para além de suas fronteiras, viabilizando a ideia de criar uma moeda única para o Gulf Co-operation Council (OMFIF; IBM, 2018). Outra iniciativa regional, a parceria entre o Eastern Caribbean Central Bank e a *fintech* Bitt Inc. tem trabalhado para desenvolver uma tecnologia que permita melhorar a união monetária entre os países do Caribe e diminuir os riscos bancários na região, por meio da emissão de uma moeda digital e da consolidação de um sistema de pagamentos e liquidações digital e seguro (Eastern Caribbean Central Bank, 2018).

Na Suécia, o banco central destaca a diminuição do uso de papel-moeda e desenvolve pesquisas sobre a viabilidade de uma CBDC – a e-krona – como complemento ao papel moeda. Para o Sveriges Riksbank (2018), a emissão da e-krona será condicionada à aceitação da sociedade, ou seja, a implementação da moeda apenas será feita a partir das considerações de seus impactos sobre a sociedade e de como será aceita a nova moeda. Atualmente, o projeto analisa como efetivar uma moeda digital emitida pelo BC, bem como as questões legislativas em relação ao mandato do BC sobre a moeda.

Entretanto, o uso da nova tecnologia levanta algumas questões em relação à regulação e ao surgimento de novas formas de crimes internacionais. Além dos problemas sobre como definir as criptomoedas, considerando-se um espectro mais amplo que englobe também aquelas de caráter privado, visto que combinam características de moedas, sistemas de pagamentos e commodities; a tecnologia por trás das moedas não apenas as torna difíceis de rastrear, mas também de serem submetidas a uma jurisdição, o que exige regulações para além de fronteiras nacionais. Para a UN (2015) e o IMF (2016), dada sua característica de anonimato e as dificuldades em identificar e aplicar leis sobre aqueles que a utilizam, a nova tecnologia e as criptomoedas podem ser um novo

modus operandi para o crime transnacional, visto que facilitam crimes transnacionais como financiamento de grupos terroristas, lavagem de dinheiro, fraudes financeiras, evasão fiscal, tráfico online de drogas e outros crimes cibernéticos, além de possíveis instabilidades financeiras advindas do aumento do volume das transações.

Algumas opções que vêm sendo adotadas, no âmbito da regulação, envolvem aplicar as regulações sobre os participantes desse mercado ou sobre instituições, como os bancos, restringindo sua interação com os participantes. Em nível internacional, como apresentado ao longo do artigo, múltiplas agências têm promovido discussões sobre as moedas internacionais, buscando identificar áreas de cooperação entre Estados e instituições para regulação e supervisão, bem como desenvolvendo tecnologias para lidar com a inovação e trocando experiências bem-sucedidas que possam resultar em padrões de investigação e processamento jurídico (IMF, 2016). Para a United Nations Office on Drugs and Crime (2016), a elaboração de relatórios sobre o tema, a conscientização pública e institucional, a harmonização das questões jurídicas e a cooperação entre agências devem ser medidas a serem adotadas a fim de que se possa desenvolver ferramentas e técnicas de investigação sobre o uso das criptomoedas, investigar e identificar os envolvidos nos crimes e, por fim, aplicar leis sobre os envolvidos.

4 Reações e iniciativas de grandes bancos internacionais

Alguns grandes bancos internacionais também têm reagido ativamente aos impactos relevantes provocados pelo uso, pelo desenvolvimento e pela aplicação das tecnologias *blockchain* e dos sistemas DLT. Não por outra razão, os investimentos em *startups* que fazem uso do *blockchain* têm crescido expressivamente em todo o mundo, especialmente no segmento das chamadas *fintechs*, destacadamente nos EUA. Esses grandes bancos internacionais estão muito atentos a essa combinação entre P2P Networking, criptografia

assimétrica⁵⁹⁹ e *hashing* criptográfico (*cryptographic hashing*)⁶⁰⁰, subjacente ao bitcoin. Contudo, no caso dessas instituições, diferentemente das criptomoedas, essa tecnologia tem sido apropriada, desenvolvida e aplicada dentro de um marco regulatório e institucional autorizado pelo Estado. Isso porque ela permite a descentralização da confiança dos agentes (por requerer a anuência dos demais participantes da rede) e um sistema de processamento de dados potencialmente capaz de viabilizar milhares de transações por segundo, muito mais que os bancos de dados hoje utilizados pelos bancos (J.P.Morgan, 2017). Nesse sentido, essa capacidade incluiria os chamados *smart contracts*, que, na prática, funcionam como instruções computadorizadas para operações financeiras (como a compra de uma ação a partir de certa cotação) (Rauchs et.al, 2018; Szabo, 1994). Ainda que os bancos já detenham tais instruções pré-programadas, a infraestrutura do *blockchain* seria mais eficiente ao monitorar a lista de transações de modo descentralizado, levando a automação bancária e financeira a outro patamar (Casey e Vigna, 2018).

Segundo dados do World Economic Forum de 2016, dentro do mundo das finanças internacionais, mais de US\$1,4 bilhão foi investido e mais de 2500 patentes foram reconhecidas entre 2013 e 2016; 24 governos e mais de 90 bancos centrais desenvolviam estudos sobre aplicações de sistemas DLT; mais de 90 instituições participavam de consórcios DLT; e 80% dos bancos analisados já possuíam iniciativas próprias, dentre estes, os maiores, como J.P.Morgan, ING, Standard Chartered, Morgan Stanley, Santander, entre outros.

Na visão destes grandes bancos internacionais, o uso dessa tecnologia tende a permitir uma utilização mais eficiente dos recursos, proporcionando maior celeridade nas operações e menores custos de produtos e serviços financeiros oferecidos nos diferentes segmentos de atuação dos bancos, em particular, e do sistema financeiro, em geral (J.P.Morgan, 2017). Por isso, afirma J.P.Morgan (2017, p.4): “*Nossa visão é que o impacto do blockchain pode*

⁵⁹⁹ Também conhecida como criptografia de chave pública, trata-se de um método de codificação e decodificação de informações a partir do uso de duas chaves distintas, ao invés de uma (caso da criptografia simétrica). Assim, há uma chave para cifrar (chave pública) e outra para decifrar (chave privada) a informação, tornando o sistema mais seguro, embora mais lento e demandante de maior poder computacional.

⁶⁰⁰ Método criptográfico que transforma dados em uma sequência de texto.

eventualmente remodelar estrutura do mercado, capacidades do produto e experiência do cliente, tendo finalmente uma influência duradoura sobre o sistema econômico global” (tradução dos autores).

Isso mostra, portanto, que os sistemas DLT estão muito além do surgimento e da viabilização das denominadas criptomoedas, pois têm sido cada vez mais utilizadas por corporações inseridas na ordem monetária vigente. Recentemente, alguns grandes bancos internacionais se uniram ao banco de investimento suíço UBS para a criar uma moeda virtual que possa compensar e liquidar transações financeiras. A iniciativa busca superar as dúvidas e riscos de fraudes que envolvem os sistemas DLT, com destaque à configuração *blockchain*, e, por esse motivo, bancos centrais e agências reguladoras também têm participado dos diálogos sobre o tema (Arnold, 2017).

O projeto visa tornar os mercados financeiros mais eficientes, por meio da criação de uma moeda que permita compensações e liquidações em tempo real. Redução de riscos, aceleração dos sistemas de liquidação de *back-office*, liberação de capital para operações internacionais são algumas das metas do UBS em parceria com grandes bancos internacionais (Arnold, 2017).

A moeda de liquidação, baseada em um produto desenvolvido pela Clearmatics Technologies, tem como objetivo permitir que grupos financeiros realizem pagamentos entre si ou comprem instrumentos financeiros, como títulos e ações, sem esperar que as tradicionais transferências de dinheiro sejam concluídas. Em vez disso, eles usariam moedas digitais diretamente conversíveis em dinheiro nos bancos centrais, reduzindo o tempo, o custo e o capital necessários para a compensação e liquidação pós-negócios. As moedas digitais, cada uma delas conversíveis em diferentes divisas, seriam armazenadas usando o *blockchain*, permitindo que sejam trocadas rapidamente pelos instrumentos financeiros negociados (Arnold, 2017).

De acordo com o UBS (2016), em sintonia com J.P.Morgan (2017) a esse respeito, a tecnologia *blockchain*, uma das configurações possíveis dos sistemas DLT, pode permitir uma reformulação do sistema financeiro, tornando suas transações menos caras e mais simples, além de garantir, por um lado,

maior controle e privacidade sobre as transações financeiras aos indivíduos e, por outro, mecanismos melhores de monitoramento e proteção aos agentes reguladores.

O banco ressalta, ainda, dificuldades técnicas, sistêmicas, de legalidade e regulatórias que podem surgir da tecnologia *blockchain*, como a necessidade de operar as transações com velocidade, escala e segurança; como transferir dinheiro real na cadeia; questões de privacidade e identidade digitais; como serão feitos os contratos relativos às transações realizadas pela nova tecnologia; e como será a jurisdição internacional que regulará o *blockchain*, protegendo tanto indivíduos quanto o sistema financeiro (UBS, 2016).

Tendo em vista esses pontos, em 2016, a parceria inicial entre o UBS, o Deutsche Bank, Banco Santander, BNY Mellon e a empresa de tecnologia financeira (*fintech*) Clearmatics, e que hoje conta com outros bancos internacionais como NEX, Barclays, Credit Suisse, Canadian Imperial Bank of Commerce, HSBC, MUFG e State Street (Arnold, 2017), lançou a USC (*utility settlement coin*), uma moeda digital baseada na tecnologia *blockchain* cujo objetivo é ser convertido nas moedas estatais, permitindo transações de *securities* diretamente entre as instituições financeiras, o que reduziria o tempo e os custos de liquidação e compensação (UBS, 2016). Em junho de 2019, o projeto USC se transformou na Finality International, a realização comercial do projeto de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento), com o objetivo de criar uma rede regulada de Infraestruturas Financeiras de Mercado distribuídas (*decentralised Financial Market Infrastructures - dFMIs*). Segundo o documento de lançamento, o USC busca ser um token 100% apoiado e garantido em todos os momentos pela moeda fiduciária nacional de um determinado banco central. Para cada jurisdição, a solução da Finality garantirá que a liquidação seja alcançada em conformidade com as leis e regulamentos locais de finalização de estabelecimento (Finality, 2019). Segundo Rhomaios Ram, CEO da Finality, espera-se que o USC esteja totalmente operacional na segunda metade de 2020, uma vez que a aprovação regulatória tenha sido garantida (Vigna, 2019).

Para Hyder Jaffrey, chefe de investimento estratégico e inovação de tecnologia financeira do UBS, a USC poderá tanto auxiliar a gerir melhor o

risco bancário quanto aumentar a eficiência do capital. A iniciativa não será uma nova criptomoeda (*cryptocurrency*), mas um novo *criptocash*, visto que será uma forma de representar as moedas nacionais em um registro contábil, ou seja, um valor em USC corresponderá ao mesmo valor em moeda nacional. Portanto, “o dinheiro está no registro contábil e sempre será apoiado por dinheiro real mantido no banco central – da mesma forma que o dinheiro é tecnicamente uma nota promissória que costumava ser lastreado por ouro” (Financial Institutions Hub, 2017, tradução livre).

De acordo com Jaffrey, é possível delinear um espectro para as criptomoedas: em um extremo, estariam aquelas sem regulação e fora do controle governamental, como o bitcoin; no outro extremo, as criptomoedas dos bancos centrais as quais são moedas digitais criptográficas das moedas existentes. No meio desse espectro, estaria a USC, marcada por características do bitcoin, como a capacidade de liquidar transações em tempo real, e por características das moedas reais dos bancos centrais, visto que por ser lastreada nessas moedas terá sempre o mesmo valor, ou seja, não sofrerá as variações de preço como o bitcoin (Financial Institutions Hub, 2017). Ele aponta ainda que a USC será um fator de mudança dos modelos institucionais bancários:

Modelos novos e altamente eficientes para liquidações, para gestão colateral, para conhecer clientes, anti-lavagem de dinheiro, para informar, etc. serão possíveis. Outra iteração permitirá *securities* totalmente digitais como títulos, ações e derivativos digitais presentes em um mercado de Transações Contábeis Distribuídas. (Financial Institutions Hub, 2017, tradução livre).

O J. P.Morgan Chase, em parceria com o Royal Bank of Canada e o Australia and New Zealand Banking Group, por sua vez, anunciou o lançamento do Interbank Information Network (IIN) em meados de outubro de 2017, um sistema de transferências interbancárias baseado em tecnologia *blockchain* própria que irá viabilizar a redução significativa do tempo de transferência de recursos entre os bancos em escala global, em razão da redução do tempo necessário para verificação dos pagamentos. De acordo com o banco, esse

prazo será reduzido de semanas para apenas algumas horas. É emblemático o fato de o CEO e Chairman do J.P.Morgan Chase, Jamie Dimon, depois de ter afirmado no mês anterior ao lançamento do IIN que o bitcoin é uma “fraude” que “*não vai acabar bem*”, quando do anúncio do IIN declarar que “*O blockchain é uma tecnologia que é uma boa tecnologia. Nós realmente usamos isso. Será útil em muitas coisas diferentes. Deus abençoe a cadeia de blocos*” (Cheng, 2017).

Esses movimentos, em seu conjunto, mostram que alguns grandes bancos internacionais têm não apenas reagido ao surgimento da tecnologia *blockchain*, mas, mais do que isso, têm atuado de forma altamente ativa e estratégica nesse processo, seja mediante parcerias e aquisições de *fintechs*, seja a partir de avanços relevantes no desenvolvimento e na aplicação dessa tecnologia em suas operações. Iniciativas como o Project Jasper⁶⁰¹, Corda, Hyperledger, entre outros, são exemplos de inovadoras plataformas *blockchain*, cujas estratégias de negócio são variadas, mas que buscam atender um setor financeiro em expansão, sobretudo nas relações entre bancos centrais e setor de transações interbancárias (Chapman *et al*, 2017; De Vilaca Burgos *et al.*, 2017).

A plataforma *Corda* foi outra iniciativa relevante e se estabeleceu a partir de um grande consórcio global de desenvolvimento de sistemas DLT, o *R3*. Formado por gigantes do setor financeiro, como SBI Group, Bank of America Merrill Lynch, HSBC, Wells Fargo, Banco Bradesco e Itaú Unibanco, essa companhia-consórcio anunciou investimentos no valor de US\$ 120 milhões para o desenvolvimento da tecnologia em sistema de pagamentos (*R3*, 2018). No fim de 2018, o Banco Itaú, em parceria com o banco inglês Standard Chartered, utilizou a *Corda* para realizar a primeira operação de empréstimo sindicalizado (*club loan*) na América Latina, sendo que o Itaú realizou uma captação de US\$ 100 milhões (Furlan, 2018)

A plataforma *Corda* é uma arquitetura tecnológica de aplicação do *blockchain* inspirada na modalidade de sistema DLT público com permissão, em que os “nós confiáveis” executam protocolos da rede *Corda* e *smart contracts*

⁶⁰¹ O Project Jasper será abordado na seção seguinte.

(CorDapps). Ainda que as informações sejam gravadas numa DLT global, o *blockchain Corda* não é compartilhado globalmente: ao invés disso, cada nó participante na rede armazena uma fração do *ledger* distribuído. Essa fração corresponde ao conjunto de transações em que o determinado “nó confiável” participou. Desta forma, os dois lados da transação verão a mesma versão de quaisquer transações compartilhadas por esses na DLT, mas os pares não terão acesso às transações das quais não fazem parte. Em outros termos, se constitui um nível de descentralização das transações associado à privacidade das partes (De Vilaca Burgos et al., 2017).

O Projeto *Hyperledger* foi desenvolvido de maneira colaborativa entre membros de diversas indústrias, como a IBM, ConsenSys, Cisco, Intel, Accenture, o próprio consórcio R3 e vários outros, com objetivo de melhorar vários aspectos da performance e robustez de indústrias globais. O *Hyperledger Fabric* é uma plataforma que serve de base para o desenvolvimento de aplicações, tanto pelo setor industrial quanto pelo sistema bancário, sendo que alguns produtos já estão em operação e são comercializados em rede (De Vilaca Burgos et al., 2017).

Essas evidências indicam, pois, que os grandes bancos internacionais não apenas estão participando bastante das transformações tecnológicas em curso, mas, além disso, têm sido um de seus principais protagonistas. Para Lori Beer, executiva-chefe de tecnologia da informação do J.P.Morgan:

Eu realmente vejo os bancos globais se tornando cada vez mais parecidos com grandes empresas de tecnologia. Não apenas pelo tamanho e escala que temos nessa área, mas também pela forma como trabalhamos. Cada vez mais, quando falamos do J.P.Morgan, pensamos em nós mesmos como um banco digital, movimentado por uma forte base de tecnologia (Tauhata, 2018a).

Por fim, vale registrar que no Brasil, em particular, formou-se o Grupo de Trabalho *Blockchain* da FEBRABAN, composto por diversos bancos nacionais e internacionais, que vem realizando uma série de testes para serviços financeiros em *Corda*, *Hyperledger Fabric* e *Ethereum*, indicando o caráter ativo do setor nacional (Funke, 2017). Além disso, em consonância com as tendências internacionais, a novidade das STOs (*Security Token Offering*) foi objeto de iniciativa do BTG Pactual, que lançou, em 2019, o ReitBZ, uma oferta de token

com lastro em imóveis recuperados que busca captar US\$ 15 milhões em 90 dias. Ao que parece, a dinâmica de funcionamento do ReitBZ se assemelha ao de um fundo imobiliário ativo, em que o valor captado é usado para adquirir uma carteira de imóveis recuperados com desconto aos valores de mercado. Tais imóveis, posteriormente, são vendidas e parte dos lucros serão reinvestidos e outra parte distribuída como dividendos aos detentores dos tokens (Tauhata, 2019).

5 Conclusão

O artigo discutiu a reação de alguns BCs e de alguns grandes bancos internacionais ao surgimento da tecnologia DLT e das chamadas criptomoedas privadas, considerando a centralidade das moedas estatais no mundo hodierno. Isso porque a moeda estatal, enquanto ato de poder do Estado, cumpriu papel fundamental para os processos de transformações estruturais pelas quais economias atualmente desenvolvidas passaram. Como discutido a partir de Fiori (1999b), foram diversas as experiências exitosas de desenvolvimento econômico em países onde as finanças, organizadas a partir da moeda estatal, nela referenciadas, e sob o apoio deliberado do Estado nacional, com a existência de sistemas bancários regulados, cumpriram papel fundamental nesse sentido.

Não causa surpresa, portanto, o conjunto relevante de iniciativas levado a cabo por importantes BCs e grandes bancos internacionais envolvendo tanto as chamadas criptomoedas como a arquitetura DLT, como discutido neste artigo.

Alguns grandes bancos atuam agressivamente para incorporar a arquitetura DLT em seus sistemas, convencidos de que sistemas nela baseados, como o blockchain, são inovações capazes de remodelar as práticas do sistema financeiro, possibilitando aumento de eficiência e segurança nas transações financeiras, em termos de tempo e de custos de transação. Dessa forma, a tendência internacional é os bancos ocuparem cada vez mais espaço nesse processo, de tal modo a tornarem-se grandes empresas de tecnologia.

Cientes das possibilidades, alguns bancos centrais têm aderido à nova tecnologia, buscando liderar o processo de criação das criptomoedas estatais.

Buscam, ainda, inserir-se no novo cenário de inovações tecnológicas criado pelas criptomoedas, sem perder seu monopólio de emissão da moeda estatal fiduciária e de regulação do sistema bancário, inclusive na utilização das inovações permitidas pela arquitetura DLT. As iniciativas dos BCs querem preservar a moeda estatal e a centralização do sistema bancário sob seu comando, em um mundo cada vez mais interligado, particularmente nos âmbitos tecnológico e financeiro. As evidências apresentadas indicam que substituição do papel-moeda estatal por criptomoedas, caso ocorra totalmente, continuará sob o comando dos bancos centrais e não de emissores privados de criptomoedas desreguladas e descentralizadas, tal como imaginavam os entusiastas das criptomoedas privadas.

Os entusiastas das criptomoedas privadas certamente não esperavam que as tecnologias que ajudaram a desenvolver fossem incorporadas e utilizadas ativamente por bancos e por Bancos Centrais. Decerto desconsideraram ou subestimaram as relações entre poder e dinheiro para o desenvolvimento das nações. O sistema monetário contemporâneo prossegue baseado na moeda estatal e nos meios de pagamento e nos serviços e produtos oferecidos pelos bancos, organizados em torno de Bancos Centrais.

Referências

ALDRIGHI, Dante Mendes. Financiamento e desenvolvimento econômico: teorias e a experiência Coreana. São Paulo: IPE – USP, 1997.

AMSDEN, Alice H. (Alice Hoffenberg). The rise of the rest: challenges to the west from late-industrialization economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ARNOLD, Martin. Seis grandes bancos internacionais aderem a projeto de moeda digital. Valor Econômico, São Paulo, set.2017 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/5103260/seis-grandes-bancos-internacionais-aderem-projeto-de-moeda-digital>>. Acesso em: 05 set. 2017

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. Más de 1.000 transacciones de dinero electrónico durante los dos primeros días de operaciones. 2015. Disponível em: <<https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/769-produbanco-grupo-prom%C3%A9rica-suscribe-acuerdo-para-sumar-1197-puntos-de-servicio-financiero-al-sistema-de-dinero-electr%C3%B3nico>>. Acesso em: 18 mar 2019.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. El BCU presentó un plan piloto para la emisión de billetes digitales. 2017. Disponível em: <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Billete_Digital_Piloto.aspx>. Acesso em: 17 mar 2019.

BANK OF FRANCE. La Banque de France mène une expérimentation de 'blockchain' interbancaire, press release, 15 December 2016. Disponível em: <<https://www.banque-france.fr/communique-de-presse/la-banque-de-france-mene-une-experimentation-de-blockchain-interbancaire>> Acesso em: 25 abr. 2019

BECH, M.; GARRATT, R. Central bank cryptocurrencies. BIS Quarterly Review, sept. 2017, p. 55-70.

BELLUZZO, L. G. Finanças global e ciclos de expansão. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.87-117.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, L. S. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIS. Central bank digital currencies. Basel: BIS, 2018. Disponível em: <www.bis.org>. Acesso em: 5 mai. 2018.

BRAGA, J. C. Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.191-221.

CASEY, M J; VIGNA, P. In blockchain we trust. MIT Technology Review, April 9 2018. Disponível em: <<https://www.technologyreview.com/s/610781/in-blockchain-we-trust/>> Acesso em: 10 Jun. 2018.

CHAPMAN, J; GARRATT, R; HENDRY, S; MCCORMACK, A; MCMAHON, W. Project jasper: are distributed wholesale payment systems feasible yet? Financial System Review, Bank of Canada, jun.2017. Disponível em: <<https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2017/05/fsr-june-2017-chapman.pdf>> Acesso em: 22 out. 2018

CHENG, E. Jamie Dimon is betting big on the technology behind 'fraud' bitcoin. 2017. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2017/10/16/jpmorgans-dimon-betting-on-blockchain-even-as-he-calls-bitcoin-stupid.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

COUTINHO, L.; BELLUZZO L. G. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. Economia e Sociedade, Campinas, v. 7, n. 11, p. 137-150, jan. 1998.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.351-78.

DANMARKS NATIONALBANK. Central bank digital currency in Denmark? 2017. Disponível em: <<http://www.nationalbanken.dk/en/publications/Documents/2017/12/Analysis%20-%20Central%20bank%20digital%20currency%20in%20Denmark.pdf>>. Acesso em: 17 mar 2019.

DE CONTI, B.; PRATES, D.; PLIHON, D. O sistema monetário internacional e seu caráter hierarquizado. In: CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. As transformações no sistema monetário internacional. Brasília: IPEA, 2013.

DEOS, S. de. Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Org.). China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. 1ed. Brasília: IPEA, 2015. p.391-424.

DE VILACA BURGOS, A. et al. Distributed ledger technical research in Central Bank of Brazil. Brasília: BCB, 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/Distributed-ledger-i.asp?idpai=PUBLICATIONSALPHA>> Acesso em: 12 mar. 2019

EASTERN CARIBBEAN CENTRAL BANK. ECCB to embark on blockchain pilot initiative with Bitt Inc. 2018. Disponível em: <<https://www.eccb-centralbank.org/news/view/eccb-to-embark-on-blockchain-pilot-initiative-with-bitt-inc>>. Acesso em: 17 mar 2019.

FINANCIAL INSTITUTIONS HUB. Interview: Banking on the Blockchain. 2017. Disponível em: <<http://financialinstitutions.bakermckenzie.com/2017/06/07/banking-on-the-blockchain/>>. Acesso em: 05 set. 2017.

FNALITY. The catalyst for true peer-to-peer financial markets. Documento de lançamento. 2019. Disponível em: <<https://www.fnality.org/what-we-do>> Acesso em: 08 jul. 2019

FIORI, J. L. Apresentação. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999a. p.7-9.

_____. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999b. p.49-85.

FUNKE, M. Ciab FEBRABAN apresenta testes com *blockchain*. Revista Ciab FEBRABAN. São Paulo. v. 69, p.42-47, mai-jun. 2017. Disponível em: <<https://ciab.com.br/pt/publicacoes/edicao/69>> Acesso em: 21 jan. 2019

FURLAN, Flávia. Em operação inédita com 'blockchain', Itaú capta US\$ 100 milhões. Valor Econômico, São Paulo, dez.2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/6011147/em-operacao-inedita-com-blockchain-itaucapta-us-100-milhoes>. Acesso em: 31 mar. 2019

GERSCHENKRON, A. El atraso economico en su perspectiva historica. Barcelona: Ediciones Ariel, Cap. I e Postscriptum, 1973.

HOBSON, J. A. (1894) A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada. 2. ed. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

HONG KONG MONETARY AUTHORITY. 2017. Whitepaper 2.0 on distributed ledger technology, 25 October 2017. Disponível em: <<http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/financial-infrastructure/infrastructure/20171025e1a1.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations. 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1603.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

J.P.MORGAN. Unlocking economic advantage with blockchain: a guide for asset managers. J.P.Morgan: New York, 2017.

KNAPP, G. F. (1905). The State Theory of Money. San Diego: Simon Publications, 2003.

KEYNES, J. M. (1936) A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

_____. (1933) A monetary theory of production. In: MOGGRIDGE, Donald (ed.). The collected writings of John Maynard Keynes. New York: Cambridge University Press, 1973a. v. XIII. p. 408-411.

LEVINE, Ross. Financial Development and Economic Growth: views and agenda. Journal of Economic Literature, Vol. XXXV, pp. 688-726, June 1997.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.119-51.

MEDEIROS, C. A. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.379-411.

MENDONÇA, A. R. Sistema financeiro chinês: conformação, transformações e controle. In: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Org.). China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. 1ed. Brasília: IPEA, 2015. p.335-390.

MINSKY, H. P. Stabilizing an unstable economy. New Haven; London: Yale University Press, 1986.

NARAYANAN, A.; BONNEAU, J.; FELTEN, E.; MILLER, A.; GOLDFEDER, S. Bitcoin and Cryptocurrency Technologies: A comprehensive Introduction. Princeton: Princeton University Press, 2016.

NORGES BANK. Central bank digital currencies. 2018. Disponível em: <<https://static.norges-bank.no/contentassets/166efadb3d73419c8c50f9471be26402/nbpapers-1-2018-centralbankdigitalcurrencies.pdf>>. Acesso em 18 mar 2019.

OMFIF; IBM. Central bank digital currencies. 2018. Disponível em: <<https://www.omfif.org/media/5415789/ibm-central-bank-digital-currencies.pdf>>. Acesso em: 18 mar 2019.

PRATES, D. As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 263-288, maio/ago. 2005.

R3. Delivering blockchain technology to transform the way the world does business. 2018. Disponível em: <https://www.r3.com/wp-content/uploads/2018/09/US_18_R3_FS_v7.pdf> Acesso em: 22 out. 2018.

RAUCHS, M. et al. Distributed ledger technology systems: a conceptual framework. Cambridge Centre for Alternative Finance, Cambridge, August 2018.

SVERIGES RIKSBANK. E-krona. 2018. Disponível em: <<https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/e-krona>>. Acesso em: 17 mar 2019.

SZABO, N. Smart Contracts. Unpublished manuscript. 1994 Disponível em: <http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html> Acesso em: 21 dez. 2018.

TAUHATA, Sérgio. Bancos vão se tornar empresas de tecnologia. Valor Econômico, São Paulo, set.2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/5875499/bancos-vao-se-tornar-empresas-de-tecnologia>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. BTG lança criptoativo com lastro em imóveis recuperados. Valor Econômico, São Paulo, fev.2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/6131415/btg-lanca-criptoativo-com-lastro-em-imoveis-recuperados> Acesso em: 31 mar. 2019.

TEIXEIRA, A. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.155-90.

THE GOVERNMENT OF THE BAHAMAS. Press Release: Digital currency to be introduced, says DPM. 2018. Disponível em: <https://www.bahamas.gov.bs/wps/portal/public/gov/government/news/digital%20currency%20to%20be%20introduced%2C%20says%20dpm>>. Acesso em: 18 mar 2019.

TORRES-FILHO, E. T. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.223-49.

UBS. Building the trust engine. 2016. Disponível em: <<https://www.ubs.com/magazines/news-for-banks/en/products-and-services/2016/building-the-trust-engine.html>>. Acesso em: 05 set. 2017.

UNITED NATIONS. Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. United Nations, Doha, 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/congress/Documentation/A-CONF.222-8/ACONF222_8_e_V1500538.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Anti corruption alert: laundering of crime proceeds using virtual currencies. 2016. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/indonesia/publication/alert/POIDN_Alert_No.1-2016.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2017.

VIGNA, P. UBS-Led Group to Launch Blockchain-Based Trade-Settlement Platform. Wall Street Journal. 2019. Disponível em: < <https://www.wsj.com/articles/ubs-led-group-to-launch-blockchain-based-trade-settlement-platform-11559554201>> Acesso em: 08 jul. 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. The future of financial infrastructure: an ambitious look at how blockchain can reshape financial services. World Economic Forum: Cologny-Geneva, 2016.

ZYSMAN, John. Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change. Cap. 2. Ithaca (N.Y.): Cornell University Press, 1983, p. 353.

CENTRO-PERIFERIA NO REGIME DÓLAR FLEXÍVEL E SUAS IMPLICAÇÕES

Julio Cesar Nascimento⁶⁰²

William Eufrásio Nunes Pereira⁶⁰³

RESUMO

O trabalho parte da tradição estruturalista latino-americano clássica, particularmente, na relação centro-periferia baseada no progresso técnico. Desta forma, essa teoria deixa uma lacuna para analisar essa relação com base na dimensão monetária internacional. Com as alterações ocorridas no Sistema Monetário Internacional (SMI) com a quebra do regime de Bretton Woods em 1960/1970 abre uma discussão sobre a relevância do SMI atual para uma abordagem a relação centro-periferia. No atual regime monetária internacional denominado de Dólar Flexível, se apresenta como uma dimensão especial para analisar a relação centro-periferia a partir da hierarquia de moedas. Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é analisar o Regime Monetário Internacional baseado no Dólar Flexível, como característica essencial para uma abordagem a relação centro-periferia. Os objetivos específicos são: 1. Abordar a relação centro-periferia no regime Dólar Flexível; 2. Analisar as implicações da hierarquia monetária e; 4. Discutir sobre o grau de manobra da política econômica para a periferia do sistema. Parte-se da hipótese que a hierarquia monetária existe desde do padrão ouro-libra, mas que, essa hierarquia passa a ser mais intensificada e com implicações mais desiguais a partir da globalização financeira, ou sejam, em meados da segunda metade do século XX, assim, identificada conjuntamente com o regime dólar flexível. Quanto ao procedimento metodológico, a pesquisa é descritiva, explicativa, bibliográfica de natureza

⁶⁰² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), especialista em Ciência Política pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e atualmente doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

⁶⁰³ Graduado e Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Doutor em Ciências Sociais, Professor e vice coordenador da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS).

qualitativa. Conclui-se na pesquisa que no regime Dólar Flexível a hierarquia de moedas tem impactos econômicos relevantes para os países de moedas periféricas, principalmente, na autonomia de condução de política econômica, porém há possibilidades de alterar o grau dessa autonomia.

Palavras-chave: Centro-periferia, hierarquia, poder, dólar flexível.

INTRODUÇÃO

O trabalho parte da tradição estruturalista latino-americano clássica, particularmente, na relação centro-periferia baseada no progresso técnico. Desta forma, essa teoria deixa uma lacuna para analisar essa relação com base na dimensão monetária internacional.

Com as alterações ocorridas no Sistema Monetário Internacional (SMI) com a quebra do regime de Bretton Woods em 1960/1970 abre uma discussão sobre a relevância do SMI atual para uma abordagem a relação centro-periferia. No atual regime monetária internacional denominado de Dólar Flexível, se apresenta como uma dimensão especial para analisar a relação centro-periferia a partir da hierarquia de moedas.

Assim, o objetivo desse trabalho é analisar o Regime Monetário Internacional (RMI) baseado no Dólar Flexível, como característica essencial para uma abordagem a relação centro-periferia e suas implicações. A metodologia do trabalho pode ser classificada como bibliográfica, descritiva e explicativa de natureza qualitativa.

Como considerações preliminares, tem-se que nessa hierarquia o centro do sistema tem diversos níveis na pirâmide começando com o Dólar na ponta da pirâmide, depois Euro e por fim as demais moedas centrais como yen, libra, franco suíço etc. As outras moedas, se encontram na parte da base da pirâmide e essas são as moedas periféricas.

No regime Dólar Flexível a hierarquia de moedas tem impactos econômicos relevantes para os países de moedas periféricas, principalmente, na autonomia na condução de política econômica, porém há possibilidades de alterar o grau dessa autonomia.

HIERARQUIA DE MOEDAS NO RMI ATUAL: ANÁLISE CENTRO-PERIFERIA

Para Palludeto e Abouchéid (2014), para entender a dinâmica do centro-periferia pós a quebra de Bretton Woods é importante partir da análise da hierarquia monetária no cenário do Sistema Monetário Internacional atual, marcado pela globalização financeira. Desta forma, é relevante também partir das diferenças fundamentais do Dólar Flexível em relação a Bretton Woods. No quadro 01 mostra as diferenças fundamentais entre esses dois regimes.

No regime de Bretton Woods a moeda internacional era Dólar-ouro, com regime de câmbio fixo ajustável, baixa mobilidade de capitais e com hierarquia de moedas com pouco impacto nas instabilidades câmbio/juros. Já o regime contemporâneo, a forma de moeda internacional é o Dólar Flexível com câmbio flexível, elevada mobilidade de capitais e quanto à hierarquia monetária têm impacto decisivo na instabilidade câmbio/juros.

QUADRO 01: O Sistema Monetário Internacional: Bretton Woods x Contemporâneo (Dólar Flexível)

Características	Bretton Woods	Contemporâneo
Forma de Moeda Internacional	Dólar-ouro	Dólar flexível, financeiro e fiduciário
Regime Cambial	Fixo, mas ajustável	Flexível
Mobilidade de Capitais	Baixa	Alta
Hierarquia de Moedas	Pouco impacto nas instabilidades câmbio/juros	Impacto decisivo nas instabilidades câmbio/juros

Fonte: Palludeto e Abouchéid (2014)

Desta forma, há diferenças pertinentes para analisar o regime Dólar Flexível e, principalmente, a partir da hierarquia de moedas. Essa hierarquia pode ser dinâmica e os fatores relevantes para a hierarquia para Conti et al (2014) são os condicionantes geopolítico e geoeconômico em âmbito mundial,

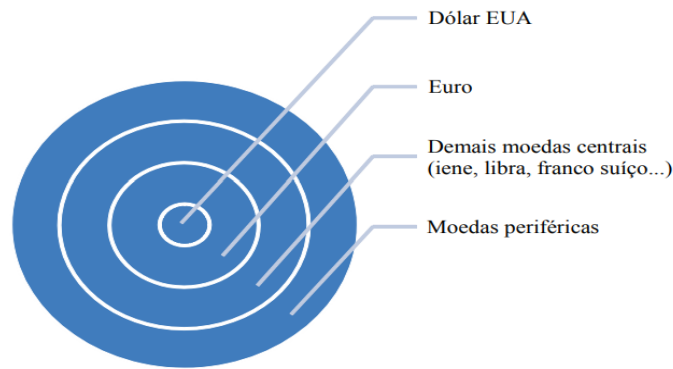
desta forma, condicionantes meramente nacionais não tem elevado grau de peso nos movimentos da hierarquia monetária.

Hierarquia de moedas não é um assunto recente, Keynes (1930) já abordava a existência dessa hierarquia e que essas tinham implicações para o funcionamento das economias domésticas, principalmente, quanto à autonomia de política econômica entre os países credores e devedores no período entre a I e II Guerras mundiais

[...] no *Treatise on Money* (1930), Keynes já apontava a existência de uma hierarquia de moedas, na análise dos diferentes graus de autonomia das políticas monetárias das economias devedoras (Inglaterra) e credoras (França e Estados Unidos) no entre guerras. Assim, a concepção de um banco supranacional aventada vinculava-se às seguintes preocupações: (i) garantir mecanismos mais flexíveis de ajuste e provisão da liquidez entre países superavitários e deficitários em âmbito internacional; (ii) eliminar a assimetria nos ajustes de balanço de pagamentos entre os países, decorrente da sua posição na hierarquia de moedas. (PRATES; CINTRA; 2007, p. 7)

Há diversas abordagens sobre a moeda internacional, até mesmo abordagens diferenciadas sobre a hierarquia de moedas. Porém, o objetivo desse trabalho é fazer uma discussão dessa dimensão hierárquica, a partir de bagagens teóricas, que apontam o fenômeno numa perspectiva centro-periferia e que analisam de forma crítica, ou seja, que o sistema tende a impactar de forma diferenciada os países centrais e os periféricos. Desta forma, não é um sistema neutro. A partir disso, no primeiro momento, pode-se utilizar a proposta de hierarquia de moedas localizada na figura 01.

FIGURA 01: Hierarquia de moedas



Fonte: Conti et al (2014), p. 345.

Sobre a hierarquia de moedas Conti et al (2014) apresentam que, nesse sistema a moeda chave é o Dólar, depois o Euro como moeda subsequente da hierarquia e esta se diferencia das demais moedas, porém sem alcançar o *status* que o dólar tem no cenário internacional, depois do Euro tem-se as outras moedas centrais que têm função secundária no cenário internacional e, por fim, na última posição da hierarquia tem-se as moedas periféricas que não exercem as funções adequadas no cenário internacional – “a não ser em caráter excepcional”. (CONTI ET AL, 2014, p. 345)

Para Conti (2011) os determinantes dessa hierarquia são: Poder geopolítico, instituições fortes e/ou favoráveis, o tamanho da economia nacional e a integração com a economia mundial, política econômica “responsável”, bons resultados macroeconômicos e voluntarismo político.

Usando a proposta por Conti (2011) os determinantes da hierarquia vão além das três funções clássicas, e podem ser definidas em seis funções: Moeda reserva (funciona como forma de segurança), moeda veicular (funciona como meio de pagamento privado para as negociações), moeda de referência (países utilizam como valor as moedas internacionais), moeda de denominação (funciona como unidade de conta privada para as transações internacionais), moeda de investimento e financiamento (funciona como reserva de valor de cunho privado para os agentes se protegerem dos riscos) e de intervenção (funciona como meio de pagamento público em âmbito internacional).

Além dessas seis funções, Conti (2011) ainda avança numa discussão pertinente sobre a organização da hierarquia de moedas nessas funções. O autor trata os quesitos meio de pagamento (uso público e privado), reserva de

valor (uso público e privado) e unidade de conta (uso público e privado). Nesses quesitos, o autor aponta o dólar como sendo predominante nas relações internacionais entre as nações, concluindo assim, que o dólar está no núcleo da moeda central seguida pelo euro e por fim as demais moedas, que em algum grau, desempenham funções no cenário internacional.

Além disso, essa relação tem diversos aspectos pertinentes, dentre esses, uma análise baseada na (in) conversibilidade da moeda. Carneiro (2006) propõe uma discussão sobre hierarquia apontando que a (in) conversibilidade da moeda é pertinente para analisar a posição da moeda no âmbito internacional.

Como moeda (in) conversível, pode-se conceituar como sendo aquela que depende da sua aceitação no âmbito internacional e quanto às funções clássicas da moeda internacional. Assim, nesse argumento não utiliza a identificação das demais funções da moeda internacional por Conti (2011).

As moedas inconversíveis podem ser identificadas como aquelas que não têm aceitação no âmbito internacional e não possuem, enquanto características, as funções clássicas da moeda internacional. Parte-se aqui, que de acordo com a hierarquia de moedas adotadas nesse tópico há diversos graus na hierarquia e, assim, de (in) conversibilidade.

Assim, pode-se utilizar a figura 02 proposta por Carneiro (2006) para representar essa (in) conversibilidade interagindo com a hierarquia de moedas e centro-periferia. Desta forma, em primeira instância pode-se caracterizar que, em algum grau, as moedas conversíveis pela proposta desse trabalho são as moedas do centro da hierarquia e as moedas inconversíveis podem ser identificadas como as moedas da periferia do SMI.

Carneiro (2006) busca uma análise alternativa a partir da (in) conversibilidade da moeda para além da discussão baseada no “pecado original”. Porém, em algum grau, alinhando-se a essa perspectiva.

O pecado original tem base na hierarquia de moedas e tem discussão pautada na capacidade do endividamento. Em conceito, pecado original é “a incapacidade de um país endividar-se no mercado internacional, na própria moeda”. (CARNEIRO, 2006, p. 3)

Basicamente, o argumento inicial era que dada a inexistência de estabilidade na inflação não seria possível emitir obrigações de longo prazo,

tanto no âmbito nacional quanto internacional. Há inconsistência histórica desse processo, já que, na década de 1990 com a estabilidade da inflação de países periféricos foi possível a emissão de obrigações de longo prazo no âmbito doméstico, porém, não houve a possibilidade de endividamento no âmbito internacional. Desta forma, a inconvertibilidade é permanentemente uma característica das economias periféricas. (CARNEIRO, 2006)

Para além do “pecado original”, como proposta alternativa, têm-se a interpretação de carneiro (2006) baseada na (in) convertibilidade da moeda representada pela figura 02.

[...] Embora alinhando-se com a hipótese do *original sin* procura ir além e aponta para consequência mais profundas da inconvertibilidade monetária num contexto de abertura financeira, tais como, as restrições ao aprofundamento financeiro e a não constituição de um sistema de financiamento de longo prazo e, o impedimento ao desenvolvimento de formas superiores de organização capitalista em razão da incapacidade da moeda local em desempenhar a função de instrumento de centralização de capitais na esfera financeira. Em suma, propugna-se um aprofundamento da noção de inconvertibilidade monetária que transcende as implicações decorrentes do efeito riqueza e caminha na direção de considerá-la como atributo essencial do subdesenvolvimento. (CARNEIRO, 2016, p. 2)

Além disso,

[...] A tese do pecado original parece ser uma explicação mais robusta ao apontar um elemento de bloqueio ao desenvolvimento dessa função nas moedas periféricas oriunda da ordenação do sistema monetário internacional, atribuindo à hierarquia de moedas o caráter determinante em última instância dessa atrofiação. (CARNEIRO, 2006, p. 6)

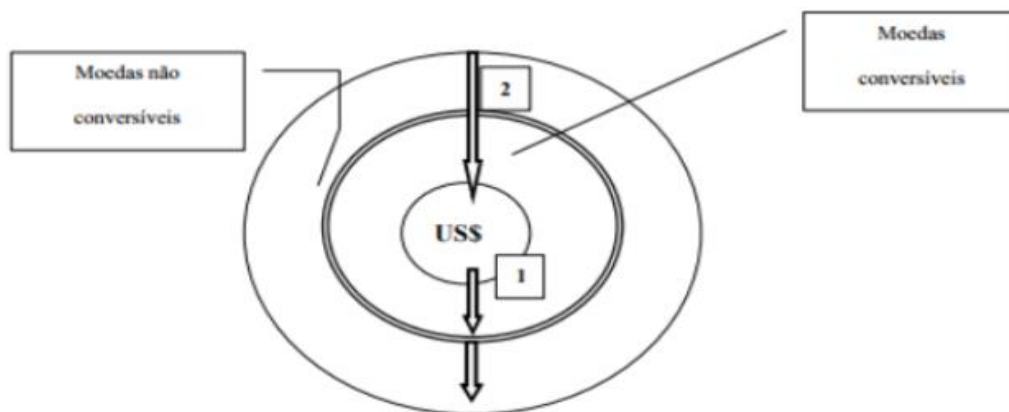
Carneiro (2006) começa sua abordagem alternativa analisando a inconvertibilidade da moeda enquanto a incapacidade de ter a função clássica de reserva de valor, no âmbito nacional e internacional.

Como mostra a figura 02 sobre a (in) conversibilidade da moeda, temos que, no núcleo do sistema são as moedas conversíveis, enquanto na parte mais externa dos níveis do ciclo as moedas inconversíveis. Tratando essa perspectiva pela a análise da hierarquia de moeda, temos que, as moedas do núcleo são dos países centrais enquanto as moedas mais distantes do núcleo são as dos países periféricos, ou seja, as moedas inconversíveis.

O argumento parte da análise do risco das diferentes moedas. A conclusão é que o dólar não tem prêmio de liquidez e está no núcleo do sistema, enquanto, as moedas periféricas que são essencialmente não conversíveis, além de serem identificadas dentro da hierarquia com taxa de juros com prêmio pela iliquidez (e demais prêmios adicionais), também aponta que esta é vítima do pecado original, baseada nas restrições em endividamento em sua própria moeda. (CARNEIRO, 2006)

Desta forma, algumas características podem ser descritas como sendo pertinente para comprovação da inconversibilidade das moedas periféricas, tais como: a inexistência de cotações em âmbito internacional de mercadorias de moedas inconversíveis, não denominação em ativos financeiros e nem como moeda de nominação de contratos. (CARNEIRO, 2006)

FIGURA 02: (In) conversibilidade da moeda



Fonte: Carneiro (2006), p.14.

IMPLICAÇÕES DA HIERARQUIA DE MOEDAS NO DÓLAR FLEXÍVEL

A figura 03 mostra a hierarquia de moeda numa perspectiva centro-periferia. Nessa hierarquia o centro tem diversos níveis na pirâmide começando com o Dólar na ponta da pirâmide, depois Euro e por fim as demais moedas centrais como yen, libra, franco suíço etc. As outras moedas, se encontram na parte da base da pirâmide e essas são as moedas periféricas. Esta representação é pertinente para analisar uma das implicações da relação centro-periferia, particularmente, a volatilidade de juros e câmbio. Como a figura 04 sugere, quanto mais baixa é a posição da moeda na pirâmide os movimentos da taxa de juros e câmbio tendem a ser mais volátil.

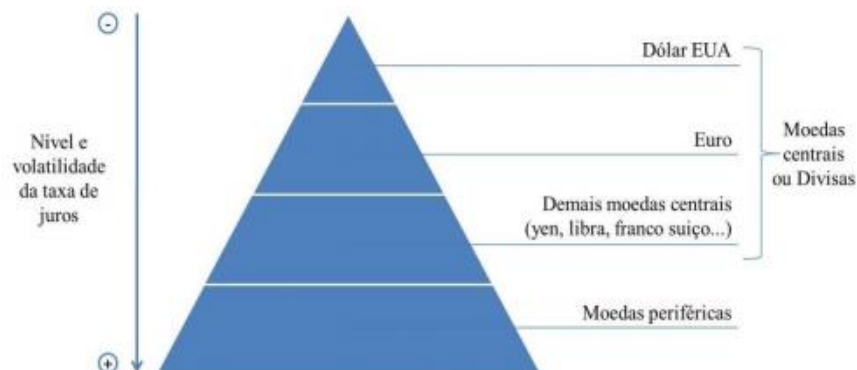
Para Palludeto e Abouchedid (2014) uma das implicações desse poder pode ser representada quanto ao grau diferenciado de autonomia para realização de políticas econômicas no centro e na periferia. Ou seja, o centro com maior autonomia enquanto a periferia com raio de manobra reduzido. As nações periféricas desse sistema enfrentam problemas de outras esferas, também ocasionados pelo sistema centro-periferia dos estruturalistas latino-americanos clássico. Assim, a hierarquia monetária é importante para o desempenho da economia doméstica.

De acordo com Palludeto e Abouchedid (2014) a hierarquia monetária tem alguns efeitos diferenciados sobre os países centrais e os periféricos, desde limitações em políticas cambiais, monetária e fiscal. Porém, acontece outros fenômenos baseado nas instabilidades das taxas de juros e do câmbio inerente ao Sistema Monetária internacional contemporâneo, reduzindo a autonomia de políticas macroeconômica e restringindo a liberdade da utilização dos diversos instrumentos de intervenção econômica. Além dessas dimensões citadas, tem-se outros pontos importantes para a análise dessa nova relação centro-periferia baseada na dimensão monetária internacional, quais sejam:

1. As economias da periferia são menos favoráveis a inversão privada por causa da instabilidade do câmbio e dos juros - comprometem o cálculo capitalista e a perspectiva de rentabilidade em prazos maiores. Nesse ambiente, tende a ter dificuldade de formulação de políticas setoriais, pois a instabilidade que afeta o investimento privado limita a visão do formulador de política, inclusive, com a

- eficácia causado pela inconsistência da política formulada com os objetivos e a realidade que são alteradas. (PALLUDETO; ABOUCHEDID, 2014)
2. O menor grau de autonomia de política monetária reduz o espaço em que as taxas de juros domésticas possam ser definidas de modo compatível com políticas para desenvolvimento. (PALLUDETO; ABOUCHEDID, 2014)
 3. O acúmulo de reservas resulta em uma pressão adicional sobre as contas públicas, reduz também o potencial de outras políticas de desenvolvimento pela via da redução dos recursos das autoridades domésticas. Por outro lado, as reservas têm custos, impactando em restrições à política fiscal. Porém, o custo de estabilidade pelo acúmulo de reservas pode ser ao menos compensado pelo crescimento estimulado por um ambiente mais estável. (PALLUDETO; ABOUCHEDID, 2014)
 4. Países da periferia que adotaram regime de metas de câmbio e inflação flutuante sujo com elevado grau de pass-through, a política possui como objetivo mais geral o controle da inflação, mediante a redução da volatilidade da taxa de câmbio sobre o nível de preços. Além disso, a política monetária se subordina em parte dos países à meta de inflação. (PALLUDETO; ABOUCHEDID, 2014)

FIGURA 03: Hierarquia de moedas na relação centro-periferia e volatilidade da taxa de juros



Fonte: Palludeto e Abouchetid (2014), p. 12.

A partir disso, para Cohen (1998), há um processo, na qual, as moedas do topo da pirâmide continuam reforçando a sua posição enquanto as moedas da base (periféricas) podem ser até substituídas. Concluindo assim que, ocorre uma rígida pirâmide monetária, na qual, promove uma certa dificuldade de movimentações de moedas dentro da pirâmide.

Para Palludeto e Abouchedid (2014) a liquidez é definitiva para analisar a hierarquia. Conti et al (2014) faz uma discussão sobre a liquidez e uso da moeda no âmbito internacional, como determinantes para analisar o grau diferenciado da hierarquia de moedas no SMI baseado no Dólar Flexível. Desta forma, o autor aponta que a hierarquia em sua vertente da liquidez e uso da moeda nacional têm impacto relevante nas variações do câmbio e dos juros e, por fim, em âmbito nacional sobre as políticas econômicas.

[...] Parte do uso internacional das moedas e da liquidez determinada por esse uso para tentar entender, justamente em função dessa liquidez (ou ausência de liquidez) internacional, qual o perfil da demanda por essas moedas e pelos ativos nelas denominadas. O caráter da demanda dos investimentos estrangeiros pelos ativos nacionais permite observar o comportamento dos fluxos de capitais que se direcionam a esses países e, por fim, seus impactos sobre as taxas de câmbio e juros e, conseqüentemente, sobre as políticas econômicas nacionais. (CONTI ET AL, 2014, p. 346)

Conti et al (2014) usa enquanto conceito de liquidez

[...] tem-se que liquidez internacional é a capacidade de um ativo de ser trocado, nas condições supracitadas, contra um meio de pagamento aceito em âmbito internacional. Por conseguinte, as moedas que exercem as funções da moeda nesse âmbito internacional são líquidas por definição, pois já são um meio de pagamento internacional e, sendo também unidade de conta e reserva de valor nesse mesmo âmbito possibilitam a conversão de moeda entesourada em poder de compor ou de liquidação de contratos sem gerar perda alguma (nem monetária, nem temporal). (CONTI ET AL, 2014, p. 347)

Desta forma, para Conti (2014) a liquidez é relevante para analisar a hierarquia e suas implicações. Neste caso, em âmbito internacional as moedas centrais têm liquidez mundial, enquanto as periféricas não têm liquidez internacional. Portanto, ativos denominados em moedas periféricas também têm liquidez reduzidas, trazendo assim, “os riscos de demora, custos ou mesmo perda de capital” (CONTI ET AL, 2014, p. 348) para os detentores dos títulos em moedas periféricas.

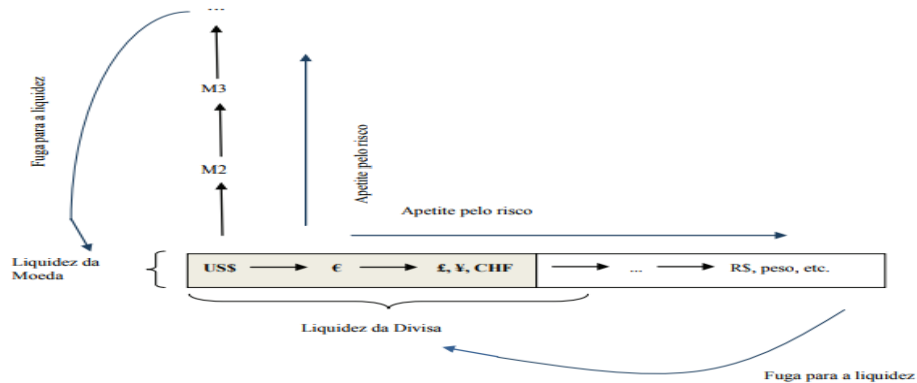
Conti et al (2014) usando o *trade off* de Hicks (1996) apresentam que, as aquisições de ativos por parte dos agentes levam em consideração a liquidez e rendimento. Assim, temos que como as moedas periféricas, como abordado anteriormente, são ilíquidas ou com liquidez reduzida os agentes procuram os ativos da periferia em casos de rendimentos elevados.

Para Laplane (2016), a liquidez das moedas periféricas é cíclicas e é atrelada ao ciclo de liquidez internacional. Nesse caso, no auge do ciclo há fluxos de capitais para as economias periféricas buscando elevadas rentabilidades, por outro lado, no momento em que o ciclo muda têm-se uma reversão dos fluxos de capitais para as economias centrais. Desta forma, pode-se deduzir que esses movimentos, em algum grau, apontam a liquidez reduzida da periferia.

Além disso, há uma diferença crucial entre moeda e divisa. Nesse caso, a divisa vai além das fronteiras nacionais. Para Aguietta (1986) divisas são as moedas que são aceitas internacionalmente.

A figura 04 mostra o cenário internacional em relação a liquidez dos ativos e demanda dos agente em âmbito internacional. Nesse esquema, há uma dimensão da hierarquia em nível internacional com distintas moedas, assim, os investidores podem decidir investir em distintos países. Para cima, no caso da liquidez de ativos e para o lado liquidez de moedas. Nesse caso, para baixo e esquerda há liquidez maior baseado no dólar, por outro lado, quando direcionamos para cima e para a direita a liquidez é menor.

FIGURA 04: Liquidez dos ativos e demanda dos agentes – âmbito internacional



Fonte: Conti et al (2014), p. 353.

Como sugere a figura 04 nos momentos de apetite pelo risco o fluxo se direciona para a iliquidez e quando se reverte para a liquidez, baseada, principalmente no dólar como moeda chave desse sistema e, por diante, pelas moedas que são divisas internacionais, porém como grau de liquidez menor do que o dólar, como o euro.

A partir dessa discussão a análise se direciona quanto aos impactos câmbio-juros.

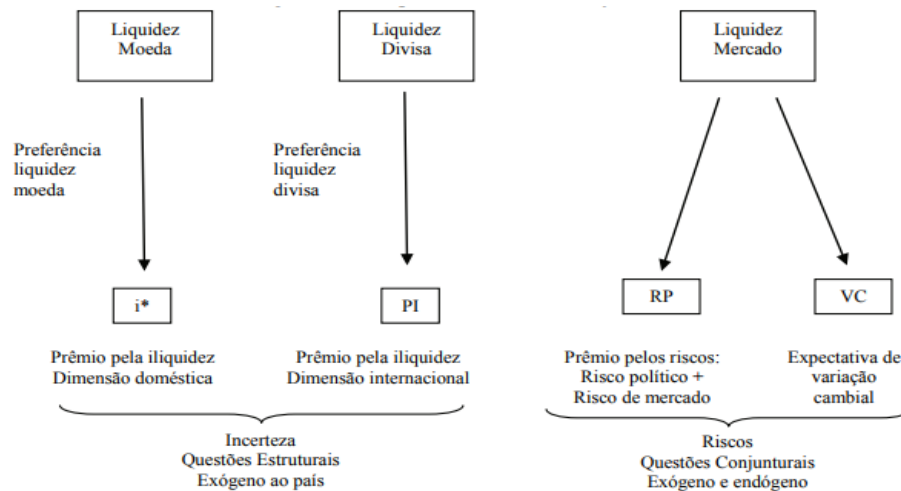
Conti et al (2014) busca uma interpretação a partir da discussão sobre a (i) liquidez interagindo com a taxa de juros, desta forma, partindo de Keynes (1936) que a taxa de juros remunera a iliquidez. Nesse caso, busca uma explicação para o fenômeno fazendo uma interação entre a teoria da paridade descoberta da taxa de juros (UIP) juntamente com a linha observado em Belluzo e Carneiro (2003) e Carneiro (2008), na qual, a taxa de juros nacional pode ser representada pela taxa de juros básica da economia mundial (i^*) – dólar -, risco-país (RP) – político e mercado-, variação cambial esperada (VC) e por fim, prêmio pela iliquidez (PI). Essa discussão é esquematizada na figura 05.

No caso da taxa de juros básica mundial (i^*) - dólar - como sendo atrelada a preferência pela liquidez da moeda pelos agentes. Desta forma, esta serve de base para determinar as outras taxas de juros dos diversos países, assim, sendo considerado um prêmio pela iliquidez para as economias domésticas. Já o prêmio pela iliquidez (PI) pode-se relacionar com a preferência pela liquidez da divisa. Nesse caso, são exigidos prêmios pelos ativos que possuem liquidez menor. Assim, “as taxas de juros desses títulos partem de um patamar superior aquele verificado nos títulos detentores da liquidez da divisa”

(CONTI ET AL, 2014, p. 356). No caso da taxa de juros básica mundial e o prêmio pela liquidez são fatores ligados a incerteza quanto aos ativos, são questões de cunho estruturais de cunho internacional e pode-se concluir que é um componente de determinação exógeno ao país.

Quanto ao risco país (RP) e variação cambial (VC) são atreladas a liquidez de mercado. No caso do RP é identificado quanto ao risco político e de mercado. No caso do mercado está relacionado com às alterações na taxa de juros e câmbio. Quanto a política está relacionada quanto às alterações nas condições do ambiente de investimento e quanto à possibilidade de inadimplência. No caso da VC, “o aumento dessa liquidez de mercado tende a torna as taxas de câmbio mais voláteis, reduzindo a confiabilidade das expectativas quanto à trajetória” (CONTI ET AL, 2014, p. 359). No caso desses dois estão atrelados ao risco, e são impactados por questões conjunturais e têm como componente de determinação endógeno e exógeno ao país.

FIGURA 05: Relação entre liquidez em suas diversas dimensões e alguns dos componentes das taxas de juros



Fonte: Conti et al (2014), p. 359.

Por esse processo há uma necessidade de os países de moedas periféricas alocar as taxas de juros acima da moeda chave internacional, caso contrário, pode haver fugas de capitais e a atração de novos capitais para os países de moeda central, tornando assim, problemas na volatilidade cambial.

Pode-se concluir com os esquemas que, os países periféricos estão na

margem desse sistema e que isso têm efeito nas taxas de juros domésticas, ou seja, na elevada taxa de juros para responder frente a sua iliquidez. Assim, precisando de mais prêmio para ter maior fluxos de capitais, porém, isso além da rentabilidade, têm efeito do apetite por risco dos investidores. Fazendo assim, no processo de reversão haver uma fuga pela qualidade.

Para Fritz et al (2016) quando há alterações nas políticas dos países centrais e/ou na preferência pela liquidez dos agentes no âmbito internacional tem impactos nos países emergentes, pois, esses países têm dependência de fatores exógenos a suas competências domésticas.

Esses fluxos de capitais têm, em algum grau, cunho especulativo para os países periféricos e contribuem para a volatilidade cambial. Assim, no caso de um aumento da taxa de câmbio tem impacto na baixa demanda e assim depreciando mais a taxa de câmbio. Além disso, outros fatores alteram a taxa de câmbio, como a expectativa do mercado e variações na taxa de juros.

Como conclusão, para Conti et al (2014)

Percebe-se, então, que os países periféricos enfrentam dificuldades adicionais no manejo de sua política econômica que são raramente consideradas pela teoria econômica convencional. Em primeiro lugar, porque as taxas de câmbio tendem a ser voláteis, tornando a política cambial mais necessária, mas mais complexa de ser colocada em prática. Em segundo lugar, porque a política econômica nacional, em muitos desses países, estará implicada na luta contra essa – potencial – volatilidade cambial exacerbada, resultando na perda de autonomia da política econômica e, principalmente, da política monetária. Em terceiro lugar, porque, ainda que as taxas de juros não sejam utilizadas como instrumento de intervenção nas taxas de câmbio, elas são determinadas em parte por componentes exógenos ao país em questão, reduzindo a margem de manobra das autoridades monetárias domésticas. (CONTI ET AL, 2014, p. 366)

Laplane (2016) aponta que as consequências para os países periféricos pelo seu tipo de inserção nas finanças internacionais são: assimetrias financeiras, preços macroeconômicos e autonomia econômica.

O autor faz uma crítica as teorias que abordam a abertura financeira com

objetivo de melhorar a eficiência na alocação dos recursos internacionais, em termos genérico, da ideia de convergência no âmbito internacional dos recursos. A crítica direcionada a essas teorias negligenciam os movimentos especulativos no âmbito internacional. (LAPLANE, 2016)

Quanto à assimetria financeira, têm como condicionante relevante o tipo de inserção periférica no sistema monetário e financeiro internacional, na qual, impacta em assimetrias macroeconômicas e, como já abordado anteriormente, têm impactos relevantes na autonomia de política econômica e volatilidade câmbio/juros. (LAPLANE, 2016)

O autor identifica a volatilidade do câmbio pelas variáveis condicionadas ao risco, a forma de inserção dos países da periferia e também no ciclo de liquidez internacional, muito próximo da ideia de Conti et al (2014) já descrita nesse tópico.

Quanto aos juros, a volatilidade tem fatores exógenos e endógenos. O fator endógeno está ligado a situação macroeconômica interna, esta, também pode ser afetada por conjuntura externa. Já o fator exógeno está relacionado ao cenário externo, condicionados, ao apetite ou aversão ao risco ou até mesmo às políticas dos países que estão no centro do sistema.

Fritz et al (2016) também discutem as limitações da política econômica numa perspectiva keynesiana aos países emergentes, partindo, da hierarquia de moedas no momento de globalização financeira, especificamente, sobre a política monetária e cambial.

Quanto à política cambial, têm-se que com a volatilidade cambial, em um ambiente de livre mobilidade de capitais, reforça ainda mais o caráter de restrição a autonomia de políticas econômicas dos países emergentes. Assim, de acordo com Flassbeck (2001) APUD Fritz e tal (2016) a volatilidade cambial traz problemas macroeconômicos como na fragilidade financeira, no crescimento e inflação.

Quanto à política monetária, os autores apontam que o Regime de Metas de inflação (RMI), adotadas em muitos países periféricos na década de 1990, contribui como um inibidor de autonomia de políticas econômicas para os países emergentes. Nesse caso, o RMI tem foco no uso da política monetária para estabilidade de preços. (FRITZ ET AL, 2016)

Quanto à discussão sobre (in) conversibilidade do tópico anterior

A hierarquia de moedas no ambiente contemporâneo pode se revelar ainda mais perversa para os países periféricos emissores de moedas não-conversíveis, dadas as características do sistema monetário internacional após o colapso do acordo de Bretton Woods, em 1971-1973. (PRATES; CINTRA, 2007, p. 10)

Assim, é relevante analisar as discussões sobre possíveis manobras com objetivo de reduzir os problemas dos países de moedas periféricas.

RAIO DE MANOBRA DE POLÍTICA ECONÔMICA PARA A PERIFERIA

O sistema de hierarquia de moedas impacta em problemas para países de moedas periféricas, desta forma, cabe repensar o grau de manobra para realizar política econômica na periferia.

Quanto às discussões pautadas nesse trabalho, são relevantes considerar que todos os países periféricos não têm as mesmas especificidades, assim, há particularidades que devem ser levadas em consideração como as políticas econômicas e institucionalidades. Assim, há graus distintos de autonomia mesmo dentro da periferia do sistema. (CONTI ET AL, 2014)

As questões gerais discutidas nesse tópico levam em consideração que mesmo com as particularidades há, em algum grau, características comuns e, assim, generalizando algumas possibilidades de raio de manobra para praticar políticas econômicas para as diversas economias periféricas que sofrem por restrições do SMI.

Conti et al (2014) para o caso da reversão do ciclo e fuga pela qualidade abordado no tópico anterior, aponta, para a importância do controle de capitais, no caso, na ausência desse controle há fuga pelas divisas de maior liquidez.

Quanto à mudança da volatilidade da taxa de câmbio, o país pode deixar flutuar livremente ou então neutralizar. Porém, flutuar seria negligente, pois acarreta custos para as economias nacionais, como distorção dos preços

relativos e risco de alta inflação dentre outros. Mas, com a decisão das autoridades monetárias de neutralizar a volatilidade cambial pela via de um regime de câmbio fixo ou intervenções para não deixar a livre flutuação. Esta intervenção pode ser pelo instrumento de taxa de juros. Mas, a volatilidade da taxa de câmbio pode determinar também elevados movimentos de volatilidade da taxa de juros.

Descrevendo de forma geral, as taxas de juros dos países periféricos são elevadas por condicionantes internos e externos, assim como a volatilidade do câmbio. No momento de baixa do ciclo em que há fuga de capitais o câmbio se desvaloriza, os países periféricos com elevado grau de abertura e sem controle de capitais aumentam a taxa de juros para poder reduzir essa fuga – mesmo que indiretamente pela via do aumento da inflação -, assim, a volatilidade do câmbio impacta no aumento da taxa de juros.

Assim, Conti et al (2014) propõem alguns pontos pertinentes para os países periféricos objetivando reduzir a vulnerabilidade externa desses países e, por fim, as restrições impostas pela dimensão monetária e financeira internacional para realizar política econômica. Quanto aos fluxos de capitais, indica a necessidade das autoridades monetárias manterem a liquidez no mercado cambial, porém, com cuidados para não tornarem as suas economias vulneráveis às especulações e desestabilizações. Para isso, indica acumulação de reservas internacionais. Outro problema detectado foi quanto os movimentos de liquidez no âmbito internacional, na qual, como mostrado no tópico anterior os países periféricos estão vulneráveis, para isso, recomenda-se o controle da conta financeira do BP.

Prates e Cintra (2007) também propõem alternativas para aumentar o grau de manobra para política econômica da periferia condicionada as restrições impostas pelo SMI, com objetivo de atingir elevados níveis de emprego, progresso social e menor suscetibilidade ao mercado financeiro global.

Prates e Cintra (2007) apontam que o acúmulo de reservas internacionais impacta nos custos adicionais de manutenção. Porém, abre espaço para sua relevância, principalmente, pela forma em que os países periféricos acumulem reservas pela via comercial, especificamente pela via de acúmulo de superávits primário pela conta corrente do BP.

Por outro lado, Prates e Cintra (2007) parecem ser mais otimistas ao controle de fluxos de capitais. Estas, buscam uma perspectiva histórica para mostrar que os países periféricos que tiveram maior grau de controle de capitais (como Taiwan e China), conseguiram ser neutros nas crises cambiais que ocorrem na década de 1990.

Assim, quanto ao regime cambial, as autoras têm uma maior apreciação para o regime de câmbio sujo

[...] Esses regimes (regime de câmbio sujo), ao não se comprometerem com uma paridade fixa ou uma banda para a taxa de câmbio, seriam menos vulneráveis aos ataques especulativos auto-realizáveis e, ao contrário dos regimes de flutuação pura, permitiriam as autoridades monetárias atenuar a inter-relação entre as taxas de câmbio e de juros, exercer alguma influência sobre a trajetória desses preços-chave e acumular reservas em moeda estrangeira para ampliar a capacidade de resistência àqueles ataques. Contudo, a eficácia das suas intervenções no mercado cambial e monetário é inversamente proporcional ao grau de abertura dos mercados financeiros domésticos. (PRSTES; CINTRA, 2016, p.20-21)

Desta forma, observa-se que há uma apreciação maior para o regime de câmbio sujo, porém, este não é suficiente. Assim, é relevante também repensar sobre o grau de abertura externa da economia e regulamentação dos fluxos de capitais. Além disso, as reservas internacionais também são pertinentes, tanto para mediar possíveis crises cambiais quanto à segurança tanto dos países como dos investidores.

Fritz et al (2016) fazem propostas de política econômica de cunho keynesiana abordando as restrições do SMI através da hierarquia monetária para os países emergentes.

No caso da política cambial, indica-se regime de câmbio flutuante, porém, administrado. Esse regime pode ser utilizado para reduzir a volatilidade cambial via intervenções das autoridades monetárias. A taxa de câmbio também precisa ser competitiva para que possa fazer exportações, impactando no rendimento das empresas, podendo aumentar os investimentos e a poupança interna. Além disso, contribui para a demanda agregada. Isso pode gerar um processo de

retroalimentação positiva na economia. Os autores abordam que a acumulação de capital e a regulação da conta capital devem ser complementares a cambial. (FRITEZ ET AL, 2016)

Quanto à política monetária, a própria redução da volatilidade da taxa de câmbio impacta na redução da taxa de juros (como visto no modelo utilizado de determinação da taxa de juros doméstico no tópico anterior). (FRITEZ ET AL, 2016)

Quanto ao RMI, apontado no tópico anterior, este não é adequado as características dos países periféricos. Assim, além da inflação há um importante fator que a política monetária pode impactar, o emprego. (FRITEZ ET AL, 2016)

Desta forma conclui-se que é necessário repensar a política doméstica diante das características.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho confirma-se a hipótese principal, a dimensão monetária, particularmente, do Dólar Flexível tem impactos relevantes para abordar a relação centro-periferia. Esta fica mais pertinente a partir do processo de globalização financeira de meados da segunda metade do século XX.

O regime Dólar Flexível tem-se como principais características: regime cambial flexível, elevada mobilidade de capitais e com hierarquia monetária com impacto decisivo na instabilidade câmbio/juros.

Um diferencial relevante dessa hierarquia é quando os diversos graus de (i) liquidez das moedas. Esse aspecto tem relevante explicação para movimentos de capitais no âmbito internacional. Há também um relevante aspecto quanto às implicações para o centro e a periferia, particularmente, sobre o grau diferenciado de autonomia para exercer política econômica. Nesse sentido, gera um processo que tende a manter as posições inalteradas dentro da hierarquia no âmbito internacional. Pois, países de moedas periférica estão em posição de elevada vulnerabilidade externa enquanto os países de moedas centrais têm menor vulnerabilidade e com menor impacto na autonomia.

Por outro lado, países de moedas periféricas podem repensar suas políticas domésticas com objetivo de enfrentar, parcialmente, as vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLUZZO, L. G. de M.; CARNEIRO, R. O mito da conversibilidade. Revista Economia Política, São Paulo: Editora 34, v. 24, n. 2, p. 218-222, abr./jun. 2004.
- CARAMES, L. A, ESTRUTURAS DE PODER, REGULAÇÃO FINANCEIRA E CRISE: Economia Política Internacional da regulação financeira no pós-crise 2007/2008. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/mestrado/2016/lucas de almeida carames ca8e3.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/mestrado/2016/lucas_de_almeida_carames_ca8e3.pdf) , acesso em: 18/09/2017.
- CARNEIRO, R. Globalização e inconvertibilidade monetária. Texto para Discussão. CAMPINAS: IE/UNICAMP n. 120, abr. 2006. Disponível em: <http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311529260.CARNEIRO4.pdf> , acesso em : 18/09/2017.
- CARNEIRO, R. O Dólar e seus Rivais. Observatório da Economia Global, textos avulsos – no.1 – Abril, 2010.
- COHEN, B. J. The geography of money. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- CONTI, B.M. Política Cambial e Monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moeda periféricas. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- CONTI, B. M, PRATES D. M, PLIHON, D. A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos. 2014. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 2 (51), p. 341-372, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v23n2/0104-0618-ecos-23-02-0341.pdf>, acesso em: 18/09/2017.
- EICHENGREEN, B. História e reforma do sistema monetário internacional. "Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional", São Paulo, ago. de 1994

FIORI, J. L. O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações. São Paulo: Boitempo, 2007.

FRITZ, B. PAULA, L. F, PRATES, D. M. Hierarquia de moedas e redução da autonomia de política econômica em economias periféricas emergentes: uma análise keynesiana-estruturalista. Keynes: Ensaio sobre os 80 Anos da Teoria Geral. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, p. 177-202. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/hierarquia-de-moedas-e-reducao-da-autonomia-de-politica-economica.pdf> , acesso em : 18/09/2017.

LAPLANE, E. G. HIERARQUIA DE MOEDAS E SOBERANIA MONETÁRIA: Uma primeira aproximação. In: ANPEC, 2016. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files I/i7-eee4fa1bd86ad67c66ca6e418af98471.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files/I/i7-eee4fa1bd86ad67c66ca6e418af98471.pdf) , acesso em: 18/09/2017.

KEYNES, J. M. (1930). Treatise on money, v. 2 – The applied theory of money. The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. VI. London: MacMillan, 1971.
KEYNES, J.M. The General Theory of Employment, Interest, and Money. London: Palgrave Macmillan, 1936.

PALLUDETTO, A.W.A. ABOUCHEDID, S. C. A hierarquia de moedas e a relação centro-periferia revisitada, 2014. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files I/i7-e923374cc89126567270d9f340d65214.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files/I/i7-e923374cc89126567270d9f340d65214.pdf). Acesso em: 18/11/2016.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil. Campinas: IE/Unicamp, out. 2007. (Texto para Discussão, n. 137).

RODRÍGUEZ, O. O Estruturalismo Latino-Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002

SICSÚ, J. Políticas não-monetárias de controle da inflação: Uma proposta pós-Keynesiana. In: VII Encontro da Sociedade de Economia Política, Curitiba, 2002. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/politicas_ nao_monetarias_de_controle_da_inflacao.pdf. Acesso em: 26/11/2017

STRANGE, SUSAN. States and Markets. Continuum. Nova York. 1994

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L (org.), Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: EditoraVozes, 1997.

VERNENGO, M. Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect. Review of Radical Political Economics, v. 38, n. 4, p. 551-568, 2006.

A city londrina e o seu papel na reestruturação da posição internacional Britânica no pós segunda guerra

Erica Magalhães Pinto Ravanetti

A aliança com os Estados Unidos durante a segunda guerra mundial significou duas coisas para o Reino Unido: a vitória e o fim do império britânico como conhecíamos, pode se dizer que a vitória custou um império. De fato, as bases do império eram econômicas e ao fim da segunda guerra a Inglaterra devia mais de 40 milhões de dólares a credores estrangeiros, a libra não era mais confiável e o império seria confiscado. Bretton Woods redefiniu as regras do jogo monetário-financeiro internacional, e o Reino Unido perdeu seu lugar de destaque.

No entanto, ao contrário da narrativa que podemos encontrar na literatura de foi uma passagem de bastão entre anglo-saxões, a realidade não foi tão romântica. E o principal desafio britânico dentro deste novo contexto era encontrar uma nova maneira de se inserir no sistema, preservando a sua moeda, a libra, no jogo financeiro internacional, mesmo que esta não fosse mais a moeda de referência internacional. Logo após o fim da segunda guerra o Reino Unido se encontrava num dilema entre defender a praça financeira de Londres e aceitar a perda frente ao dólar passando a operar em dólar. Parar o dólar não era uma opção e a criação dos euromercados pelos operadores privados teve um papel fundamental na reestruturação da posição internacional da libra, esse processo foi encorajado abertamente pelas autoridades financeiras britânicas. Uma vez que eles entendiam que está era a solução para conciliar a restauração da posição internacional da libra e de Londres como centro financeiro mundial com a manutenção do estado de bem-estar keynesiano e a deterioração da posição econômica da Grã-Bretanha.

Palavras chave: *City, libra esterlina, Sistema financeiro internacional*

Introdução

Os pilares da ordem financeira liberal sustentada pelo Império Britânico foram colocados em cheque a partir do fim da primeira guerra mundial. Apesar do breve restabelecimento do padrão ouro no pós I guerra, a crise de 29 nos Estados Unidos e a consequente crise financeira de 1931 marcaram o início do fim da ordem financeira liberal, e das estruturas nas quais estava apoiada: o padrão ouro, o Estado liberal e o mercado auto-regulável. Estas instituições que estruturam o funcionamento da ordem financeira mundial neste período estão conectadas com o desenvolvimento das altas finanças, e da City, e com o poder do império britânico.

O liberalismo foi confrontado com o emergente pensamento Keynesiano que apresenta um resposta para crise que se colocava e para a qual a teoria liberal não estava preparada. O economista Inglês foi espectador da devastadora crise de 1929 nos Estados Unidos e um observador da realidade econômica para a qual o modelo clássico não correspondia. *O tratado sobre a Moeda*, bem como *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* foram uma resposta a realidade econômica, representam a construção de um modelo que correspondesse a situação que se desenhava. Somente através de um estado forte e intervencionista capaz de produzir uma política econômica responsável e do controle de capitais seria possível superar a crise.

A segunda metade do século XX significou para a Grã-Bretanha grandes mudanças, transformações estruturais profundas tanto na organização econômica, quanto na sua inserção no sistema internacional. A partir do pós segunda guerra a decadência da libra frente ao dólar, bem como de toda a ordem financeira liberal, já em curso desde o fim da primeira guerra mundial, se torna evidente e se concretiza com o estabelecimento dos acordos de Bretton Woods em 1944. Esta reestruturação do sistema monetário e financeiro, ajusta-o à dinâmica das relações de poder entre as grandes potências, refletindo a queda do império britânico e a ascensão dos Estados Unidos como grande potência

mundial e do dólar como a nova moeda de referência do sistema monetário internacional.

Dentro de uma perspectiva de longa duração, a City é um elemento perene dentro da história britânica, fundamental no fortalecimento do império britânico, bem como dentro da sua dinâmica de funcionamento, no entanto, apesar das suas histórias se confundirem, a constituição da City é anterior ao estabelecimento do império. A City foi um elemento central dentro do desenvolvimento da Grã-bretanha, desde a ascensão até o fim do Império, mas sobreviveu a ele. Este segundo momento, e o papel da City na reestruturação da posição britânica nesse novo mundo no qual a libra não era mais a moeda de referência internacional e o Império britânico estava no fim, é o objeto de estudo deste artigo.

As relações entre a City Londrina e governo Inglês, representados pelo Banco da Inglaterra e pelo Tesouro, são analisadas na literatura, sobretudo no período correspondente ao Império Britânico. Principalmente no que diz respeito a influência da City na moldagem da política econômica britânica e de que forma ela se dá em diversos períodos históricos (Green, 1992; Longstreth, 1979; Ingham, 1984; Cain & Hopkins, 2001). Geoffrey Ingham em “*Capitalism divided?*” faz uma análise do capital financeiro e industrial no desenvolvimento britânico, e descreve a relação entre a City, o Banco da Inglaterra e o Tesouro como “the core institutional nexus of British society” (Ingham, 1984).

Cain e Hopkins (2001), desenvolvem o seu trabalho baseados no conceito de “capitalismo cavalheiresco” que anuncia a idéia de que as finanças dominaram a política britânica, em detrimento dos interesses da indústria. Segundo o seu argumento os interesses da City moldam o interesse nacional, principalmente no que diz respeito a precedência da integração à economia internacional em detrimento de outros objetivos.

Bem como Green (1992) que se propõe a fazer um estudo sobre a influência da City na política econômica inglesa a partir de 1880, o autor trabalha com a ideia de um lobby organizado. Segundo o autor, devido a alta concentração da estrutura das instituições financeiras britânicas a City apresenta

um alto grau de homogeneidade de interesses, e além disso possui acesso às mais altas instâncias decisórias.

“Here primary importance has been attached to Britain's historical-structural integration with the international economy. In particular Britain's long-term imbalance on visible trade is thought to have enhanced the importance of Britain's invisible sector and privileged its needs: Britain's extreme vulnerability to capital flight and movements against sterling has, it is argued, given the City a strategic importance in the governance of the economy and, by dint of this, allowed it to exercise an effective 'veto' over policies which run counter to its interests. In this scenario successive governments, and the Treasury and the Bank in particular, have had to listen to the voice of the City or risk currency instability and monetary disorder. In short a set of institutional links between the City and the British state, and the straightforward economic clout of the financial sector, have been established as the key factors inducing a long-term bias towards City interests in British economic policy.”
(Green, 1992)

Os interesses da City que sustentaram o império até a Segunda Guerra Mundial também tiveram influência no que se deu após o seu fim, e na forma pela qual o Reino Unido desempenha o seu papel nessa configuração que se inaugura. Apesar de significar uma dependência econômica aos Estados Unidos a vitória na guerra foi também a vitória do modo de vida e da cultura e institucionalidade britânica, bem como dos interesses do capital representados pelos cavalheiros da City.

O dilema Inglês no Pós guerra estava relacionado por um lado preservar o status internacional da libra, defendendo assim os interesses da City e a praça financeira de Londres e para isso a percepção à época era de que seria imprescindível restaurar a conversibilidade da Libra. Por outro lado, seguir uma política econômica rigorosamente Keynesiana dando prioridade a política doméstica, evitando uma recessão, e priorizando o pleno emprego.

Em um mundo dominado pelos americanos depois de 1945, no qual a libra perde o seu status de moeda de referência internacional, podemos perceber por parte do Tesouro e do Banco da Inglaterra uma prioridade pela preservação do papel da libra esterlina no financiamento do comércio e investimento internacionais, e com isso da manutenção do poder da City Londrina.

Depois de 45 as mudanças no campo econômico se deram de forma acelerada no Reino Unido, principalmente no que concerne à adequação da sua estrutura ao novo cenário internacional, no entanto, é importante ressaltar que internamente não houve uma mudança drástica na estrutura das elites britânicas, e as regiões mais dinâmicas da economia britânica continuaram concentradas na região sudeste, além disso a predominância no setor de serviços dentro da economia do país foi mantida.

Anos 40 e 50: Em busca da Convertibilidade

No que concerne às contas externas britânicas a segunda guerra representou uma demanda sem precedentes por importações, e o custeio dessa demanda veio junto com uma crescente dependência da ajuda externa proveniente dos Estados Unidos, através da política do Lend-Lease e dos empréstimos extensivos advindos da zona da libra realizados pelo governo britânico, que resultaram numa enorme dívida.

Devido as enormes dívidas acumuladas durante a guerra e a destruição causada pela segunda guerra o país chega as negociações de Bretton Woods muito fragilizado. As negociações de Bretton Woods são frequentemente retratadas através da oposição entre os planos de Keynes e White, no entanto, no que diz respeito a questão dos movimentos internacionais de capital privado, ambos apoiaram fortemente o uso de controles. Keynes e White deram duas explicações básicas para o seu endosso de tais controles: a primeira diz respeito à autonomia política do novo estado de bem-estar intervencionista, que não poderia ser perturbada pelos movimentos internacionais de capital, priorizando assim a proteção das novas medidas nacionais de planejamento macroeconômico que foram desenvolvidas nos anos 1930. A segunda se refere a crença de que uma ordem financeira internacional liberal não era compatível com um sistema de taxa de câmbio estável e com um sistema de comércio internacional mais liberal (Helleiner, 1994).

O controle de capitais foi uma característica marcante nas décadas que se seguiram ao fim da segunda guerra mundial, devido ao clima de cautela que se instaurou depois da crise de 29, o objetivo era se proteger e se isolar das possíveis crises mundiais. Esta característica central do período é essencial para compreender a nova forma de inserção britânica no sistema.

Além de arquitetar o novo sistema monetário internacional, Keynes também era ficou responsável por negociar ajuda Americana para a reconstrução do seu país:

“Ultimately the best Keynes was able to manage was a loan of \$3.75 billion from the United States, plus \$650 million as a final settlement of Lend-Lease, and a further loan of \$1.25 billion from Canada. In return, Britain agreed to embrace the Bretton Woods obligations of sterling convertibility at a fixed rate of exchange as early as 15 July 1947. (Newton, 2004)

A primeira tentativa de retorno a convertibilidade no pós guerra foi precipitada, o restabelecimento da convertibilidade sem as condições necessárias para garantir o seu cumprimento e manter a confiança do mercado gerou uma corrida contra a libra para comprar dólares, em escassez no mercado. Após apenas 5 semanas a convertibilidade foi suspensa novamente.

O plano “Robot” de 1952 foi uma segunda tentativa de restabelecer a convertibilidade, formulado em conjunto por autoridades do Tesouro e do Banco da Inglaterra, ele propunha a conversibilidade com uma taxa de câmbio flutuante. Este plano foi nomeado através de uma combinação dos nomes dos seus criadores: Rowan, Bolton e (Otto) Clarke. (Rowan e Clarke eram do Tesouro; Bolton era do Banco da Inglaterra.)

O plano era uma forma de lidar com os problemas na balança de pagamentos, iniciados com a crise do início da década de 50. Se propunha a lidar com esta questão não pelo aperto no controle de capitais mas sim através de uma taxa de câmbio flutuante e conversibilidade da libra. A libra manteria o seu valor nominal central, mas flutuaria dentro de margens muito mais amplas do que as permitidas pelos acordos de Bretton Woods. De acordo com a visão dos criadores e dos apoiadores deste plano o principal objetivo da economia política britânica deveria ser apoiar a libra esterlina (Booth, 2001).

“it must be in our interest to have sterling convertible for we cannot possibly trade and ship and insure and all the other things we do unless sterling is convertible. The City’s future as a global financial centre, together with the invisible earnings this brought the UK, was tied to the prospects for sterling.” (Newman, 2004)

No entanto, o plano sofreu uma forte oposição por outros membros do governo, que o rotularam de “rampa de banqueiros”, o Banco da Inglaterra e o

Tesouro não foram os únicos a apresentar fortes argumentos dentro das negociações. Hall, o chefe da Seção Econômica do Gabinete, junto com outros membros do governos destacaram os efeitos negativos que o plano poderia ter na economia britânica, e o risco de desemprego se o plano fosse implementado, este cenário acabou por assustar o Gabinete, que reteve a aprovação (Newton, 2004).

“The perception was that convertibility would offer more opportunities for the City and for Britain’s trade generally, and that the move would have to be made before the dollar, already powerful, became almighty. Two developments in particular pointed towards this conclusion: the declining value of the colonies and the rising importance of the industrial economies in Europe and elsewhere.” (Cain & Hopkins, 2001)

Apesar do fracasso do plano Robot, o objetivo de restabelecer a convertibilidade e manter o status da libra de moeda internacional não foi abandonado. No entanto, ajustes para que este objetivo não atrapalhasse o pleno emprego em casa foram adicionadas ao novo plano. Outras medidas foram tomadas visando restabelecer a convertibilidade, o que se deu em 1958 e foi possível graças a uma melhora nas condições externa, melhora nos termos de comércio e um aumento nos gastos militares americanos no exterior, bem como a presença de empresas multinacionais americanas na europa, diminuindo o gap com o dólar. (Newton, 2004)

Alguns autores (Middleton, 2000; Newton e Porter, 1988; Pollard, 2012) argumentam que o fato da Grã-bretanha ter crescido mais lentamente entre 1950 e início da década de 1960 está relacionado aos esforços do governo para proteger o status da libra como moeda de reserva internacional. Medidas que poderiam afetar negativamente as aspirações britânicas de assegurar a

manutenção da libra como uma das principais moedas internacionais não foram tomadas, mesmo que pudessem produzir um efeito expansivo dentro da economia (Newton, 2004).

Após esta breve análise do período de 15 anos que se seguiu ao fim da segunda guerra mundial podemos observar uma série de contradições no plano de reconstrução britânico, pautado na disputa entre uma forte influência Keynesiana que prioriza os aspectos ligados a manutenção do pleno emprego e os interesses da City, apoiados pelo Banco da Inglaterra e pelo tesouro que tinham como prioridade assegurar a posição internacional libra, e para isto restabelecer a convertibilidade e o status da libra de moeda de reserva internacional.

Apesar destas disputas de influência interna observa-se que política monetária doméstica nunca foi o foco principal de atenção do governo no período. Esta posição pertencia ao mercado internacional, principalmente no que diz respeito à relação entre a balança de pagamentos e reservas estrangeiras.

Anos 60: Euromercados

Durante a década de 50 o poder da City e o seu papel de destaque como principal praça financeira internacional ainda pareciam ameaçados. Este temor se justificava devido a dificuldade de se restabelecer a convertibilidade e ao fim anunciado do status da libra enquanto moeda de reserva internacional. Estes aspectos bem como o início da integração europeia, eram vistos como desafios importantes para a sobrevivência da City.

No entanto, apesar de produzir uma transformação na estrutura de funcionamento da City, o impacto destas ameaças não foi tão profundo no que concerne o status da City como uma das principais praças financeiras internacionais, pois foi precedido pela diversificação das atividades da City londrina. As inovações financeiras permitiram uma reinvenção da City e a manutenção da sua posição de destaque apesar da perda do status da libra de

moeda de reserva internacional, contrariando as expectativas dominantes na década de 50.

Durante a década de 1960, a natureza da City londrina passou por uma série de transformações. As principais atividades/ inovações financeiras que foram responsáveis por essa mudança foram os mercados de Eurodólares e Eurobonds. O ambiente regulatório relativamente liberal para atividade financeira internacional da City em meio ao contexto internacional da ordem de Bretton Woods, possibilitava evitar o controle dos fluxos financeiros internacionais. Estas condições atraíram muitos bancos e instituições financeiras internacionais, em sua grande maioria dos Estados Unidos. Os serviços da City, mesmo com a perda do status da libra, se renovaram e mantiveram o seu papel de destaque no sistema financeiro internacional.

“The expanding and complex nature of many new facilities enhanced the economies of scale and scope in London. These factors all increased London’s share of international banking; Britain’s share of the world’s deposit banks’ foreign assets increased from just under 20 per cent in 1966 to peak at 26 per cent in 1969 (...) From 1962 to 1970 the number of foreign bank branches or subsidiaries increased from 51 to 129, most in the second half of the 1960s. From 1965 to 1971, sixty-nine foreign banks opened branches in London, of which almost 40 per cent were US banks. During the 1950s only two US banks opened branches in London, bringing the total to thirteen in 1960, but by 1970 there were thirty-seven branches of US banks in London. (Schenk, 2001)

Como desenvolvido por Helleiner em seu estudo sobre a reemergência das finanças globais apesar da estratégia iniciada pelas autoridades financeiras

britânicas no início dos anos 1950, que se esforçaram com o intuito de recuperar a posição internacional de Londres não ter sido bem sucedida, não representou o fim da linha para os banqueiros internacionais de Londres. Neste processo, durante a crise da libra em 1957, o mercado de eurodólares surgiu como uma alternativa às restrições impostas aos bancos britânicos, que não podiam financiar o comércio entre os países fora da zona da libra. O mercado de dólares surge como uma forma de atender essa demanda por financiamento e também de maneira a burlar as restrições sobre a libra esterlina.

Esta alternativa se mostrou muito eficiente e mesmo após a remoção das restrições em 1959, os banqueiros continuaram a praticar esta nova atividade do Eurodólar, que se desenvolveu amplamente no decorrer da década de 60. Ao mudar seus negócios para uma base dólar, os operadores de Londres se depararam com uma saída para lidar com o dilema entre preservar seus negócios internacionais sem serem sufocados pelo controle de capitais (Helleiner, 1994).

O mercado de eurodólares criado pelos operadores privados obteve um apoio enérgico das autoridades financeiras britânicas. Esta nova modalidade permitiu conciliar o objetivo de restaurar a posição internacional de Londres com o Estado de bem-estar keynesiano e com a deterioração da posição econômica da Grã-Bretanha. Podemos identificar o banco da Inglaterra como um dos maiores encorajadores desta inovação financeira, uma vez que não impôs regulamentações a atividade do mercado e foi responsável por diversas medidas a seu favor, como a de 1962 na qual permite a emissão de títulos denominados em moeda estrangeira em Londres, o que abriu caminho para o mercado de Eurobonds. Os eurodólares permitiram que Londres superasse Nova York como principal mercado de capitais internacional depois de 1963, após a instauração de um programa de controle de capitais nos Estados Unidos (Helleiner, 1994).

“Lord Cromer was Governor of the Bank of England for the first half of the decade. Himself a merchant banker, he publicly promoted the

internationalisation of the City and pressed consistently for deregulation of capital controls and the stability of sterling. O'Brien, who succeeded him in 1966, had come up from within the Bank and in this sense was less professionally tied to the City. Nevertheless, he continued to promote the City's interests, particularly stressing its contribution to the balance of payments through the invisible account." (Schenk, 2001)

As posições do Banco da Inglaterra e do Tesouro foram divergentes em alguns momentos durante este período. Durante a década de 1950 o Banco da Inglaterra manteve uma postura mais favorável aos interesses da City enquanto o Tesouro deu mais prioridade a proteção das reservas centrais. A idéia de que os destinos da libra e da City estavam conectados se manteve no início da década de 60, apesar da clara contradição do fato dos euromercados terem tornado o dólar a

principal moeda em uso na City Londrina, mesmo assim este argumento dominante na década de 50 foi utilizado pelo Banco da Inglaterra para demandar concessões no controle de capitais do Tesouro (Schenk, 2001).

A City consegue conciliar um papel de destaque no mercado de capitais internacional com a perda de status da libra, que é superada pelo dólar como principal moeda de reserva no início da década de 1960. Esta tendência a identificar os interesses da City com os da libra esterlina gradualmente desaparece quando os negócios na City se tornaram cada vez mais dominados pelo dólar. Os Euromercados foram um elemento central na reestruturação da City nos anos 60, a adaptação dos negócios da City ao novo cenário internacional através dos eurodólares mudou esta relação, diminuindo consideravelmente a relação entre o declínio da libra e as perspectivas da City.

Conclusão

A década de 50 se caracteriza por uma disputa de influências interna que pauta a formulação da política econômica do país. O projeto de reconstrução nacional juntamente com os princípios keynesianos frente aos interesses da City que priorizavam a inserção britânica internacional foram duas das principais forças em disputa durante este período. Além dos banqueiros internacionais, setores do governo (Banco da Inglaterra e Tesouro) se engajaram no esforço de priorizar o retorno a convertibilidade e a defesa da libra.

Parecia uma tarefa árdua conciliar as forças em disputa em meio a esta década que se caracterizou pelos problemas na balança de pagamentos, crises e tentativas incessantes de retornar a convertibilidade, relacionada com a crença de que os destinos da libra e da praça financeira de Londres estavam intimamente conectados.

No entanto, durante a década de 60 com a diversificação das atividades da City e desenvolvimento dos Euromercados e a consequente aumento na utilização do dólar na City, a percepção de que as perspectivas da City e o futuro da libra estavam entrelaçados enfraqueceu consideravelmente. Esta inovação financeira permitiu preservar a posição internacional e o poder da City Londrina, uma vez que promoveu uma conciliação ao diminuir a importância da Libra para as operações na City, possibilitando a realização de uma política econômica de acordo com o estado de bem estar social keynesiano que não prejudicasse os interesses da City.

Bibliografia

Booth, A., (2001) 'Britain in the 1950s: a "Keynesian" managed economy?', *History of Political Economy* 33, 283–313

Cain, P. J. and A. G. Hopkins, (2001) *British Imperialism*, 2 vols., I: Innovation and Expansion 1688–1914, and II: Crisis and Deconstruction 1914–1990

Cecco, M. de, (1974) *Money and Empire. The International Gold Standard 1890–1914* (Oxford)

Davies, A. (2017) *The City of London and Social Democracy The Political Economy of Finance in Britain, 1959–1979*, Oxford University Press

Goodhart, A. (2004) *The Bank of England 1970–2000 em The British Government and the City of London in the Twentieth Century*. Cambridge University Press

Green, E. H. H., (1992) 'The influence of the City over British economic policy, c. 1880–1960', in Y. Cassis (ed.), *Finance and Financiers in European History, 1880–1960* (Cambridge), pp. 193–218

Helleiner, E. (1994) *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.

Ingham, G (1984) *Capitalism Divided?: The City and Industry in British Social Development*, Macmillan, 1984

KEYNES, J. M.(1982) *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas,[1936].

Michie, R and Williamson, P (2004) *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*. Cambridge University Press

Longstreth, F (1979) 'The City, industry and the state' in C. Crouch (ed.), *State and economy in contemporary capitalism* (London)

Michie, R. C., (1999) *The City of London. Continuity and Change Since 1850* (1992)*The London Stock Exchange. A History* (Oxford)

Middleton, R., (1996) *Government versus the Market. The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, c.1890–1979* (Cheltenham)

Middleton, R (2000) *The British Economy Since 1945: Engaging with the Debate*. Macmillan Press, London.

Newton, S. (2004) *Keynesianism, sterling convertibility, and British reconstruction 1940–1952* em *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

Newton, S & Porter, D (1988) *Modernization Frustrated: The Politics of Industrial Decline in Britain Since 1900*. Unwin Hyman, London.

Pollard, S. (2012) *The Wasting of the British Economy*. Routledge revivals, Routledge; 1 edition.

Roberts, R., (2002) 'The Bank of England and the City', in R. Roberts and D. Kynaston (eds.), *The Bank of England*, pp. 152–84

Schenk, C. R., (2004) *The new City and the state in the 1960s* em *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

Schenk, C. R., (1994) *Britain and the Sterling Area. From Devaluation to Convertibility in the 1950s*

Schenk, C. R., (2005) 'Crisis and opportunity. The policy environment of international banking in the City of London, 1958–1980', in Y. Cassis (ed.), *London and Paris as International Financial Centres*, Oxford.

Thomas, A. (2004) 'Mind the gap': politics and finance since 1950 em *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

Países emergentes e o sistema monetário internacional em uma perspectiva de economia política internacional

Adriano Vilela Sampaio⁶⁰⁴

Maurício Andrade Weiss⁶⁰⁵

Ao longo da história, os países buscaram desenvolver mecanismos de cooperação objetivando um sistema monetário internacional (SMI) estável. A crise global deflagrada em 2007/2008, impulsionou iniciativas de mudanças, uma vez que seu epicentro se deu nos países centrais, os quais possuem maior influência em moldar os sistemas econômicos internacionais (SEI). Diante disso, os países emergentes chamaram a atenção para a necessidade de ter mais voz nos processos de governança global.

O objetivo do artigo é analisar a atuação recente dos países emergentes no SMI e capacidade dos mesmos em influenciar as características centrais do sistema, por meio de medidas individuais e/ou cooperativas.

Para isso, busca-se na Economia Política Internacional uma abordagem que permita o entendimento da emergência de novos atores e sua relação com mudanças nos SEIs e, mais especificamente, no SMI.

É defendido aqui que é possível encontrar padrões nas estratégias dos países emergentes desde a década de 1990 e mais acentuadamente após a crise de 2008, que indicaria o desejo destes por um SMI mais estável, especialmente no que se refere aos fluxos financeiros internacionais. Para isso, além de medidas individuais, os maiores países emergentes fortaleceram as iniciativas de cooperação e pressionaram por alterações nas instituições econômicas internacionais (IEI). Todavia, após um início promissor, as alterações nas IEIs foram arrefecidas e os novas instituições, como o Novo Banco de

⁶⁰⁴ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. O autor agradece o apoio financeiro da FAPERJ.

⁶⁰⁵ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Desenvolvimento, ainda não se consolidaram. Ademais, no contexto atual há tendências isolacionistas advindas de países como os EUA e o Brasil.

Na seção 1 será feita uma revisão de literatura da teoria da estabilidade hegemônica e da abordagem neogramsciana. Na segunda haverá uma análise de como tais abordagens podem se adequar ao estudo de mudanças no SMI. A terceira seção mostrará a atuação dos países emergentes no período recente, tanto nos aspectos de medidas individuais, quanto cooperativas.

Palavras-chave: Economia Política Internacional; Sistema Monetário Internacional; países emergentes; gestão de fluxos de capitais; cooperação monetária.

Introdução

Desde o padrão ouro-libra até os dias atuais os países buscaram desenvolver mecanismos formais e informais de cooperação em torno de questões como regras de conversibilidade, regimes cambiais, investimento externo, etc. O objetivo era desenvolver um sistema monetário internacional (SMI) estável e que propiciasse a integração comercial e financeira. As várias crises econômicas desde então, especialmente as de grande magnitude, como a crise financeira global deflagrada em 2007-08, doravante, crise de 2008, se mostraram momentos favoráveis a mudanças. Outro elemento que contribuiu para tal sentimento no período recente foi a boa performance econômica de um grupo dos chamados países emergentes (PEs)⁶⁰⁶. O acelerado crescimento econômico desses países no período anterior à crise em relação às economias avançadas e a maior resiliência dos primeiros à crise de 2008 (especialmente em seus momentos iniciais) apontariam para a necessidade de dar maior voz aos emergentes nos processos de governança global.

O objetivo do artigo é analisar de que forma a atuação dos PEs, seja por meio de medidas individuais, seja por atuação de forma cooperativa, pode

⁶⁰⁶ Neste artigo, os termos emergentes e periféricos são usados como sinônimos e se referem a países cujas moedas têm pouca ou nenhuma aceitação internacional. Considera-se que a integração ao SMI e as vulnerabilidades enfrentadas por um país nesse processo estão condicionadas fundamentalmente pelo grau de aceitação de sua moeda.

provocar mudanças no SMI contemporâneo, caracterizado pela instabilidade e volatilidade dos fluxos de capitais.

Buscou-se na Economia Política Internacional (EPI) uma abordagem que permitisse o entendimento de como a emergência de novos atores está relacionada às mudanças nos sistemas econômicos internacionais. O termo EPI utilizado aqui tem o mesmo sentido do usado por Mariutti (2013, p. 1), como sendo “o tipo de reflexão que (...) se cristalizou a partir de 1970, como uma tentativa de recombinação a política e a economia para tentar apreender o conjunto de transformações que a economia mundial atravessava”. Coloca-se aqui também a questão acerca das formas pelas quais fatores “extra econômicos” são incorporados ao estudo do SMI.

Na seção 1 é feita uma breve revisão de literatura da chamada teoria da estabilidade hegemônica e posteriormente é apresentada a abordagem neogramsciana e seus elementos centrais. Na segunda é feita uma análise de como tais abordagens podem se adequar ao estudo de mudanças no SMI no atual contexto. Em seguida, a terceira seção mostra a atuação dos PEs no período recente, em que se constata uma estratégia mais defensiva, a busca de apoio por meio de medidas cooperativas para mitigar a instabilidade dos fluxos de capitais e a pressão por mudanças no Fundo Monetário Internacional (FMI). Por último, são trazidas as considerações finais.

1 Rivalidade interestatal e o sistema monetário internacional: breve revisão teórica

Uma importante referência no debate sobre formação e estabilidade de sistemas monetários internacionais (SMI) é a análise da crise de 1929 de Kindleberger (1987). Para o autor, a instabilidade do SMI durante o período entre guerras teria sido resultado da incapacidade da Inglaterra e da falta de disposição dos EUA em liderar o sistema. De acordo com Kindleberger (1987), a estabilidade do sistema dependeria da existência de um líder capaz e disposto a prover os bens públicos necessários. Assim, a emergência, duração e declínio dos regimes internacionais estariam ligados a mudanças no equilíbrio de poder. Esse argumento foi desenvolvido por diferentes autores no que ficou conhecido

como teoria da estabilidade hegemônica (TEH). Segundo Cohen (2008), há duas versões da TEH, uma derivada da tradição realista e outra que segue uma abordagem neoliberal.

Autores como Strange (1976) e Gowan (2003) criticam diferentes elementos dessas abordagens, especialmente seus fundamentos teóricos, já que em ambas o funcionamento dos regimes é investigado a partir da interação entre unidades em uma dada estrutura. Tais unidades seriam movidas por preferências dadas e pela avaliação dos custos e benefícios de cada ação, o que Ruggie (1998) chamou de abordagem neoutilitarista. Em tais abordagens não haveria um questionamento das preferências dos atores, elas seriam dadas e a-históricas (Cox, 1981).

Para Cohen (2008), as abordagens neoutilitaristas estariam seguindo o mesmo caminho da economia neoclássica, buscando formalizar a teoria e reduzi-la a modelos passíveis de serem testados empiricamente, tendo como referencial a microeconomia neoclássica e seus agentes representativos. A partir da premissa de que os Estados são unidades unitárias (homogêneas) e racionais, as interações entre eles seriam analisadas pela lógica da escolha racional e com o auxílio da teoria dos jogos (STRANGE, 1996).

No entanto, conforme Arrighi (2008, p. 310), uma teoria da relação entre poderes dominantes e emergentes deve ser fundada na experiência histórica contemplando possibilidades de rupturas e explicando de que forma eventos aleatórios podem romper tendências estabelecidas. Nesse sentido, a abordagem neogramsciana busca uma integração entre economia e política que não seja apenas a adição de elementos políticos à análise neoclássica.

A abordagem neogramsciana é uma subdivisão da vertente marxista das relações internacionais, influenciada pela teoria da hegemonia de Antonio Gramsci. Nessa abordagem, estruturas são vistas como resultantes de relações sociais historicamente determinadas. Alguns dos conceitos centrais da teoria são apresentados a seguir.

O Estado é visto como um complexo estado/sociedade e não como uma unidade homogênea (Gill, 1990). No pensamento de Gramsci, as estruturas hegemônicas da sociedade civil eram um constrangimento a qualquer grupo que estivesse no poder, por isso, o autor trabalhava com um conceito ampliado de

Estado, que, além das instituições oficiais, envolvia elementos da sociedade civil que sustentavam a hegemonia burguesa, como a igreja, o sistema educacional e a imprensa (Cox, 1983).

Nessa abordagem são analisados os conflitos internos dos Estados e a forma pela qual os interesses econômicos domésticos são articulados politicamente, refletindo-se em suas políticas (Scandiucci Filho, 2000). A estrutura que define a relação estado-sociedade é o que Gramsci chamou de bloco histórico, entendido como a combinação particular de classes sociais e ideologia que sustentam um Estado (Cox, 2003). Já Cox trabalha com o conceito de estrutura histórica, definida como um arcabouço para a ação em que três forças distintas interagem: ideias, recursos materiais e instituições (Cox, 1981). O autor destaca que essas três forças agem dentro de uma estrutura e que não é possível estabelecer um sentido de determinação, a não ser historicamente.

Recursos materiais referem-se ao potencial de produção e destruição de um país. Já ideias podem ser de duas naturezas: significados intersubjetivos e imagens coletivas. A primeira corresponde a ideias percebidas como permanentes ou até mesmo naturais (a noção de estados territoriais por exemplo). Já imagens coletivas têm menor grau de disseminação e enraizamento e ideias alternativas têm maior visibilidade, como as ideologias. As instituições internacionais seriam meios pelos quais uma ordem seria estabilizada e ganharia continuidade. Em sua formação, refletiriam as relações de poder vigentes e teriam como função disseminar imagens coletivas (ideologias) consistentes com tais relações. Seriam amálgamas de ideias e poder material que, por sua vez, influenciariam o desenvolvimento de novas ideias e capacidades materiais (*Ibid*, p.137).

Finalmente, o conceito de hegemonia é central para os neogramscianos. Segundo Arrighi (2008)⁶⁰⁷, o conceito gramsciano de hegemonia vai além da pura dominação pois enquanto na última o poder é exercido pela coerção, na primeira ele é sustentado por uma liderança intelectual e moral, sendo a coerção o último recurso. Em uma situação de hegemonia gramsciana, os grupos

⁶⁰⁷ Autor que não pode ser classificado como neogramsciano, apesar do uso comum do termo hegemonia.

dominantes articulam uma visão que é vista como servindo ao interesse de todos, inclusive de grupos subordinados (Rupert, 2010, p.167).

Para Cox (1981), a hegemonia em âmbito internacional, ou, uma ordem mundial hegemônica, seria uma articulação entre poder material, ideologia e instituições. É uma estrutura de dominância sustentada por um consenso através da aceitação de uma ideologia e instituições consistentes com tal estrutura (*Ibid*). Nesse mesmo sentido, Gill (1990) define a hegemonia internacional como um arranjo fundado em grupos e instituições tanto dos países mais fortes como dos mais fracos e vista como natural e legítima por seus componentes.

A hegemonia internacional envolve, portanto, a aceitação de modelos econômicos, sociais e políticos. Em uma perspectiva de economia política, o poder tem que ser visto como emergindo de processos sociais e não apenas como resultado de capacidades materiais. Dessa forma, uma transição hegemônica se torna um processo mais amplo (complexo) que o ganho de poder econômico e militar por um país. Por outro lado, isso abre espaço para a possibilidade de que o sistema mude a partir de outros elementos que não o poder material.

2. SMI e países periféricos sob uma perspectiva da economia política internacional

1.2. 2.1 Formação e estabilidade do SMI

Sob a perspectiva da EPI, o SMI nunca é neutro, ou seja, sua configuração, olhada a partir das diferentes combinações de seus componentes fundamentais, sempre operaria de forma a reproduzir uma ideologia, uma visão de como deve ser a dinâmica econômica e o poder dos diferentes agentes dentro do sistema. Para Strange (1996, p.22), o sistema sempre operaria de forma a beneficiar alguns países e a priorizar certos valores sociais.

A configuração do SMI pode ser dada a partir de seus componentes, quais sejam, o regime cambial prevalecente nos países centrais, o grau de mobilidade de capitais, a natureza da divisa-chave⁶⁰⁸ e as instituições

⁶⁰⁸ Se ela é lastreada em outra moeda ou bem, emitida por um país ou uma instituição internacional, etc.

econômicas internacionais (IEIs)⁶⁰⁹. Esses elementos podem condicionar a orientação do sistema, dando-lhe um caráter mais ou menos expansivo, estável ou instável, simétrico ou assimétrico, etc.⁶¹⁰.

Não seria correto, no entanto, explicar a orientação do sistema somente como uma consequência “mecânica” de seus componentes. É preciso analisar a hegemonia que o condiciona e os componentes do SMI devem ser entendidos como consequência, e não somente instrumentos da orientação que este assume. A orientação, por sua vez, seria fruto da hegemonia vigente (se houver uma), mas, diferentemente de abordagens neoutilitaristas, essa relação não pode ser colocada como uma causalidade com sentido pré-definido. Segundo Scandiucci Filho (2000), a superação do debate entre realistas e liberais requer uma abordagem em que economia e política sejam indissociáveis. Dessa forma, propõe-se tratar os componentes não apenas como consequência, mas também como instrumentos necessários à orientação do SMI e à constituição da hegemonia.

O SMI não seria somente construído a partir da hegemonia, mas ela própria seria construída a partir de um SMI que reproduzisse sua orientação. Ou seja, o SMI, seus componentes e sua orientação, têm de ser colocados como partes integrantes da hegemonia. Os componentes do sistema podem ser explicados a partir da hegemonia, mas ao mesmo tempo se tornam condições necessárias a reprodução e manutenção desta (Sampaio, 2014). A orientação, por sua vez, também reflete e é parte integrante da hegemonia e condiciona e é condicionada pelos componentes.

Também não se pode negligenciar o papel de mudanças que vêm “de baixo”, como inovações financeiras e tecnológicas, novas estratégias empresariais e mudanças legais, políticas, sociais, demográficas etc. O processo de mudanças em sistemas como esses é constante e endógena, a dinâmica de seus componentes e as próprias tensões e contradições internas fornecem perspectivas para sua transformação. Destarte, pode-se argumentar que não seriam necessárias mudanças na hegemonia para que mudanças relevantes no

⁶⁰⁹A inclusão do termo econômico se dá pelo escopo do presente trabalho, no entanto, em certas passagens permanecerá o conceito mais genérico de instituições.

⁶¹⁰ Não é objetivo deste artigo analisar de que forma tais elementos condicionam o SMI.

SMI aconteçam, especialmente se tais mudanças não representarem uma ameaça aos interesses da potência hegemônica. Essas mudanças podem afetar a hegemonia ao menos no campo das ideias ou visões compartilhadas vigentes.

1.3. 2.2 Países periféricos e o SMI

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que este artigo se propõe a analisar uma possível transição na orientação do SMI, não na hegemonia, já que isso seria um processo muito mais complexo, envolvendo fatores que fogem do nosso escopo.

Para o estudo de países emergentes ou periféricos no contexto atual em uma perspectiva de EPI, é preciso entender de que forma tais países podem influenciar os componentes do SMI e sua orientação. É necessário analisar não apenas o poder de promover mudanças, mas, principalmente, o tipo de mudanças que estão buscando. Como afirma Warnaar (2012), na esfera internacional, a mudança pode ser encontrada onde grupos de Estados achem ou criem espaços para desafiar o modo pelo qual as relações internacionais são organizadas, seja pelo enfraquecimento do sistema vigente, seja pela criação de uma alternativa contra hegemônica. Ou, utilizando o conceito de Strange (1996; 2002), o objetivo é tratar do poder estrutural dos países periféricos, isto é, da capacidade destes de influenciar as configurações das estruturas da economia política global em que agentes públicos e privados operam. Busca-se, portanto, identificar se os países emergentes, especialmente os de maior peso econômico, estão buscando um sistema de orientação distinta e se há alguma harmonia em tais objetivos já que se trata de um amplo grupo de países, sob qualquer classificação que se tome.

Países periféricos podem influenciar os componentes do SMI de diferentes formas. A tentativa de mudar o regime cambial e o grau de mobilidade de capitais prevaletentes no sistema pode ocorrer por decisões autônomas ou pela participação em IELs e/ou mecanismos de cooperação. A possibilidade de se modificar a forma da divisa-chave talvez seja a mais problemática. Como argumenta Gowan (2003), algumas regras (entre elas o uso do dólar no regime atual) dos regimes internacionais podem ser tomadas mais como fatos consumados, de forma que o abandono delas poderia significar a impossibilidade de uma participação mais relevante na economia mundial. Dada

a maior complexidade do desafio à divisa-chave, este elemento não será tratado no artigo.

3. A atuação dos países emergentes no período recente

3.1 *A assimetria do SMI e a busca por mudanças*

Para compreender as motivações dos PEs em empreender mudanças no SMI, faz-se necessário analisar brevemente como eles são impactados pela sua dinâmica atual. O SMI contemporâneo é caracterizado pela livre movimentação de capitais, taxa de câmbio flutuante e padrão monetário fundado no dólar fiduciário. Nesse contexto, a taxa de câmbio passou a ser a responsável para ajustar o balanço de pagamentos, mantendo o FMI como instrumento de auxílio de última instância.

Tal mudança no SMI teve impacto marcante sobre as economias emergentes. Por ocuparem uma posição inferior na hierarquia de moedas, os fluxos de capitais para países de moeda inconvertível dependeriam, em última instância, da liquidez internacional, sendo, portanto, mais voláteis. Segundo Dow (2001), no âmbito internacional, em momentos em que a preferência pela liquidez dos agentes privados se acirra, estes buscam a moeda internacional ou ativos nela denominados, enquanto as posições em moedas nos patamares mais baixos da hierarquia seriam desfeitas.

Apesar de sob essa nova configuração o SMI já ter se mostrado mais instável desde os anos 1980, foi com as crises cambiais da década de 1990 que atingiram PEs da Ásia, Europa e América Latina que a fragilidade dessa configuração do SMI se mostrou latente. Como forma de se defenderem da fragilidade estrutural do sistema, esses países buscaram reduzir a dependência de fluxos privados dos mercados financeiros internacionais (MFIs) e passaram a intervir mais no mercado de câmbio.

A preocupação com a volatilidade cambial é amplamente justificável não apenas em decorrência nos contextos de crises econômicas, como também de maior liquidez internacional, podendo levar a fortes ondas de apreciação das moedas. Diferentes trabalhos empíricos, como Combes, Kinda e Plane (2012) e Aizenman e Binici (2016) sustentam que os movimentos de capitais são os

principais responsáveis pelas pressões no mercado de câmbio. Já outros estudos, a exemplo de Anaya, Hachula e Offermanns (2017) e Koepke (2018), apontaram a significativa influência da política monetária dos EUA sobre os fluxos financeiros direcionados aos PEs. Tal influência foi ampliada no contexto pós-crise pela disseminação de políticas monetárias não convencionais (PMNC) por parte de diversos países desenvolvidos e pela posterior fase de especulação quanto ao fim da mesma nos EUA, até sua conclusão de fato em 2014.

1.4. 3.2 Medidas individuais e cooperativas implementadas pelos países periféricos

Diante da constante pressão exercida pela volatilidade dos fluxos de capitais, os PEs implementaram diferentes medidas para alterar aspectos no SMI. Nesta subseção, tais mudanças são tratadas a partir de dois eixos principais: medidas individuais e cooperativas. Por medidas individuais, entendem-se aquelas que um país decidir autonomamente adotar. Já as cooperativas são aquelas cuja adoção e configuração são decididas de forma conjunta, seja em acordos específicos, seja em organizações multilaterais. Antes da análise das medidas em si, vale a discussão sobre a chamada rede global de proteção financeira (*global financial safety net* - GFSN).

Segundo o FMI (IMF, 2017), a formação dessa rede global ganhou força após a crise de 2008⁶¹¹. A GFSN é composta por cinco instrumentos: reservas internacionais, arranjos bilaterais de *swaps* entre bancos centrais, arranjos financeiros regionais (RFAs em inglês), instituições financeiras internacionais (como o FMI) e instrumentos de mercado (*market-based instruments*⁶¹²). As principais funções dessa rede seriam desenvolver mecanismos de prevenção de crises, provisão de recursos para momentos de crises e o incentivo a boas políticas macroeconômicas (*Ibid*). Os arranjos financeiros regionais (RFAs na

⁶¹¹ Apesar da crise de 2008 ser um marco relevante, desde a crise da Ásia já é possível constatar movimentações nesse sentido, principalmente na formação de reservas, estratégia que ganhou viabilidade com a alta dos preços das commodities e a grande liquidez internacional da década de 2000 (até a crise de 2008).

⁶¹² Instrumentos financeiros que podem reduzir pressões sobre mercados financeiros domésticos em períodos de maior turbulência. Contudo, no próprio texto essas medidas não são analisadas com maiores detalhes, dado que ainda são muito pouco empregadas e de difícil aplicação. Denbee, Jung e Paterno (2016), por sua vez, sequer as adicionam como parte da GFSN. Deste modo, no presente artigo, também não se fará uma análise sobre sua adequação.

sigla em inglês) podem abarcar fundos conjuntos de reservas, acordos multilaterais de swap, linhas de curto prazo, entre outros.

Sobre a definição de GFSN utilizada pelo FMI, dois pontos requerem atenção. Primeiro, a inclusão das reservas internacionais como parte da GFSN. Sendo um instrumento individual, não acessível a terceiros, elas não são uma linha de defesa para grupos de países, apenas para seu detentor. Nesse sentido, sua inclusão como parte de uma “rede global” não seria adequada. O outro ponto é a ausência dos controles de capitais das análises. Embora não sejam mecanismos de provisão de liquidez, podem ser uma linha de defesa frente a grande volatilidade dos fluxos internacionais. Assim, neste trabalho iremos tratar essas duas ferramentas como medidas individuais, abordadas na seção 3.2.1 e as demais dentro do arcabouço da GFSN, discutidas na seção 3.2.2.

3.2.1 As medidas individuais adotadas pós 2000 e pós 2008

Com intuito de evitar crises como as que ocorreram nos anos 1990 e ainda mitigar as pressões sobre o câmbio, diversos PEs aproveitaram o período de alta liquidez internacional vigente de 2003 a 2007 e adotaram estratégias defensivas como o acúmulo de grandes volumes de reservas internacionais. O caráter defensivo dessa estratégia é respaldado por Steiner (2013), que encontra a partir de testes em painel estático e dinâmico, que englobam países emergentes e em desenvolvimento (PEDs) no período 1970-2010, que os bancos centrais dos respectivos países passaram a incorporar de forma permanente em seus balanços um volume crescente de reservas após a ocorrência de crises cambiais, principalmente as que aconteceram nos PEDs nos anos 1990.

A respeito da eficácia das reservas, Aizenman e Riera-Crichton (2006) encontraram a partir de testes empíricos uma relação positiva entre aumento das reservas internacionais e redução na volatilidade cambial. Daude, Yeyat e Nagengast (2016) corroboram o estudo anterior ao observar, por meio de um painel de 18 países emergentes entre 2003 e 2011, que medidas de intervenção cambial foram eficientes para mover a taxa de câmbio para a direção desejada.

Embora volumes significativos de reservas cambiais possam auxiliar na mitigação de movimentos indesejados na taxa de câmbio, não se pode afirmar que elas são utilizadas exclusivamente, ou até mesmo, principalmente com esse

propósito. Mesmo os PEs que acumularam grandes volumes de reservas no período pré-crise, optaram para que a pressão sobre as suas moedas fosse absorvida pela sua depreciação ao invés da redução das reservas. Segundo Denbee, Jung e Paterno (2016), nos momentos mais agudos da crise (entre julho de 2008 e fevereiro de 2009) a maioria dos PEs não usou mais que 25% de suas reservas. Essa atitude leva os autores a concluir que o medo da flutuação cambial (*fear of floating*) de Calvo e Reinhart (2002) tem sido alterado pelo medo da perda de reservas (*fear of reserve loss*). Tal conclusão é corroborada pelo estudo anterior de Steiner (2013), o qual observou que mesmo em períodos de grande pressão sobre suas moedas, entre 2008 e 2010, os países detentores de grandes reservas optaram por não as utilizar.

Chamon e Magud (2019) fazem uma reflexão ampla sobre a utilização de reservas internacionais pelos países emergentes. Os autores entendem que, embora a maior parte dos modelos relacionem a importância de elevados níveis de reservas para países com regime de câmbio fixo, a intervenção cambial por meio de variação nas reservas também pode ser útil para países com taxa de câmbio flutuante, pois evitam que acomodação de choques externos, em especial a paradas repentinas nos fluxos de capitais, sejam absorvidos apenas por depreciações nas moedas. Mesmo com as acentuadas depreciações observadas em diversos países latino-americanos após a crise de 2008, os autores argumentam que não houve o mesmo impacto em termos de alta de inflação e tampouco contrações mais intensas, como ocorrera em crises anteriores.

Não obstante a estratégia de elevação de reservas ser uma ferramenta importante na gestão da taxa de câmbio e da liquidez externa, ela pode representar custos fiscais significativos aos países. Esses são advindos das diferenças entre as taxas de juros pagas nas emissões de títulos públicos necessárias para esterilizar a entrada de moeda (divisas) na economia e os ganhos com aplicações em que são aplicadas as reservas internacionais, geralmente títulos do tesouro americano pela sua altíssima liquidez. Já Chamon e Magud (2019) argumentam que o maior problema de elevados níveis de reserva está relacionado à questão do *moral hazard*. Isto ocorre porque agentes

confiantes no elevado volume dos bancos centrais, podem assumir posições mais arriscadas, se expondo a dívidas externas de curto prazo, por exemplo.

As vantagens e desvantagens da manutenção de elevados volume de reservas internacionais incitou um amplo debate sobre qual seria o seu nível ótimo. Um indicador largamente utilizado pela literatura é o Guidotti-Greenspan-IMF, de acordo com ele, um país deve manter o nível de reservas internacionais equivalente ao total de endividamento de curto prazo. Jeanne e Rancièrex (2009) atualizam o indicador e encontram que uma relação ótima de reservas seria de 91% do endividamento externo de curto prazo ou 9,1% do PIB. Atualmente, tem sido utilizado com maior frequência para PEs uma estimacão implementada pelo FMI denominada de *Assessing Reserve Adequacy* (ARA). O ARA é uma métrica mais ampla, que inclui exportações, possibilidade de liquidação de ativos domésticos, dívida externa de curto prazo e outros passivos externos relacionados aos fluxos de portfólio. São considerados patamares adequados entre 100% e 150% desse indicador, sendo que quanto maior rigidez do regime cambial, mais próximo de 150% ele deve estar (IMF, 2015).

Ainda de acordo com Chamon e Magud (2019), os níveis para os Latin American 5 (Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru) parece estar adequado, com exceção do Peru, o qual se encontra excessivamente alto. Já para as Economias Emergentes Asiáticas, a Malásia passou a estar abaixo do patamar considerado adequado após 2012 e Filipinas e Malásia se encontram em patamares superiores ao necessário. Os demais estariam dentro dos patamares adequados.

Rodrik (2006) questiona a utilização exclusiva das reservas internacionais para fornecer liquidez e isolar os países das crises financeiras internacionais ao invés do emprego das técnicas de gestão cambial. Segundo ele, isso seria decorrente de pressões dos agentes que operam nos mercados financeiros. Enquanto as técnicas de controles de capitais imporiam regras e limites às operações dos agentes, o acúmulo de reservas seria uma medida amigável aos mercados financeiros e, portanto, de menor resistência. Essa perspectiva é corroborada por Steiner (2013), que argumenta que os elevados patamares das reservas internacionais têm sido utilizados em substituição às

medidas de controle de capitais como prevenção para reversões súbitas dos fluxos de capitais.

A experiência de PEs nos 1990 com as técnicas de gestão sobre os fluxos de capitais corrobora o argumento para sua implementação. Epstein, Grabel e Jomo (2004) concluem que nos sete países estudados – Chile, China, Colômbia, Índia, Malásia, Singapura e Taiwan - que aplicaram as técnicas de gestão, os *policymakers* conseguiram, de modo geral, alcançar os objetivos macroeconômicos almejados. De acordo com os autores, a China era então o país que possuía as técnicas de gestão mais abrangente sobre os fluxos de capitais. Como será comentado abaixo, apenas a partir de 2014 ela tomou medidas mais significativas de afrouxamento sobre os fluxos de capitais.

A importância de uma prática mais abrangente na gestão sobre os fluxos de capitais praticadas pela China pode ser observada na comparação do comportamento da taxa de câmbio chinesa com a de outros países emergentes. O renminbi foi a única moeda que não apresentou variação significativa na fase mais aguda da crise de 2008 e a que apresentou uma trajetória mais estável no período posterior.

Após a crise de 2008 e posterior retomada dos fluxos de capitais para os PEs decorrentes das PMNC de algumas economias avançadas e uma melhora do ânimo dos investidores internacionais entre 2010 e 2011, alguns PEs procuraram meios de se proteger da volatilidade dos fluxos. Buscando, em um primeiro momento, conter a apreciação demasiada de suas moedas, alguns países restringiram-se a um conjunto mais limitado de instrumentos, variando entre estímulo à saída de capitais (África do Sul), enfoque nas medidas macroprudenciais (Coreia do Sul, Indonésia e Turquia) e medidas para evitar o influxo excessivo de capitais (Tailândia). Já em países como Brasil e Peru observou-se uma estratégia mais ampla de gestão de capitais, com medidas tanto de gestão sobre fluxos quanto de regulações prudenciais (Prates e Cunha, 2011).

As medidas adotadas, embora ainda apresentassem espaços para aprimoramentos, representaram um importante avanço para alguns desses países no que tange à adoção de gestão de capitais. Contudo, desde então, diversas medidas foram revertidas, a exemplo do que ocorreu no Brasil,

destacando-se as que interromperam as cobranças de IOF sobre operações com derivativos⁶¹³.

O sucesso das experiências com as práticas de gestão sobre os fluxos de capitais tem levado até mesmo autores ligados ao *mainstream economics* a reconhecer sua importância, a exemplo de Ostry et al. (2010), Quershi et al. (2011) e IMF (2012). Nesses trabalhos, foram encontrados de efeitos significativamente estatísticos das técnicas de gestão sobre os fluxos de capitais para evitar apreciação excessiva das moedas, conter a elevação de empréstimos externos nos momentos de alta dos ciclos *boom-burst*, dar maior grau de autonomia à política cambial, alongar a composição dos fluxos de capitais e tornar o país mais resiliente aos momentos de reversão de liquidez.

Caporale et al. (2017) reforçam a importância da implementação de medidas de controle de capitais para estabilizar o mercado de câmbio em países cujos fluxos de capitais afetam a volatilidade da taxa de câmbio. Esse foi o caso para os sete países da Ásia Emergente e em Desenvolvimento entre janeiro de 1993 e novembro de 2015.

Para a discussão acerca da opção pelo uso de reservas internacionais ou controle de capitais, cabe retomar o caso chinês. Em um momento de grande pressão sobre as moedas dos países emergentes, a fase de especulação sobre o fim das PMNC, este país optou por flexibilizar certas medidas de controle cambiais. Isso ocorreu entre os anos de 2014 e 2016⁶¹⁴. Nesse período, a China empenhou grande volume de reservas para tentar conter a depreciação de sua moeda, em torno de US\$ 1 trilhão, segundo Yongding (2019). Esse movimento chinês pode ser evidenciado ao se analisar a evolução do indicador ARA, o qual saiu de 2,08 ao final de 2008 para apenas 0,81 no início de 2009. Para efeito de comparação, no mesmo período, o Brasil oscilou de 1,33 para 1,59 e a Rússia de 1,89 para 3,29 (FMI, 2019).

Como alertara Kärnfelt (2017), a queda de reservas internacionais para um patamar inferior ao considerado seguro, poderia obrigar o Banco do Povo da China (PBoC) a elevar suas taxas de juros, o que por sua vez elevaria os riscos

⁶¹³ Annual Report On Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (AREAER) 2013 e 2014.

⁶¹⁴ Annual Report On Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (AREAER) 2015, 2016 e 2017.

de instabilidade financeira decorrente da inflação de ativos e endividamento observada no período pós crise de 2008. Ao invés disso, o país optou pela retomada dos apertos de controle de capitais, principalmente no sentido de restrição de saída⁶¹⁵. Como resultado dessas medidas e em combinação com o enfraquecimento do dólar, a China conseguiu conter a onda de depreciação de sua moeda.

Apesar da eficácia observada em diversos momentos da implementação de controle de capitais e da crescente acedência por parte do *mainstream*, sua utilização está longe do consenso. A maior aceitação, por exemplo, vem com certas ressalvas. Como pode ser visto em IMF (2012), medidas de gestão de fluxos de capitais devem ter caráter temporário, não devem ser usadas como substitutas de política macroeconômica e só em situações emergenciais devem ser usadas de forma isolada.

O próprio Kärnfelt (2017) traz condicionantes sobre a manutenção de controle de capitais que vão ao encontro das principais críticas provenientes do *maistream*, quais sejam: i) a dificuldade para repatriação de lucros pelos não residentes pode inibir fluxos para o país; ii) inibições para investimentos externos podem provocar bolhas nos mercados domésticos; e iii) redução de liberdade individuais.

Além dos críticos mais enfáticos aos controles, alguns autores a exemplo de Giordania et al. (2017) entendem que o país que adote medidas restritivas quanto à entrada de capitais pode alcançar seus objetivos individuais, mas esses capitais poderiam ser direcionados para outros países com características semelhantes, provando instabilidades nesses países. Como consequência, poderia haver uma resposta política no terceiro país. Os autores testaram esse argumento para um grupo de 78 países PEDs para o período de 1995 a 2009. Os testes econométricos reforçaram parte do argumento, de fato o transbordamento para países próximos foi observado, contudo, não se verificou resposta política a esses movimentos.

Apesar do aspecto da resposta política por terceiros países não ter sido constatada, o que talvez seja o efeito mais pernicioso para o país que venha

⁶¹⁵ Annual Report On Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (AREAER) 2017.

implementar medidas de controle de capitais, não se pode descartar esse argumento e refletir se a possibilidade de implementação de medidas cooperativas internacionais não seria uma medida mais eficiente e até mesmo mais eficaz para mitigar as instabilidades dos fluxos de capitais para os países emergentes. A próxima subseção tratará desse aspecto.

3.2.2 *Cooperação e as instituições econômicas internacionais*

Nesta seção é feita uma análise de medidas cooperativas adotadas nos últimos anos. Elas são divididas em multilaterais (no âmbito do FMI⁶¹⁶), RFAs e linhas de *swaps*.

Segundo Duran (2015), no processo de mitigação dos efeitos da crise de 2008, a busca de auxílio no FMI se mostrou como uma última opção, em especial entre os grandes países emergentes. A percepção de que a instituição trabalha com um modelo de “receita pronta”, ainda influenciado pelo Consenso de Washington, sem levar em conta as especificidades de cada país e a memória de experiências negativas no passado recente criaram um estigma político associado ao Fundo (IEO, 2013).

A relutância de governos em recorrer ao FMI por conta das condicionalidades e do custo político associado (estigma) fez com que o Fundo buscasse novos instrumentos e mudanças nas regras de condicionalidades (WOODS, 2014). Para fazer frente a eventos como a crise de 2008, o FMI aumentou os recursos disponíveis e, criou novos instrumentos de auxílio financeiro. Nesse sentido, pode-se dizer que o FMI reconheceu que com práticas como as das décadas de 1980 e 1990, seu papel de órgão estabilizador do SMI seria cada vez menor.

Um dos novos instrumentos foi a linha de crédito flexível (FCL em inglês), a qual provê fundos para países com “fundamentos sólidos” e por isso não tem condicionalidades *ex-post*. Já a linha de liquidez precaucionária (PLL em inglês) exige pré-requisitos para qualificação e condicionalidades *ex-post*, mas elas são menos abrangentes se comparadas a outras linhas. Em ambos, o acesso é automático, ou seja, o país pode acessar mesmo antes de haver efetivamente um problema, o que pode gerar uma sinalização positiva e evitar fugas de

⁶¹⁶ Por ser o responsável por questões relativas ao balanço de pagamentos, fluxos de capitais, regimes cambiais, etc.

capitais e grandes desvalorizações (IMF, 2014). No entanto, a baixa demanda por essas linhas, em um contexto de alta demanda por recursos, reforça a ideia do estigma, que estaria ligado mais ao FMI como instituição que ao desenho de instrumentos específicos (*Ibid*).

Além da melhora de seus instrumentos, o FMI se propôs a funcionar de forma complementar a mecanismos de cooperação regional e a linhas de swap⁶¹⁷, buscando melhorar sua imagem (IMF, 2014). E abrandou sua posição sobre temas como estímulos fiscais, redução e melhoras de condicionalidades, regimes cambiais e controles de capitais para certos casos (IEO, 2013). Em relação à governança, a principal mudança se deu em 2010⁶¹⁸, com a duplicação do capital permanente do Fundo e a redistribuição das cotas em favor dos grandes países emergentes⁶¹⁹).

Há também propostas para o fortalecimento dos Direitos Especiais de Saque (DES) como ativo de reserva internacional. Em 2009 houve novas alocações no valor total de 170,5 bilhões de DES⁶²⁰ (Ocampo, 2007). Os DES poderiam ser um instrumento eficiente no gerenciamento da liquidez global e facilitar o equacionamento de crises de balanços de pagamentos caso se tornassem efetivamente a divisa-chave do sistema. Entre os principais benefícios estariam a desvinculação da provisão da divisa-chave de um país ou região e a possibilidade de controle anticíclico da liquidez (*Ibid*). O autor defende até mesmo a possibilidade dos DES serem uma moeda gerenciada somente pelo FMI (ao invés de lastreada por uma cesta de moedas), de forma que o Fundo pudesse prover recursos aos países de forma elástica, como um banco comercial.

Ao mesmo tempo que buscam alterações nas IELs, os países podem desenvolver mecanismos paralelos e complementares a elas, como os RFAs. Embora a constituição de arranjos financeiros regionais venha já da década de 1970, eles se fortaleceram e/ou se expandiram após 2008 (IMF, 2014). Houve, por exemplo, a expansão da Iniciativa de Chiang Mai (ICM). Criada em 2000,

⁶¹⁷ Como o CRA dos BRICS e a IMCM, abordados mais abaixo.

⁶¹⁸ Só efetivada em 2016, com a aprovação por parte do congresso dos EUA.

⁶¹⁹ O que consequentemente alterou o poder de votos em favor deles, embora a perda efetiva de poder de voto dos avançados tenha sido de apenas 2,6% (Wade, 2011).

⁶²⁰ Aproximadamente US\$237 bilhões pela cotação de 12/04/2019.

após a crise da Ásia em 1997-98, a ICM era uma rede de swaps bilaterais da ASEAN+3⁶²¹ para fortalecer a cooperação econômica entre seus membros. Em março de 2010, a CMI foi rebatizada de Iniciativa de Multilateralização de Chiang Mai (IMCM), se tornando um arranjo multilateral, governado por um acordo único. Essa “multilateralização” teve dois principais objetivos: equacionar problemas de balanço de pagamentos e prover liquidez de curto prazo em dólares aos países membros e complementar arranjos financeiros internacionais já existentes (Khor, 2017).

Em relação aos instrumentos, houve expressiva elevação dos volumes disponíveis, que passaram de US\$39,5 bilhões para US\$120 bilhões em 2010 e para US\$240 bilhões em 2014 e extensão de prazos das linhas já existentes. Foi criada também uma linha de prevenção de crises (*CMIM-Precautionary Line*) como complemento à linha de resolução de crises já existente. Além disso, a parcela não condicionada ao FMI foi elevada de 20 % para 30%. Cabe observar que para alguns países membros, os recursos disponíveis via CMIM já são maiores que os via FMI (Khor, 2017). O autor destaca ainda que por não exigir subscrição de capital, os custos associados à IMCM são menores que outros RFAs.

Uma ressalva importante sobre a eficácia dos RAFs é que se os países membros forem de uma mesma região (o que geralmente é o caso), há a possibilidade de que eles sejam expostos aos mesmos choques externos, gerando uma sincronia perversa de elevadas necessidades de recursos e baixa disposição e capacidade de provisão de recursos (Denbee, Jung e Paternò, 2016).

Além disso, houve uma importante iniciativa dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) que em 2014 criaram um fundo de reservas para auxílio mútuo em períodos de crise, nos moldes do feito pelos países asiáticos. O Arranjo Contingente de Reservas tem US\$100 bilhões em recursos, sendo US\$41 bilhões disponibilizados pela China, enquanto Brasil, Índia e Rússia disponibilizaram US\$18 bilhões cada e a África do Sul, US\$5 bilhões. É importante destacar que se um país demandar mais que 30% do total disponível

⁶²¹Composta pelos países da ASEAN, China, Coreia do Sul e Japão.

a ele, a liberação dos recursos fica sujeita a condicionalidades, como um acordo com o FMI.

Mesmo os países avançados desenvolveram mecanismos dessa natureza. Em 2010 foi criado o Mecanismo Europeu de Estabilidade Fiscal que, em 2012, se tornou o Mecanismo Europeu de Estabilidade (EFSF e ESM nas siglas em inglês, respectivamente). No entanto, apesar da proliferação de tais instrumentos, com exceção da Europa, o uso dos mesmos foi limitado (IMF, 2014).

O estabelecimento ou reforço de linhas de *swaps* foi outro importante mecanismo de cooperação após a crise de 2008. Foram expandidas linhas de swap entre bancos centrais de países avançados, criadas linhas entre emergentes e avançados e mesmo entre emergentes. Há *swaps* tanto em moedas “fortes” como em locais, como o renminbi e o won coreano. No imediato pós crise, os EUA, por exemplo, disponibilizaram linhas de *swap* para uma série de países, incluindo grandes emergentes (Brasil, Coreia do Sul e México). Segundo Duran (2015), como emissor da moeda central o Fed funcionou nessa ocasião como um prestador de última instância em âmbito global.

Em 2011, os bancos centrais dos EUA, Reino Unido, Canadá, Japão Suíça e o Banco Central Europeu estabeleceram um acordo de *swaps* em dólares e moedas domésticas, sem limite de recursos. Em 2013, esse acordo foi tornado permanente (Denbee, Jung, e Paternò, 2016). Atualmente, a China é o país com a rede mais ampla de linhas bilaterais de swap, tendo acordos com 32 países⁶²². Os acordos bilaterais de *swaps* também foram usados para conter instabilidades regionais, como foi o caso do Japão com Malásia, Singapura, entre outros, e dos países da Escandinávia com os países bálticos.

Até 2007, a maioria das linhas de swap eram as da ICM e desde então chegou a 118, envolvendo 42 países e um limite formal de US\$1,2 trilhões (*Ibid*). Tal valor não inclui as linhas estabelecidas pelos países desenvolvidos, uma vez que elas não têm limite formal, ou seja, o tamanho da rede de swaps vai muito além do valor descrito. Assim, a rede de *swaps* bilaterais erigida após a crise teria uma capacidade de alavancagem maior até do que a do próprio FMI (Duran,

⁶²² <https://www.cfr.org/interactives/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis#!/>. Acesso em 04/03/2019.

2015, p.9). Para a autora, a criação da supracitada linha de swaps ilimitada entre BCs de economias avançadas mostra que “*At the centre of the monetary system, the IMF has been sidelined in monetary cooperation*” (*Ibid*, p. 15)

Segundo James (2013), o longo tempo decorrido desde a última grande crise internacional (1929) havia reduzido a percepção acerca da importância da cooperação e coordenação de políticas, mas no imediato pós-crise a cooperação via linhas de *swap* atingiu volumes sem precedentes e foram efetivas em mitigar a instabilidade financeira e lidar com a baixa liquidez internacional vigente.

Considerações finais

A economia política internacional, em suas diferentes abordagens, busca combinar elementos políticos e econômicos para o estudo da formação, estabilidade e mudança no sistema monetário internacional. A abordagem neogramsciana fornece um arcabouço em que economia e política são tratadas de forma conjunta. Sob este referencial, as mudanças mais relevantes se dão não pela emergência de novos atores em si, mas pelas mudanças que eles possam buscar. Nesse sentido, mudanças em sistemas internacionais não pressupõem necessariamente uma mudança no país hegemônico do sistema, mas a hegemonia (no sentido gramsciano) pode ser alterada, ou, no caso do objeto deste artigo, seria possível promover mudanças relevantes no SMI.

Dentro desta perspectiva, o estudo do papel e da capacidade dos PEs em promover mudanças no SMI passa principalmente pela capacidade de difundirem ideias que tenham ampla aceitação e principalmente, pela natureza de tais ideias.

Pode-se dizer que as medidas individuais e cooperativas desenvolvidas desde a década de 1990 apontam para o desejo dos PEs por um SMI mais estável, em que os países possam se integrar de forma mais segura aos fluxos de investimentos internacionais. O acúmulo de reservas antes da crise de 2008 foi uma opção por um caminho de menor resistência (que talvez fosse o único possível) de mudanças autônomas em suas formas de integração ao SMI. A maior resiliência na crise de 2008 de determinados países que promoveram essa

integração mais cautelosa (alguns inclusive com controles de capitais) e o acelerado crescimento em boa parte da década de 2000, fez com que eles ganhassem mais voz nas estruturas de governança do SMI. Além disso, esses países mostraram efetiva capacidade e disposição em contribuir com as referidas mudanças, a exemplo do aumento de suas contribuições (cotas) no FMI. Ou seja, com a crise de 2008 os grandes PEs aumentaram seu poder estrutural, a capacidade de influenciar as estruturas da economia política global, na definição de Susan Strange.

Quanto às mudanças no SMI geradas por esses conjuntos de medidas, é inegável que a GFSN construída ao longo dos últimos anos tornou o sistema mais seguro para uma série de países, seja pelos mecanismos de autodefesa, seja pelos cooperativos. No entanto, dois questionamentos são necessários.

Primeiramente, acerca de sua eficácia. Apesar de a GFSN ser uma rede extensa e envolver altos valores, em termos globais ela ainda seria falha. Em primeiro lugar, por envolver altos custos, especialmente no caso das reservas. Segundo, porque há um desequilíbrio entre os países e regiões. Enquanto alguns estariam muito bem protegidos, até mais do que o necessário, como asiáticos, Oriente Médio e Norte da África, outros não teriam a proteção necessária, como a América Latina e a África subsaariana (Shafik, 2015). Além disso, segundo Duran (2015), não apenas o FMI, mas os próprios RAFs, já existentes ou novos, foram pouco acionados pelos PEs no enfrentamento dos problemas de balanço de pagamentos decorrentes da crise de 2008. As medidas unilaterais foram as mais usadas, especialmente as reservas internacionais. Esgotada essa primeira linha de defesa, esses países recorreram preferencialmente a acordos bilaterais *ad hoc* em detrimento do acesso formal a instituições regionais ou multilaterais (*Ibid*).

Em segundo lugar, questiona-se a capacidade da GFSN tornar o sistema efetivamente mais seguro. Aqui é defendido que essa rede tem como principal ponto positivo a redução dos impactos negativos do sistema, sem, contudo, alterar de forma substancial seu funcionamento. Mais especificamente, a GFSN reduz os efeitos negativos (crises de liquidez, depreciações cambiais etc.) da instabilidade dos fluxos de capitais advinda de um sistema hierárquico, assimétrico e de alta mobilidade de capitais, mas não altera de forma significativa

nenhum desses elementos. Dentro de uma perspectiva de EPI, talvez não houvesse mesmo espaço para mudanças além das realizadas, pois há um arcabouço global mais amplo que envolve os interesses dos países hegemônicos. As redes de *swaps* disponibilizadas pelos EUA, por exemplo, podem reduzir as instabilidades do SMI e gerar um sistema mais cooperativo, mas também reafirmam o papel dos EUA como ator central do sistema, reforçando seu caráter hierárquico.

Para uma transformação mais estrutural, seria preciso agir sobre os fundamentos do sistema para que a GFSN fosse menos necessária. Entre esses elementos estariam a mobilidade de capitais e a divisa-chave. O uso de controles em suas diferentes formas, como as medidas macroprudenciais, e desde que usados de forma coordenada por um conjunto relevante de países tornaria a instabilidade menor, mesmo algo mais *market-friendly* como um imposto global sobre transações. Usados de forma isoladas, os controles tenderiam a ser menos eficientes.

No que se refere à divisa-chave, a principal opção seria o maior uso do DES, com o FMI tendo maior poder sobre sua criação, de forma que possa criar ativos de reserva internacional mais livremente. Ou seja, o gerenciamento da liquidez internacional ficaria a cargo de uma instituição multilateral, que poderia agir de forma contra cíclica, reduzindo a dependência da liquidez do sistema das políticas monetárias dos países desenvolvidos.

Se, como aponta Cox (1981), as instituições internacionais são meios para estabilização e continuidade de uma dada ordem e têm como função disseminar ideias consistentes com as relações de poder vigentes, pode-se dizer que o FMI vem se adaptando aos apelos por melhores práticas de governança, criando mecanismos de auxílio com menores condicionalidades, trabalhando em conjunto com RAFs (iniciativas bilaterais e regionais) e até mesmo revendo sua posição em relação a certos temas.

Com o fim de Bretton Woods, o ressurgimento dos mercados financeiros globais fez com que elementos-chave do regime de governança fossem “privatizados” *“Once banks and bonds had supplanted the IMF as the major sources of financing for a broad range of nations, the overall supply of liquidity effectively became hostage to the vagaries of international investor sentiment*

(...)” (Cohen, 2013, p.7). Destarte, o impulso dado pela crise de 2008 à construção da GFSN pode representar uma mudança importante em direção a um sistema mais cooperativo. No entanto, faz-se necessário aprofundar medidas que mudem estruturalmente o sistema, retomando o protagonismo perdido para os mercados privados. Se por um lado as mudanças necessárias apontadas são politicamente muito complexas, sem medidas desse tipo, os países teriam que despende esforços cada vez maiores em mecanismos cujos custos não são desprezíveis.

Referências

- AIZENMAN, J.&RIERA-CRICHTON, D. (2006). Real Exchange Rate and International Reserves in the Era of Growing Financial and Trade Integration. NBER Working Papers 12363, National Bureau of Economic Research, Inc.
- AIZENMAN, J. e BINICI, M. (2016). Exchange market pressure in OECD and emerging economies: Domestic vs. external factors and capital flows in the old and new normal. *Journal of International Money and Finance*, 66, 65–87.
- ANAYA, P.; HACHULA, M.; e OFFERMANN, C. J. (2017). Spillovers of U.S. unconventional monetary policy to emerging markets: The role of capital flows. *Journal of International Money and Finance*
- ARRIGHI, G. (2008). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century.* London; New York: Verso.
- CALVO, G. A. & REINHART, C. M. (2002): Fear of Floating. *Quarterly Journal of Economics*, May, 117(2): 379-408.
- CAPORALE, M.; ALI, F. M.; SPAGNOLO, F e SPAGNOLO, N. (2017) International portfolio flows and exchange rate volatility in emerging Asian markets. *Journal of International Money and Finance* 76, 1–15
- CHAMON, M e MAGUD, N. E. (2019) Why Intervene? In: CHAMON, M.; HOFMAN, D.; MAGUD, N. E. e WERNER, A. *Foreign Exchange Intervention in Inflation Targeters in Latin America.* IMF.
- COHEN, B. (2008). *International Political Economy – An Intellectual History.* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- COHEN, B. (2013). *Global Turmoil: The International Monetary System Today. The BRICS and Asia Currency Internationalization and International Monetary Reform.* Paper No. 1.
- COMBES, J-L.; KINDA, T.; PLANE, P. (2012) Capital flows, exchange rate flexibility, and the real exchange rate. *Journal of Macroeconomics* 34, 1034–1043.
- COX, R. W. (1981). Gramsci, Hegemony and International Relations: An essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.12, No.2.
- COX, R. W. (1983). *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.* Millennium: Journal of International Studies, Vol.10, No.2., 1983.

- COX, R. W. (2003). *The Political Economy of a Plural World. Critical reflections on power, morals and Civilization*. London, New York: Routledge.
- DAUDE, C.; YEYATI, E. L. e NAGENGAST, A. J. (2016) On the effectiveness of exchange rate interventions in emerging markets. *Journal of International Money and Finance* 64, 239–261
- DENBEE, E.; JUNG, C.; PATERNÒ, F. (2016). *Stitching together the global financial safety net*. Financial Stability Paper. Bank Of England, No. 36.
- DURAN, C. V. (2015). *The International Lender of Last Resort for Emerging Countries: A Bilateral Currency Swap? GEG Working Paper 2015/108* .
- EPSTEIN, G., GRABEL, I., & JOMO, K. (2004). *Capital management techniques in developing countries: an assessment of experiences from the 1990s and lessons for the future*. G-24 Discussion Paper 27.
- GILL, S. (1990). *American Hegemony and the trilateral commission*. Cambridge:: Cambridge University Press.
- GIORDANIA, P. E; RUTAB, M.; WEISFELDC, H.; e ZHUC, L. (2017). *Capital flow deflection*. *Journal of International Economics*, 105
- GOWAN, P. (2003). *A Roleta Global*. São Paulo: Record.
- IEO. (2013). “The role of the IMF as trusted advisor”,. Washington DC: IMF.
- IMF. (Vários anos) *Annual Report On Exchange Arrangements And Exchange Restrictions*. Washington, DC:International Monetary Fund.
- IMF. (2012). *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>. Acesso em 03/12/2012
- IMF. (2014). *Review of Flexible Credit Line, The Precautionary and Liquidity Line, and The Rapid Financing Instrument*. IMF Policy Paper.
- IMF (2015). *Assessing Reserve Adequacy - Specific Proposals*.
- IMF (2017). *Adequacy of the global financial safety net - considerations for fund toolkit reform*. IMF Policy Paper
- IMF Data Mapper (2019). *Ratio of reserve/ARA metric*.
- JAMES, H. (2013). *International Cooperation and Central Banks*. CIGI Essays on International Finance, Volume 1: October.
- KÄRNFELT, M. (2017). *China’s tight capital controls fail to address underlying problems*. *Financial Times*. Nov. 10.
- KHOR, H.E. (2017). *Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM): Progress and Challenges*. Apresentação.
- KOEPKE, R. (2018) *Fed policy expectations and portfolio flows to emerging markets*. *Journal of International Financial Markets, Institutions & Money*.
- KINDLEBERGER, C. (1987). *World in Depression 1929-1939*. Middlesex: Penguin.
- MARIUTTI, E. (2013). *Política internacional, relações internacionais e economia política internacional: possibilidades de diálogo*. Texto para discussão. Instituto de Economia, Unicamp.
- OCAMPO, J. (2017). *Reseting the international Monetary (non) System*. Oxford: Oxford University Press
- OSTRY, J. D., HABERMEIER, K., LAEVEN, L., CHAMON, M., QURESHI, M., & KOKENYNE, A. (2010). *Managing capital inflows: What tools to use? IMF Staff Discussion Note*.

- QUERSHI et alii. (2011). Managing Capital Inflows: What Tools to Use? Managing Capital Inflows: The Role Of Capital Controls And Prudential Policies. Working Paper 17363. Cambridge, MA 02138.
- RODRIK, D. (2006). The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. *International Economic Journal* 20 (3): 253–66.
- RUGGIE, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*.
- RUPERT, M. (2010). Marxism and critical theory. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relations Theory . Discipline and diversity* (2ª ed.). New York: Oxford University Press.
- SAMPAIO, A. V. (2014). Sistema Monetário Internacional em uma perspectiva de Economia Política Internacional: Estratégias dos países periféricos nas décadas de 1990 e 2000. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SCANDIUCCI FILHO, J. G. (2000). Hegemonia, Estados e Mercado nos arranjos de Bretton Woods. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SHAFIK, M. (2015). Fixing the global financial safety net: lessons from central banking.
- STEINER, A. (2013). How central banks prepare for financial crises – An empirical analysis of the effects of crises and globalisation on international reserves. *Journal of International Money and Finance* 33 (2013) 208–234.
- STRANGE, S. (1976). *International Monetary Relations*. In A. Shonfield, *International Economic Relations of the Western World 1959-1971*. The Royal Institute of International Affairs. . London; New York; Toronto: Oxford University Press.
- STRANGE, S. (1996). *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WADE, R. (2011). Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39(3), pp. 347-378.
- WARNAAR, M. (2012). Gramsci's Bridges: A Dialectical Approach to International Studies. *International Studies Review*, nº 14.
- WOODS, N. (2014). *Global Economic Governance After the 2008 Crisis: A New Action Plan for the Reform of Global Economic Governance*. GEG Working Paper 2014/89.
- YONGDING, Y. Como liberar o renminbi. *Valor Econômico*, 08/03/2019.

**A CONSTRUÇÃO DO DÓLAR COMO PILAR DO PADRÃO MONETÁRIO INTERNACIONAL
POLÍTICA E COERÇÃO ECONÔMICA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**Vitor de Paula Motta Sanchez⁶²³⁶²⁴

Este trabalho busca investigar os sistemas que têm o Dólar como elemento central das relações econômico-financeiras internacionais. Assume-se que o elemento político é predominante em relação às considerações puramente econômicas no processo de formação e evolução desse sistema. Neste sentido, é o poder estadunidense que dá suporte a posição do dólar como moeda hegemônica. Ao mesmo tempo, seu poder se amplia exponencialmente a partir do momento em que as relações econômicas internacionais se encontram majoritariamente dolarizadas. Parte-se, portanto, da perspectiva de que há, pelo menos, uma vantagem em emitir a Moeda-Chave. Sem embargo, com o intento de ir mais além, utiliza-se o esquema analítico proposto por Medeiros e Serrano (1999) e Serrano (2002, 2004 e 2008) com o intuito de apreender as características dos Padrões Monetários Internacionais que jazem sobre a centralidade do dólar. A partir da exposição de tal esquema, a qual conforma a primeira parte do trabalho, fica claro que há exorbitantes privilégios para aquele que emite a Moeda internacional. Particularmente, a flexibilização das restrições externas. Há, portanto, enormes incentivos para que países busquem tornar hegemônica sua moeda. Tal realidade foi notada pelos Estados Unidos, que se empenharam, não só em manter a posição hierárquica do dólar, mas também para ampliar as vantagens por eles auferidas. É a evolução histórica deste processo o interesse da segunda parte do trabalho. Fica claro, assim, que foi constante o uso da coerção para alcançar maior autonomia e ampliar o diferencial de poder estadunidense. Conclui-se, destarte, que o sistema foi moldado e remoldado pelos Estados Unidos em detrimento de outros países. O

⁶²³ Mestrando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

⁶²⁴ O autor expressa sua gratidão à CAPES pelo financiamento ao longo de todo o processo de realização deste trabalho.

escopo do trabalho limita-se, pois, aos anos posteriores a 1944. Limitações espaciais, contudo, impedem aprofundar-se em tão extenso período. Focar-se-á, então, em momentos críticos. Especificamente, a formação e superação de Bretton Woods, o choque Volcker e os Acordos do Plaza e Louvre.

Palavras-chave: Padrões Monetários Internacionais, Dólar, Hegemonia, Coerção, Poder.

Introdução

Desde 1944, o mundo vive sob a explícita hegemonia do dólar como moeda internacional. Esta moeda conforma a base de todas as transações externas, o que a faz determinar e condicionar inúmeros aspectos econômicos dos quais, hoje em dia, todas as nações sofrem influência. O propósito deste artigo é analisar as consequências dessa hegemonia monetária para o sistema econômico global e, mais ainda, como ela própria foi fundamental para a construção de tal sistema. Pretende-se aqui argumentar que o efeito da hegemonia do dólar transcende a mera gestão do balanço de pagamentos e confere aos Estados Unidos posição privilegiada não apenas no que tange suas contas externas, mas também sua capacidade de moldar da forma que melhor lhe convir o próprio sistema monetário. Tal capacidade não é fruto exclusivo da moeda, mas de uma simbiose entre poder político e monetário que atuam para perpetuar uma situação de privilégios exorbitantes para os Estados Unidos.

O trabalho consistirá em duas partes. A primeira, uma revisão bibliográfica sobre a criação e o funcionamento dos padrões monetários internacionais. Objetiva-se, não apenas conceituar, mas também examinar os aportes teóricos sobre as vantagens, ou custos, que incorre o emissor da moeda-chave. Essa revisão informará sobre se há vantagens suficientes para que haja incentivos para um país buscar internacionalizar sua moeda e torná-la hegemônica. Esse primeiro passo permitirá que se volte para a história mundial pós-1944 para mostrar que o sistema foi, não apenas criado pela mão dos Estados Unidos, mas, também, inúmeras vezes modificado por esse país em

benefício próprio. Em outras palavras, a segunda parte consiste em demonstrar que a retórica cosmopolita e globalizante dos Estados Unidos sempre foi acompanhada por um nacionalismo econômico-internacional, em que o objetivo sempre foi garantir a autonomia de sua política econômica.

Tendo consciência dos limites impostos, o escopo da segunda parte do trabalho se limitará aos mais significativos momentos de imposição do dólar e de enquadramento monetário de outros países. O primeiro será a formação padrão Bretton-Woods. O segundo, sua queda e a quebra da paridade com o ouro. Em seguida, se tratará como um mesmo movimento as tentativas fracassadas de cooperação de Carter e o Choque Volcker. Por fim, se discorrerá sobre os Acordos do Plaza e do Louvre. Assim, espera-se demonstrar que a mudança de padrão monetário não foi uma solução dos mercados para a crise dos anos setenta, mas uma forma de garantir a efetividade das políticas econômicas estadunidenses e de seus interesses geopolíticos.

A Evolução do Sistema Monetário Internacional e a Vantagem do Dólar

A questão mais sensível aos países que compõem a economia internacional é a solidez de seu balanço de pagamentos. Em uma economia que se mundializou no século XV-XVI, as transações transfronteiriças, ainda que tenham assumido inúmeras formas, passaram a ser realidade perene. Nesse sentido, fluxos de entrada e saída engendram possibilidades e restrições à acumulação e, destarte, a moeda em que tais transações ocorrem é elemento fundamental.

Foi, portanto, a moeda que deu origem aos três padrões monetários que organizaram a ordem econômica internacional ao longo da história do capitalismo. São eles o Padrão Libra-Ouro, Ouro-Dólar e Dólar-Flexível. Portanto, os Estados Unidos apenas assumem a liderança monetária do mundo em 1944, sendo a ordem por eles criada, herdeira Padrão Libra-Ouro. Ainda que operassem de maneira distinta, todos os três padrões conferiram ao emissor da moeda-chave, imensas vantagens, provenientes do exacerbado grau de liberdade que tanto a Inglaterra no século XIX quanto os Estados Unidos na

segunda metade do século XX, assim como atualmente, possuíam. Tal vantagem reside no fato de que quem emite a moeda-chave não está sujeito, diferentemente dos outros países, a restrições no balanço de pagamentos. (Medeiros e Serrano, 1999)

Todos os países possuem algum grau de importações que necessitam serem pagas em uma moeda que seja aceita pelo país vendedor do bem importado. Isso impõe, necessariamente, um desafio. Para que tal transação ocorra, é necessário que o importador tenha acumulado ou a moeda nacional do país vendedor ou outra moeda que o exportador aceite. Grande parte da literatura, ainda que haja interpretações distintas⁶²⁵, assume que, por suas características físicas, o ouro acabou se tornando uma mercadoria de aceitação geral, o que o tornou moeda. Mais ainda, o meio de troca, ou moeda, internacional⁶²⁶. (referir-se, por exemplo, à Galbraith, 2017)

Com o desenvolvimento e ampliação das trocas internacionais algumas cidades, ou praças, floresceram na troca de ativos financeiros por receberem fluxos de diversos outros lugares do mundo. Foi assim que, junto com a novidade do financiamento da dívida pública, sucedendo Amsterdam, Londres ganha projeção global. A Inglaterra havia, com a força de sua marinha de guerra, criado um império colonial e, como consequência da revolução industrial, se inserido no comércio internacional de forma triunfante. (Metri, 2017a e Kindleberger, 1984)

Foi a partir de seu poder financeiro, industrial e militar, que a Inglaterra foi capaz de impor sua moeda como a moeda de referência para as transações internacionais. Na realidade, o ouro seguia sendo parâmetro, mas a libra, que passou a ter seu valor fixo ao metal, era muito mais acessível e garantia maior liquidez para a economia mundial. Assim, não era necessário possuir ouro propriamente dito, bastava que se acumulassem libras e se lograria transacionar. A vantagem mais clara deste esquema era que, enquanto todas as nações

⁶²⁵ Trata-se das ideias baseadas na chamada Teoria Cartalista da Moeda.

⁶²⁶ Para uma interpretação distinta do metal como moeda internacional, ver Metri, 2017.

deveriam acumular libras, a Inglaterra emitia tal moeda e era em Londres que estavam os ativos denominados nesta moeda.

Assim, a Inglaterra se via livre de restrições na Conta Capital de seu balanço de pagamentos. Serrano (2002) e Serrano e Medeiros (1999) demonstram como funcionava tal vantagem. Desde que ela possuísse superávits em sua conta corrente, que eram obtidos, a princípio, por sua superioridade produtiva, e depois pela conta de serviços e por suas colônias, a paridade estava assegurada. Se tal superávit não ocorresse, havia a possibilidade de se deixar de utilizar a libra como moeda de reserva e se passasse a buscar ouro. Mas a conta capital, por sua vez podia ser absolutamente deficitária, pois tais déficits seriam automaticamente financiados pelos próprios países receptores. Esse financiamento automático ocorria, pois a libra garantia sua paridade com o ouro, devido sua conta corrente, por outro lado, todos os ativos denominados em libra, estavam na Inglaterra. Os países que acumulassem os fluxos ingleses se veriam com duas opções, manter entesouradas as libras, com rentabilidade zero, ou buscar ativos de curto prazo na *city*. Inequivocamente, é razoável supor que países seguiram sempre a segunda opção. Como argumenta o supracitado autor, mesmo que não haja garantias que ocorra esse “refluxo” em ativos de curto prazo, quem determina os juros básicos e, portanto, a rentabilidade de tais ativos é a própria Inglaterra. Neste caso, não há qualquer movimentação de ouro nas reservas britânicas.

Em outras palavras, naquele padrão, havia a possibilidade de se ter déficits globais no Balanço de Pagamentos, desde que o preço do ouro fosse fixo e não houvesse déficits na conta corrente. Tal vantagem não existe para outros países pelo simples fato de que suas moedas não compõem reservas de outros países. O que vale notar é que há uma maior autonomia, no esquema do Padrão Ouro-Libra, para o emissor da moeda-chave, que para outros países.

Após o fim da Primeira Guerra, a situação muda completamente. Com a perda de produtividade no após-guerra, somada às dívidas inglesas com os Estados Unidos, a paridade com o ouro não poderia ser mantida. Mas a nova realidade não impediu que a Inglaterra optasse por retornar com a mesma paridade de antes do conflito, mas em uma situação muito mais dramática, pois

o país passou a incorrer em déficits na conta corrente. (Keynes, 1919 e Medeiros e Serrano, 1999)

A situação acima fez com que os Estados Unidos e o Dólar passassem a ter um papel cada vez mais relevante na ordem financeira mundial. Sem embargo, Frieden (2006), afirma que a postura isolacionista adotada por aquele país, se reverberou, também, na sua falta de inclinação em atuar como credor e líder das finanças internacionais. Foi apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial que o país assumiu de vez seu protagonismo na nova ordem monetária. De fato, o novo padrão foi desenvolvido em solo estadunidense, na cidade de Bretton Woods, que deu seu nome ao novo arranjo. Em uma reunião no ano de 1944, com 44 países além da Dinamarca, presente como país observador⁶²⁷, lançaram-se as bases do novo padrão que tinha como moeda-chave do sistema, pela primeira vez, o Dólar.

Este novo sistema possuía de similaridade com o antigo o fato de que o Dólar possuía, assim como a libra anos antes, uma paridade fixa com o Ouro. Tal paridade foi definida em 35 dólares a onça. A novidade era que outros países podiam, agora, ajustar sua paridade em relação ao dólar, o que não significa dizer que as outras moedas flutuavam. Mais ainda, no Padrão anterior os falcões das finanças internacionais se encontravam em alerta para castigarem qualquer desvio do que eram consideradas políticas econômicas sãs. Políticas sãs, no caso, nada mais eram que uma ortodoxia ferrenha e compromisso inquebrantável com a paridade ao ouro (Polanyi, 1944). No sistema desenvolvido no pós-guerra, essa lógica ortodoxa desmorona. O foco passa a ser a busca pelo pleno-emprego, e, para isso, controles de capitais não só eram permitidos como encorajados (Serrano, 2004). Há, inclusive, um artigo na ata de criação do Fundo Monetário Internacional, fruto daquela conferência, que estipula um período de cinco anos nos quais os países poderiam impor controles em transações correntes para que lograssem sair da dramática situação na qual se encontravam ao fim do conflito.

⁶²⁷ Schuler e Bernkopf, 2014.

O Padrão Monetário se caracteriza, pois, por duas instituições, o FMI e o Banco Mundial, pela Paridade do Dólar ao Ouro, pelos controles de capitais e pela possibilidade de desvalorização das outras moedas em relação ao dólar. Seu funcionamento era simples. As transações eram realizadas em dólar e qualquer desequilíbrio no balanço de pagamentos seria financiado pelo FMI. A reconstrução ficaria a cargo do Banco Mundial que financiaria tal processo. Caso houvesse um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos e o FMI fosse consultado, poder-se-ia alterar a paridade em relação ao dólar. Para evitar fugas de capitais, o uso de controles era encorajado. Esses seriam, de acordo com Eichengreen (2008), os três pilares do sistema, sendo o último o mais marcante.

Nessa configuração pretendia-se que fosse possível manter um sistema estável em que a preferência era por um comércio livre ao invés de finanças livres (Helleiner, 1994). Essa estabilidade e orientação para o crescimento que os criadores de Bretton Woods propuseram, leva grande parte da literatura a atribuir a elas o espetacular crescimento dos 25 anos após o fim da Segunda Guerra no sistema desenvolvido em 1944. Frieden (2006, pp. 301) afirma: “*O sistema de Bretton Woods trouxe benefícios: crescimento econômico, baixas taxas de desemprego e preços estáveis.*”

O problema com interpretações similares à de Frieden é que o sistema era, na realidade, esdruxulamente inviável. Em primeiro lugar, Alan Milward (1984) demonstra que a Europa Ocidental não necessitava de financiamento (aqui no sentido de uma poupança externa) para se reconstruir. Nesse sentido, o Banco Mundial não teria nenhuma função a cumprir e, de fato, como afirma Marshall (2008), rapidamente a ideia de reconstrução deu espaço a de desenvolvimento, que é intrinsecamente mais abrangente. O que a Europa necessitava era de divisas para fazer frente às necessidades de importação do processo de reconstrução. Ou seja, suas contas externas eram acometidas por um desequilíbrio estrutural. Portanto, naquele arranjo, quem deveria atuar era o FMI, mas o fundo nem de perto possuía capital para tal tarefa. Comprovar tal afirmação é simples. Se o Plano Marshall foi fator decisivo para o futuro da

Europa, e o total transferido foi o dobro do capital total do Fundo⁶²⁸, fica claro que o FMI não seria capaz de cumprir com essa função. Ao considerar que além do Plano Marshall, que era direcionado à Europa, enormes somas foram enviadas à Ásia, percebe-se que o FMI teria pouquíssima utilidade para estabilizar o sistema em escala global.

Indo ainda mais além, Eichengreen (2008) fala dos empecilhos práticos à capacidade de desvalorização da moeda. Essa prática, ainda que permitida, era evitada a todo custo uma vez que as autoridades temiam o desencadeamento de uma crise que exauriria as reservas do país que a realizasse. O único ponto do sistema que funcionava bem, segundo o autor, eram os controles de capitais. Mesmo assim, a produtividade estadunidense era tão superior aos dos outros países naquele momento que, mesmo proibindo os fluxos financeiros, era muito pouco razoável supor que não haveria uma generalizada escassez de dólares. O que se pretende ilustrar, com esses aspectos da impossibilidade do sistema desenvolvido em 1944, é que ainda que os Estados Unidos possuíssem vantagens similares as que tinha a Inglaterra no padrão ouro-libra, no novo esquema a situação era muito mais grave para os outros países. Enquanto os Estados Unidos se viam livres de restrições aos déficits em conta capital, isso não era necessário, pois todos os fluxos internacionais apontavam para apenas uma direção e um único sentido, os próprios Estados Unidos.

Não obstante, a Guerra Fria impôs aos Estados Unidos, uma mudança radical na forma de conduzir a economia internacional. Se em 1947, de acordo Helleiner (1994) os Estados Unidos flertaram com uma postura de liberalização total, colocando de joelhos as economias europeias, se percebeu ali que dificultar uma recuperação dos países aliados certamente os jogariam para a esfera de influência soviética. Foi nesse contexto que os supracitados programas de ajuda surgiram. Não obstante, ao mesmo tempo em que tal ajuda permitiu um melhor funcionamento da economia internacional também contribuiu para reduzir

⁶²⁸ O FMI possuía, quando foi criado, um capital de quase nove bilhões de dólares, o total de transferências do Plano Marshall foi de mais de 13 bilhões de dólares (Ata final da conferência de Bretton Woods e Wood, 1986)

gradativamente o diferencial de produtividade que favorecia os Estados Unidos. Somando-se a isso os exorbitantes gastos com a Guerra da Coréia nos anos cinquenta e depois a do Vietnã nos anos sessenta, a posição superavitária estadunidense se reverteu. A princípio, apenas a conta capital caiu em tal situação, mas a competição com as renovadas indústrias europeias e japonesas também reverteu, em 1971, o superávit em conta corrente (Medeiros e Serrano, 1999).

Diante dessa situação, e pressionados pelos euromercados, que surgiram nos anos cinquenta e já no fim dos anos sessenta possuíam porte o suficiente para impossível ser negligenciá-los, os Estados Unidos optam por sair da paridade com o ouro, pondo fim, então, ao Padrão Monetário Ouro-Dólar. Com esse movimento, a desvalorização do dólar se torna possível e com ela o ganho de competitividade contra seus aliado-competidores (Medeiros e Serrano, 1999). A partir daí, o dólar estava isento de qualquer obrigação de manter seu valor em relação ao ouro, e surge um padrão em que as vantagens auferidas pelos Estados Unidos ampliam-se para uma escala inédita. Serrano (2008) afirma: *“O atual padrão Dólar-Flexível é o único sistema que apresenta características tão peculiares e uma forma de ajustamento tão assimétrica”*.

No novo sistema, some o qualquer risco de fuga do dólar para o ouro simplesmente porque a moeda não é mais conversível. Mais ainda, todos os países seguem necessitando de dólares para transacionar com outros países. Em outras palavras, uma vez que as importações de todos os países são pagas em dólar, é necessário que se tenha saldos positivos nessa moeda. Não é mais possível comerciar em ouro, o que impõe a necessidade, mas note que não a obrigação, que haja dólares disponíveis. Ou seja, o fato de, a partir de 1971, inaugurar-se uma época de déficits estadunidenses recorrentes, não caracteriza um problema, mas uma necessidade para que as transações internacionais ocorram. Ou seja, não apenas se cria uma situação em que os Estados Unidos não sofrem de nenhuma restrição externa como permite que eles atuem unilateralmente, “exportando” o ônus do ajuste para os outros países. (Medeiros e Serrano, 1999)

Ocorre, nesse novo padrão, que os Estados Unidos podem incorrer em déficits em conta corrente. Um déficit estadunidense é o mesmo que um superávit do “resto do mundo”. Nesse sentido, as reservas do resto do mundo aumentariam. Novamente o resto do mundo poderia entesourar os dólares acumulados ou convertê-los em títulos de curto prazo e alta liquidez que pagam juros, no caso, a dívida pública estadunidense. Portanto, não apenas há uma liberdade em termos de importação como some o limite de endividamento do governo estadunidense, pois todos os outros países são praticamente obrigados a comprar seus títulos. Poder-se ia argumentar que um país específico poderia optar por trocar seus saldos positivos em dólar por alguma outra moeda, movimento que se realizado em larga escala poderia levar a substituição da moeda estadunidense como moeda internacional. Mas que país estaria disposto a garantir a liquidez em sua moeda doméstica sem intervir no mercado cambial, o que necessariamente implicaria na valorização de sua moeda em relação ao dólar e a perda de sua competitividade? A questão cambial faz com que sejam os Estados Unidos, mais especificamente o FED, quem determina a taxa de juros mundial. Qualquer movimento da taxa básica de juros estadunidense demanda uma reação no mesmo sentido dos outros bancos centrais, sob o risco de uma valorização ou desvalorização excessiva de suas moedas. O FED converte-se, assim, não apenas na autoridade monetária estadunidense, mas de todo o mundo. (Serrano, 2008)

Em suma, pretendeu-se demonstrar a enorme vantagem auferida pelos Estados Unidos. A inexistência de restrições externas permite a ampliação de suas importações sem qualquer limite monetário-cambial. A capacidade de determinar a taxa de juros de curto prazo o permite controlar a liquidez, as taxas de crescimento mundial e, mais ainda, o rendimento de seus passivos externos que estão denominados em dólar. A enorme influência da taxa de juros determinada pelo FED também confere capacidade aos EUA de realizar unilateralmente sua política monetária, uma vez que os outros países se ajustariam para evitar uma valorização ou desvalorização de suas moedas, evitando assim uma perda de competitividade de suas exportações devido ao câmbio. Por fim, a posição central do dólar, e a necessidade de obtê-lo para

transacionar, fazem com que os países superavitários financiam a dívida pública estadunidense, ensejando que este país amplie seus gastos sem um limite para sua dívida. Tudo isso, confere àquele país um grau muito superior de autonomia na condução de sua política econômica.

Fica claro, assim, que o país emissor da moeda chave possui significativas vantagens. Se não há lastro, tais vantagens aumentam exponencialmente. Como se deu, no entanto, a construção deste padrão em que a economia mundial se encontra subordinada aos movimentos dólar? Teria sido um movimento gerado pelo crescimento e sofisticação dos mercados financeiros estadunidenses ou um trabalho constante para garantir que a maioria dos ativos e das *commodities* internacionalmente negociados fossem precificados em dólar? A seção a seguir explorará diversos momentos da segunda metade do século XX com o intuito de demonstrar que os Estados Unidos buscaram conscientemente, através da coerção e do enquadramento, impor o dólar como a moeda-chave do sistema.

A Imposição do Dólar

A primeira vez em que os Estados Unidos trabalharam com veemência para impor seus desígnios na ordem econômica mundial foi justamente na gênese do sistema Bretton Woods. É fato, como já foi afirmado, que a projeção global de Wall Street e, por conseguinte, do dólar, começa no entre-guerras, quando os fluxos de grande parte das transações internacionais passaram a ir naquela direção e sentido. Contudo, o padrão criado em Bretton Woods foi fruto de negociações muito desiguais. Dois foram os protagonistas daquelas conversas, do lado estadunidense, o representante do tesouro Harry Dexter White, e do lado britânico, Keynes. Ambas as propostas eram bastante diferentes, como nos fala Metri (2015).

Keynes, enxergando a situação crítica da economia mundial, e particularmente de sua Inglaterra, que se veria privada de divisas, propõe uma solução radicalmente inovadora. Ao invés de se optar por uma moeda chave associada ao Ouro, a ideia foi a criação de uma nova moeda puramente escritural que serviria como unidade de conta para todas as transações

internacionais, a *Bancor*. Isso impediria a possibilidade de escassez de divisas em âmbito global e acabaria retirando a vantagem auferida pela moeda-chave. Além disso, criar-se-ia uma câmara de compensação internacional cuja função seria, não só aquela de emprestadora de última instância do sistema, como também serviria de “árbitro” das taxas de crescimento no mundo. Sobre essa afirmação, Cardim de Carvalho (2004) nos lembra que o objetivo central do pós-guerra era o pleno emprego. Nesse sentido, a afirmação de que tal câmara seria também “árbitro”, significa que, sendo a operadora da *Bancor*, ela poderia “taxar” países superavitários que estivessem crescendo abaixo do pleno emprego propositalmente, além de ajudar àqueles deficitários que estivessem abaixo do pleno emprego. O aporte total, estimado por Keynes, para a Câmara de Compensações Internacional seria de aproximadamente vinte bilhões de dólares, dos quais os Estados Unidos deveriam fornecer cerca de nove bilhões (Moffitt, 1984).

Já a proposta de White, tinha como principal objetivo manter o comércio internacional sem barreiras, uma vez que as indústrias estadunidenses possuíam, no pós-guerra, a maior produtividade. Tal proposta estava de acordo com a ideia de Keynes referente a criação de uma instituição que atuasse como emprestador de última instância e que acompanhasse a economia dos países membros para fornecer pareceres, quando estes se encontrassem em situação de desequilíbrios fundamentais, para determinar se era aceitável uma desvalorização cambial. Sem embargo, jamais houve qualquer possibilidade de a delegação estadunidense apoiar algo parecido com a *Bancor* de Keynes. O financiamento dessa instituição de estabilização se daria principalmente por uma cesta de moedas dos países membros. Sem a *Bancor* as transações internacionais se dariam com as moedas nacionais, na prática o Dólar (Cardim de Carvalho, 2004). Ademais, White não enxergava a necessidade de alocar tantos recursos na instituição e, certamente, os Estados Unidos não estavam dispostos a ceder nove bilhões de Dólares.

De fato, como visto anteriormente, os acordos finais ficaram muito mais próximos da proposta estadunidense. Nenhuma forma de organização seria possível sem a presença e o apoio dos Estados Unidos. Com total consciência

disso, eles acabaram por impor o projeto que lhes era mais conveniente. De fato, Frieden (2006) faz menção à frustração de delegação britânica, e em particular de Keynes, com a forma como os Estados Unidos impuseram sua hegemonia nas negociações.

Essa foi a primeira vez em que os Estados Unidos forçaram a mão para impor sua moeda e desígnios na economia mundial. Mas não a última. Apenas dois anos após a conferência de Bretton Woods, com a Europa iniciando um processo de recuperação, os Estados Unidos forneceram um empréstimo à Inglaterra para estabilizar a Libra, que estava sobrevalorizada e dependia da inconvertibilidade de sua moeda em transações de conta corrente. Não obstante, os credores exigiram que a ilha adotasse a convertibilidade em 1947, apesar de que os acordos assinados em 1944 determinassem que houvesse mais cinco anos de prazo para que fossem abandonados os controles em conta corrente, objetivando ampliar ainda mais a abertura do comércio mundial. Tal movimento, contudo, foi um completo desastre. Em seis semanas as reservas britânicas foram completamente depletadas. A decisão de tornar a libra conversível foi resumida por Eichengreen (2008): *“It was an American decision, not a British one”*.

Com os severos efeitos para a economia britânica, os estadunidenses recuaram, e o episódio catapultou a ideia do Plano Marshall para contribuir com a reconstrução, na visão tradicional, ou com a situação do balanço de pagamentos, na visão de Milward (1984), da Europa. A partir desse momento, a economia internacional passa por um período de trinta anos de bonança, devido às facilidades concedidas pelos Estados Unidos a seus aliados. Sem embargo, é importante ter em mente que tais condições em momento algum foram fruto de qualquer espécie de altruísmo estadunidense, e sim uma estratégia num cenário marcado predominantemente pela Guerra Fria.

Não obstante, a situação superavitária dos Estados Unidos foi se revertendo gradativamente, os forçando novamente a agir unilateralmente para garantir a autonomia de sua política econômica. A ajuda massiva oferecida aos seus aliados na Eurásia, o Investimento Estrangeiro Direto de origem estadunidense, os empréstimos concedidos por eles, e os custos, da Guerra da

Coréia e depois, mais significativa, a do Vietnã, acabaram por reverter os superávits em conta capital, o que tornou o balanço de pagamentos deficitário. Ainda assim, como já observado em seção anterior, um déficit no balanço de pagamentos não reduz o estoque de ouro do país emissor da moeda-chave. Contudo, a situação era diferente neste caso, pois todo esse fluxo de divisas em direção aos aliados teve o efeito de reerguer a economia europeia e japonesa, o que por um lado foi marcante, como afirmado, para o período do pós-guerra, mas ao mesmo tempo elevou a produtividade desses países impondo ferrenha competição às exportações estadunidenses. O efeito foi que os superávits em conta-corrente dos Estados Unidos foram se reduzindo ao longo dos anos sessenta até se tornarem déficits no início da década posterior. (Medeiros e Serrano, 1999)

Esse cenário criou o que Serrano (2002 e 2004) chama de Dilema Nixon. Para manter o superávit, os Estados Unidos deveriam desvalorizar sua moeda, mas se o fizessem, certamente haveria uma fuga para o ouro, inviabilizando o dólar como moeda internacional. Ao mesmo tempo, se nada fosse feito as autoridades monetárias de outros países poderiam perder sua confiança no dólar, como de fato já começava a ocorrer com o debate sobre a criação dos Direitos Especiais de Saque, o que também acabaria com a centralidade da moeda estadunidense. Soma-se a esse cenário, o fato de que as finanças internacionais ensaiavam um retorno através dos Euromercados, que em 1971 pressionavam a moeda estadunidense para baixo, como assinalou Nixon em seu discurso de agosto daquele ano em que revelou o caminho em que iria adotar (Nixon, Richard, 1971).

Nesse sentido, a encruzilhada consistia no número limitado de opções que o governo possuía. Desvalorizar o dólar levaria ao fim de sua hegemonia monetária, mas resolveria a questão da competitividade estadunidense. Não fazer nada, não equacionaria o problema da cadente competitividade de suas exportações nem salvaguardaria a posição do dólar. Uma terceira opção possível de ter sido adotada seria valer-se de políticas contracionistas. Entretanto, há uma máxima na política estadunidense a qual se converteu em guia para o então presidente Nixon, que recessões, como a que sofreu os

Estados Unidos em 1970-71, ou de forma mais abrangente um desempenho econômico fraco, impede uma possível reeleição ou eleição de sucessor para a presidência (Frieden, 2006). Nesse sentido, Serrano (2004) afirma que tal opção não chegou nem a ser considerada pela administração Nixon. A última opção seria convencer os principais aliado-competidores, notadamente Alemanha e Japão, a valorizar suas moedas. Não obstante, por que estes países reduziriam sua competitividade deliberadamente? Por falta de interesse das outras partes, essa opção tornou-se igualmente inviável para os Estados Unidos (Serrano, 2004).

A solução encontrada foi acabar unilateralmente com a conversibilidade do Dólar. Essa decisão resolveu todos os problemas que enfrentavam os Estados Unidos em relação à sua moeda. Ao livrar-se da obrigação de converter sua moeda em ouro, tornou-se possível agora desvalorizar o Dólar o quanto se desejasse. Por outro lado, na prática, todos os agentes que possuíam dólares encontravam-se em uma posição onde suas reservas só poderiam ser trocadas por ativos denominados em dólar. Com essa atitude se garantiu que, pelo menos até que se fosse desenvolvido um novo arranjo, a moeda estadunidense seguiria sendo a moeda de referência. Por fim, os Estados Unidos se livraram de ter que adotar políticas recessivas, garantindo autonomia no que concerne a sua política macroeconômica.

Sem embargo, a posição do dólar como moeda de reserva não estava ainda totalmente assegurada nessa nova realidade de câmbio flutuante. Foi apenas no fim da década que o Padrão Dólar-Flexível de fato se consolidou. Mas, ao longo dos anos setenta, os Estados Unidos atuaram politicamente para garantir a posição do dólar. Metri (2017b) afirma que a atuação diplomática estadunidense na Arábia Saudita, gigantesca exportadora de petróleo, foi primordial para manter a centralidade do Dólar. Indispensável para a sociedade moderna e com suas reservas concentradas em poucos países, lograr, como fez os Estados Unidos, que esta *commodity* seja precificada em uma moeda, como o Dólar, obriga que praticamente todos os países tenham saldos positivos nessa moeda para fazer frente às suas importações. Mas como afirmado, foi apenas

em 1979 que os Estados Unidos de maneira violenta impõem o Padrão Dólar-Flexível de maneira incontestável.

No fim da década de setenta, que foi uma época turbulenta da economia mundial, os Estados Unidos mantiveram sua moeda desvalorizada, mas como afirma Tavares (1984), não havia mais controle por parte dos países de seu balanço de pagamentos, pois os movimentos especulativos do mercado interbancário internacional, os euromercados, com exacerbada liquidez vinda dos chamados petrodólares, impediam que os bancos centrais controlassem a cotação de sua moeda. De fato, Helleiner (1994) afirma que esse retorno das finanças internacionais, na prática a dissolução dos controles de capitais, dava aos operadores de câmbio o mesmo poder que seus “ancestrais” tinham no padrão ouro-libra de pressionar uma moeda para baixo caso suas políticas não fossem “adequadas”. Esse processo criou uma tendência, que nas décadas seguintes se realizou, de guinada à ortodoxia. Na Europa o maior símbolo é a chegada ao poder da Sra. Thatcher em 1979, mas Cox (1982) e Helleiner (1994) afirmam que esse movimento já havia se iniciado por volta de 1976.

Isso significa dizer, que os europeus aceitaram as pressões das *Haute Finance* e passaram a adotar um conjunto de políticas que colocava em xeque sua capacidade de crescer. Em 1978, os Estados Unidos passaram a ser pressionados na mesma direção. Além disso, a inflação passou a ser um problema político para o então presidente estadunidense Carter. A estratégia adotada foi de tentar um caminho através da cooperação com Alemanha e Japão, que deveriam, na visão estadunidense, estimular suas economias de modo a ampliar suas taxas de crescimento e, assim, desvalorizar suas moedas em relação ao dólar. Helleiner (1994, pp. 131) afirma:

In mid-1977, the United States tried, as it had in the early 1970s, to reduce its external deficit by "talking down" the dollar in public pronouncements. This "dollar weapon" was particularly effective in prompting Japan to introduce a supplementary expansionist budget in January 1978. Although the West Germans were considerably angered by what they perceived as a U.S. attempt to export its inflation, they too agreed at the 1978 Bonn summit to a modest fiscal expansion.

Em um primeiro momento, portanto, pareceu que a velha estratégia estadunidense de pressionar seus aliados para garantir sua autonomia havia funcionado. Não obstante, os europeus lograram estabilizar suas moedas através da evolução da “Cobra” para o Sistema Monetário Europeu, em que as moedas europeias se indexavam umas às outras sob a liderança do Marco (Helleiner, 1994). Nesse sentido, a estratégia de pressão diplomático-monetária, se exauriu, e deixou os Estados Unidos com apenas duas opções, controles de capitais ou seguir a via da austeridade. Mas a ideia de perder sua autonomia em matéria de política econômica era inaceitável. Voltava ainda, agravando a posição dos Estados Unidos, as discussões sobre a substituição do dólar pelos Direitos Especiais de Saque (Tavares, 1984). Caso essas discussões fossem levadas a frente, os Estados Unidos perderiam todas as já apresentadas vantagens de serem emissores da moeda-chave, e isso era igualmente inaceitável.

A Solução encontrada veio das mãos de Paul Volcker. Na reunião do FMI em Belgrado, o então presidente do FED conversou com os representantes do Japão e da Alemanha que descartaram a possibilidade de seguir cooperando para a desvalorização de suas moedas. Para garantir que o Dólar seguisse na posição central do sistema, era necessário retomar o controle das finanças internacionais e enquadrar, principalmente, esses dois países. Para isso, Volcker alterou a política monetária estadunidense, fazendo com que o FED passasse a operar controlando o estoque de base monetária e não mais os juros. Na prática, isso elevou as *fed funds rates* a níveis recordes, o que direcionou um enorme fluxo de capitais na direção dos Estados Unidos. Tal fluxo significou escassez daquela que ainda era, e agora se consolidava como, a moeda-chave. (Tavares, 1984)

Destarte, o interbancário internacional passou a ser operado não mais da *city*, mas a partir de Nova Iorque, que contou com uma nova resolução do FED liberalizando as chamadas *International Banking Facilities*, que desregulamentava operações *offshore*. Isso garantiu a retomada do controle por parte do FED das finanças internacionais. Foi também nesse momento que o

dólar deixou de ser questionado enquanto moeda internacional. Contudo, para lograr seus objetivos, os Estados Unidos jogaram a si mesmos e o resto do mundo na recessão. Mais trágico foi o destino da periferia, em particular da América Latina, que embebida em dívidas denominadas em dólares com juros reajustáveis, declararam, um país após o outro, moratória, entrando na chamada década perdida, em que a Crise da Dívida somou-se a uma espiral hiperinflacionária, acabando com as aceleradas taxas de crescimento experimentadas no pós-guerra. Além disso, com a ausência de controles de capitais os outros países deveriam seguir a política monetária estadunidense subindo os juros para que não sofressem com a falta de divisas. De fato, Tavares (1984) afirma que por essa razão as políticas monetárias, fiscais e cambiais de todos os países tiveram que alinhar-se com as estadunidenses. Nesse sentido, a autora afirma que esses países foram enquadrados pelos Estados Unidos a seguirem sua orientação no que concerne a economia internacional.

Com esse enquadramento, apesar da severa restrição monetária imposta por Volcker, os Estados Unidos, a partir de 1983, passaram a crescer a taxas maiores que o resto dos países centrais, demonstrando que o enquadramento havia sido um sucesso. Enquanto o resto do mundo se via sob jugo da ortodoxia que a restrição externa e as finanças internacionais impunham, os EUA ganharam a capacidade de expandir seu déficit sem restrições. Esse aumento se deu na forma do Keynesianismo bélico de Reagan, que contribuiu para o desenvolvimento de diversos setores de ponta e alta tecnologia modernizando a base industrial estadunidense, que abandona as velhas indústrias por novas. (Tavares, 1984)

O choque Volcker foi, portanto, um sucesso para economia estadunidense. Não obstante, a exacerbada valorização do dólar não veio sem efeitos. Serrano (2008) argumenta que mesmo depois de décadas de funcionamento do padrão Dólar-Flexível muitos analistas não compreendem como de fato ele funciona de maneira diferenciada para os Estados Unidos em termos de não haver limites para seu déficit em conta corrente. É de se esperar, portanto que nos anos oitenta, quando esse padrão mal havia começado a operar de forma plena, as confusões fossem ainda maiores. Por essa razão, o

crescente déficit comercial estadunidense deu forma a um intenso debate no congresso estadunidense sobre a possibilidade de se levantar barreiras comerciais, uma vez que desacelerar a economia estadunidense, que em 1984 havia acabado de sair de uma recessão, era completamente impensável. Essas discussões foram também fortemente estimuladas pelos setores exportadores dos Estados Unidos, que sofriam com o câmbio sobrevalorizado. (Eichengreen, 2008)

Dois problemas surgem com essas discussões, o primeiro é que no ano de 1984, Reagan tentaria a reeleição e sua retórica liberal dificilmente poderia ser sustentada se os Estados Unidos começassem a taxar suas importações. O segundo problema se referia ao resto do mundo, se os Estados Unidos se encontravam deficitários é porque necessariamente o resto do mundo possuía um superávit. Particularmente, o Japão era o grande interessado em manter o gigantesco mercado consumidor estadunidense aberto para seus bens. Demandava-se, assim, uma solução que permitisse aos Estados Unidos reduzir seu déficit e apaziguar os setores interessados. Desinteressado em tarifas de importação e muito menos em reduzir as taxas de crescimento, o caminho encontrado foi a “cooperação”.

Se Carter falhou em conquistar a simpatia das outras economias do G7 para manter o dólar como moeda internacional, sem que houvesse uma mudança na economia estadunidense, em 1985 os outros países centrais não mais puderam resistir. Era um mal menor perder parte de sua competitividade devido à valorização de suas moedas frente ao dólar, do que ver aquele mercado fechado para seus bens. Portanto, em uma reunião no Hotel Plaza, em Nova Iorque, as outras economias do G7 concordaram em intervir no mercado de câmbio e valorizar sua moeda frente ao Dólar. Esse momento ficou conhecido com o nome pouco imaginativo de Acordos do Plaza.

Os efeitos, como nos outros momentos aqui expostos em que os Estados Unidos impuseram sua vontade ao resto da economia internacional, foram positivos para eles. O dólar se desvalorizou 36%, de acordo com Feldstein (1994), de 1985 a 1987, quando um segundo acordo ocorreu. Para os outros

países, no entanto, o efeito foi a natural perda de competitividade. Em retrospectiva o mais afetado foi sem dúvida o Japão. Para contrapor o desaquecimento da economia desencadeado pelo acordo, o *BoJ* adotou uma política monetária altamente expansiva [que não afetou a valorização acordada do iene, uma vez que ela era operada diretamente no mercado de câmbio pelo tesouro estadunidense (Hanning e Destler, 1988).], que em retrospectiva acabou levando à crise no fim da década de oitenta (Torres Filho, 1997). Por outro lado, a queda na competitividade japonesa teve também um efeito positivo para outras economias do sudeste asiático por um efeito de espraiamento da economia japonesa para a região (Medeiros, 1997).

Sem embargo, a desvalorização do dólar mostrou-se excessiva e em 1987 um novo acordo precisou ser feito. Na realidade, as autoridades estadunidenses seguiram acreditando nas análises duramente criticadas por Serrano (2008) e passaram a temer o que este autor chama de *hard landing* da moeda estadunidense. Por essa razão, os países que assinaram os Acordos do Plaza voltaram a se reunir naquele mesmo ano. Ali se acordou uma política ainda mais expansionista por parte do Japão e da Alemanha Ocidental que aceitou um expansionismo fiscal com o corte de alguns impostos. (Eichengreen, 2008).

Esse novo acordo, que foi batizado de Acordo do Louvre, foi novamente uma imposição estadunidense, com os custos sendo carregados principalmente pelos japoneses. Feldstein (1994) argumenta que os japoneses se viram obrigados a comprar cerca de cem bilhões de dólares em ativos denominados nesta moeda. Contudo, esta era uma opção menos custosa para eles do que os custos fiscais com seguro desemprego, e a própria perda de receitas fiscais, do que uma queda maior de competitividade traria através da valorização cambial. A ironia, no fim, foi que ainda que as moedas tivessem se mantidos estáveis até meados de 1988, o dólar voltou a se desvalorizar logo em seguida (Eichengreen, 2008).

A partir daí, as economias centrais já se encontravam enquadradas sob o Padrão Dólar-Flexível, com seus controles de capitais, se não já extintos, em processo de extinção. Restava apenas a periferia. Tal análise não faz parte do

escopo proposto por esse trabalho, mas tal enquadramento se deu de maneira muito simples. Depois de quase uma década sem acesso aos mercados de crédito internacionais, os países periféricos, particularmente da América Latina, aceitaram de bom grado a cartilha do Consenso de Washington na década de noventa, em troca de uma redução de sua dívida externa e da volta aos circuitos financeiros. Tudo isso se deu através do chamado Plano Brady.

Uma vez que todos os encontravam-se enquadrados, os Estados Unidos foram capazes de crescer, nos anos noventa a taxas superiores ao resto do mundo. Mais do que isso, passaram a controlar, a partir do FED, os fluxos financeiros e a forçar que todos os outros países se ajustassem, uma vez que não há mais controles de capitais, à sua política econômica. Por sua vez, a autonomia estadunidense assume seu ápice, sem restrições a déficits e a seus gastos públicos.

Conclusão

A revisão feita nas linhas acima teve como objetivo demonstrar dois argumentos. O primeiro, é que a moeda-chave do sistema confere a seu emissor enorme poderio. Tal poder vem da falta de limitações externas para a execução de políticas econômicas expansionistas. Isso pode se reverberar em ampliação da capacidade produtiva, mas também em ampliação de gastos em geral que podem ser na forma gastos militares, caso seja o desígnio do país emissor. Isso significa que há enormes vantagens, e, portanto, incentivos para que um país busque tornar (ou manter) sua moeda como a moeda de referência para as transações internacionais.

Não obstante, o fato de que há incentivos, não indica, por si só, que há meios de tornar uma moeda em moeda-chave. Daí surge o segundo argumento, que há maneiras de fazê-lo, e tais maneiras, no caso estadunidense, foram eminentemente políticas. Mais ainda, baseadas na coerção e na violência econômica com seus competidores, que, por ironia, são também seus aliados. Em outras palavras, a busca por maior autonomia para a condução de seus interesses na economia internacional se colocou muito acima de qualquer senso

de manutenção de uma ordem monetária estabelecida. Na realidade, o que se espera ter sido possível concluir é que, valendo-se de sua posição de destaque, ao longo da segunda metade do século XX, a referida ordem monetária foi moldada e remoldada sempre que o arranjo em voga, não mais atendia aos interesses estadunidenses.

Referências Bibliográficas

CARDIM DE CARVALHO, Fernando. Bretton Woods aos 60 Anos. *Novos Estudos*, Nº 70, novembro/2004, pp. 51-63.

COX, Andrew. The World Recession and European Political and Economic Responses. In: COX, Andrew (ed.). *Politics, Policy and the European Recession*. Londres, LDN: Macmillan, 1982.

EICHENGREEN, Barry. *Globalizing Capital: a History of the International Monetary System* 2ªed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

FELDSTEIN, Martin. American Economic Policy in the 1980's: A Personal View. In: FELDSTEIN, Martin (ed.). *American Economic Policy in the 1980's*. Chicago, IL: National Bureau of Economic Research, 1994.

FRIEDEN, Jeffry A. *Capitalismo Global: História Econômica e Política do Século XX*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editor, 2006.

GALBRAITH, J. K. *Money: Whence It Came, Where It Went*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

HENNING, C. Randall e DESTLER, I. M. From Neglect to Activism: American Politics and the 1985 Plaza Accord. *Journal of Public Policy*, Vol. 8, Nº 3, jul-dez/1988.

HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994.

KEYNES, John M. *As Consequências Econômicas da Paz*. Brasília, D.F.: Editora da Universidade de Brasília, 2002 [1919].

KINDLEBERGER, Charles P. A Financial History of Western Europe. Londres: George Allen & Unwin, 1984.

MARSHALL, Katherine. The World Bank: from Reconstruction to Development to Equity. Abingdon: Routledge, 2008.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. C. e FIORI, José Luís (Orgs.). Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. A. e SERRANO, F. Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: FIORI, José Luís (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

METRI, M. A Ascensão do Dólar e a Resistência da Libra: Uma Disputa Político-Diplomática. Revista Tempo do Mundo, v. 1, n. 1. Jan./Jun. 2015, p.65-92.

METRI, M. A Geopolítica Britânica e a Internacionalização da Libra. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.6, n.11, Jan./Jun. 2017a, p.241-267.

METRI, M. A Diplomacia Monetária dos Estados Unidos nos Anos Setenta. Revista Tempo do Mundo, v. 3, n. 1. Jan. 2017b, p.155-179.

MILWARD, Alan. The Reconstruction of Western Europe: 1945 - 1951. Londres, LDN: Methuen, 1984.

MOFFITT, Michael. O Dinheiro do Mundo: De Bretton Woods à Beira da Insolvência. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1984.

NIXON, Richard. Address to the Nation Outlining a New Economic Policy: "The Challenge of Peace. 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3115>>, acesso em: 12/09/2018.

SCHULER, K. e BERNKOPF, M. Who Was at Bretton Woods?. Nova Iorque, NY: Center for Financial Stability, 2014. Disponível em: <http://www.centerforfinancialstability.org/bw/Who_Was_at_Bretton_Woods.pdf>, acesso em: 09/09/2018.

SERRANO, Franklin. Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível. *Economia e Sociedade*, Vol. 11, Nº 2, pp. 237-253, 2002.

SERRANO, Franklin. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar-Flexível. In: FIORI, José Luís (Org.). *O Poder Americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SERRANO, Franklin. A Economia Americana, o Padrão Dólar Flexível, e a Expansão mundial dos anos 2000. In: FIORI, José Luís, MEDEIROS, C. A. e SERRANO, Franklin. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2008.

TAVARES, M. C. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: TAVARES, M. C. e FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. (Artigo originalmente publicado em 1985)

TORRES FILHO, E.T. A Crise da Economia Japonesa nos anos 90 e a Retomada da Hegemonia Americana. In: TAVARES, M. C. e FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

UNITED NATIONS MONETARY AND FINANCIAL CONFERENCE, 1944, Bretton Woods, NH. *Final Act and Related Documents*. Washington, DC: US Department of State (Printed by United States Government Printing Office), 1944.

Disponível em:
<https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/036_17_0004.pdf>

Acesso em: 10/09/2018.

WOOD, Robert E. *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. University of California Press, 1986.

A HIERARQUIA MONETÁRIA INTERNACIONAL: A ASCENSÃO DO RENMINBI E A RESILIÊNCIA DO DÓLAR EM UM REGIME INTERNACIONAL FINANCEIRIZADO

*Tom C. dos Santos*⁶²⁹

A presente pesquisa tem como objetivo explorar os motivos pelos quais o Renminbi não ocupou espaços de maior relevância na hierarquia monetária internacional contemporânea. A primeira seção identifica na literatura de EPI, mas principalmente na obra de Benjamin Cohen, os principais condicionantes da internacionalização monetária. Em seguida, busca-se complementar a visão tradicional sobre internacionalização monetária com conceitos da teoria das hierarquias monetárias. Após a elaboração da arquitetura teórica que guia o trabalho, analisam-se os principais traços da hierarquia monetária contemporânea, com foco em especial nos papéis que o dólar desempenha. Por último, examina-se o processo de internacionalização da moeda chinesa e propõe-se uma explicação do porquê a mesma não logrou avanços significativos. Defende-se a hipótese que, em decorrência do processo de aprofundamento do processo de financeirização global e de dependência do dólar, existem limites estruturais ao processo de internacionalização do Renminbi que tornam sua ascensão um processo não linear e notadamente influenciado pelo estágio do ciclo de liquidez global.

Palavras chave: Renminbi; Economia Política Internacional; Dólar; Sistema Monetário

The present research aims at exploring the reasons why the Renminbi did not occupy spaces of greater relevance in the contemporary international monetary hierarchy. The first section identifies in the literature of EPI, but mainly in the work of Benjamin Cohen, the main determinants of the monetary internationalization. Next, we seek to complement the traditional view on monetary internationalization with concepts of the theory of monetary hierarchies. After the elaboration of the theoretical architecture that guides the work, we analyze the main features of the contemporary monetary hierarchy, focusing especially on the roles that the dollar plays. Finally, it examines the process of internationalization of the Chinese currency and proposes an explanation of why it has not made significant progress. It is defended the hypothesis that, as a result of the process of deepening the process of global financialization and dependence on the dollar, there are structural limits to the process of internationalization of Renminbi that make its rise a non-linear process and notably influenced by the stage of the global liquidity cycle.

Key-Words: Renminbi; International Political Economy; Dollar; Monetary System

1. INTRODUÇÃO

⁶²⁹ Mestre em Economia (Université Paris 13) e Mestre em Relações Internacionais (UFSC). Professor da universidade Uniavan.

A ascensão da China como potência econômica, política e militar nos últimos 40 anos foi excepcional. O país que, no início das suas reformas econômicas, em 1978, detinha um dos menores Produtos Internos Brutos (PIB)/*per capita* da economia internacional, atualmente é o maior exportador do mundo, possui o maior sistema bancário do globo, já detém o maior PIB a partir da métrica da Paridade de Poder de Compra (PPP) e desponta como um dos principais expoentes de uma nova arquitetura institucional internacional⁶³⁰ (WTO, 2019; WORLD BANK, 2019; CBRC, 2017). Apesar do sucesso da trajetória chinesa nesses quesitos, há uma dimensão na qual o desenvolvimento chinês indica ter sido mais lento: no fomento da utilização da sua moeda para além de suas fronteiras. Apesar de o país apresentar já ser uma potência, sua moeda, o renminbi⁶³¹, é menos utilizada do que o franco suíço ou o dólar canadense para determinados usos (BIS, 2018). Para Subacchi (2017, p. 31, tradução nossa), “[...] é um verdadeiro *puzzle* o fato de que a moeda do país [China] não se manteve a par do seu desenvolvimento. Apesar de a China atualmente ser um peso pesado da economia global, o RMB tem circulação limitada”⁶³².

É relevante notar que a transição de regimes⁶³³ monetários não ocorre de maneira imediata e diferentes moedas podem coexistir ao longo do tempo. Apesar de os EUA já serem a maior economia do globo no fim do século XIX, sua moeda só assume relevância internacional após a criação do *Federal Reserve* (FED), em 1913, e só desafia a libra esterlina a partir de 1924 (EICHENGREEN; MEHL; CHITU, 2018). Além do mais, não se pretende

⁶³⁰ Todos esses dados são descritos em maiores detalhes nas seções seguintes.

⁶³¹ Renminbi, o nome da moeda chinesa, quer dizer literalmente “a moeda do povo”. É importante mencionar que frequentemente na literatura utiliza *yuan*, que é a unidade de medida do RMB (PRASAD, 2016).

⁶³² “*One real puzzle, however, is that the country’s currency has not kept up with its extraordinary development. Although China is now a super-weight in the world economy, the renminbi has limited circulation [...]*”.

⁶³³ A definição clássica de regimes de Krasner (1982, p. 185, tradução nossa) é de que eles são “princípios, normas, regras, a procedimentos de tomada de decisão através dos quais as expectativas dos atores convergem em uma certa área”. No entanto, na presente pesquisa por vezes o uso do conceito se refere também a uma ideia mais ampla de regime, como aquela utilizada por teóricos da Teoria da Regulação. Nesse sentido, a utilização de regime tem o sentido de regime de acumulação, como em Boyer (2000). Por fim, compreende-se as críticas de Strange (1982) ao conceito, mas entende-se que ele, quando encarado a partir de lentes mais amplas, tem importante valor para a presente análise.

menosprezar os significativos avanços do RMB até agora. Dados mostram que, apesar da baixa utilização da moeda chinesa, houve uma expansão significativa da utilização da mesma, dado que antes de 2009 o seu papel nos mercados internacionais era basicamente nulo (BIS, 2018a).

Nota-se, no entanto, que os avanços nesse sentido foram lentos. Parte importante da literatura parece convergir na ideia de que os principais motivos pelos quais a China não avançou nesse quesito se devem a características da economia política doméstica (KROEBER, 2013; JIANG, 2014; SUBACCHI, 2017), à ausência de um regime democrático no país (SUBACCHI, 2017; PRASAD, 2016), ao modelo de desenvolvimento que impede que a China consiga funcionar como fonte de demanda global (GERMAIN; SCHWARTZ, 2017) e, de modo quase consensual, devido ao fato de que os mercados financeiros chineses são comparativamente fechados aos mercados estrangeiros, o que limita a conversibilidade da moeda Chinesa e impede que mais investidores demandem ativos em RMB (YONGDING, 2015; COHEN, 2015; PRASAD, 2016).

Essa visão é guiada, em partes, pela teoria de Economia Política Internacional (EPI) em torno da internacionalização monetária, a qual defende que possuir mercados domésticos profundos, amplos, líquidos e acessíveis é uma das pré-condições para que uma moeda assuma um papel internacional de relevância (COHEN, 1998; CHEY, 2012; HELLEINER, 2008). Ou seja, parte-se da premissa que, dado que a China já é uma potência comercial, econômica e política, caso ela liberalize seus mercados e consiga atingir o mesmo nível de desenvolvimento financeiro que outros países, sua moeda deveria galgar maior importância no âmbito internacional.

Para Jiang (2014), Cohen (2015), Torres e Posen (2018), por exemplo, o tipo de liberalização do sistema financeiro que é requerido para suportar a internacionalização do RMB encontra limites no âmbito doméstico em decorrência dos interesses cristalizados em torno do modelo de desenvolvimento chinês, o qual é marcado por uma configuração específica em torno do sistema financeiro doméstico. Ou seja, o tipo de sistema financeiro que seria necessário para fomentar a utilização do RMB internacionalmente não seria

compatível com os interesses mais amplos representados em torno da “repressão” financeira doméstica.

Concorda-se com essa visão, mas pontua-se que há uma outra dimensão em relação à problemática do sistema financeiro doméstico: existe uma dimensão estrutural⁶³⁴ na atual arquitetura financeira e monetária internacional que impõe um determinado tipo de demanda por moedas de países emergentes e periféricos⁶³⁵. Essa demanda por ativos e moedas ocorre, em maior ou menor grau, a despeito das condições macroeconômicas objetivas de cada país, o que implica que a liberalização financeira da China não necessariamente conduz a um impulso definitivo na internacionalização monetária de sua moeda. Nesse sentido, a pergunta que guiou a presente pesquisa foi a seguinte: quais são os elementos, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito internacional, que impedem a utilização de maiores volumes da moeda chinesa para além de suas fronteiras?

Defende-se a hipótese de que, por mais que possuir mercados financeiros desenvolvidos seja um elemento central na internacionalização monetária, é necessário considerar também os limites estruturais à demanda por

⁶³⁴ Não se objetiva entrar no amplo debate de agência-estrutura das Relações Internacionais. Afirma-se, apenas, que se utiliza o termo “estrutural” com referência a Strange (1988), principalmente no sentido de que existem estruturas financeiras e monetárias internacionais que condicionam a atuação dos agentes (nesse caso, os Estados).

⁶³⁵ Entende-se que países emergentes são países periféricos que participaram do processo de globalização financeira de maneira ativa, mas que ocupam, dentro da divisão internacional do trabalho, posição subordinada (PRATES; ANDRADE, 2013). Há uma ampla heterogeneidade dentre aqueles que podem ser considerados países emergentes. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018a), por exemplo, a lista de países emergentes e em desenvolvimento passa de 100 membros, envolvendo países tão diversos como China e Burundi. Uma definição mais objetiva é a do *Morgan Stanley Capital International (MSCI) Emerging Markets Index*, um índice que leva em conta principalmente a integração financeira e soma ao todo 24 países (Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, República Checa, Egito, Grécia, Hungria, Polônia, Qatar, Rússia, África do Sul, Turquia, Emirados Árabes Unidos, China, Índia, Indonésia, Coreia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Taiwan, Tailândia – Argentina e Arábia Saudita vão ser inclusas ao índice em 2019). Portanto, quando a presente pesquisa se refere a países emergentes, entende-se que são aqueles integrados às redes financeiras globais em uma posição hierarquicamente inferior à dos países desenvolvidos.

diferentes moedas no regime atual. Esses limites estruturais referem-se principalmente à instabilidade pela demanda de moedas de países emergentes e em desenvolvimento, a qual decorre das características do setor financeiro global, do aprofundamento da liberalização dos mercados internacionais e da dependência internacional do dólar.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender as razões pelas quais há tamanha discrepância entre o peso comercial e econômico da China e o papel que sua moeda desempenha no sistema monetário internacional. A fim de alcançar o objetivo geral proposto, subdividiu-se o presente artigo em quatro seções. A primeira seção identifica na literatura de EPI, mas principalmente na obra de Benjamin Cohen, os principais condicionantes da internacionalização monetária. Em seguida, busca-se complementar a visão tradicional sobre internacionalização monetária com conceitos da teoria das hierarquias monetárias⁶³⁶. Após a elaboração da arquitetura teórica que guia o trabalho, analisam-se os principais traços da hierarquia monetária contemporânea, com foco em especial nos papéis que o dólar desempenha. Por último, examina-se o processo de internacionalização da moeda chinesa e propõe-se uma explicação do porquê a mesma não logrou avanços significativos.

Objetiva-se suprir uma relativa ausência de diálogo entre questões relacionadas à macroeconomia financeira internacional⁶³⁷ e poder, influência e outros temas das EPI. Tal esforço não é inédito, mas que há espaço para que mais pontes sejam construídas entre a teoria pós-keynesiana e outras perspectivas dentro das EPI, principalmente com o intuito de fundamentar discussões sobre moeda e dinheiro e prover concepções teóricas de como esses conceitos estão relacionados a outras dinâmicas sistêmicas. Essa pesquisa almeja preencher esse espaço e estimular o debate em torno de como as EPI podem dar respostas a um regime crescentemente complexo e em plena frase

⁶³⁶ A utilização do termo “teoria das hierarquias monetárias” não se refere ao trabalho de autores como Strange (1971) e Cohen (1998), os quais foram os primeiros a formalizar o conceito de pirâmide monetária, mas ao trabalho da vertente pós-keynesiana que interpreta a hierarquia monetária internacional a partir das lentes da preferência pela liquidez, como Prates e Andrade (2013), Conti e Prates (2018), Conti, Prates e Plihon (2014), dentre outros.

⁶³⁷ Ver Blyth e Matthijs (2017) para uma crítica em relação à ausência da macroeconomia nas EPI contemporâneas.

de transição, no qual tanto o RMB quanto o dólar são elementos centrais para a compreensão do futuro da arquitetura financeira e monetária internacional

2. AS PERSPECTIVAS DAS EPI EM TORNO DA INTERNACIONALIZAÇÃO MONETÁRIA

Cohen define o dinheiro pelas funções que ele desempenha. Segundo o autor, “O dinheiro é qualquer coisa que, a despeito das características físicas ou legais, habitualmente [...] desempenha certas funções” (1998, p. 11, tradução nossa)⁶³⁸. Estas funções são os três papéis do dinheiro – meio de troca, unidade de conta e reserva de valor – em dois níveis de análise, o privado e o oficial⁶³⁹(COHEN, 2015). A função de meio de troca da moeda se relaciona à sua capacidade de ser intermediária entre a troca de bens e serviços. O papel de unidade de conta se refere ao papel que a moeda desempenha como referencial de valor e instrumento pelo qual as mercadorias são cotadas. Por fim, o papel de reserva de valor concerne o fato de que a moeda pode ser um instrumento de entesouramento, mantendo, assim, o poder de compra através do tempo.⁶⁴⁰

Um ponto significativo desta divisão conceitual dos papéis que as moedas desempenham é que ela permite, dentro do arcabouço teórico de Cohen (1998, 2015), identificar quais moedas são mais *competitivas*. Do ponto de vista do autor, moedas nacionais passam a desempenhar papéis internacionais em decorrência da sua capacidade de desempenhar os papéis acima mencionados de maneira mais eficaz. Para Cohen (2015), a competição entre diferentes moedas é um tipo de batalha darwiniana, na qual as moedas mais competitivas ganham maior participação de mercado. De acordo com esta perspectiva, os

⁶³⁸ “Money is anything, regardless of its physical or legal characteristics, that customarily [...] perform certain specific functions”.

⁶³⁹ O termo que Cohen (2015) utiliza é “official”, em inglês, que se refere à administração do Estado em assuntos monetários. Logo, a utilização do termo “oficial” aqui tem este mesmo sentido, isto é, o de que

⁶⁴⁰ Cohen (1998) ainda divide os três papéis de uma moeda no âmbito oficial e no âmbito privado. Para mais detalhes sobre essa divisão, ver Cohen (1998) e Krugman (1984).

atores internacionais não são *coagidos* a adotar determinadas moedas, mas são *persuadidos* pela atratividade monetária de uma moeda (WALTER, 2006; KINDLEBERGER, 1996). Nas palavras de Cohen (1998, p. 5, tradução nossa), “espaços monetários estão sendo moldados não pela soberania política, mas pela mão invisível da competição”⁶⁴¹.

De acordo com Cohen (2015), existem fundamentalmente três aspectos econômicos e três aspectos políticos que conferem à moeda internacional competitividade. Do lado econômico, para que um país internacionalize sua moeda, é essencial que ele garanta a estabilidade futura de preços (baixa inflação), tenha mercados financeiros desenvolvidos⁶⁴² e uma grande rede transacional⁶⁴³. Eichengreen (2011) tece uma definição similar, elencando como fatores essenciais para a internacionalização de uma moeda a estabilidade, a liquidez e a escala. Em uma revisão sobre o tema, Helleiner (2008, p. 359, tradução nossa) chega a uma conclusão semelhante: “[...] confiança, liquidez e redes transacionais são os determinantes econômicos chave de moedas internacionais”⁶⁴⁴.

A perspectiva de Cohen (2015) tende a enfatizar que os fatores políticos que explicam a determinação de moedas internacionais não são necessariamente coercitivos, mas ainda assim desempenham um papel

⁶⁴¹ “*Currency spaces now are shaped not by political sovereignty but by the invisible hand of competition*”.

⁶⁴² Para Cohen (2015, p. 11, tradução nossa), os mercados financeiros devem apresentar “[...] profundidade, amplitude e resiliência”⁶⁴². O termo profundidade associa-se à capacidade do mercado de sustentar grandes ordens sem que o preço individual de um ativo seja significativamente afetado. A amplitude de um mercado relaciona-se ao número de participantes e à capacidade dos mesmos de garantir que o *spread* entre a demanda e a oferta de ativos não se torne muito amplo. Por fim, a resiliência de um mercado é a sua capacidade de resistir a grandes choques, o que normalmente implica a existência de um *Market Maker* (uma instituição capaz de garantir ordem no mercado frente a uma crise). Quando um mercado possui todas estas características, ele pode ser considerado um mercado líquido

⁶⁴³ A partir desta perspectiva, é fundamental que um país que tenha uma moeda internacional possua uma economia grande em tamanho absoluto e com significativa rede de relações comerciais e financeiras, criando assim a demanda pela sua moeda.

⁶⁴⁴ “[...] *confidence, liquidity and transactional networks are the key economic determinants of international currencies*”.

importante na denominação de divisas internacionais. No âmbito interno, o autor argumenta que, para que um país tenha uma moeda competitiva, é necessário que haja estabilidade política, respeito pelo Estado de direito e pelas leis de propriedade privada, pontos também defendidos por Prasad (2014; 2016) e Subacchi (2017, p.186). Para esta última, por exemplo, “transparência, responsabilidade, e separação dos poderes – legislativo, judiciário e executivo – são elementos de boa governança que sustentam a confiança em uma moeda”⁶⁴⁵. Walter (2006) também argumenta nessa linha, defendendo que o compromisso com uma política monetária ortodoxa e uma arquitetura legal e institucional que favoreça os interesses financeiros são centrais para incitar confiança nos agentes internacionais em relação à capacidade da moeda de desempenhar seus papéis no âmbito internacional.

No âmbito internacional, Cohen (2015) aponta mais dois elementos como sendo centrais a partir de um âmbito político. Em primeiro lugar, o autor acentua a importância dos laços de política externa, principalmente como elemento capaz de forjar alianças no nível oficial, isto é, na utilização da moeda como âncora cambial, moeda de intervenção e reservas oficiais. Em segundo lugar, o autor pontua a importância do aparato militar. A experiência histórica do marco alemão, do yen japonês e do euro indica que moedas internacionais que ocuparam uma posição importante no regime monetário internacional, mas que não foram apoiadas por um aparato militar forte e independente, tenderam a encontrar limites estruturais à utilização de suas moedas. Para Cohen (2015), o fato de um país poder garantir a estabilidade através da sua atuação militar incita a confiança – tanto de agentes privados quanto públicos –, em momentos de incerteza, reforça assim o papel da moeda como reserva de valor.

Essa é, em linhas gerais, a abordagem teórica que guia a compreensão da internacionalização de moedas do ponto de vista das EPI. Nota-se, no entanto, que “a importância relativa dos diversos determinantes de uma moeda

⁶⁴⁵ “*Transparency, accountability, and separation of power – legislative, judiciary, executive – are the elements of good governance that underpin confidence in a currency and thus its international use*”.

internacional é controversa”⁶⁴⁶ (CHEY, 2012, p.60). Uma série de outros autores que destaca que a determinação de uma moeda internacional é um processo flagrantemente político, o qual depende de relações geoestratégicas e de segurança e não tanto das condições de “oferta” de um país (STRANGE, 1971; STOKES, 2013; POSEN, 2008; NORLOFF, 2014; FIORI, 2014; METRI, 2012). Para autores como Fiori (2014, p. 41), por exemplo, a escolha de uma moeda não ocorre a partir de um cálculo de custo-benefício de agentes de mercado, mas é “[...] um subproduto da guerra e da vitória da superpotência, que soube impor sua superioridade política e militar”.

A presente pesquisa não almeja contribuir diretamente para esse debate entre os potenciais condicionantes políticos ou econômicos da internacionalização monetária, mas propor um novo olhar teórico sobre os limites “estruturais” à internacionalização de moedas. A hipótese que se defende é a de que, em decorrência do aumento relativo dos motivos financeiros por trás da demanda por moedas internacionais, o dólar conseguiu manter sua relevância internacional apesar de uma diminuição relativa da liderança econômica dos EUA em comparação a outros países. Isto não quer dizer que o país não tenha experimentado um período de intenso crescimento do PIB e de outros indicadores, mas que, em comparação a períodos como o pós-segunda guerra mundial, ou mesmo os anos 1990, os EUA perderam importância relativa quando comparados a outros países e blocos.

Logo, dentre os determinantes da internacionalização monetária, o sistema financeiro é hierarquicamente mais importante do que os fatores “reais” da economia, como comércio e outras variáveis macroeconômicas como determinantes da importância de uma moeda no âmbito internacional. Argumenta-se que um aspecto central da dominância do dólar decorre da profundidade de seus mercados de títulos da dívida, de serviços financeiros auxiliares e de uma infraestrutura de pagamentos e compensações que cria uma dependência global do dólar não por escolha, mas por necessidade e falta de outros mercados com essas mesmas características. Parte-se da premissa que,

⁶⁴⁶ “*The relative importance of the diverse determinants of international currency status remain controversial*”.

em decorrência da dependência global do dólar e da crescente financeirização da economia global, existe um “aprisionamento”⁶⁴⁷ (KIRSHNER, 1995) em torno da divisa estadunidense que impede que a moeda chinesa ocupe espaços de maior relevância internacional a despeito da estabilidade do nível de preços do país, da liquidez dos mercados domésticos e da rede transacional chinesa.

Na prática, isso implica que a demanda pela moeda chinesa não está relacionada somente às dinâmicas domésticas do país, mas também aos fatores estruturais da economia internacional. Assim como a demanda por moedas de países emergentes como Brasil, Rússia, Índia, África do Sul, Turquia, dentre outros, a demanda pela moeda chinesa mostrou uma tendência pró-cíclica e aparentemente descolada dos “fundamentais” macroeconômicos. Em momentos de ampla liquidez global, a moeda passou por um momento de apreciação, enquanto em momentos de incerteza a mesma passou por um período de depreciação acompanhado de fugas de capitais.

Esses elementos demonstram que a moeda chinesa tem sido demandada não como uma moeda “plena”, isto é, que desempenha o papel de unidade de conta, reserva de valor e meio de troca no âmbito internacional, mas sim como uma moeda periférica, demandada principalmente em decorrência de expectativas de valorização e notavelmente influenciada pelas condições de liquidez internacional, as quais dependem da política monetária dos EUA, da propensão ao risco por parte dos investidores internacionais e das condições mais amplas de alavancagem da economia global (BRUNO E SHIN, 2013).

Antes de avançar para uma análise empírica de como essas questões de manifestam, é importante desenhar os traços teóricos que explicam o porquê

⁶⁴⁷ Para Kirshner (1995), existem quatro maneiras através das quais explorar a dependência monetária: através da expulsão, da coação, da extração e do aprisionamento (*entrapment*) de um arranjo monetário. Este último conceito diferencia-se em certa medida dos outros, pois há uma tendência da maioria dos arranjos monetários em gerarem um “aprisionamento” dos diversos membros. Como defendido pelo autor, na maioria dos arranjos monetários o comércio doméstico de países que dependem dele tende a se adaptar àquele padrão, os ativos e passivos denominados naquela moeda fazem com que o Estado passe a ter interesse em sua estabilidade, e, em termos mais gerais, grupos de interesse domésticos que se beneficiam do arranjo vigente vão defender sua permanência. Isto é, a participação em um arranjo monetário favorece a convergência de interesses em uma moeda que ocupa a posição central no padrão monetário, o que acaba por induzir a um processo de *path-dependence*.

agentes internacionais abandonam moedas e ativos e que são menos líquidos em momentos de incerteza e preferem deter ativos em dólar.

3. A PREFERÊNCIA PELA LIQUIDEZ NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Esta seção objetiva discutir como determinados conceitos propostos por Keynes (2013[1936]) e outros autores pós-keynesianos podem iluminar a compreensão da demanda por moedas internacionais. Uma primeira qualificação importante que distingue a análise de Keynes (2013 [1936]) e dos autores pós-keynesianos de outras escolas de pensamento é a centralidade do conceito de incerteza para uma economia monetária.

Como apontado por Dow (2014), essa perspectiva em torno da incerteza é frequentemente confundida com o conceito de “risco” na teoria econômica e das finanças. No entanto, ambos os conceitos são diversos, assim como apontado por originalmente por Knight (2012 [1921]). Enquanto o conceito de risco pode ser calculado a partir da probabilidade de fatos conhecidos, o conceito de incerteza se relaciona à ausência de probabilidades quantificáveis em um contexto não ergódico⁶⁴⁸ (DAVIDSON, 2002).

No contexto histórico em que Keynes (2013 [1936]) escrevia, por exemplo, uma estratégia de proteção contra um futuro incerto era a manutenção de estoques de moeda dada liquidez intrínseca que a mesmo possuía. Liquidez, para o autor, é compreendida com a capacidade de trocar ou converter um ativo em um determinado período. Em outras palavras, liquidez é a liberdade de poder tomar novos rumos em termos de decisão de escolha de ativos de modo rápido e sem perda de capital.

Para Keynes (2013 [1936], p. 170, tradução nossa), existem três motivos pelos quais os atores econômicos decidem demandar moedas:

⁶⁴⁸ A ideia por trás desta afirmação é que, dado que o futuro ainda não aconteceu, é impossível calcular probabilidades estatísticas com dados que ainda não ocorreram. Portanto, parte-se do princípio que utilizar amostras do passado é equivalente a utilizar amostras do futuro dado que as regras que governam a realidade são imutáveis (DAVIDSON, 2002).

(i) o motivo transacional, ex: a necessidade do dinheiro para transações de trocas pessoais e comerciais; (ii) o motivo precaucional, ex: o desejo por segurança quanto ao equivalente futuro da proporção total de recursos; (iii) o motivo especulativo, ex: o objetivo de assegurar o lucro de saber melhor do que o mercado o que o futuro trará⁶⁴⁹.

A demanda transacional pode ser compreendida como a demanda por dinheiro para honrar compromissos contratuais correntes. A demanda especulativa por moeda se justifica pela ideia que, dada a existência de um mercado à vista onde ativos podem ser vendidos e os preços variam constantemente, possuir ativos líquidos permite a especulação em torno dessas variações. Por sua vez, a demanda precaucional é necessidade de possuir ativos líquidos que permitem um determinado agente honrar seus passivos em determinado período. Frente à incerteza, agentes decidem deter ativos líquidos como forma de proteção a potenciais perdas de capital, de fluxos de renda ou de despesas inesperadas. Portanto, dada a liquidez intrínseca do dinheiro, possuí-lo implica em uma garantia contra um futuro incerto (DAVIDSON, 2002).

Essas ideias dão base para uma interpretação da liquidez de diferentes moedas no sistema monetário internacional. O enfoque internacional da teoria foi proposto principalmente por Prates (2005), Prates e Andrade (2013), Conti, Prates e Plihon (2014), Ramos (2016), Kalttenbrunner (2015) e Paula, Fritz e Prates (2017), os quais utilizam variações desse conceito para compreender a determinação da taxa de câmbio e as implicações da hierarquia monetária internacional em termos de autonomia de política macroeconômica. Em linhas gerais, parte-se da premissa que as diferentes moedas internacionais podem ser encaradas como ativos negociados internacionalmente que possuem diferentes

⁶⁴⁹ "(i) the transactions-motive, i.e. the need of cash for the current transaction of personal and business exchanges; (ii) the precautionary-motive, i.e. the desire for security as to the future cash equivalent of a certain proportion of total resources; and (iii) the speculative motive, i.e. the object of securing profit from knowing better than the market what the future will bring forth".

gradações de liquidez. Do ponto de vista internacional, a liquidez de uma moeda é compreendida como a capacidade da mesma de desempenhar o papel de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor no âmbito internacional.

Como abordado anteriormente, os diferentes papéis das moedas se complementam e somente uma ou poucas moedas desempenham o papel de moedas plenas no âmbito internacional. Enquanto moedas que ocupam lugares centrais em diferentes regimes monetários são moedas utilizadas em diversas funções, as moedas de países emergentes e em desenvolvimento têm sua demanda influenciada principalmente por retornos monetários, isto é, pela sua apreciação em relação à moeda central do sistema monetário.

É nesse sentido que as contradições da função de reserva de valor emergem: dada a premissa que, em linhas gerais, os detentores de carteiras internacionais buscam sempre a maior valorização dos seus ativos, há uma tendência em alocar recursos em ativos e moedas que estão em trajetória de valorização. Isso implica que moedas periféricas desempenham a função de reserva de valor, mas tal papel é condicional aos momentos de expansão do ciclo econômico internacional ou em outros momentos de “apetite pelo risco”, portanto sujeito ao estado de expectativas dos agentes internacionais (CONTI; PRATES, 2018).

Quando aumenta a incerteza internacional e a liquidez do sistema financeiro diminui, somente ativos denominados em dólar ou outras moedas centrais podem desempenhar o papel precaucional da preferência pela liquidez. Logo, a tendência é que momentos de maior instabilidade ativos e moedas de países emergentes, inclusive o Renminbi, sofram desvalorizações. Dado que países emergentes detêm mercados crescentemente líquidos, eles se tornam mais sensíveis à mudança de expectativas dos investidores globais. Ou seja, apesar de países emergentes possuírem mercados relativamente desenvolvidos, abertos e profundos, suas moedas não possuem liquidez da divisa, o que implica que o nexos entre abertura financeira e maior utilização da moeda por agentes internacionais não é tão evidente quanto as abordagens de EPI parecem sugerir.

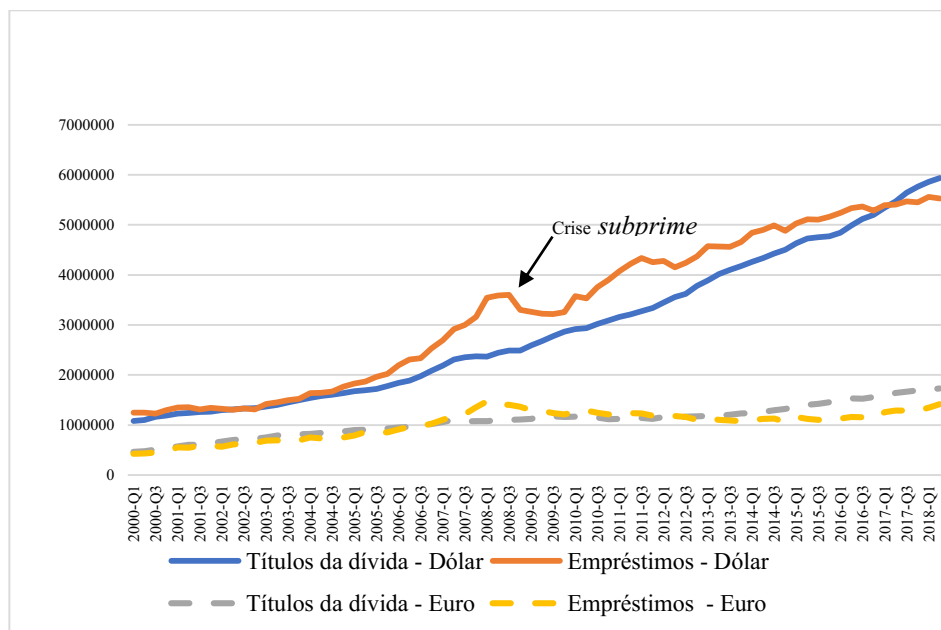
A teoria das hierarquias monetárias complementa os pontos expostos anteriormente ao demonstrar que a demanda por moedas não precisa estar relacionada necessariamente aos aspectos domésticos da China, mas depende, em larga medida, das decisões de investimento de atores privados, os quais são influenciados de modo decisivo por percepções compartilhadas de risco entre seus pares, pela política monetária dos EUA, pela taxa de câmbio do dólar e, em termos mais amplos, pelo estágio do ciclo global de liquidez (BRUNO E SHIN, 2013). Em momentos de otimismo (*search for yield*), moedas e ativos periféricos ganham “espasmos” de liquidez, mas sua posição estrutural na pirâmide monetária é de uma de moeda de investimento.

Se as moedas de países emergentes são moedas de investimento, o dólar e outras moedas são moedas nas quais os diferentes atores denominam a maior parte das suas transações internacionais. Em virtualmente todas as funções o dólar ou manteve ou aumentou sua dominância após a crise de 2008. Nos mercados cambiais globais, o dólar ainda ocupa uma liderança inconteste com participação de 88% (de um total de 200%), percentual 2% mais elevado do que em 2007. O euro, por outro lado, perde participação, caindo de 39,0% do total de transações em 2010 para 31,4% em 2016 (BIS, 2018a).

Como moeda de denominação dos pagamentos, segundo dados do SWIFT (2018), o dólar ainda é a principal moeda de pagamentos internacionais na rede de mensagens financeiras, representando 39,71% do total em outubro de 2018, seguido pelo euro (34,24%) e pela libra esterlina (7,28%). Não obstante, o dólar manteve sua proeminência como moeda que desempenha a função de reserva de valor para diferentes autoridades monetárias globais, representando em média 65,67% de todas as reservas internacionais no período entre 1999 e 2018, quase o triplo do segundo colocado, o euro, que representou uma média de 22,56% do total de reservas internacionais nesse mesmo período (FMI, 2018b). Além disso, o dólar também predomina os balanços globais dos bancos, sendo que, segundo trimestre de 2018, 47,9% dos ativos e 49,7% dos passivos dos bancos internacionais eram denominados em moeda estadunidense (BIS, 2018a).

Um das mudanças mais significativas no que tange a dominância do dólar é sua capacidade de denominar o crédito internacional. Por crédito internacional, entende-se todos os empréstimos para não residentes e empréstimos domésticos denominados em uma moeda estrangeira, somados aos títulos da dívida internacionais emitidos por entes não bancários em um mercado que não é o mercado de residência do emissor. Essa métrica não consegue capturar todo o crédito internacional por ignorar o uso de derivativos e outros instrumentos como *swaps* cambiais, além de ignorar o fato de que muitos títulos são de propriedade de bancos e portanto representam crédito bancário, mas, mesmo assim, consegue dar uma ideia ampla de como se estrutura o crédito internacional (BIS, 2018a).

Gráfico 1. Crédito internacional para o setor não bancário por moeda e instrumento, 2000–2018 (bilhões).



Fonte: BIS (2018b). Elaboração própria.

Uma primeira tendência importante que o Gráfico 1 denota é que, no começo de 2017, é possível notar que os títulos em dólar já ultrapassam o crédito bancário em dólar, o que demonstra a importância dos primeiros como

ferramenta de endividamento internacional. No entanto, ainda mais chamativo no gráfico é o fato de que se cria uma significativa divergência entre o dólar e o euro a partir de 2008. Até a crise *subprime*, nota-se que ambas as moedas seguiam uma trajetória ascendente, mas a partir de então a expansão dos empréstimos em euro cresce a uma taxa anual média de somente 1%, enquanto a expansão dos títulos da dívida em euro se dá a uma taxa média de 6% ano. Por outro lado, o crescimento dos empréstimos em dólar aumenta em média 8% ao ano, enquanto a expansão dos títulos da dívida em dólar cresce a uma taxa média de 14% ao ano entre 2009 e 2018.

Em suma, nota-se que o dólar se manteve como moeda central do sistema monetário internacional no período analisado. De modo mais específico, pontua-se que a expansão do mercado de títulos da dívida é um dos elementos definidores do período pós-2008, principalmente no que tange a crescente importância do dólar na denominação do crédito internacional. Por esse motivo, quando há uma “normalização” da política monetária dos EUA, as condições de crédito globais tendem a se enrijecer, o que afeta não só os fluxos de capitais para países emergentes, mas também a política monetária dos mesmos, a taxa de investimentos doméstica, a volatilidade da taxa de câmbio, dentre outros aspectos, a despeito das condições macroeconômicas domésticas.

4. A CHINA NA HIERARQUIA MONETÁRIA CONTEMPORÂNEA

Esta seção tem como objetivo explorar o papel do Renminbi na hierarquia monetária contemporânea. Argumenta-se que a China buscou aprofundar e liberalizar seus mercados e realizar uma série de iniciativas que buscam tornar sua moeda mais “competitiva” do ponto de vista dos agentes de mercado. Ou seja, buscou-se aprofundar a liquidez, a confiança e as redes transacionais do país com vistas a tornar a moeda chinesa mais economicamente atrativa (quando busca-se alterar as condições de “oferta” de um país).

No entanto, tal estratégia encontrou limites ou, de acordo com Kroeber (2013), certa indiferença por parte do mercado. De acordo com a hipótese proposta, isso se deu pelos motivos explicados na seção anterior: a moeda chinesa não possui liquidez da divisa. Apesar da importância da China como potência comercial e da sua significativa rede transacional, nota-se que a moeda chinesa foi demandada de acordo com uma lógica especulativa, a qual é notadamente influenciada pelo nível de propensão aos riscos dos investidores internacionais e das condições de liquidez dos mercados globais.

Do ponto de vista da estabilidade da moeda, da liquidez dos mercados financeiros e da rede transacional, a China já deveria possuir uma moeda de maior relevância. Entre o período de 1978 e 2018, o país cresceu em média 9,5% a.a, enquanto o PIB *per capita* cresceu, em média, 8,5% a.a. Isso permitiu que o país representasse, em 2018, 19,1% do PIB global (medido por meio da PPP), 4% a mais que o segundo colocado, os EUA. Uma das características mais notáveis desse período é que a China logrou manter a estabilidade de preços (com exceção de um período do começo dos anos 1990), com uma média de inflação, medida pelo deflator implícito no PIB, de 4,92% a.a, enquanto a média de países da OCDE, por exemplo, foi de 4,12% a.a. Atualmente, o país já é o principal exportador e segundo maior importador do mundo, representando 12,7% de todas as exportações e 10,2% de todas as importações mundiais, sendo o principal parceiro comercial de aproximadamente 75 países (WTO, 2019; WORLD BANK, 2019).

Do ponto de vista financeiro, a China não é mais a “fortaleza” financeira de algumas décadas atrás. De acordo com o índice de desenvolvimento financeiro desenvolvido pelo FMI, que mede a profundidade, a acessibilidade, a eficiência dos mercados e instituições financeiras de cada país, em 2016, a China (0.65) superava outros países emergentes como o Brasil (0.57), Índia (0.41), Rússia (0.51) e Turquia (0.50), mas ainda ficava distante da Suíça (0.94), da Espanha (0.88) e dos EUA (0.87), os três primeiros colocados (FMI, 2019a).

Atualmente, o sistema bancário chinês é o maior do mundo em termos de ativos, com um estoque de U\$ 35 trilhões em 2016. Em termos do tamanho dos mercados de títulos da dívida domésticos, medidos pelos estoques de títulos

da dívida em junho de 2018, a China possui o terceiro maior mercado, com um estoque de U\$ 12,3 trilhões, enquanto o Japão, que ocupa o segundo lugar, possui um mercado U\$ 12,9 trilhões. Nota-se, além do mais, que as bolsas de valores chinesas – a bolsa de Xangai, de Shenzhen e de Hong-Kong – já figuram entre as 10 maiores bolsas de valores do mundo, ocupando, respectivamente, a 4^a, 8^a e 7^a posição pela métrica da capitalização de mercado. Esses números não refletem as nuances de cada um dos mercados referidos como o giro diário, a volatilidade, a participação de estrangeiros, dentre outros, mas demonstram que a China já é um *player* de importância na área financeira e que, assim como em outras dimensões da economia internacional, o país convergiu de maneira veloz com outras grandes potências internacionais (CBRC, 2017; BIS, 2018; STATISTA, 2019).

A despeito dessa convergência em diferentes áreas da economia internacional, o Renminbi ainda ocupa uma posição subordinada da hierarquia monetária contemporânea. Como moeda de pagamento, a moeda chinesa caiu da posição de quinta moeda mais utilizada em 2016 para a sexta mais utilizada em 2018, representando 1,7% dos pagamentos globais que passam pelo Swift (2018). Para efeitos de comparação, os EUA, que representam 24% do PIB global em preços correntes, tem a sua moeda utilizada 39,71% dos pagamentos, enquanto a China, que tem um PIB em preços correntes equivalente a 15% do PIB global, tem sua moeda utilizada para menos de 2% dos pagamentos (WORLKBANK, 2019).

A participação do RMB no giro diário de mercados cambiais de balcão é de 4% (de um total de 200%), e faz com que o RMB ocupe a 8^a posição, atrás de moedas como o dólar australiano (5^a), o dólar canadense (6^a) e o franco suíço (7^a). Nota-se que os PIB somados da Austrália, do Canadá e da Suíça equivalem a 30% do PIB chinês, em 2017. Outra maneira de verificar a diferença da inserção dessas moedas quando comparadas ao RMB é dividir a participação das moedas no giro diário dos mercados cambiais globais pela soma da porcentagem dos respectivos países nas exportações e importações globais. Esse exercício permite constatar a relação entre o papel de um país no comércio global e a demanda pela sua moeda. Como evidenciado na Tabela 4, a moeda

dos EUA, do Japão e da Austrália são demandadas numa ordem bastante superior em relação à importância dos respectivos países no comércio global, enquanto o oposto é verdade para a China que, apesar de ser o maior exportador e segundo maior importador global, tem uma moeda de baixa utilização em termos relativos.

Tabela 1. Razão entre a participação das moedas nos mercados cambiais globais e a participação dos respectivos países no comércio global (2016).

EUA	Japão	Austrália	Reino Unido	Suíça	Zona do euro	Canadá	China
3.98	2.86	2.72	2.13	1.57	1.03	1.03	0.17

Fonte: (BIS, 2018a; WTO; 2019). Elaboração própria.

O mesmo aplica-se para outras funções da moeda. Apesar de a China possuir o terceiro maior mercado de títulos do mundo, o RMB é a moeda de denominação de apenas 0,43% do estoque de títulos da dívida internacionais no terceiro trimestre de 2018, o que faz a moeda ocupar a 8ª posição na lista de moedas mais utilizadas para esta função. De acordo com dados do FMI (2019a), no final de 2018, o RMB representava 1,8% do total das reservas oficiais alocadas, ocupando a 6ª posição, na frente do dólar australiano (1,69%), mas ainda atrás do dólar canadense (1,95%).

Em suma, os dados da utilização do RMB contrastam com o tamanho da China como potência econômica e comercial. Em termos teóricos, isso implica que o papel das redes transacionais, ou mesmo dos fundamentais econômicos, não são indicadores, pelo menos *a priori*, do papel internacional de uma moeda. Ou seja, eles são condições necessárias, mas não suficientes para que uma moeda assumira protagonismo internacional. Nesse sentido, torna-se necessário

levar em consideração os limites estruturais de internacionalizar uma moeda em um contexto de profunda dependência do dólar, onde a demanda pelo Renminbi se mostra condicionada um por uma hierarquia monetária e financeira.

5. A ESTRATÉGIA CHINESA DE INTERNACIONALIZAÇÃO MONETÁRIA

Feitas essas considerações sobre a posição do dólar e do Renminbi na hierarquia monetária contemporânea, essa seção almeja discutir as possíveis implicações na estratégia de internacionalização da moeda chinesa.

Cintra e Martins (2013) defendem que o processo de internacionalização pode se verificar em pelo menos três eixos: o primeiro foi aumentar a utilização da moeda chinesa para liquidação e denominação do comércio exterior e em acordos monetários. Em segundo lugar, Pequim almeja criar um mercado *offshore* em Hong Kong com o intuito de fornecer liquidez em RMB para não residentes. Por último, buscou-se transformar Xangai em um centro financeiro global.

Na prática, essas estratégias encontraram sucesso limitado exatamente porque a internacionalização da moeda chinesa ocorreu em um contexto na qual a demanda pela mesma dependia das expectativas de valorização. Em 2015, quando as autoridades chinesas decidiram mudar o seu regime cambial no sentido de dar maior flexibilidade a determinação da taxa de câmbio, instalou-se um período de significativa instabilidade porque o mercado interpretou o movimento como uma tentativa de desvalorização da moeda chinesa. A desvalorização do Renminbi, que perde 10% do seu valor nominal em relação ao dólar nos meses seguintes, impactou na demanda da mesma como moeda internacional. A liquidação do comércio doméstico em Renminbi, por exemplo, que tinha chegado a 30% do total de comércio, caiu para 15% do total (PBC, 2018). Os depósitos em Hong Kong, o principal centro *offshore* de Renminbi, caíram aproximadamente 40% entre 2015 e o final de 2018 (HKMA, 2019).

Paralelamente, o acesso aos mercados domésticos havia se tornado consideravelmente mais fácil, o que permitiu uma saída de capitais brusca. Em relação ao acesso de estrangeiros às bolsas de valores, por exemplo, já em 2002 foi estabelecido o programa de Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado (*qualified foreign institutional investor* – QFII), que permitia instituições estrangeiras converter dólares em RMB e investir nos mercados acionários chineses *A-share*. Para uma instituição conseguir a licença de QFII, ela deveria satisfazer uma série de exigências, como uma determinada quantidade de ativos sobre administração, um *status* financeiro saudável, histórico de governança corporativa positiva, não deter mais do 30% das ações de uma empresa chinesa e manter os investimentos por um tempo mínimo (PRASAD, 2016). No entanto, progressivamente essas demandas foram diluídas. Até 2007, por exemplo, a quota máxima do programa era de U\$ 30 bilhões. Em janeiro de 2019, essa quota havia sido aumentada para nada menos do que U\$ 300 bilhões, ao mesmo tempo em que algumas das restrições em relação à permanência e níveis mínimos de capital foram levantadas (CHINA DAILY, 2019a).

Um outro programa complementar ao QFII é o programa de Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado em renminbi (*Renminbi qualified foreign institutional investor* – RQFII), o qual permite a investidores utilizar RMB *offshore* para investir diretamente nos mercados continentais sem precisar converter os fundos em moeda estrangeira em CNY. Há também o *Shanghai-Hong Kong Stock Connect* (SHKSC), programa lançado em 2014, que permite a investidores na China continental adquirir ações da bolsa de Hong Kong e investidores estrangeiros acessarem a bolsa de Xangai. De modo complementar, o *Mutual Fund Connect* (MFC), outro programa, este lançado em 2015, permite a fundos oferecer produtos financeiros em Xangai e em Hong Kong para investidores de diferentes países (PRASAD, 2016).

No mercado de títulos da dívida uma série de medidas oficiais também buscou facilitar o acesso de investidores estrangeiros. A China tem dois mercados de títulos da dívida: o doméstico, no qual são emitidos os títulos conhecidos como *Panda Bonds*, e o mercado *offshore* em Hong Kong, em que

são emitidos os *Dim Sum Bonds*⁶⁵⁰. Em 2015, bancos centrais, fundos soberanos e instituições financeiras internacionais passaram a poder acessar o mercado de títulos interbancário doméstico sem pré-aprovação das autoridades e, em 2017, foi lançado o *Bond Connect*, que retira restrições em relação ao período de permanência mínima dos investidores e a quotas individuais, além de permitir a investidores em Hong Kong operar nos mercados *onshore* sem ter de abrir contas de custódia e liquidação e permite a investidores acessar o mercado de derivativos domésticos. Outro passo importante na liberalização dos mercados chineses foi a inclusão dos títulos domésticos em índices globais de títulos da dívida de países emergentes, como o *Bloomberg Barclays Global Aggregate Index (BBGAI)*⁶⁵¹ e no *J.P Morgan's GBI-EM Index* (CASTELLI; SALMAN, 2018b).

Todas essas medidas garantiram maior acesso de estrangeiros aos mercados domésticos, o que por consequência também facilitou a saída dos mesmos quando o ciclo global de liquidez, associado a incerteza dos mercados domésticos, fez com que a China enfrentasse um período de instabilidade e de perda de tração do processo de internacionalização da moeda. Ao remover barreiras de entrada ao capital de curto prazo, quotas máximas de investimento, períodos mínimos de permanência, dentre outras limitações aos fluxos de capitais, a China facilitou a demanda de estrangeiros pela sua moeda, mas também tornou o país mais vulnerável ao ciclo global de liquidez. Isso, por sua vez, acabou levando a uma perda de tração no processo de internacionalização da moeda.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A narrativa convencional para explicar o fato de a China ser uma gigante em termos econômicos e ter uma moeda “periférica” é a de que a China é um

⁶⁵⁰ O mercado de *Dim Sum Bonds* sofreu uma brusca queda em termos de capitalização de mercado. No fim de 2018, o estoque de títulos emitidos era de CNY 500 bilhões, 40% a menos do que o pico do mercado em 2015 (CASTELLI, SALMAN, 2018b)

⁶⁵¹ Os títulos chineses só vão ser oficialmente incluídos a partir de abril de 2019.

país que optou por um modelo de desenvolvimento econômico marcado pela repressão financeira e que, conforme a China segue em um processo de liberalização dos mercados, a moeda deve passar a ocupar um papel condizente com a relevância chinesa em outras esferas da economia internacional. Os dados, no entanto, contradizem essa hipótese. Mesmo após a crescente liberalização do sistema financeiro doméstico e da conta de capitais, não houve uma mudança significativa nos papéis que a moeda desempenha para além de suas fronteiras.

De acordo com as bases teóricas propostas, a explicação para tal fenômeno está intrinsicamente relacionada àquilo que foi visto na terceira e na terceira seção: a configuração do SMI contemporâneo depende do dólar para seu funcionamento não como elemento auxiliar, mas como própria gênese do *modus operandi* das finanças globalizadas. Desse modo, a internacionalização do RMB enfrenta os problemas estruturais que uma moeda periférica enfrenta: ela não é demandada como moeda plena, mas como estratégia de diversificação de portfólio. Por meio dos dados apresentados, buscou-se reforçar o argumento de que, independente do papel desempenhado pelo RMB, sua demanda estrutural depende mais das expectativas de apreciação da moeda e menos de outros fatores “reais” subjacentes à economia chinesa.

Nota-se, no entanto, que a relativa indiferença do mercado em relação ao RMB não implica que a China não tenha assumido uma posição de crescente influência monetária. A presente pesquisa focou no aspecto econômico da internacionalização do Renminbi, mas reconhece-se que, ao estabelecer linhas de *swap*, liderar a criação de instituições multilaterais, atuar como fonte de financiamento internacional e construir a infraestrutura necessária para apoiar a internacionalização da sua moeda, a China se impõe enquanto player de relevância e aumenta a capacidade de outros países emergentes e em desenvolvimento de postergarem os custos de ajustamento.

Não obstante, nota-se que a moeda chinesa conquistou significativos avanços na trajetória de internacionalização. Assim como transição entre a Libra Esterlina e o Dólar foi lenta e não linear, a ascensão do Renminbi também deve seguir um caminho tortuoso até que ele possa ocupar espaços mais relevantes

na hierarquia monetária internacional. No entanto, a dependência global do dólar e a inserção “financeirizada” de países emergentes e em desenvolvimento faz com que o processo de ascensão de outras moedas, mas em especial o Renminbi, seja marcado pelas vulnerabilidades estruturais de um regime monetário e financeiro assimétrico, hierárquico e com tendências pró-cíclicas.

7. REFERÊNCIAS

BECKERT, Jens; BRONK, Richard. An introduction to uncertain futures. In: BECKERT, Jens; BRONK, Richard. *Uncertain futures: imaginaries, narratives, and calculation in the economy*. Oxford: Oxford Press, 2018. p. 11-36.

BIS. BIS Statistics. 2018a. Disponível em: <<https://www.bis.org/statistics/index.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Global liquidity indicators. 2018b. Disponível em: <<https://www.bis.org/statistics/gli.htm?m=6%7C333%7C690>>. Acesso em: 28 jul. 2018

BLYTH, Mark; MATTHIJS, Matthias. Black swans, lame ducks, and the mystery of IPE’s missing macroeconomy. *Review of International Political Economy*, [s.l.], v. 24, n. 2, p. 203-231, 4 mar. 2017.

BOYER, R. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? a preliminary analysis. *Economy & Society*, Abingdon, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.

BRUNO, Valentina; SHIN, Hyun Song. Capital flows and the risk-taking channel of monetary policy. NBER Working Paper n. 18.942, abr. 2013.

CASTELLI, Massimiliano; SALMAN, Philipp. RMB’s march to reserve currency status. Thun: Ubs Asset Management, 2018b. Disponível em: <<https://www.ubs.com/ch/en/asset-management/distribution-partners/insights/white-papers/2018/reserve-currency-status.html>>. Acesso em: 05 fev 2019.

CBRC. 2017. The CBRC Released Supervisory Statistics of Q4 2016. Disponível em: <<http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=F6919A7F9C5643088F6ADB0B5D229B7C>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CHEY, Hyoung-kyu. Theories of international currencies and the future of the world monetary order¹. *International Studies Review*, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 51-77, mar. 2012. Oxford University Press (OUP).

CHINA DAILY. QFII boost to spur further opening. 2019. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/15/WS5c3d400da3106c65c34e4831.html>> . Acesso em: 24 jan. 2019.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves. As transformações no sistema monetário internacional. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 7. p. 211-323.

COHEN, B. The geography of money. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. Currency Power: Understanding monetary rivalry. Princeton: Princeton University Press, 2015.

_____. The IPE of money revisited. Review Of International Political Economy, [s.l.], v. 24, n. 4, p.657-680, 28 nov. 2016.

CONTI, Bruno M. de; PRATES, Daniela M.; PLIHON, Dominique. A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos. Economia e Sociedade, Campinas, v. 51, n. 2, p. 341-372, ago. 2014.

_____. O Sistema Monetário Internacional e seu Caráter Hierarquizado. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves. As transformações no sistema monetário internacional, Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 23-85.

CONTI, Bruno; PRATES, Daniela M. The international monetary system hierarchy: current configuration and determinants. Texto de discussão. UNICAMP, n. 335, abr. 2018.

DAVIDSON, Paul. Financial markets, money and the real world. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

DOW, S. Addressing uncertainty in economics and the economy. Cambridge Journal of Economics, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 33-47, 9 jul. 2014. Oxford University Press (OUP).

EICHENGREEN, Barry; MEHL, Arnaud; CHITU, Livia. How global currencies work: Past, present, and future. New Jersey: Princeton University Press, 2018.

EICHENGREEN, Barry. Exorbitant privilege: The rise and fall of the dollar. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FIORI, J. . História, estratégia e desenvolvimento: para uma nova geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FMI. IMF Data. 2018b. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Data>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

FMI. Financial development index database. 2019a. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=F8032E80-B36C-43B1-AC26-493C5B1CD33B>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

GERMAIN, Randall; SCHWARTZ, Herman Mark. The political economy of currency internationalisation: the case of the RMB. *Review Of International Studies*, [s.l.], v. 43, n. 04, p.765-787, 3 abr. 2017. Cambridge University Press (CUP).

HELLEINER, E. Political determinants of international currencies: What future for the US dollar? *Review of International Political Economy*, [s.l.], v. 15, n. 3, p. 354-378, jul. 2008.

HKMA. Monthly Statistical Bulletin. n. 293, jan. 2019. Disponível em: <<https://www.hkma.gov.hk/eng/market-data-and-statistics/monthly-statistical-bulletin/table.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

JIANG, Yang. The limits of China's monetary diplomacy. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. *The great wall of money: Power and politics in China's international monetary relations*. Ithaca: Cornell University Press, 2014. Cap. 6. p. 156-184.

KALTENBRUNNER, Annina. A post keynesian framework of exchange rate determination: a Minskyan approach. *Journal of Post Keynesian Economics*, [s.l.], v. 38, n. 3, p. 426-448, out. 2015.

KEYNES, John M. *The general theory of employment, interest and money*. 4. ed. Cambridge: The Royal Economic Society, 2013 [1936].

KINDLEBERGUER, W. *World economic primacy: 1500-1990*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1996.

KIRSHNER, Jonathan. *Currency and coercion: the political economy of international monetary power*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KNIGHT, Frank H. *Risk, uncertainty and profit*. Massachusetts, EUA: Courier Corporation, 2012 [1921].

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, [s.l.], v. 36, n. 02, p. 185-205, mar. 1982. Cambridge University Press (CUP).

- KROEBER, Arthur. China's global currency: lever for financial reform. Monograph series, n. 3, Brookings Tsinghua Center for Public Policy, 2013.
- KRUGMAN, Paul. The international role of the dollar: theory and prospect. In: BILSON, John; MARSTON, Richard. Exchange rate theory and practice. Chicago: Marston, 1984. p. 261-278.
- METRI, Maurício. A diplomacia monetária dos Estados Unidos nos anos setenta. Revista Tempo Mundo, Brasília, v. 3, n. 1, p. 156-179, jan. 2017.
- ORRLOF, Carla. Dollar hegemony: A power analysis. Review of International Political Economy, [s.l.], v. 21, n. 5, p. 1042-1070, 17 abr. 2014.
- PAULA, Luiz Fernando de; FRITZ, Barbara; PRATES, Daniela M. Keynes at the periphery: Currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies. Journal of Post Keynesian Economics, [s.l.], v. 40, n. 2, p. 183-202, abr. 2017.
- POSEN, Adam S. Why the euro will not rival the dollar. International Finance, [s.l.], v. 11, n. 1, p. 75-100, maio 2008.
- PRASAD, Eswar. Gaining currency. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016.
- PRASAD, Eswar. The dollar Trap: How the U.S dollar tightened its grip on global finance. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- PRATES, Daniela M. As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 2, n. 9, p. 263-288, ago. 2005.
- PRATES, Daniela M.; ANDRADE, Rogerio P. Exchange rate dynamics in a peripheral monetary economy. Journal of Post Keynesian Economics, [s.l.], v. 35, n. 3, p. 399-416, abr. 2013.
- RAMOS, Raquel Almeida. Financialization and its implications on the determination of exchange rates of emerging market economies. 2016. 457 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Université Paris 13, Paris, 2016.
- STATISTA. Largest stock exchange operators worldwide as of April 2018, by market capitalization of listed companies (in trillion U.S. dollars). 2019. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/270126/largest-stock-exchange-operators-by-market-capitalization-of-listed-companies/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- STOKES, Doug. Achilles' deal: Dollar decline and US grand strategy after the crisis. Review of International Political Economy, [s.l.], v. 21, n. 5, p. 1071-1094, 8 maio 2013.
- STRANGE, P. States and markets. London: Continuum, 1988.

STRANGE, S. Cave! Hic dragones: A critique of regime analysis. *International Organization*, [s.i.], v. 36, n. 2, p.479-496, abr. 1982.

STRANGE, Susan. *Sterling and British policy*. Oxford: Oxford University Press, 1971.

SUBACCHI, Paola. *The people's money: How China is building a global currency*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2017.

SWIFT . RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency. 2018. Disponível em: <<https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/document-centre?tl=en#topic-tabs-menu>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

TORRES, Ernani Teixeira; POSE, Mirko. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1-23, 11 jun. 2018.

WALTER, Andrew. Domestic Sources of International Monetary Leadership. In: ANDREWS, David. *International Monetary Power*. Ithaca: Cornell University, 2006. Cap. 3. p. 51-72.

WORLDBANK. China Data. 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

WTO. China. 2019. Disponível em:

<<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=CN>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

OLHARES EM CRISE: OS EFEITOS SISTÊMICOS DE 1929 E 2008

Juliana Lopes Santos⁶⁵²

RESUMO:

A dimensão mundial da crise econômico-financeira de 2008 surpreendeu teóricos e engendrou diversos estudos quanto a suas possíveis causas e efeitos. As similaridades rapidamente levantaram comparações com a crise de 1929, proporcionalmente semelhante em seu alcance global. O presente trabalho contará com uma pesquisa bibliográfica que buscará elucidar os principais pontos de convergência entre essas duas crises, focando principalmente em um olhar sistêmico, de aprofundamento da institucionalização na ordem internacional de políticas liberais de *laissez-faire*, e conseqüentemente na falta de regulamentação aos processos de liberalização e inovações financeiras, assim como um crescente nível de desigualdade e concentração de renda. As principais instituições da sociedade capitalista na época em que as crises ocorreram e o papel da globalização e das políticas liberais na construção dessa sociedade são essenciais para entender o ordenamento do sistema monetário e financeiro internacional. Que essas crises aconteçam no centro do poder e da economia global é bastante sugestivo, uma vez que colocam em cheque os alicerces de políticas liberais de desregulamentação de mercados e demonstram que mesmo o centro não está isento das grandes onerações do sistema.

PALAVRAS-CHAVE: crise econômica, crise financeira, desigualdade, liberalismo.

⁶⁵² Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Mestranda em Economia Política Internacional. Bolsista CAPES/CNPq

1. INTRODUÇÃO

As crises econômicas de 1929 e de 2008 aconteceram em contextos históricos bem distintos. A primeira é marcada pelo Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI) do padrão divisas-ouro e pela instabilidade política, econômica e social do período entre guerras, enquanto a segunda se dá no padrão dólar-flexível em um ambiente de ordem transnacional liberal construída pela potência hegemônica.

No entanto, ambas as crises possuem três semelhanças fundamentais: o caráter sistêmico de seu alcance, sendo originadas nos Estados Unidos da América (EUA) e rapidamente se alastrando para o resto do mundo através da relação entre os fluxos comerciais globais; o papel primordial do setor financeiro, cujas ações especulativas causam grandes instabilidades no sistema - o estopim se dá com o estouro de uma bolha no preço de ativos e é seguido de um pânico no mercado mundial e na fuga para a liquidez; e a consolidação no *ethos* social e político da institucionalização do liberalismo em sua separação entre Estado e economia, não só nas esferas nacionais de cada país, mas também internacionalmente na ordem do sistema.

Essas simetrias – que serão melhor exploradas nas próximas seções - marcam essas crises como os grandes eventos econômicos disruptivos de seus respectivos séculos, e permitem fomentar o debate quanto à necessidade de mudanças estruturais ao lidar com as políticas econômicas empregadas. Não é objetivo deste artigo se estender quanto às especificidades da questão produtiva da crise de 1929, e tampouco nas técnicas dos instrumentos financeiros que resultaram na crise de 2008. Esses elementos serão aqui citados de maneira mais abrangente, de forma a permitir a compreensão dos fenômenos. O que a presente pesquisa se propõe é verificar de que forma o projeto liberal internacional é consolidado nas décadas anteriores às respectivas crises e sua relação com a desestabilização sistêmica da economia mundial. Ademais, será explorado ainda de que maneira as consequências engendradas pelas crises contribuíram para o debate quanto ao papel do Estado na economia.

Dessa forma, a próxima seção do artigo se encarregará de analisar a crise de 1929, analisando o papel fundamental do liberalismo para a montagem da arquitetura monetária e financeira internacional, e das contradições

intrínsecas a esse sistema que causam sua própria derrocada a partir de dentro, dando origem a um reordenamento internacional. Na seção seguinte, será discutido de que forma as políticas neoliberais que ganham força com o processo de globalização revivem a lógica de separação entre economia e política culminando, no limite, em mais uma crise sistêmica que novamente coloca os alicerces do ordenamento internacional em discussão.

2. UM OLHAR PARA 1929

Embora não se aprofunde na análise da crise de 1929 per se, Karl Polanyi desenvolve uma das críticas mais consistentes ao liberalismo em *A Grande Transformação*. A primeira edição, escrita em 1944, retrata bem o ambiente de instabilidade do entre guerras e o desafio dos acadêmicos em entender as complexas mudanças sistêmicas da época. Polanyi procura analisar as origens políticas e econômicas do que ele se refere como “a destruição da civilização liberal do século XIX” (POLANYI, 2000: 16). Seu argumento central é que o mercado autorregulado, principal instituição que sustenta essa civilização, é uma ficção baseada no anacrônico pressuposto liberal de que o mecanismo de oferta-demanda-preço – *laissez faire* – seria um processo natural de evolução dos mercados devido à racionalidade do agente econômico em maximizar seus lucros.

Usando uma análise histórica e antropológica, Polanyi conclui que a economia de mercado só substituiu a economia de subsistência através da mercantilização do homem e da natureza no processo de produção que ganhou força com a Revolução Industrial e com a necessidade de se estabelecer um sistema político mais condizente com a ascensão econômica da burguesia, subordinando assim a organização social ao sistema econômico. Esse processo de busca incessante pelo lucro resultaria na aniquilação da substância humana - mercadoria necessária para o funcionamento do próprio sistema - gerando assim uma tensão contínua entre a mercantilização da vida pelas forças de mercado e a luta pela sobrevivência da sociedade, que acabaria por destruir o próprio sistema a partir de dentro.

Segundo Polanyi (2000), o padrão-ouro representava uma extensão à nível internacional da institucionalização do mercado autorregulado no seio do

ordenamento econômico, político e social mundial. As principais instituições políticas e econômicas internacionais tem o papel de garantir a reprodução da lógica liberal e salvaguardar o funcionamento do mercado, mantendo a sociedade voltada para o processo de produção e acumulação.

Além disso, Fiori (1999) acrescenta que a escalada da competição interestatal entre as potências europeias por novos mercados e territórios que resulta na I Guerra Mundial (GM) tem origem na concentração do capital e seu novo poder de expansão, no qual o sistema interestatal funciona como uma espécie de mercado da competição capitalista. O protecionismo econômico é visto como uma consequência da insegurança socioeconômica causada pelo livre comércio e pela separação institucional entre a economia e a política. Da mesma forma, o imperialismo surgiu como efeito colateral desse protecionismo, tanto para achar novos mercados com os quais comercializar em termos mais vantajosos (e, portanto, mais desiguais), quanto para transferir o ônus do sistema para sociedades mais vulneráveis.

Fiori acrescenta que a supremacia do capital financeiro muda o funcionamento das relações internacionais ao alcançar um novo alcance de expansão e conflito na politização das relações econômicas. O capital financeiro precisa de Estados politicamente poderosos para competir por novos territórios econômicos, fazendo com que o sistema interestatal atue como uma espécie de mercado para a competição capitalista. Dessa forma, evidencia-se o papel fundamental do Estado para fomentar o funcionamento de uma economia de mercado punjante.

A tentativa de reerguer o padrão-ouro após sua suspensão durante a I GM é fundamental para entender elementos essenciais da crise econômica de 1929, ou Grande Depressão como também é chamada. Segundo Polanyi (2000), a cooperação internacional do sistema de equilíbrio europeu durante o século XIX esteve baseada na sustentação do padrão-ouro, fazendo com que o SMFI não tivesse um papel estruturante apenas na economia, mas também na política internacional.

Embora seu objetivo fosse o lucro, por vezes o avanço das finanças internacionais autorreguladas atuaram como instrumento da paz, uma vez que os negócios dependiam do bom relacionamento com os governos e entre as

nações (POLANYI, 2000). Uma guerra generalizada na Europa atrapalharia os investimentos, empréstimos, títulos governamentais e as próprias moedas. Dessa forma, o poder financeiro influencia a diplomacia e tem uma função primordial na política internacional, atuando independentemente de governos e conectando economicamente indústrias, bancos, corporações públicas e privadas tanto dentro quanto fora dos países.

Eichengreen (1998b) argumenta que embora a libra esterlina fosse a moeda de referência do padrão-ouro, a Inglaterra não tinha uma atuação hegemônica estabilizadora na economia em tempos de instabilidade. Ainda que o Banco da Inglaterra atuasse como líder, ao coordenador da taxa de redesconto⁶⁵³ e conseqüentemente as condições de crédito e ritmos econômicos mundiais, em momentos de turbulência era antes a cooperação internacional que possibilitava que o ouro fluísse para o país ou países em dificuldade. Por vezes a própria Inglaterra incorria em déficit de pagamentos sofrendo perdas significativas em suas reservas de ouro e recorria a empréstimos de outros bancos centrais. Dessa forma, o sistema monetário podia ser sustentado.

De fato, o padrão-ouro foi a última instituição a entrar em colapso durante a escalada dos conflitos que resultariam na I GM, graças ao empenho coletivo para preservar essa instituição. No período entre guerras, ele continuou sendo o bastião do ordenamento internacional, fazendo com que a prioridade no imediato pós-guerra fosse sua estabilização. Nesse sentido, Polanyi (2000) argumenta que a década de 1920 foi na verdade conservadora, uma vez que se empreendeu um esforço muito grande para salvaguardar a principal instituição internacional da civilização liberal do século XIX.

Na verdade, a essencialidade do padrão-ouro para o funcionamento do sistema econômico internacional da época era o dogma primeiro e único comum aos homens de todas as nações, de todas as classes, de todas as religiões e filosofias sociais. Era a única realidade invisível à qual podia se apegar a vontade de viver, quando a humanidade se

⁶⁵³ Taxa utilizada pelo banco central para aumentar ou diminuir a disponibilidade de crédito doméstico e, assim, equilibrar a balança de pagamentos sem realizar transferências de ouro. Uma espécie de ajuste interno para manipular a quantidade de dinheiro disponível no mercado de acordo com a disponibilidade de ouro. As taxas de juros eram outro instrumento pelo qual os países poderiam controlar a entrada e saída de ouro. Elevar as taxas de juros, por exemplo, era efetivo para evitar a saída de ouro, no entanto, poderia também enfraquecer a atividade econômica. A coordenação internacional nessas medidas evitava a perda de reservas de ouro (EICHENGREEN, 1998b:54).

encontrava a braços, ela mesma, com a tarefa de restaurar sua existência em frangalhos. (POLANYI, 2000: 42).

A importância dessa crença deve ser propriamente destacada. A prioridade de cada país era, portanto, retornar ao sistema de paridade, ainda que isso significasse reforçar as políticas que estrangulavam econômica e socialmente a população. A manutenção do padrão-ouro resultou em diversos sacrifícios para as economias nacionais. De fato, isso criou uma situação paradoxal: a estabilidade das moedas e das taxas de câmbio dependiam do comércio exterior, e no entanto não havia condições de retomar a paridade sem adotar medidas restritivas a esse comércio – cotas de importação, moratórias, embargos de exportação de capital, entre outros - para proteger o valor externo da moeda, já em situação de extrema vulnerabilidade.

A manutenção da paridade na década de 1920 só foi possível graças à capacidade dos EUA de fornecer empréstimos e manter sua taxa de juros baixa, estimulando assim a saída de ouro para a Europa. A guerra melhorou a posição da balança de pagamentos e de competitividade norte-americana, principal fornecedor de insumos durante o conflito e de produtos manufaturados depois dele, ao mesmo tempo em que enfraqueceu os demais países (EICHENGREEN, 2000: 14). No pós-guerra, as reparações de guerra pagas pela Alemanha aos Aliados fluem para os EUA como pagamento de dívidas de guerra. Assim, a economia norte-americana sai do conflito fortalecida na posição de maior credor internacional, enquanto a Europa depende da adoção de medidas de austeridade para conseguir empréstimos externos capazes de reerguer sua economia, deter a hiperinflação e restaurar o padrão-ouro.

O mercado norte-americano, impulsionado por esse período de prosperidade, vivenciou uma ampliação da demanda com o crescimento da renda e os novos mecanismos de crédito. Da mesma forma, o ambiente de euforia econômica e as inovações científicas e tecnológicas intensificaram vertiginosamente a produtividade, viabilizando a produção em massa (PRADO, 2012: 21).

Além disso, com o setor industrial e empresarial norte-americano em ascensão, houve um aumento de investimentos no mercado de ações: era o momento de *boom* de *Wall Street*, despontando como novo referencial financeiro.

Todas essas atividades contavam com grande liberdade de atuação devido a pouca regulação e interferência do Estado. Esse processo culmina no *crash* da bolsa de Nova York em 1929, já que a produção acaba se tornando desproporcional à capacidade da demanda de absorvê-la⁶⁵⁴, resultando na quebra de diversas empresas e na rápida reação do mercado para se desfazer de suas ações, causando uma vertiginosa queda no preço desses ativos que instaurou pânico e provocou um efeito manada de fuga para a liquidez.

As altas finanças⁶⁵⁵ passam a contribuir para a desestabilização do sistema com a expansão das especulações financeiras. O sistema central dos EUA *Federal Reserve System* (FED) aumentam gradativamente as taxas de juros durante 1928 e 1929 na tentativa de frear o setor financeiro.

But what amplified this destabilizing impulse to the point that a modest monetary correction in 1928–29 gave rise to the great economic contraction of modern times? The answer lies in the spread of financial instability starting in the second half of 1930—the bank failures and financial chaos that led to the liquidation of bank deposits and disrupted the provision of financial services. (...) Commercial banks around the world pursued strategies of aggressive expansion that heightened their vulnerability when the Depression struck. If allowed to spread, bank runs threatened to disrupt the functioning of financial markets. Shattering confidence, discouraging lending, freezing deposits, and immobilizing wealth, they amplified the initial contraction. (EICHENGREEN, 2000:19)

Como consequência, os países devedores se veem obrigados a adotar políticas monetárias e fiscais cada vez mais restritivas, aumentando impostos e reduzindo gastos públicos, no esforço para manter a paridade e o pagamento das dívidas, reforçando o declínio da demanda e aumentando a recessão da economia. Políticas monetárias expansionistas para incentivar a economia não eram uma opção, uma vez que resultariam em um déficit na balança de pagamentos, ameaçando a paridade. “The dilemma was whether to sacrifice the gold standard in order to reflate, an option most policymakers continued to oppose, or to forswear all measures that might stabilize the economy in order to defend the gold standard” (EICHENGREEN, 2000:17).

⁶⁵⁴ Com o resto do mundo lutando contra a recessão econômica provocada pela guerra, não havia a opção de reverter essa produção para o mercado exterior.

⁶⁵⁵ Termo utilizado por Polanyi (2000), *haute finance*.

Com isso, a crise deflagrava duas grandes inconsistências do sistema, necessárias para seu funcionamento de acordo com a lógica de mercado: a primeira que tem como pressuposto a contínua estabilidade do poder interno refletida no equilíbrio orçamentário e contenção permanente de gastos sociais e salários, sendo, portanto, incompatível com a expansão das pressões democráticas; e a segunda que é o pressuposto de igualdade entre os participantes desse sistema, sem considerar a distribuição desigual de riqueza entre as nações e a posição econômica privilegiada primeiramente de Londres como principal centro financeiro e posteriormente de *Wall Street* (FIORI, 1999).

A insustentabilidade da situação força os países, um por um, a abandonarem o padrão-ouro. A depreciação da moeda possibilitou a recuperação da economia, estabilizando preços e liberando uma maior margem para os governos utilizarem políticas monetárias e fiscais para reverter a situação. Ainda assim, foi um processo lento, uma vez que não havia à época um amplo estudo de instrumentos macroeconômicos, e o liberalismo ainda reinava como *ethos* dominante (PRADO, 2012: 25). A ortodoxia financeira predominante provocava grande desconfiança às políticas expansionistas. Mesmo com o colapso dos preços na crise de 1929, muitos políticos e a população em geral ainda associavam o padrão-ouro com estabilidade dos preços, e a depreciação da moeda à inflação.

Dessa forma, os países respondem de diferentes maneiras à crise. Muitos países restauraram o crédito doméstico e os gastos governamentais, melhorando a situação da produção, do emprego, e do investimento. Nos países em que não houve expansão de crédito, as exportações tiveram um papel mais relevante, fortalecendo a balança de pagamentos e tornando o país mais competitivo, ainda que os níveis de emprego e de produção tivessem uma recuperação mais lenta (EICHENGREEN, 2000: 21).

A arquitetura do padrão-ouro e o livre movimento de capitais foram identificados como as principais causas para a magnitude da crise, evidenciando a necessidade de instrumentos de política pública capazes de combater períodos de vulnerabilidade, assim como supervisionar e reprimir os sistemas financeiros privados para que não causassem grandes instabilidades nas economias nacionais e internacionais (PRADO, 2012: 26). Além disso, o

gerenciamento da liquidez do padrão-ouro não era efetivo para lidar com o risco sistêmico, e as restrições de crédito em momento de crise estrangulavam todo o mercado.

Os estudos sobre a Grande Depressão influenciaram profundamente o debate econômico do século XX e tiveram consequências importantes para a macroeconomia com o desenvolvimento de modelos teóricos para calcular o desempenho econômico (PRADO, 2012: 11). De fato, o debate que se seguiu revolucionou não somente a organização social e política da sociedade, mas também abriu espaço nas ciências econômicas para a chamada Revolução Keynesiana, que pautaria o funcionamento do próximo SMFI, o sistema de Bretton Woods.

A série de tensões liberais vivenciadas desde o final do século XIX culminam na criação de Bretton Woods, impondo um controle social ao mercado. Um dos pontos mais importantes do acordo, além das taxas fixas de câmbio entre as principais moedas e a garantia de conversibilidade do dólar em ouro, era justamente o controle das contas de capital pelos governos nacionais (TORRES, 2014: 434). O novo modelo de regulação foi pautado pela segmentação e regionalização dos mercados, onde os conglomerados financeiros seriam divididos em instituições menores, e sua atuação seria limitada a determinado espaço geográfico. O objetivo dessas medidas era ter um controle maior sobre os mercados financeiros e evitar bolhas especulativas, demonstrando que a crise de 1929 foi uma lição importante e muito custosa em termos sociais e econômicos.

3. UM OLHAR PARA 2008

O SMFI passou por transformações vitais com a queda do sistema de Bretton Woods e a adoção do padrão dólar flexível a partir da década de 1970, cujas principais consequências como a liberalização comercial, o papel fundamental do dólar como principal moeda de reserva de valor do mundo, taxas de câmbio e juros flutuantes e principalmente a liberalização, as inovações e a desregulamentação financeira contribuíram para tornar os mercados muito mais integrados e suscetíveis a crises e instabilidades (TORRES, 2014).

Durante o funcionamento de Bretton Woods foram travados diversos debates econômicos com o surgimento de novas teorias pela agenda de reformas neoliberais, que interpretavam o keynesianismo como ultrapassado (PRADO, 2012: 27). Os instrumentos macroeconômicos de gestão da economia e de regulação financeira passaram a ser vistos como limitadores e pouco relevantes, já que a crise de 1929 estava há muito tempo superada.

Além disso, havia um interesse dos EUA em garantir a mobilidade do capital, uma vez que poderia ser utilizado como ferramenta para obrigar os demais países a absorver os recorrentes déficits da conta corrente norte-americana⁶⁵⁶. A proeminência do dólar, das instituições e mercados financeiros norte-americanos na economia mundial colocava os EUA em uma posição de privilégio exorbitante para realizar, unilateralmente, o fim da paridade com o ouro e a desregulamentação financeira, permitindo aos EUA manter sua autonomia política, ao mesmo tempo em que não restava alternativa aos outros países, a essa altura já com grandes reservas em dólar e com a necessidade de manter a competitividade de seus mercados financeiros nacionais.

Em um sistema de câmbio flutuante sem a mediação de nenhum mecanismo internacional extramercado, a pressão dos capitais privados para a valorização de suas moedas levaria os governos estrangeiros a serem obrigados a ajustar suas economias. Esse processo seria tão mais eficaz quanto menor fossem as restrições nacionais ou multilaterais à mobilidade dos capitais. Assim, o fim dos controles de capitais ao lado do domínio da intermediação internacional pelas instituições privadas foram, desde o início, elementos centrais no projeto americano de remontagem da ordem internacional pós-Bretton Woods. (TORRES, 2014: 436)

Segundo Torres (2014: 446-448), a globalização e liberalização financeira que marcaram o novo SMFI se desenvolveram a partir de quatro vertentes complementares que ajudam a entender a profundidade e amplitude que a crise de 2008 alcançou. A primeira delas foi o reestabelecimento do livre movimento de capitais entre países sem controle governamental. A segunda foi a desintermediação bancária, abrindo espaço para uso de instrumentos de financiamento direto, o que também impulsionou o surgimento de diversas

⁶⁵⁶ Que pressionava a paridade com o ouro durante Bretton Woods, restringindo a política monetária e fiscal norte-americana, atuando de maneira similar à libra durante o padrão-ouro.

instituições financeiras e conglomerados e a crescente securitização⁶⁵⁷ de créditos por parte dos bancos para se manter competitivos no mercado de títulos privados frente à ampliação de atividades financeiras não bancárias.

A terceira era a externalização do risco, já que a flexibilização dos mercados de câmbio e juros em conjunto com a securitização estimularam o desenvolvimento de instrumentos como os derivativos, que permitem a mercantilização e redistribuição de risco entre diferentes investidores, atuando como uma espécie de “seguro” de portfólio e, em última instância, contribuindo para a disseminação dos riscos em escala sistêmica. Por fim, a quarta vertente é a elevada alavancagem do setor financeiro, no qual o capital necessário para adquirir diversos contratos de derivativos é muito menor do que o custo de aquisição do ativo, e no aumento da relação entre ativos e capital próprio não somente pelas instituições financeiras mas também pelos bancos, fazendo com que perdas de ativo total tenham efeitos desproporcionais na sua solvência.

Torres (2014) pontua ainda que a política governamental foi essencial para o desenvolvimento desse cenário, através de garantias jurídicas e tratamento regulatório preferencial a determinados instrumentos⁶⁵⁸, enquanto outros não estariam sujeitos à supervisão regulatória e assim assumiriam grande flexibilidade operacional e administrativa. Ademais, os grandes bancos tomaram liderança desse processo, garantindo uma posição central nesse sistema e influenciando normas regulatórias para facilitar os seus negócios.

Um estudo preparado pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998 (EICHENGREEN; MUSSA, 1998a) já apontava que, embora a livre mobilidade dos fluxos de capital apresente diversos benefícios – diversificação de portfólio, comércio intertemporal, divisão de riscos e maiores taxas de retorno -, políticas de contenção dessa volatilidade e estratégias macroeconômicas são essenciais para manter a estabilidade financeira. Já havia um debate quanto à

⁶⁵⁷ A securitização é o processo de conversão de ativos financeiros ou não financeiros em um título negociável no mercado de capitais. Os fluxos de caixa gerados pelo ativo base devem pagar o principal, remunerar os encargos do título e as despesas de comercialização, ou seja, a obrigação de pagamento dos ativos-base são a garantia das *securities*. A securitização substitui o crédito bancário por financiamento através do mercado de capitais, portanto, essa operação converte dívida em investimento. (PRADO, 2012: 29)

⁶⁵⁸ Por exemplo, os bancos poderiam ampliar sua alavancagem caso “diminuissem” o risco de suas operações com o uso de derivativos.

capacidade dos mercados financeiros liberalizados de alocar eficientemente os recursos sem distorcer os benefícios diretamente aos seus participantes em detrimento do bem-estar geral.

Segundo esse estudo, o crescimento de instrumentos derivativos e de securitização de maneira geral são os principais incentivadores à tomada de risco pelos investidores, e as tecnologias de informação e comunicação dinamizam o mercado, tornando-o mais difícil de controlar e deixando-o mais propenso a ações inesperadas de investidores e a crises. A solução apontada para prevenir grandes instabilidades é adotar políticas voltadas para regulação prudencial, com contabilidade, auditoria e supervisão das autoridades. O estudo recomenda ainda que os riscos sejam imputados diretamente aos investidores, diminuindo a atuação de bancos e intermediários agindo como “seguradoras”, e destacam que embora a atuação de governos e bancos centrais como emprestadores-de-última-instância ajudem a prevenir crises, também fomentam uma cultura de garantias implícitas que prejudica a estabilidade.

É dessa forma que o projeto neoliberal molda a arquitetura do novo ordenamento econômico e político internacional. Projeto esse que é sustentado por décadas de crises e instabilidades localizadas na periferia do sistema, até que suas contradições intrínsecas levam novamente à instauração de uma grande crise econômica-financeira em seu seio, desestabilizando completamente toda a economia mundial, e restaurando o debate sobre a importância do Estado para a gestão econômica.

A crise de 2008 se traduz, portanto, no ponto culminante de uma série de políticas liberais implementadas nas últimas décadas, que seguem a lógica do mercado autorregulado deixado sem supervisão, com o aval estatal. Ela se origina com o crescimento do setor imobiliário *subprime* na acumulação de empréstimos hipotecários com elevado risco de crédito, oferecido a pessoas em situação social vulnerável, geralmente sem renda, sem emprego e sem patrimônio. Esses contratos eram operações de financiamento de longo prazo, elaborados de forma a fornecer um período inicial, de aproximadamente dois ou três anos, de taxas muito baixas de pagamento das hipotecas, acessíveis a essas famílias (TORRES; BORÇA, 2008: 138). A partir de uma data estipulada, essa taxa teria um acréscimo bastante significativo.

Os riscos de inadimplência desse tipo de contrato não ficavam mais a cargo dos bancos: eram repassados e mercantilizados através da emissão de títulos, os chamados derivativos, que por sua vez eram organizados em carteiras com diferentes prioridades de pagamento e diferentes qualidades de risco e remuneração (PRADO, 2012: 32). Dessa forma, os bancos não precisavam atuar com cautela, já que os riscos dessas operações eram colateralizados a terceiros, cujos empreendimentos nesse tipo de mercado funcionavam como uma espécie de aposta.

O *pool* de ativos financeiros reunia hipotecas de diferentes regiões e a prioridade do pagamento era determinada em cascata (sendo que prioridade significa um maior *rating*). A forma como essas operações eram estruturadas fazia com que a maior parte desses títulos recebesse elevada classificação das Agências de Risco. O modelo pressupunha que a probabilidade de uma elevada inadimplência no conjunto do país, acompanhada de uma queda do preço dos colaterais, também, no conjunto do país, era remota. (PRADO, 2012: 32).

Impulsionado por essa alta nos negócios, o setor imobiliário cresce continuamente desde a década de 1990. Similarmente ao processo especulativo de 1929, enquanto havia amplas condições de crédito disponíveis e pouca supervisão, cria-se uma verdadeira bolha. As pessoas com pouca condição socioeconômica conseguem moradias muito acima de seu padrão de vida, e o setor financeiro lucra inconsequentemente com esse tipo de negócio. O princípio americano do *walk away* estabelece juridicamente que as pessoas que não tenham mais condições de pagar possam quitar seu débito entregando o imóvel, sem penalidades adicionais. Por conseguinte, uma vez passado o período das baixas taxas iniciais, as famílias saíam dos imóveis, entrando em um novo contrato em um imóvel diferente e assim sucessivamente, e gerando cada vez mais derivativos. O governo americano aumenta gradativamente a taxa de juros a partir de 2005, no intuito de reverter o *boom* nos preços dos imóveis residenciais e no processo de especulação.

O resultado dessa repetição e da política de contração é a falência de múltiplas instituições financeiras. A princípio acreditou-se que o impacto ficaria limitado ao mercado imobiliário, que entraria em um processo de autoajuste—seguindo a máxima do mercado autorregulado. No entanto, devido às características do novo SMFI discutidas anteriormente, a crise passa a ter efeitos

sistêmicos, congelando as operações financeiras e a liquidez do mercado, em um verdadeiro efeito cascata que permeou diversos setores da economia em diferentes países e gerou pânico no mercado global.

A crise dos *subprimes* explicitou que as autoridades monetárias em geral — e o Fed em particular — não haviam percebido o alcance que as transformações impostas pela globalização financeira tinham tido sobre seus grandes bancos. Em particular, não tinham se apercebido como as novas formas de securitização adotadas — inclusive a venda de ativos a empresas de propósito específico — haviam tornados opacos não só os produtos financeiros vendidos, mas também os balanços dos próprios bancos que eram objeto de avaliação periódica pelas autoridades regulatórias. (TORRES, 2014:442)

A queda no valor dos ativos imobiliários gera um processo deflacionário e de profunda desconfiança no setor financeiro e bancário, que de forma similar a 1929 resulta em uma corrida para liquidez. Essa fuga prejudica severamente o investimento, o consumo e a atividade, afetando também o lado real da economia. Os clientes passam a temer a perda de depósitos, e os bancos restringem suas linhas de crédito, dificultando assim a obtenção de financiamento por pessoas e empresas. Instaura-se um verdadeiro “curto-circuito” no fluxo da economia, e a restrição de crédito leva a uma profunda recessão na economia mundial.

A política norte-americana teve um papel crucial para a economia mundial, sendo a atuação do *Federal Reserve System* (FED) e do Tesouro Americano essenciais na administração da crise. O FED atuou ativamente como um prestador-de-última-instância, injetando liquidez e gerando uma abundância de dólares no mercado mundial (TORRES, 2014).

Com objetivo de evitar a iminente falência do banco de investimento Bear Stern, o FED estendeu linhas de crédito e garantiu as condições de liquidez de todo o mercado financeiro norte-americano. Estabeleceu assim uma importante mudança regulatória no sistema financeiro ao resgatar uma instituição fora de sua jurisdição, indicando a necessidade de uma ampla intervenção do governo para evitar o agravamento da crise (TORRES; BORÇA, 2008). A leve recuperação econômica nesse período pareceu apontar que o pior da crise já havia passado, mas a decisão do governo americano de não prover ajuda ao Lehman Brothers e sua consequente falência colocou a economia em

uma vertiginosa espiral descendente, elevando a desconfiança de solvência do sistema bancário norte-americano.

A partir desse momento, o governo norte-americano passaria a ter uma atuação mais assertiva na estabilização da economia mundial. Fazendo acordos bilaterais, o FED estabeleceu linhas de *swap*⁶⁵⁹ para países sistemicamente importantes, no intuito de ajudar as autoridades nacionais a fornecer liquidez de maneira mais rápida e atrativa do que o FMI a empresas e mercados que ficariam estrangulados com a falta de dólares⁶⁶⁰ (HELLEINER, 2014: 39-40). Muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento foram auxiliados dessa maneira, como Brasil, México, Singapura, Coréia do Sul, Japão, Inglaterra, Austrália, Canadá, Suécia, Suíça, Nova Zelândia, Noruega, Dinamarca, assim como a União Européia.

Segundo Helleiner (2014) a política de *swaps* do governo norte-americano foi a principal iniciativa que permitiu sustentar a liquidez do sistema internacional. Ele ressalta ainda que os EUA assumem o gerenciamento pelas crises internacionais devido à vulnerabilidade das instituições financeiras e mercados norte-americanos e do dólar à instabilidade internacional, dado seu papel central no SMFI e a perda de poder geoeconômico que isso acarretaria. Nesse sentido, Helleiner considera que a governança financeira global foi antes marcada pela continuidade do *status quo* do que pela mudança.

The fact that the United States acted as a key international lender-of-lastresort in the crisis signaled a continuity in global financial governance rather than change. (...) The financial dimensions of the successful cooperative management of the crisis thus had much more to do with this ongoing US ability and willingness to act as international-lender-of-last-resort than with the establishment of the new G20 leaders' forum. (HELLEINER, 2014, P.8)

A política nacional dos EUA, enquanto epicentro da economia e consequentemente da crise mundial, teve reflexos cruciais também no resto do mundo. Reerguer a economia norte-americana significava, portanto, garantir o

⁶⁵⁹ Que permitiam aos bancos centrais venderem suas moedas nacionais ao FED em troca de dólares, com a promessa de comprar a moeda de volta, acrescidos os juros, na mesma taxa de câmbio em uma acordada data futura.

⁶⁶⁰ Oferecer liquidez na moeda nacional provocaria uma depreciação da mesma, uma vez que os fundos teriam que ser trocados por dólares para serem úteis.

funcionamento do sistema. Dentre as medidas tomadas a nível nacional, Obama atuou rapidamente desde o início de seu mandato para estimular a economia norte-americana e reverter a situação de recessão do país, adotando diversas estratégias anticíclicas. Dentre elas, deu continuidade à intervenção patrimonial em instituições financeiras e não-financeiras através da compra de ativos ilíquidos dessas instituições pelo Tesouro e o FED, e às operações de crédito iniciadas no governo anterior, assim como promoveu uma política monetária expansionista que baixou significativamente a taxa de juros na tentativa de dinamizar o mercado de crédito e a atividade econômica (PINTO, 2011).

Dessa forma, observa-se que as principais estratégias econômicas adotadas pelos EUA estiveram centradas na tentativa de reaquecer a economia, intervindo ativamente através de políticas fiscais e monetárias expansionistas, injetando liquidez no sistema financeiro, resgatando bancos e instituições financeiras, e, no limite, estatizando empresas. Essas medidas, além de estabilizarem a economia mundial, também serviriam de exemplo na administração da crise nos demais países, contribuindo para que a crise fosse estabilizada de maneira rápida e eficiente. Dessa forma, a recuperação econômica ocorre em um período muito menor do que o verificado em 1929.

A falha dos governos de fornecer essa supervisão adequada para impedir a crise gerou grande insatisfação, aumentando as pressões para uma maior regulação financeira, uma vez que foi justamente a política de desregulamentação adotada para proteger os lucros do setor financeiro que permitiu o constante aumento da tomada de riscos através das inovações financeiras. Imputar responsabilidade de internalizar os custos econômicos e sociais do risco de crise sistêmica às instituições financeiras e agentes de mercado e retirar esse fardo dos pagadores de impostos e governos passou a ser uma reivindicação recorrente.

A necessidade de uma reforma nos dispositivos de regulamentação financeira passaria a estar em pauta nos principais fóruns econômicos internacionais, uma prática sem precedentes desde o sistema de Bretton Woods. A expectativa da comunidade internacional por mudança era alta, devido à perda de poder político e debilidade dos interesses financeiros privados, à falta de credibilidade da ideologia de *laissez-faire* das políticas neoliberais, e aos

desafios do centro de fazer valer os interesses privados frente à crise (HELLEINER, 2014: 96-99). Obama, em um discurso proferido na Casa Branca em 17 de julho de 2009, chega a afirmar que

It is an indisputable fact that one of the most significant contributors to our economic downturn was a unraveling of major financial institutions and the lack of adequate regulatory structures to prevent abuse and excess. (...)Where there were gaps in the rules, regulators lacked the authority to take action. Where there were overlaps, regulators lacked accountability for their inaction. An absence of oversight engendered systematic, and systemic, abuse. (...) So today, my administration is proposing a sweeping overhaul of the financial regulatory system, a transformation on a scale not seen since the reforms that followed the Great Depression. (OBAMA, 2009)

Na declaração dos líderes do G20 em Londres em abril de 2009 a intenção de desprender um amplo esforço internacional nessa questão já era latente, uma vez que as falhas no setor financeiro foram reconhecidas como a causa fundamental da crise econômica. Nessa declaração, o G20 estipula a criação do que seria depois chamado de quarto pilar da arquitetura econômica mundial, o *Financial Stability Board* (FSB), que juntamente com o FMI, o BM e a Organização Mundial do Comércio (OMC), ajudaria a fortalecer a governança da regulação financeira internacional.

Para mais, anunciaram ainda o Acordo de Basileia III, um conjunto de propostas dessa nova regulamentação financeira para reforçar a confiabilidade e estabilidade do SMFI, que visava reformar os acordos predecessores⁶⁶¹. Esse acordo incluía um aumento na quantidade e qualidade de capital requerido para os bancos, além de incluir regras sobre liquidez para ajudar a proteger os bancos em tempos de instabilidade no mercado.

Nesse sentido, o novo arcabouço regulatório estaria organizado em quatro pilares. O primeiro seria focado no aprofundamento da cooperação financeira, atributo essencial à coordenação regulatória em um mercado globalmente integrado. O segundo, a manutenção de regras alicerçadas sobre requerimentos mínimos de capital a serem mantidos como 'colchões' de capital, baseados na avaliação de riscos das posições bancárias via mercado, com elevação da qualidade e quantidade de capital e criação de "colchões" anticíclicos. Terceiro, a aceitação da importância da regulação macroprudencial como

⁶⁶¹ Basileia I e II, feitos no ambiente de globalização financeira dos anos 1980 e 1990 frente à crise da dívida externa latino-americana, que estabelecia uma relação mínima entre capital e ativos que passaria a ser exigida de todos os bancos de porte internacional, assim como instrumentos para calcular o valor dos créditos dos bancos frente ao risco de suas aplicações.

necessária para complementar os mecanismos microprudenciais baseados na segurança individual das instituições. Quarto, a imposição de índices para limitar a alavancagem. (CARAMES, 2016, P. 151).

Apesar dessa ampla gama de medidas, muitas delas apresentavam defeitos que dificultavam suas finalidades. Segundo Helleiner (2014) o FSB não tinha poder formal de criar direitos e obrigações legais, e a regra de consenso de sua Plenária permitia aos países vetar qualquer iniciativa; Basileia III permitia aos bancos usar conceitos próprios para medir o risco de ativos e delegava às autoridades nacionais a discricção dos colchões anticíclicos; e os líderes do G20 não tiveram participação relevante na principal iniciativa responsável por sustentar a liquidez do sistema internacional – os *swaps* americanos - e foram incapazes de perseguir qualquer iniciativa para institucionalizar esse tipo de prática em situações de crise e instabilidade econômica.

Outro fator relevante para a dificuldade de seguir adiante com os projetos para uma reestruturação e maior regulamentação financeira internacional foi a recuperação dos grandes bancos e dos *lobbies* do sistema financeiro. Passado seu momento de vulnerabilidade, a resistência desses grupos que detém boa parte da riqueza – e, conseqüentemente, do poder - mundial volta a exercer grande influência política dentro desses espaços graças as suas relações íntimas com os reguladores, fazendo com que essas reformas estruturantes deixem de ser prioridade e garantido que o não haja repressão ao livre mercado. Dentre as possibilidades de governança financeira global futura, Helleiner (2014) aponta uma maior fragmentação e disputas de poder geradas pela insatisfação com a atual estrutura e suas tentativas de reformas.

Dessa forma, a crise de 2008 não engendrou a transformação mais profunda esperada pelos líderes e pela sociedade civil global. O que se observa no contexto geral é uma continuidade da lógica anterior, emendada com melhoras específicas realçadas devido à crise. (HELLEINER, 2014; CARAMES, 2016). Essa continuidade do *status quo* no cenário internacional, por sua vez, acirra os choques sociais e políticos ao redor do mundo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando a lente polanyiana, pode-se argumentar que as crises são momentos decisivos para evidenciar o mercado autorregulado enquanto utopia liberal, incapaz de existir na prática e de se sustentar enquanto instituição. Os processos de autoajuste desse mercado são muito custosos à organização política, social e econômica da sociedade, sem a qual o próprio mercado não é capaz de funcionar. Dessa forma, a principal contradição intrínseca do projeto liberal é que sua execução depende necessariamente de um Estado atuante que garanta as condições necessárias para o funcionamento do sistema, sem o qual todo o sistema é destruído. A dissociação entre a economia e o Estado não é possível, especialmente com o aprofundamento da globalização e da interdependência entre o Estado e o capital. O Estado tem o papel essencial de garantir a acumulação do capital.

Apesar de se inserirem em SMFI diferentes, os projetos liberais de ambos os sistemas pautados no livre movimento de capitais engendram duas crises econômicas internacionais, que acabam por minar o funcionamento desses mesmos projetos. Conforme demonstrado ao longo do artigo, o princípio ordenador dentro da lógica liberal é uma política de privatização dos lucros e de socialização dos riscos, aumentando não somente a desigualdade como a própria instabilidade do sistema.

Os efeitos sociais da crise 1929 são especialmente perversos, e lançam a economia mundial, já estagnada pela guerra, em uma década de falências, desemprego, aumento da desigualdade, precarização de direitos sociais e acirramento de disputas políticas. Para Polanyi (2000), a ruptura do padrão-ouro representa o momento de destruição completa das instituições que sustentaram a civilização liberal do século XIX. A crise se condensa no padrão ouro, mas é determinada pelos mercados autorregulados.

A Grande Depressão sinaliza ainda uma revolução mundial, ilustrada pelas múltiplas reformas e reestruturações na política e economia ao redor do mundo, principalmente no aprofundamento da crise social e política que impulsionou a ascensão do fascismo, do nazismo, do socialismo, e em última instância, das rivalidades políticas e econômicas que resultariam na II GM. Posteriormente, pode-se argumentar que justificaria também o desenvolvimento da era de ouro do Keynesianismo, expresso no Estado de bem-estar social nos

países capitalistas durante a Guerra Fria e no funcionamento de Bretton Woods. Assim sendo, engendra um processo de mudança política significativa na autorregulamentação dos mercados de todo o ordenamento internacional.

A crise de 2008 também tem efeitos parecidos, fazendo com que milhares de pessoas perdessem suas casas e o valor que investiram nelas, além de gerar uma grande onda de desemprego. Resgatar os bancos e repassar os custos à população com o aprofundamento de políticas de austeridade é antes uma decisão política do que uma necessidade econômica resultante da correlação de forças atual, de reafirmação do poder da classe capitalista para a manutenção de seus privilégios na apropriação dos lucros. Passa, dessa forma, bem longe da proposição liberal de que o capitalismo seria expansivo e inclusivo, gerando crescimento de toda a economia e conseqüentemente transformando os ganhos individuais em ganhos coletivos da sociedade. Em momentos de crise se evidencia a disparidade entre os setores da sociedade que mais sofrem com a desigualdade e com as cotradições do sistema capitalista.

Apesar disso, não produz uma mudança significativa no ordenamento liberal tal qual a evidenciada na crise anterior. O que se constata, pelo contrário, é a manutenção do *status quo* da economia internacional, principalmente com as políticas adotadas pelo governo para resgatar os bancos e instituições financeiras e assim manter sua posição privilegiada no sistema. Conseqüentemente, a resiliência econômica na recuperação do pós-crise gera um aprofundamento do processo de moinho satânico⁶⁶², reforçando políticas de austeridade e da mercantilização da vida que determinaram a ordem econômica mundial desde os anos 90.

As cotradições presentes nesses sistemas revelam a intensa importância da ação do Estado como gerenciador da economia para a prevenção de crises e instabilidades. Para o mercado autorregulado, cujo objetivo primordial é o lucro, não há distinção entre os meios pelos quais esse lucro será alcançado e suas conseqüências sistêmicas. Administrar essas conseqüências é, também, papel do Estado.

⁶⁶² Terminologia utilizada por Polanyi (2000) para descrever o processo de autodestruição do mercado autorregulado ao acabar com a substância humana da sociedade e, portanto, romper a organização social que nele se baseia, mercantilizando elementos fundamentais à vida como o trabalho, a terra e o dinheiro.

REFERÊNCIAS

CARAMES, L. Estruturas de poder, regulação financeira e crise: Economia Política Internacional da regulação financeira no pós-crise 2007/2008. 226f. Dissertação de Mestrado em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

EICHENGREEN, B; MUSSA, M. Capital account liberalization and the IMF. *Finance and Development*, v. 35, n. 4, p. 16, 1998a.

EICHENGREEN, B. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton University Press, 1998b.

EICHENGREEN, B; TEMIN, P. The gold standard and the great depression. *Contemporary European History*, v. 9, n. 2, p. 183-207, 2000.

EUA. OBAMA (2009 – 2016: Barack Obama). Remarks of the President on Regulatory Reform. Washington, DC, 17/06/2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-regulatory-reform>. Acesso em 3 de fev de 2019.

FIORI, J. Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: Fiori, J.L. (org), *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Editora Vozes, 1999.

G20. G20 Leaders' Statement: London Summit. 2 Abril de 2009. 2009a Disponível em: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/g20_leaders_declaration_london_2009.pdf Acesso em: 04 de fev de 2019

HELLEINER, E. *The status quo crisis: Global financial governance after the 2008 meltdown*. Oxford University Press, 2014.

JUNIOR, B; RODRIGUES, G; TORRES, E. *Analisando a crise do subprime*. 2008.

PINTO, E. A crise americana: dívida, desemprego e política. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 8, p. 7-26, 2011

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Edit. Campus, 2 edição, Rio de Janeiro, 2000.

PRADO, L. C. D. A Grande Depressão e a Grande Recessão: Uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA. *Revista Econômica*, v. 13, n. 2, 2012.

TORRES, E.; BORÇA JR, G. Analizando a crise do subprime. Revista do BNDES, v. 15, n. 30, p. 129-159, 2008.

TORRES, E. O Pânico de 2008 e a Longa Recessão: Onde estamos e para onde vamos? Revista Econômica, v. 13, n. 2, 2012.

TORRES, E. A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo. Revista de Economia Política, v. 34, n. 3, 2014.

Uma moeda, um Estado, um Sistema: o papel do Yuan para a definição do Poder Chinês pela Nova Rota da Seda

Sandra Cristine Silva Soares⁶⁶³

Resumo: Este artigo, tem como objetivo principal analisar o papel do Yuan como um recurso de poder decisivo para a definição estratégica de Internacionalização da China usado no mecanismo de Iniciativa Rota da Seda. A Iniciativa lançada, oficialmente pelo governo Chinês, em 2013, como parte do seu processo de Internacionalização, tem sido entendida como uma agente ativo e passivo de alterações geopolíticas, geoeconômicas e estratégicas no indefinido e atual Sistema Internacional. Entre outras coisas, a iniciativa tem fomentado debates sobre possíveis alterações na distribuição de poder, que em uma escala maior de análise, nos permitiria indagar em que medida esta Política poderia condicionar uma Nova Divisão Internacional do Trabalho no qual a China seria entendida como a Grande Superpotência? Neste sentido, os elementos político-comerciais, os investimentos em assuntos securitários e as políticas monetárias atuais, das quais o Yuan possui um papel fundamental, devem ser entendidas como parte importante de discussão que poderiam condicionar um novo cenário e permitir uma definição mais concisa sobre o poder do Estado Chinês frente às indefinições do Sistema Internacional.

Palavras Chaves: Yuan, China, Poder, Nova Rota da Seda

Abstract: This paper aims to analyze the role of the Yuan as a decisive power resource for the strategic definition of internationalization of China used in the mechanism of the Silk Road Initiative. The Initiative, officially launched by the Chinese government in 2013 as part of its internationalization process, has been understood as an active and passive agent of geopolitical, geoeconomic and

⁶⁶³ Mestranda- PPGEEI- UFRGS

strategic changes in the undefined and current International System. Among other things, the initiative has fostered debates on possible changes in the distribution of power, which on a larger scale of analysis would allow us to investigate to what extent this Policy could condition a New International Division of Labor in which China would be understood as the Great Superpower? In this sense, the political-trade elements, investment in securities and current monetary policies, of which the Yuan plays a fundamental role, should be understood as an important part of the discussion that could condition a new scenario and allow a more concise definition of the power of the Chinese State over the uncertainties of the International System.

Key Words: Renminbi, China, Power, New Silk Road

Considerações Iniciais

Desde que a Belt and Road Initiative foi oficialmente apresentada em 2013, uma série de analistas políticos e econômicos vem buscando explicar a importância do projeto em matéria de crescimento econômico e de posicionamento da China no Sistema Internacional. As análises, no entanto, comumente partem de duas perspectivas profundamente politizadas que dificultam uma clareza maior em relação ao assunto. Se por um lado as análises enxergam o caráter estratégico da China e apresentam as consequências securitárias para o Sistema, desenvolvendo uma espécie de “chinofobia”; de outro busca-se analisar a partir de um *Soft Power* Chinês⁶⁶⁴ (NYE, 2010), de que a Nova Rota da Seda trata-se meramente de uma iniciativa comercial que continua dando o respaldo à Política de Internacionalização *Going Global* do país trabalhada a partir da década de 1990, cujo discurso oficial do governo chinês é o de complementar e não o de competir com os projetos geopolíticos e econômicos já existentes.

E, assim, de apresentar um caráter neocooperativo no qual a participação de todos é amplamente bem vista. Isso significaria, conforme aponta Cunha et al. (2006) que o país estaria se percebendo como uma “civilização em busca de espaços de reprodução e afirmação em uma realidade

⁶⁶⁴ Soft Power neste caso seria o de desenvolver políticas brandas, seletivamente com o mundo (NYE, 2012).

internacional complexa, onde não parece ser possível qualquer estratégia de isolamento, tanto na esfera política, quanto na econômica”. Neste sentido, “a expansão das bases materiais da sociedade se tornaria fonte de acumulação de poder” e assuntos de economia e política cada vez inter-relacionados.

Seja por uma perspectiva ou por outra, ambas ainda apresentam um reducionismo conceitual quanto ao real potencial que a Belt and Road Initiative possui de afetar os mais diversos cenários nas Relações Internacionais. E a primeira característica disso, é a de entendê-la como uma iniciativa e não como uma estratégia de longo prazo, que construída com mais força pelo país a partir da década de 1980 durante as Quatro Modernizações do Governo Deng Xiaoping, no qual as Zonas Econômicas Especiais passaram a ser desenvolvidas, os investimentos externos diretos em matéria de portos foram intensificados e a abertura diplomática, principalmente com os países subdesenvolvidos ganharam um caráter mais sólido.

A segunda dificuldade está em caracterizar a Belt and Road Initiative na real condição de capacidade da China hoje no Sistema Internacional. Em verificar como a própria iniciativa pode ser um elo fundamental que faltava para que a China se auto reconhecesse e passasse a ser considerada como uma superpotência e não como um Estado emergente simplesmente. Isso se deve ao que alguns autores consideram como uma recriação do sistema sinocêntrico e que simbolizaria um divisor de águas na ascensão chinesa (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017). Desta forma, seria necessário analisar os reposicionamentos estratégicos políticos do país, principalmente, da década de 2000 em diante, a alteração do discurso militar, no qual os investimentos em tecnologia armada ganham um destaque cada vez maior e mesmo a percepção do papel do Renminbi, enquanto moeda promotora de flexibilidade no cenário internacional.

Em relação a este último ponto, a China estaria condicionando o Reminbi às questões do exercício Poder Monetário até então desconsideradas pelo país e, portanto, em buscar melhorar a disposição de sua moeda na hierarquia do Sistema Financeiro Internacional, reposicionando sua visão estratégica ao reconsiderar a relação entre poder e moeda (ANDREW, 2006; KIRSHINER, 1997; COHEN, 2015). É válido ressaltar que a construção do conceito de poder monetário foi feita a partir da observação do caso dos Estados Unidos, assim

como ainda está conectada ao papel do dólar como moeda hegemônica (KIRSHINER, 1997). Entretanto, o condicionamento comportamental da China no Sistema em relação ao Renminbi estaria ligado a uma maior clareza em relação aos recursos de poder que o país possui e que influenciarão na forma de desenvolver sua internacionalização nos próximos anos.

Dentro desta medida, o objeto deste artigo é o de verificar o Renminbi neste cenário e analisar como o mesmo pode ser usado como um recurso de poder pela China em matéria de Nova Rota da Seda? Partindo dessa questão a ser respondida, o trabalho mantém a perspectiva de que a moeda é um elemento de Poder (ANDREW, 2006; KIRSHINER, 1997) que vem sendo utilizada pela China com mais veemência nos últimos anos, inclusive como recurso diplomático (CUNHA ET AL, 2006) principalmente, em matéria de Nova Rota da Seda junto aos Estados Africanos e, portanto, é um elemento que poderia contribuir para ampliar a capacidade de influenciar do País no Sistema Internacional.

Isso por si só, justifica o artigo e permite entendê-lo como um artifício que buscou levantar, ainda que muito primariamente, para a necessidade de haver mais análises sobre a Nova Rota da Seda – uma temática ainda pouco explorada analiticamente no quesito estratégico de internacionalização da China. Principalmente, em se tratando de questões monetárias e no papel de relevância que o renminbi pode vir a desempenhar nos próximos anos como uma alternativa monetária ao dólar gerada pela flexibilidade após as crises internacionais e como um subproduto imparável da internacionalização e do sucesso econômico Chinês (COHEN, 2015). Como também para a auto percepção Chinesa em relação à soberania monetária que ainda não foi completamente explorado pelo Estado, diferentemente de seus processos de internacionalização por intensos programas de comércio internacional.

À fim de tornar o artigo viável, buscou-se definir alguns objetivos específicos que foram distribuídos em duas partes deste artigo, além das considerações iniciais e finais. Primeiro buscou-se fazer uma análise temporal e apresentar algumas abordagens conceituais sobre poder e poder monetário a fim de colocar em pauta a importância de um país possuí-lo no Sistema Internacional após 1990 e demonstrar aqui a relação entre o Estado, o poder e a moeda. Seguindo de uma apresentação sobre O Yuan (Renminbi) e sua

internacionalização e da possível utilização do mesmo nos últimos anos como recurso de poder que vem sendo usado junto aos países que integram a Nova Rota da Seda.

Concluiu-se o artigo tomando como perspectiva que sim, o Renminbi pode ser entendido como um recurso de poder, principalmente pelas características do período vivenciado pelas Relações Internacionais e é um recurso usado pela China nos últimos anos, período que coincide com o lançamento da Nova Rota da Seda. O que nos permitiria analisar ainda que superficialmente que há uma intenção maior por parte do país em realizar um trabalho conjunto de internacionalização monetária do Renminbi junto à política de internacionalização comercial (através da Iniciativa Rota da Seda), arcando os custos dessa internacionalização que constitui claramente características de poder de uma superpotência.

2. Questões Conceituais

A Iniciativa Rota da Seda e a complexidade dos elementos que a integram enquanto formas variadas de recursos de poder da China, fazem parte das características que emergiram no Sistema Internacional a partir da década de 1990. Um processo no qual as relações entre os Estados passam a ser incorporados por outras dinâmicas que não somente o militar na produção de um novo ambiente estratégico que permita aos Estados sobreviverem. Essa sobrevivência estando atrelada, inclusive, ao próprio conceito, importância e deliberações sobre o papel do Estado.

As transformações exigidas neste novo cenário preveem por um lado, o desgaste dos investimentos militares, pela necessidade de trabalhar a conjunção entre poder e cooperação (NYE, 2012) que tornou mister o estabelecimento de ações redirecionadoras de conteúdos estratégicos por parte dos Estados⁶⁶⁵. De outro, a abertura das agendas e a incorporação de outros temas ligados, principalmente, ao conteúdo econômico, de que a

⁶⁶⁵ É possível apontar que o Estados vivenciarem o dilema entre continuar investindo em armas e ser interpretado como uma ameaça no sistema (BUZAN e HANSEN, 2009) e de não investir e ser desconsiderado como agente de poder e com capacidades de competir (MERSHEIMER, 2007).

energia, a agricultura e as relações monetárias (KIRSHINER, 1997) fazem parte e são entendidos como bens públicos internacionais.

Esses temas ganham destaque como simbologia do processo de globalização que marca o Sistema Internacional, o que lhes confere o atributo de elementos indispensáveis ao capitalismo e até à manutenção da segurança internacional, podendo, inclusive, ser condicionante a novas estruturas e fatores centrais na solução da corrida por espaço e na forma como os atores passam a se articular dentro da divisão internacional do trabalho.

De uma forma ou de outra, o que ganha destaque no pós 1990, é o fato de este período colocar em debate o papel de outros agentes, além do Estado, e recursos variados de poder vinculados a concepção de sobrevivência dos mesmos. Uma vez entendendo que as Relações Internacionais são constituídas por relações assimétricas e hierárquicas com autonomias das vontades intimamente ligada aos princípios das necessidades, mas sempre amparadas na percepção sobre Poder. Porque é na concepção do poder que a “senhoriagem” se manifesta em contraponto à perspectiva da Soberania Legítima, inclusive monetária.

Uma das maiores dificuldades das Ciências Humanas Sociais é encontrar uma definição fiel ao conceito de poder (CASTRO, 2012). Muitas são as áreas e os analistas que buscam tanto dar conceito ao termo em si como deliberar as formas e os agentes para o seu exercício porque o poder mantém uma complexidade de relação entre desejo e interesse (FOUCAULT in Castro, 2012). Em grande medida, o conceito de poder e Estado sempre estiveram intimamente relacionados e às vezes até confundidos, porque, se identifica no Estado a capacidade de prover relações de poder de cunho social, político e jurídico, interno e internacional, como já tratou Weber (1967). Entender o conceito de Estado, portanto, está em entender a estrutura do mesmo, sua capacidade de sobreviver, seus dilemas internos e externos que influenciarão na forma de exercer a soberania através da política de poder, seja pelo dominium (econômico) e/ou pelo imperium (político) como aborda Bobbio (1993) ou ainda, na configuração do interesse nacional no Sistema como aponta o realismo de Morgenthau (2003).

E nas Relações Internacionais isso não é diferente. Para esta matéria,

o poder estaria ligado às questões estruturais⁶⁶⁶ (Estado) e conjunturais (guerra, problemas comerciais). Para Aron (2002) “poucos conceitos são empregados de modo tão habitual, e equivocados como os de poder”. Para ele, o poder seria a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais. Estaria ligada a capacidade que os Estados, enquanto atores, ao se relacionarem, teriam em exercer influência uns sobre os outros e na competição internacional de fazerem tudo para garantirem a sobrevivência no Sistema como ele foi ordenado. Seria uma contínua convergência entre quem ganha, quem perde e quem perdendo, perderia o quê? Após o fim da guerra fria, o conceito de poder e suas facetas sofreram um arrefecimento porque seu principal agente executor – o Estado – passou a ser continuamente contestado e permitiu a abertura das agendas.

A entrada de outros temas iniciado já na década de 1970, período inclusive de fundamentação para a Economia Política Internacional, colocou em destaque o papel que elementos como a moeda poderiam exercer para definir as relações de poder entre os Estados, mas sem com que isso não deixasse de permitir que este relacionamento também sofra a influência de agentes privados como definidores e reguladores internacionais. Por Poder, foi possível apreender sinteticamente que se trata da capacidade de influenciar maior que a de ser influenciado, de ter autonomia e de definir as regras e o comportamento em um sistema relacional.

Por poder monetário, também há uma série de análises que buscam explicar o papel da moeda como recurso (ativo e/ou passivo) de poder, ou como questionariam os economistas qual a utilidade de uma moeda? De uma maneira em geral os economistas abordam a moeda com base em três fundamentos: como meio de troca porque serve para facilitar o comércio, como reserva de valor porque os agentes podem manter a moeda para ser usada no futuro (ela precisa ser estável) e como unidade de conta a fim de fixar os preços aos

⁶⁶⁶ O termo estrutural exposto aqui foi para contextualizar relação interna e internacional e não para fazer referência necessariamente ao Conceito de Poder Estrutural (1970) da Susan Strange, em que ficam assentadas as questões das relações e hierarquia monetária. Para explica-lo o artigo demandaria bem mais estruturação e aprofundamento.

produtos.

E apesar de não constituir o Estado como o único agente capaz de criar moedas, em se tratado de internacionalização, é o Estado aquele agente que possui a capacidade de exercer as três funções da moeda e ainda condicioná-la em um nível hierárquico com base nas relações econômicas de poder que sua moeda exerça ativa ou passivamente. Porque, ainda em termos de internacionalização, é importante lembrar que nem todas as moedas podem ser internacionalizadas como aponta o economista Francis Gavin⁶⁶⁷ (2004) e neste aspecto se nem toda moeda pode ser internacionalizada, o poder monetário de um Estado seria comprometido. Para Cohen (2015)⁶⁶⁸, haveria uma íntima relação entre o poder monetário de um Estado e capacidade de internacionalização de sua moeda. Quanto maior for o grau de internacionalização da mesma, maior seria a capacidade de aplicar poder. Em maior grau Benjamin Cohen busca discutir em separado a concepção de moeda, poder e Estado, para só depois aplicar a percepção sobre Poder Monetário.

Parte-se de uma percepção de independência monetária maior por parte de um Estado que poderia estar relacionado à perspectiva de Soberania, força e capacidade de influenciar na manutenção de seu próprio status quo, ainda que o ambiente em que este poder monetário esteja sendo aplicado seja intensas trocas internacionais. Neste sentido o poder monetário poderia ser entendido como um componente importante para definir as intenções políticas dos Estados e, portanto, seu papel desempenhado no Sistema (KIRSHINER, 1997). Aqui seria a retroalimentação entre a busca por manter, ampliar ou ter poder à própria busca pelas questões econômicas.

O poder monetário teria, portanto, por natureza, o desejo que um Estado tem de manipular o comportamento de outros Estados a partir das

⁶⁶⁷ Neste caso, tomando como referência a abordagem do artigo – tratar a internacionalização do renminbi e entende-lo como recurso de poder pela China que vai definir cenários público e privado–, a concepção do autor Cohen (2015) não se aplicaria, porque para ele somente o dólar teria a capacidade de exercer tal influência. Por outro lado, se para o autor a moeda é definida pelo tamanho da economia trabalhada por ela, seria possível apontar que o Renminbi poderia apresentar as características geopolíticas e econômicas nos próximos anos como uma alternativa ao dólar? Uma vez que em matéria de Nova Rota da Seda, ele apresentaria todas as características exigidas.

⁶⁶⁸ Parte desse argumento também é encontrado em Marques, 2016.

relações monetárias internacionais para garantir a própria Segurança e a vontade nacional. Ou ainda o poder monetário sendo entendido como uma forma de exercer a Diplomacia Monetária que poderia ser aplicada, segundo o autor, a partir de três naturezas (pela manipulação, dependência e/ou Ruptura Sistêmica Monetária)⁶⁶⁹ que em maior grau deixa claro como o papel do Estado afeta ambientes micro e macro políticos. Tudo dependeria do grau de internacionalização deste ator e da disposição do mesmo para utilizar as relações monetárias que garantirão seu Poder Estatal. Ou seja, seria entender a viabilidade do poder monetário a partir do entendimento de que existem instrumentos coercitivos⁶⁷⁰ de Diplomacia Monetária.

Por Poder Monetário, entender-se-ia ainda como um relacionamento entre poder e moeda como aponta David Andrews (2006) adota uma posição centrada no Estado e na ideia de que o relacionamento de um Estado muda de acordo com o ambiente em que ele opera. Isso vai depender do nível de autonomia monetária de que dispõe para comportar-se no Sistema e na capacidade de exercer domínio. A moeda adquiriria sua importância a partir do seu valor e o Estado e teria condições de exercer seu poder social internacional a partir de uma manipulação consciente em influenciar as políticas monetárias de outros Estados. De uma forma ou de outra, a ideia aqui é demonstrar o papel da moeda enquanto recurso de poder e tentar a partir disso considerar o papel que o Renminbi pode exercer em termos de agregar valor à capacidade de influenciar China.

⁶⁶⁹ A concepção do autor poderia ser relacionada ao conceito de Poder trabalhado por Aron. Este autor desenvolveu a percepção de modalidade de estratégia diplomática para a guerra pautada em: persuasão, dissuasão e subversão.

⁶⁷⁰ Em Strange (1998), a noção de poder seria aplicada de forma relacional e de forma estrutural. A primeira deriva da noção tradicional de forçar o outro a realizar algo contra sua vontade, enquanto que a segunda consiste no “poder de moldar e determinar a estrutura da economia política global dentro de outros Estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e (não menos importante) a forma como seus cientistas e outros profissionais têm de operar” (in MARQUES, 2016).

3. O Yuan (Renminbi) e a Nova Rota da Seda

Como mecanismo de internacionalização da China, o Renminbi nunca ocupou um papel de destaque. Nem em termos de prioridade na Política Econômica do país, ou ainda, como uma reserva de valor importante e moeda de pagamento internacional (CANALS, 2013; STANLEY, 2011) para além de suas fronteiras. Essa característica atípica para um país da dimensão geográfica, de mercado e de potencial de poder, que desde a década de 1990 tem mantido um intenso programa de internacionalização com a política Going Global, se deveu ao que Cunha et al (2006) chamou de “Diplomacia do Yuan fraco” a fim de buscar “a gestão da moeda nacional (e de seu valor externo) vinculado estreitamente ao objetivo da preservação do crescimento e da estabilidade econômica e política, interna e externa”. Esse crescimento estaria garantido em uma taxa de câmbio depreciada a fim de garantir os extensos programas de comércio internacional e propostas políticas de longo prazo.

As necessidades do país criadas ou naturalmente absorvidas de sua participação de Poder no Sistema Internacional, exigiria, no entanto, uma redefinição estratégica do papel do Renminbi enquanto recurso expressivo de sua internacionalização. Segundo Cohen, o Renminbi pode ser o único a desafiar o dólar junto à pirâmide cambial (2015). Até então o dólar é a única moeda capaz de cumprir os compromissos internacionais e as finanças globais porque ainda é a única que mantém a conversibilidade, apenas, em relação ao ouro (GAVIN, 2004). Isto permite analisar a capacidade hegemônica dos Estados Unidos após o fim de Bretton Woods.

Como aponta Canals (2013) e que já foi traçado ao longo desta análise, para satisfazer o uso e as funções da moeda em termos público e privado: uma moeda que pretenda ser “internacional” ou, por extensão, o país candidato a se internacionalizar, sua moeda deve cumprir com os seguintes requisitos: relevância econômica e integração na economia global; confiança por parte de residentes e não residentes no valor da moeda; e, por último, abertura, desenvolvimento e profundidade do mercado doméstico financeiro e de capitais. Neste sentido, em termos de integração à economia, a Nova Rota da Seda de que se vale a China para demarcar precisamente sua atuação, pode consolidar a participação do Renminbi; como um recurso de confiança ainda é um desafio

conseguir uma taxa de câmbio equilibrada que permita além do crescimento econômico, via comércio internacional uma moeda como reserva de valor, ao menos junto aos seus parceiros; e como a abertura da economia plena, também há uma representação ambígua de força internacional.

A internacionalização do Renminbi também encontra como desafio a relação que mantém com o dólar e suas reservas internacionais desta moeda, porque ao mesmo tempo em que poderia buscar um afastamento e gerar flexibilização em momentos de crise internacionais, tem os Estados Unidos como um dos principais parceiros comerciais e poderia manter o fluxo de crescimento em uma estrutura que não pronta de Sistema Financeiro Internacional (in POSE, 2015). Em todo caso, a internacionalização do Renminbi é um fato e vem sendo trabalhada extensivamente a fim de promover uma maior competitividade do país e capacidade distributiva de poder. O questionamento que permanece é se há, de fato, o interesse por parte do país o interesse em exercer nos próximos anos todas as formas de utilização de uma moeda internacional?

Desde que a Nova Rota da Seda foi lançada em 2013, a internacionalização do Renminbi ganhou fôlego, principalemnet com a Rota Marítima de que fazem parte os Estados Africanos. A região que já mantém com Estado Chinês um alto grau de relacionamento vem intensificando o índice de relações interbancárias ao longo de 10 anos (2008-2017) para um número de 20 para 186, ou seja, um crescimento de 930% como aponta Phillip Painano – Chefe Regional de Transações do Banco Standard Chartered para África e Oriente Médio. Ainda em relação à internacionalização do Renminbi em relação ao continente africano é possível encontrar um crescimento também no número de acordos via Swap e compromissos de longo prazo em construção energética e civil que vão gerar demanda para a moeda.

No curto prazo, o Renminbi ainda está iniciando o processo de internacionalização, a demanda pela moeda em reservas internacionais ainda é baixa, mas o compromisso do Estado em internacionalizá-la, já permite identificar a utilização da mesma como um Recurso de Poder e, portanto, como uma forma de Poder Monetário. A tendência é que o processo de Internacionalização Política-Comercial da Iniciativa Rota da Seda vem a ser desdobrada junto ao programa de internacionalização da moeda, a fim de

estabelecer uma inserção de longo prazo, gradual e pautada em uma imagem cooperativa de poder enquanto potência emergente ao nível hierárquico de superpotência.

Considerações Finais

A Nova Rota da Seda é uma construção estratégica da China e não uma iniciativa meramente comercial e política do século XXI. É a construção nacional do país que vem sendo desenvolvida desde a década de 1950 e mais precisamente desde a década de 1980. A Nova Rota da Seda é uma ferramenta geopolítica que contribui em maior grau para consolidar a presença da China nos fóruns de decisão internacional e permitir possíveis redistribuições de capacidade no Sistema.

Desta forma, a utilização de recursos de poder como a Renminbi pode ser viável e vem sendo explorado nos últimos 5 anos mais intensivamente. Seguindo-se, portanto, a perspectiva de que a moeda pode sim, ser entendida como um recurso de poder e que pode, deve e será utilizado pela China como fonte de Poder Monetário, uma vez que esta já entendeu a manutenção relacional com a internacionalização dos Estados como já foi parcialmente trabalhado dentro do artigo.

A Nova Rota da Seda, principalmente, a marítima (que afeta mais diretamente os países africanos) deixa mais claro o posicionamento da China em relação ao seu potencial de ação para os próximos anos com a utilização do Renminbi como recurso de poder e os investimentos em Swaps, Zonas Econômicas Especiais, criação e investimentos externos diretos em portos geográfico e estrategicamente posicionados com a utilização do renminbi como fonte de cooperação financeira constitui uma característica deste movimento. Portanto, a relação entre poder e moeda neste caso é mais intensamente desenvolvida, com tendência a crescer, apesar de ainda significar um número baixo de pagamentos realizados pelos países africanos com a utilização do renminbi como moeda.

O que fica para continuar a ser perseguido como elemento de estudos para dar continuidade ao que foi iniciado neste artigo, é entender aprimorar os conhecimentos sobre o Poder Monetários e suas variáveis e estudar em que medida a utilização maior do Renminbi por parte China em seu relacionamento

com os países subdesenvolvidos da Rota da Seda (principalmente os Afrianos) pode ser para China um dos maiores recursos de poder a ser explorado, assim como fizeram os Estados Unidos em relação ao dólar, como fator de Soberania Econômica Internacional? E para os países subdesenvolvidos, como o renminbi pode ser uma alternativa viável econômica e politicamente?

Referências Bibliográficas

ANDREWS, David. International Monetary Power. Cornell University Press. 2006. Cap. 7,8

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: FUNAG, Cap. 2

BOBBIO, N. et al. Dicionário de política. Brasília - DF: Editora da Universidade de Brasília, 1995.

CAI, Peter. Understanding China's Belt and Road Initiative. Lowy Institute for International Policy, 2017

CANALS, Claudia. La internacionalización del renminbi: un largo camino por recorrer. La Caixa, 2013. Disponível em www.lacaixa.es/estudios, acessado em 15 de Janeiro de 2019.

CASTRO, Thales. Teoria de Teoria das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. Cap. 1, 2 e 3

CHINA GOING GLOBAL. Between ambition and Capacity. China Policy: Beijing, 2017. Disponível em <https://policycn.com/wp-content/uploads/2017/05/2017-Chinas-going-global-strategy.pdf>, acessado em 30 de maio de 2018.

COHEN, Benjamin J. Currency Power: Understanding Monetary Rivalry. Princeton: Princeton University Press, 2015. Cap. 5 e 9

CUNHA André M.; BIANCARELI, André M.; BICHARA, Julimar da S.; PRATES,

Daniela M. A Diplomacia do Yuan: uma análise da estratégia de internacionalização financeira da China. VII Reunión de Economía Mundial, Alicante 2006.

EKMAN, A.; NICOLAS, F.; SEMAN, J.; DESARNAUD, G.; KASTOUEVA-JEAN, T.;

BAHCEICK, S.O.; and NALLET, C. T. 2017. Three Years of China's New Silk Roads: from words to (re)action? Études de l'Itri. February.

Gavin, Francis J. Gold, Dollars, and Power - The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004.

GHIASY, Richard; ZHOU, Jioyi. The Silk Road Economic Belt: Considering Security Implications and EU-China Cooperation Prospects. SIPRI, 2017. Disponível em <https://www.sipri.org/yearbook/2017>, acessado em 10 de setembro de 2018.

Helleiner, Eric and Kirshner, Jonathan (2009) The Future of the Dollar. Cornell University Press, 2009. Cap. 1 e 8

Kirshner, Jonathan. Currencies and Coercion. Princeton University Press, 1997. Cap. 1,2,7

KISSINGER, Henri. Sobre a China.; tradução Cássio de Arantes Leite. – 1º ed.– Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

FIORI, José Luís. O Poder global e a nova geopolítica das nações. Disponível em: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/CyE2/06opo.pdf, Acesso em 26 de Fevereiro de 2017

KEOHANE, Robert O. After hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy. Princeton, Princeton University Press, 1984. Cap. 3 e cap. 4

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira et al. A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2011

LI, Mingjiang. Soft Power: China's emerging strategy in international politics. United Kingdom: Lexington Books, 2009.

MARQUES, Pedro Romero. Poder monetário internacional: uma tentativa de construção conceitual em Economia Política Internacional. Revista Conjuntura Internacional: Belo Horizonte, 2016. v.13, n.3, p.163 – 178.

MEARSHEIMER, J. J. A Tragédia da Política das Grandes Potências. 7º Ed. Lisboa: Gradiva, 2007.

NYE, Joseph S. Jr. O Futuro do Poder/ Joseph S. Nye Jr. São Paulo: Benvirá, 2012.

PANAINO, Philipe. Could Africa's long-term trading currency be the renminbi? Disponível em 20 de Novembro <https://www.sc.com/en/trade-beyond-borders/could-africas-long-term-trading-currency-be-the-renminbi/>, acessado em 20 de Dezembro de 2018., acessado em 15 de Dezembro de 2018.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. Revista Estudos internacionais: Belo Horizonte, 2017. v.4 n.3,

p.25 – 44

POSE, Miko Levis Gonçalves. A Internacionalização do Renminbi e suas consequências para o Sistema Financeiro Internacional. UFRGS: Porto Alegre, 2015.

ROSS, Jason. Extending the New Silk Road to West Asia and Africa, 2018. Última modificação 25 de Junho. <http://newparadigm.schillerinstitute.com/extending-new-silk-road-west-asia-africa/>.

STANLEY, Leonardo E. El proceso de internacionalización del RMB y el nuevo protagonismo del sistema financiero chino. Disponível em <http://www.cedes.org/publicaciones/documentos/economia/2013/10679.pdf>

Tavares, Maria da Conceição e José Luís Fiori (orgs.) Poder e Dinheiro – Uma Economia Política da Globalização. 3ª Edição. Petrópolis, Vozes, 1997.

WEBER, Marx. Ciência e Política: Duas Vocações. São Paulo: Cutrix, 1967.

Dívida, expropriação e a perda da liberdade: Uma análise histórica das continuidades pré-capitalistas da financeirização

Daniel Ribera Vainfas – doutorando pelo PPGE – IE UFRJ

Resumo

O presente trabalho busca construir uma leitura crítica da interpretação marxista da financeirização partindo do debate entre Lapavitsas e Fine acerca das características capitalistas ou não de alguns elementos definidores da financeirização. A hipótese a ser investigada é a de que existe um elemento arcaico subjacente ao processo de financeirização e que pode ser rastreado até o limite do passado histórico, voltando mesmo aos primeiros documentos escritos. Para tanto, usaremos algumas fontes históricas e antropológicas, além de comentários de seus intérpretes acerca de seu significado.

Introdução

A financeirização é um processo complexo, cuja própria definição gera debates. Por exemplo, Epstein (2005:3) caracteriza o processo como a expansão financeira, tanto em termos de motivos, atores, mercados e instituições. Krippner (2005:174), por sua vez, entende a financeirização como um padrão de acumulação no qual as transações financeiras são mais relevantes para o lucro do que a produção e venda de mercadorias.

Para direcionar esse trabalho, nos debruçaremos sobre as definições de Lapavitsas e Fine e seu respectivo debate marxista, a fim de estabelecer uma leitura crítica da noção de expropriação financeira apresentada por Lapavitsas como um dos pilares da financeirização.

Nesse sentido, trabalharemos com a evidência disponível sobre as sociedades não capitalistas e sua relação com a dívida, em busca de um contraste histórico entre a significância da dívida nessas sociedades e nos dias atuais. Buscaremos compreender o que de não capitalista pode existir na financeirização.

1- Financeirização: debates marxistas

1.1 – Lapavitsas e a expropriação financeira

Para começarmos a avançar sobre o problema teórico da financeirização é preciso, como primeiro passo, definirmos o objeto. Para tanto, convém recorrer a Lapavitsas (2011, 2013 e LAPAVITSAS; MENDIETA-MUÑOZ 2016) que elaborou uma síntese das elaborações teóricas sobre o tema. Essencialmente, esses trabalhos se dividem entre a análise direta da financeirização e sobre como as diferentes correntes de pensamento abordaram a questão.

O elemento definidor da financeirização, que reaparece constantemente como pedra angular da análise de Lapavitsas (2011:611-612; 2013:794; e LAPAVITSAS; MENDIETA-MUÑOZ 2016), é a existência de três pontos de transformação sistêmica no capitalismo financeirizado, a saber:

- 1- Autonomia das grandes corporações frente ao setor bancário
- 2- Alteração do foco dos bancos, que passam a dedicar mais atenção à mediação de transações no mercado financeiro e na oferta de crédito às famílias
- 3- Maior (e crescente) envolvimento das famílias com o setor financeiro, tanto para ganhos de capital quanto para ampliar o endividamento.

Esses três elementos possuem um forte caráter descritivo, explicitando a manifestação do fenômeno. O que Lapavitsas busca construir a partir disso é a interpretação teórica que explique a dinâmica histórica que os interrelaciona. Para isso, foca sua análise em três grandes escolas, a da regulação, a pós-keynesiana e a marxista.

Sobre a abordagem regulacionista, Lapavitsas (2011:617) reconhece a contribuição dos autores filiados à escola, porém indica que os méritos dos trabalhos são mais devidos ao poder descritivo da abordagem do que à estruturação teórica, atuando mais como subsídio empírico a uma análise marxista. Dessa forma, não seria possível encontrar nesses trabalhos a mola motriz da essência do problema, sendo sintomática a conclusão de que:

“Financeirização não é resultado de políticas, não é fruto da suspensão da regulação financeira, não é uma tendência que poderia ser resolvida apenas com mudanças regulatórias. (...) A financeirização representa a transformação do capitalismo maduro que se apoia na conduta transformada das empresas não financeiras, dos bancos e das famílias.”⁶⁷¹ (LAPAVITSAS, 2013:802)

Quanto à abordagem pós-keynesiana, Lapavitsas (2011:615) critica sua ênfase na figura do rentista. Para os autores dessa linha, a financeirização envolveria certo grau de disputa entre os capitalistas, posto que a classe em geral seria subdividida entre os rentistas e os industriais, sendo o avanço dos primeiros um problema para a sociedade como um todo devido aos efeitos negativos de uma taxa de juros elevada sobre o investimento e acumulação.

Lapavitsas mostra-se crítico a essa leitura ao identificar que não houve a tensão esperada entre os supostos capitalistas produtivos e os rentistas quando da crise de 2007, havendo inclusive uma convergência das respostas desses atores. (LAPAVITSAS, 2011:618)

Ao abordar a interpretação marxista, Lapavitsas (2011:612; 2013:795) identifica uma subdivisão, associada à *Monthly Review*, que busca explicar a financeirização pela tendência à queda da taxa de lucro na esfera produtiva, consequência de um excesso de produção cuja absorção pelo mercado seria muito difícil, o que levaria ao desenvolvimento do mercado financeiro como um caminho de fuga para o capital.

Apesar de reconhecer os méritos dessa leitura, sobretudo por seu papel pioneiro, Lapavitsas questiona sua validade, posto que:

“A vertente de escritos marxistas que busca mostrar a aplicabilidade de (alguma versão de) uma teoria da superacumulação para explicar a crise atual tem uma capacidade de persuasão limitada. A crise de 2007-9 emanou da esfera das finanças e se espalhou para a produção, em parte através de mecanismos financeiros. Seu caráter global foi em grande medida devido à

⁶⁷¹ No original: “Financialization is not the outcome of policy; it has not resulted from the lifting of financial regulation; it is not a tendency that could be dealt with through regulatory change alone. (...) Financialization represents a transformation of mature capitalism resting on the altered conduct of non-financial enterprises, banks and households.”

securitização, que encorajou a adoção de práticas de bancos de investimentos entre bancos comerciais. Acima de tudo, suas causas imediatas encontram-se nas hipotecas para as seções mais pobres da classe trabalhadora dos EUA. Nenhuma dessas características se encaixa em uma teoria da superacumulação.”⁶⁷² (LAPAVITSAS, 2011:613)

É a partir dessa ideia que Lapavitsas (2011:619) argumenta que o elemento explicativo central da financeirização não se encontra do lado produtivo, mas sim no lado financeiro, em particular, na existência de um lucro financeiro e da interconexão entre as esferas bancário-financeira e industrial, em moldes análogos aos descritos por Hilferding (1985[1910]) e Lenin (2011[1917]).

A diferença fundamental entre o processo do século XIX e o do século XXI é a relação de dominância, enquanto no passado a condução era dada pelos bancos, que capitaneavam os processos de fusões e ditavam as regras pela influência financeira, no século XXI, as corporações se autonomizam financeiramente frente aos bancos, o que os leva a alterar sua estratégia, voltando-se para as famílias (para a renda do trabalho) como fonte de obtenção de lucro e atuando como mediadores do mercado financeiro, em busca de comissões e tarifas. (LAPAVITSAS, 2011:620)

Esse processo levaria ao surgimento de lucros financeiros, baseados na expropriação financeira das famílias, isto é, de uma extração direta sobre a renda do trabalho. Por sua vez, esse processo levaria a um maior envolvimento dos trabalhadores com o mercado financeiro fazendo com que suas decisões econômicas ficassem progressivamente mais associadas às preocupações com o mundo das finanças, gerando um dinâmica social geral substancialmente diferente do capitalismo no século XX, o que tornaria a financeirização uma

⁶⁷² No original: “The strand of Marxist writing that aims to show the applicability of (some version of) over-accumulation theory to the current crisis has limited persuasiveness. The crisis of 2007–9 emanated in the sphere of finance and spread to production partly through financial mechanisms. Its global character was largely due to securitization which encouraged adoption of investment banking practices among commercial banks. Above all, its proximate causes lay in mortgage lending to the poorest sections of the US working class. None of these features fits with the theory of over-accumulation.”

transformação sistêmica associada a uma dinâmica secular do capital.
(LAPAVITSAS, 2011:621)

Por mais sólida que seja a leitura de Lapavitsas sobre a transformação sistêmica do capitalismo, é interessante notar como ela mesma abre uma linha de interpretação pré-capitalista para o problema da financeirização.

1.2 – Fine e a crítica marxista: financeirização como capital portador de juros

Fine (2010 e 2014) apresenta uma crítica importante à contribuição de Lapavitsas. Essencialmente, o problema estaria na ênfase dada ao processo de expropriação financeira, posto que ela desloca a discussão do processo de acumulação capitalista em direção a processos pré-capitalistas como a usura.

No argumento de Fine (2010:101), ao colocar a expropriação financeira como elemento central da financeirização, Lapavitsas cria um sistema de acumulação capitaneado pelos bancos que extrai uma parcela dos salários acima da taxa normal de lucro de maneira relativamente independente das esferas de acumulação e de circulação.

Do ponto de vista marxista isso é um problema fundamental, porque, na prática, Lapavitsas propõe a possibilidade de acumular de maneira não capitalista, posto que nem a relação social descrita envolve uma relação social de trabalho nem uma dinâmica de produção ou circulação de mercadorias (onde as relações de trabalho se passam). Seguindo a imagem proposta por Fine (2010:102):

“Colocando metaforicamente, é como se a tecnologia eletrônica nos bancos tivesse nos tornado a todos proto-servos e nós retiramos uma parte de nossos salários e entregamos, direta ou indiretamente, ao sistema bancário para fornecer seus lucros extraordinários.”⁶⁷³

⁶⁷³ No original: “To put it metaphorically, it is as if electronic banking had turned us all into proto-servos and we deduct a part of our wages and hand them over, directly or indirectly, to the banking system to source their super-normal profits.”

Essa conclusão segue do argumento de Fine (2014:63-64) de que a conexão (na proposta de Lapavitsas) entre os empréstimos às famílias (cerne da expropriação financeira) e o dinheiro como capital portador de juros é direta e inequívoca. Contudo, se assim fosse, os empréstimos às famílias seriam em si uma peça no circuito de acumulação, o que, em termos marxistas seria teoricamente impossível, posto que não haveria um trabalho não pago como fonte do valor. Para que a expropriação financeira faça parte de uma análise marxista ela precisa se conectar a uma dinâmica mais ampla da acumulação, na qual o capital portador de juros⁶⁷⁴ dialogue com o crédito às famílias e com o setor produtivo.

É nesse sentido que Fine (2014:56) afirma:

“Mas, apenas para esclarecer e, em algum grau contrastar com outras compreensões da financeirização, esta não está restrita à presença ou expansão das finanças como tais (hipotecas, cartões de crédito) mas na incorporação desses elementos em operações financeiras subsequentes que constituem, em um nível mais profundo a expansão intensiva e extensiva do capital portador de juros. Em outras palavras, os “híbridos” que juntam dinheiro como crédito, dinheiro como capital (o capital portador de juros), capital fictício e capital produtivo expandiram-se de maneira prodigiosa, para benefício do capital portador de juros.”⁶⁷⁵

Para o autor, o caráter fundamental da financeirização é a “acumulação intensiva e extensiva de capital fictício”, o que envolveria necessariamente um aumento da importância do capital portador de juros no processo de acumulação. (FINE, 2014:55) Não se trata de pensar a financeirização como a ampliação das finanças, mas sim como um processo que borra a fronteira entre o dinheiro como

⁶⁷⁴ Sobre o conceito de capital portador de juros, Fine (2014:49) diz que uma das características fundamentais do capital portador de juros (e da financeirização, por extensão, uma vez que o capital portador de juros é o cerne da financeirização para Fine) é a sua movimentação como empréstimo para a expansão da produção, de onde viria o lucro que seria pago como juros ao prestador inicial.

⁶⁷⁵ No original: "But, just to be clear and, to some degree in contrast to other understandings of financialization, this is not confined to the presence or expansion of finance as such (mortgages, credit cards) but to the incorporation of these into further financial operations that constitute, at a deeper level, the extensive and intensive expansion of IBC. In other words, the “hybrids” that attach money as credit, money as capital (IBC), fictitious capital, and productive capital to one another have expanded prodigiously, to the benefit of IBC."

capital e o dinheiro como dinheiro, gerando, assim, alterações na lógica da produção. (FINE; SAAD-FILHO, 2018:10)

É com essa preocupação que Fine busca descrever a transformação do dinheiro como dinheiro em dinheiro como capital, ainda que uma das principais características do mercado financeiro torne nebulosa a distinção entre essas duas categorias (FINE, 2014:51).

O que define o capital portador de juros é a busca pela acumulação. No caso das hipotecas (que é possível generalizar como os empréstimos às famílias, em contraste com os empréstimos às empresas), não se trata de capital portador de juros *a priori*, posto que não participa nem da esfera da circulação nem da produção capitalista. Contudo, uma vez que uma hipoteca (ou empréstimo) é convertida em um ativo financeiro a ser negociado e, portanto comprado por algum ator econômico com expectativa de ganhos, então opera-se a conversão em capital portador de juros, porque, no ato da compra, o dinheiro pago pela aquisição deverá, no futuro, gerar algum tipo de excedente para o comprador, gerando uma acumulação, ainda que na forma de capital fictício⁶⁷⁶. (FINE, 2014:55)

O ponto central do argumento de Fine é a articulação entre mercado financeiro e acumulação capitalista, não sendo possível separar completamente todas as funções do dinheiro, sobretudo porque a própria expansão do dinheiro como dinheiro pode expandir a acumulação do capital, estruturando uma convergência entre a acumulação real e a fictícia, ou pode, por um descompasso no ritmo entre os ganhos fictícios e os reais, levar a uma crise de acumulação e estruturar uma divergência. (FINE, 2014:50-51)

Uma vez estabelecidos os parâmetros teóricos desses dois autores e da abordagem marxista da financeirização que ambos preconizam, é importante estabelecer uma leitura crítica que nos permita fazer a ponte com as seções

⁶⁷⁶ Capital fictício, na definição apresentada por Fine (2014:50), é “a circulação independente do capital portador de juros na forma de papel”, na prática, a compra e venda de ativos financeiros.

subsequentes do presente trabalho. Começamos pela importância da expropriação financeira que Fine identifica em Lapavitsas.

De fato, existe um caráter usurário, pré-capitalista, na definição de financeirização de Lapavitsas, a própria recusa do autor frente ao conceito de capital fictício leva a uma situação teórica delicada, porque fica aberta a possibilidade de uma acumulação não capitalista pela extração direta da renda do trabalhador via sistema bancário.

Ao postular essa relação, Lapavitsas cria uma independência relativa do setor bancário frente às esferas de circulação e produção, o que deveria ser teoricamente impossível em um esquema teórico marxista, por isso a necessidade teórica identificada por Fine de colocar o capital portador de juros no centro da sua definição de financeirização.

O problema é que a resposta elaborada por Fine distingue-se da de Lapavitsas apenas de forma muito sutil, o setor bancário e os empréstimos às famílias, sobretudo, continuam com um papel preponderante na financeirização, a diferença é que o elemento-chave passa a ser o circuito de acumulação posterior, marcado pela compra e venda dos ativos financeiros.

Por mais que haja uma dinâmica capitalista nessa segunda etapa, em particular a movimentação de dinheiro em busca de ganhos financeiros que levem a uma acumulação, existem dois problemas no contraste com Lapavitsas. Em primeiro lugar, a origem do ganho que sustenta essa acumulação continua desvinculada do lucro, permanecendo uma extração da renda do trabalho. Em segundo lugar, o nexos entre a acumulação fictícia e a acumulação real é indireto e difuso, na medida em que o capital portador de juros, na sua forma fictícia, tem **origem** nos empréstimos às famílias ele não pode deixar de ser usura pré-capitalista e converter-se em capital a partir de um circuito **posterior** de compra e venda.

A crítica de Fine a Lapavitsas apresenta, portanto, certa circularidade, indicando, sobretudo, a necessidade de defender uma definição específica da financeirização (na qual o capital portador de juros possui a primazia), que se

origina de um princípio teórico marxista (a conexão entre a acumulação e os circuitos de produção e troca).

Isso não significa, contudo, que as conclusões de Fine estejam erradas, apenas significa que o argumento do caráter essencialmente capitalista da financeirização não se sustenta. Tampouco erra Lapavitsas ao elencar as três características basilares da financeirização, o único problema é que a terceira⁶⁷⁷ delas (a expropriação financeira) não constitui uma dinâmica capitalista em si, por sua relativa autonomia frente aos circuitos de produção e troca.

Assim, é possível argumentar que um dos elementos basilares da financeirização não possui caráter capitalista. Se essa hipótese for verdadeira, então a expropriação financeira e suas contribuições no arranjo das forças produtivas devem ser verificadas em contextos não capitalistas.

2- Uma abordagem histórica: a expropriação financeira como invenção da Antiguidade

Nesta seção trataremos da relação entre a expropriação financeira e a alteração das relações sociais de produção em sociedades não capitalistas. Entretanto, antes de iniciarmos o desenvolvimento é preciso esclarecer alguns pontos teóricos. Em primeiro lugar, sendo o capitalismo um fenômeno histórico e geograficamente localizado, não é possível tratar as sociedades da Antiguidade ou as sociedades contemporâneas que funcionam por uma lógica diferente como capitalistas; assim, a ideia de acumulação ganha contornos diferentes, não há acumulação de capital, mas há acumulação de riqueza.

Em segundo lugar, a escala de uma sociedade não capitalista é diferente da escala de um mundo industrial, não é possível comparar o volume absoluto de produtos ou de transações financeiras dessas sociedades com o das sociedades capitalistas, o que se pode fazer é buscar estimativas do peso

⁶⁷⁷ Especialmente o envolvimento das famílias e a atuação dos bancos na extração de juros diretamente dos salários. Mas, se o argumento for levado adiante, é possível argumentar que a segunda característica (a mudança do papel dos bancos) também possui um elemento não-capitalista no seu interior, justamente por esse maior envolvimento com a expropriação financeira.

relativo dentro da realidade de cada sociedade, o que deve ser feito nos termos propostos por elas.

Dito isso, devemos nos debruçar sobre a origem da dívida para vermos onde a relação entre expropriação financeira e alteração das relações produtivas se inicia.

2.1- Origens da dívida

Localizar a dívida historicamente é um problema teórico sério, porque a dívida é um fenômeno arcaico. As próprias bases do sistema financeiro, as noções de crédito, dívida, prazos e juros, a própria virtualidade do dinheiro são construções humanas multimilenares. (GRAEBER, 2011:17) Mesmo quando da invenção dos mercados, a noção de dívida era já o operador básico das transações comerciais, no mundo antigo, todas as compras eram a prazo.

“Mercados funcionavam sem moedas tanto antes quanto depois da sua invenção. Desde os tempos mais antigos, os mercados operavam na base de créditos e débitos, mesmo as menores vendas para consumidores se davam na base do crédito, guardado nos livros dos mercadores por anos antes de serem salgadas.”⁶⁷⁸ (WRAY, 1999:682)

Sendo a noção de dívida algo arcaico e que se confunde com a própria história do dinheiro (INNES, 1913 e 1914), é preciso definir algumas linhas que delimitem a economia na qual essas dívidas operam para que possamos interpretar corretamente o objeto. Graeber (2011:130), ao contar a história da dívida, propõe uma dicotomia entre as economias humanas e as economias comerciais, cuja diferença principal seria o uso do dinheiro. Em uma economia comercial o dinheiro é de uso irrestrito, é possível comprar tudo (ou quase tudo) uma vez que se tenha dinheiro o suficiente. Já em uma economia humana o dinheiro tem a circulação mais limitada, dado que os bens materiais são fornecidos por alguma estrutura social de produção não mercantil, o dinheiro não

⁶⁷⁸ No original: "Markets got along just fine without coins both before and after their invention. From the earliest times, markets operated on the basis of credits and debits even the smallest sales to consumers took place on credit, carried on the merchant's books for years before clearing"

pode ser usado para adquiri-los. Por outro lado, o que o dinheiro compra⁶⁷⁹, nessas sociedades, é a relação entre as pessoas⁶⁸⁰.

Tomemos como exemplo a sociedade dos Tives, um povo da África Ocidental que se concentra onde hoje fica a Nigéria. Entre os Tives, o casamento perfeito é aquele que envolve a chamada troca de irmãs, um homem que case com uma mulher deve oferecer sua irmã em casamento a seu cunhado. A noção chave aqui é a de simetria: “[esse] é o casamento perfeito, porque a única coisa que realmente pode ser dada em troca de uma mulher é outra mulher.”⁶⁸¹ (GRAEBER, 2011:132)

Esse sistema, mantido na sua proposição mais simples torna-se rapidamente insustentável, posto que uma proporção constante e regular de homens e mulheres em todas as famílias é improvável. A solução adotada pelos Tives é, essencialmente, um sistema de crédito. Quando do casamento de uma mulher com um homem, o irmão da noiva ganhava o direito sobre o casamento de uma das irmãs do noivo, ele poderia usar esse direito e casar-se com ela ou poderia trocar esse direito com outro homem e casar-se com uma terceira (ou enésima, posto que não havia limite ao número de trocas) mulher envolvida.

O elemento mais interessante desse arranjo é que havia ainda outra forma de organizar um casamento, era possível pagar por um. Entre os Tives corria um dinheiro específico entre os homens, as varas de latão, que eram agrupadas em pacotes e podiam ser usadas para comprar apenas alguns tipos de bens: “gado, cavalo, marfim, títulos ritualísticos, tratamento médico, amuletos mágicos”⁶⁸² (GRAEBER, 2011:132) e casamentos.

⁶⁷⁹ Talvez o termo medir seja mais preciso do que comprar, porque não existe um mercado de relações humanas à disposição dos agentes, porém todas as relações são, de alguma forma mensuradas em dinheiro.

⁶⁸⁰ Esse é um conceito estranho para a moralidade ocidental, especialmente porque adquirir (ou, na melhor das hipóteses, mensurar) uma relação entre pessoas é, também adquirir (ou mensurar) as pessoas envolvidas na relação. Nossas ideias sobre a humanidade, como a de que somos livres e iguais, não se traduzem universalmente, em verdade, a ideia de uma organização hierárquica na qual há alguma privação de liberdade parece ser mais comum do que a versão em voga da liberdade.

⁶⁸¹ No original: “[this] is the perfect marriage because the only thing one can really give in exchange for a woman is another woman.”

⁶⁸² No original: “cattle, horses, ivory, ritual titles, medical treatment, magical charms”

Ao todo, um homem Tive poderia gastar algo como 10 pacotes de varas de latão para conseguir o direito ao casamento frente aos pais, pagar a permissão do guardião e ainda assim teria mais despesas com o nascimento dos filhos para que a paternidade fosse reconhecida. Mais instigante ainda, o homem Tive que recorresse a esses expediente ficaria perpetuamente endividado com o guardião e deveria continuar pagando algumas varas de latão para sempre, porque a única forma de realmente quitar a dívida seria o oferecimento de outra mulher.

Esse estado de dívida eterna, por mais que nos pareça familiar, denota, em verdade, uma diferença fundamental entre as economias humanas e as comerciais, a dívida perpétua retrata não a ausência de dinheiro para pagar a dívida, mas o reconhecimento de que nem todo o dinheiro do mundo poderia pagar aquela dívida porque ela possui uma qualidade intrínseca e distinta do resto, não existe equivalência entre as unidades, o valor de uma pessoa não pode ser medido em varas de latão.

Pelo outro lado, o da semelhança, os Tives são paradigmáticos em descrever como as relações sociais são moldadas por dívidas **mesmo** em sociedades nas quais as dívidas não operam no mesmo patamar lógico que a subsistência material⁶⁸³. Em verdade, as dívidas primitivas lidam sobremaneira com a questão da organização da vida social, sendo o mecanismo-chave das sociedades de economia humana, como qualifica Graeber, para balizar as relações de casamento, nascimento e morte⁶⁸⁴.

2.2 – As dívidas nas sociedades comerciais: tensões sociais e as soluções antigas

⁶⁸³ É digno de nota que os Tives são uma sociedade mercantil, mas os mercados são completamente organizados pelas mulheres Tives, os homens não participam das trocas e as varas de latão não podem ser trocadas no mercado.

⁶⁸⁴ Talvez o caso mais emblemático seja o dos Lele, entre os quais: “Just about every adult Lele male was both someone else’s pawn and engaged in a constant game of securing, swapping, or redeeming pawns. Every major drama or tragedy of village life would ordinarily lead to a transfer of rights in women. Almost all of those women would eventually get swapped again.” (GRAEBER, 2011:140)

Quando passamos para as sociedades de economia comercial (ou mercantis) a dívida alcança novo patamar, porque deixa de pautar apenas as relações existentes e passa a determinar a sobrevivência de um indivíduo e sua família. É sintomática a afirmação de Finley (1973:80) de que as revoltas populares da Antiguidade clássica (Grécia e Roma) eram: “ou por maiores direitos políticos ou pelo perene programa revolucionário da Antiguidade, cancelar as dívidas e redistribuir a terra.”⁶⁸⁵

Esse fenômeno tem origem no terceiro milênio antes de Cristo com as sociedades da Mesopotâmia, onde se encontram os primeiros registros do dinheiro de uso geral que caracteriza as sociedades mercantis. É interessante notar que na Suméria (parte sul da Mesopotâmia e ponto de partida dessa narrativa) o dinheiro surge como uma invenção administrativa, como a unidade de conta do complexo sistema de templos e palácios que comandava a vida daquela sociedade. Não havia um sistema de oferta e demanda estruturado que gerasse os preços, mas havia uma instituição política que **decretava** os preços impondo uma dívida (pela força ou pelo monopólio) aos habitantes da região (POLANYI, 1957 e HUDSON, 2004).

Aqui é preciso ressaltar que, por mais que não estejamos lidando com a escala de uma economia industrial, o grau de especialização e escala da sociedade sumeriana foi algo sem precedentes e necessitou de uma série de inovações técnicas para atender suas necessidades. Dentre essas inovações, a que mais nos interessa é a transformação da dívida em uma unidade de medida geral:

“Sua grande escala e especialização em funções econômicas requeriam um sistema integrado de pesos, medidas e equivalências de preço para contabilizar as colheitas, lãs e outras matérias-primas distribuídas para sua força de trabalho dependente e para planejar e calcular o fluxo de rendas, dívidas e juros que lhes eram devidos. As mais importantes dessas dívidas eram aquelas que atrelavam as manufaturas artesanais aos mercadores responsáveis pelo comércio de longa distância e a terra, as oficinas, tabernas e ferramentas de trabalho aos

⁶⁸⁵ No original: “either for fuller political rights or for the perennial revolutionary programme of antiquity, cancel debts and redistribute the land”.

‘empreendedores’ que agiam como subcontratantes.”⁶⁸⁶
(HUDSON, 2004:99)

Aqui encontramos a porta de entrada da terceira característica definidora da financeirização segundo Lapavitsas: é nesse momento histórico que se consolidam as bases da expropriação financeira, posto que, pela primeira vez na história, as pessoas passaram a viver imersas em dívidas.

O problema crucial que surge nessas sociedades passa a ser como equacionar um crescimento linear (na melhor das hipóteses) da produção (e, portanto, da renda das famílias camponesas) com o crescimento exponencial das suas dívidas (WRAY, 1999:685), o que podemos ver como um análogo da Antiguidade ao aumento do endividamento das famílias diante de uma estagnação (ou baixo crescimento) do produto e dos salários.

Contudo, é preciso ressaltar que há um desnível na analogia, uma vez que o caso da dívida na Antiguidade apresenta contornos mais dramático. Afinal, o comprometimento da renda com o pagamento de juros podia levar à completa perda da liberdade, transformando os camponeses livres em escravos.

A solução encontrada por essas sociedades era o cancelamento das dívidas. O primeiro édito de cancelamento⁶⁸⁷ foi promulgado por Entemena, governante de Lagash, por volta do ano 2.400 a.C. e onde se lê: “Ele instituiu a liberdade em Lagash. Ele restituiu a criança para sua mãe e a mãe para sua criança; ele cancelou os juros.”⁶⁸⁸

O termo para juros era *she-har-ra*, onde *she* representa cevada, o grão usado para pagamento de obrigações com o templo pelos fazendeiros sumérios

⁶⁸⁶ No original: “Their large scale and specialisation of economic functions required an integrated system of weights, measures and price equivalencies to track the crops, wool and other raw materials distributed to their dependent labour force, and to schedule and calculate the flow of rents, debts and interest owed to them. The most important such debts were those owed for consigning handicrafts to merchants for long-distance trade, and land, workshops, ale houses and professional tools of trade to ‘entrepreneurs’ acting as subcontractors.”

⁶⁸⁷ Esses éditos eram chamados literalmente de “proclamações de ordem e justiça”

⁶⁸⁸ Para fins de comparação seguem as traduções de Lambert (1972:2) para o francês e de Hudson (1993:15) (baseada em Lambert) para o inglês:

“Il fit instituer la liberté de Lagash: Il fit restituer à la mère son enfant; il fit restituer à l’enfant sa mère; il fit instituer la liberté des intérêts.”

“[He] instituted liberty in Lagash. He restored the child to its mother, and the mother to her child; he cancelled interest”

(e a unidade de conta monetária de uso comum na Suméria); e *har*, os juros propriamente ditos. (LAMBERT, 1972:6) Na prática, Entemena cancelou o pagamento de juros (e provavelmente dos empréstimos) por parte dos camponeses e libertou os que estivessem escravizados por dívidas. Em comparação com éditos posteriores, Hudson (1993:15) conclui que as proclamações afetavam apenas as dívidas com os camponeses e não as dívidas dos comerciantes e das empresas⁶⁸⁹ da região.

Esses éditos de anulação de dívidas tinham um caráter profundamente conservador, não apenas no sentido de conservar a sociedade frente à desintegração promovida pelo endividamento insustentável, mas também porque eram regulares e realmente aplicados no Oriente Médio. (HUDSON, 1993:14) Tratava-se de uma tradição⁶⁹⁰ que vinha desde o terceiro milênio antes de Cristo e continuou, em alguma medida, até a Espanha medieval, na época da conquista dos árabes. (HUDSON, 1993:6)

Essa linha de política econômica da Antiguidade não era, entretanto, geral. No caso do mundo Mediterrâneo, sobretudo na Grécia, havia uma clara preferência pela manutenção da dívida (HUDSON, 1993:11). Nesse cenário, o empréstimo a juros, sem o decreto real de perdão da Mesopotâmia se converteu na regra econômica do Mediterrâneo, mesmo diante das pressões revolucionárias em contrário. (FINLEY, 1973:80)

Esse cenário levou a uma profunda crise de endividamento no século VII e VI a.C., um período marcado por grandes convulsões sociais por conta do elevado grau de endividamento privado. São registradas taxas de juros acima dos 100% anuais no Egito, além disso, diversas cidades gregas passaram por

⁶⁸⁹ Não havia empresas no sentido moderno do termo, mas havia grandes empreendimentos comerciais, sobretudo quanto às trocas de longa distância (HUDSON, 2004:99), mas essas trocas eram denominadas em prata e não em cevada, o que leva à ideia de que essas dívidas não foram afetadas.

⁶⁹⁰ Nesse aspecto tradicional, é interessante notar que a Pedra de Rosetta, descoberta pelos soldados de Napoleão no fim do século XVIII e que permitiu a tradução dos hieróglifos egípcios por Champollion no século XIX era um texto de celebração ao rei Ptolomeu V, em 196 a.C pelo cancelamento das dívidas entre os egípcios e a libertação dos que estivessem sob regime de servidão (em geral, também por questões de dívidas). Essa era uma prática comum entre os faraós até a conquista de Alexandre, o Grande, e voltou à tona um século depois com esse ato de Ptolomeu V. (HUDSON, 1993:27-28)

revoltas que levaram à destituição das famílias reinantes e à ascensão de novos líderes populares que conquistavam seu lugar justamente por eliminar as dívidas da população. Dentre esses o mais relevante foi Solon, declarado governante de Atenas pelas famílias que dominavam a cidade em 594 a.C. com a missão de impedir o caos social. As políticas implantadas por Solon foram essencialmente o cancelamento das dívidas e a libertação dos atenienses em situação de servidão por dívidas. (HUDSON, 1993:31)

Esse risco de convulsão social e ameaça interna ao poder estabelecido representa apenas uma das faces do problema da dívida na Antiguidade. A outra face é justamente a ameaça externa. Quando Entemena promulga o primeiro édito de cancelamento de dívidas (*amargi*) ele o faz após uma vitória militar, o que é significativo, posto que boa parte dos soldados sumérios vinham das famílias camponesas⁶⁹¹, as mais afetadas pelas dívidas impagáveis. Os sucessores assírios mantiveram as proclamações (agora chamadas de *andurarum*) como forma de manter a lealdade de um exército camponês. De maneira análoga, Bakenranef, faraó egípcio do século VIII a.C. proibiu a escravidão por dívidas por uma preocupação militar. (HUDSON, 1993:28-29)

Essas duas faces do problema se consolidam na figura do *hapiru*, essencialmente uma classe de despossuídos, fruto da apropriação de terras campesinas para o pagamento de dívidas por parte das aristocracias mesopotâmicas por volta do ano 1400 a.C.⁶⁹². Os *hapiru* se tornaram refugiados no Oriente Médio preferindo fugir a serem transformados em escravos por dívidas. (HUDSON, 1993:26-27)

Após algumas migrações, estabeleceram-se a leste de Canã e realizaram algumas incursões militares contra os Egípcios, capitalizando o descontentamento regional contra a escravidão por dívidas das populações subjugadas e estabelecendo um precedente de revoltas sociais contra o

⁶⁹¹ Hudson (2004:101) apresenta de maneira mais clara a conexão mais geral entre o sistema econômico da Mesopotâmia e as forças armadas.

⁶⁹² Há aqui uma profunda semelhança com o pauperismo no campo inglês do século XVIII em função da política dos cercamentos (POLANYI, 2000), com a diferença fundamental que, ocorrendo em um mundo pré-industrial, não havia vida urbana ou mercado de trabalho capaz de absorver essa população.

endividamento para os séculos seguintes (sobretudo para o mundo Mediterrâneo) (HUDSON, 1993:27)

“Muitos refugiados *hapiru* saíram da Mesopotâmia para o Levante e populações começaram a desertar e passar para o lado dos atacantes, que prometiam libertá-los das dívidas e redistribuir as terras que haviam sido monopolizadas pelos hereditariamente bem posicionados.”⁶⁹³ (HUDSON, 1993:12)

3 – Considerações finais – paralelismos da financeirização com o mundo antigo

Embora seja anacrônico falar de uma financeirização na Antiguidade, posto que partimos de uma definição marxista do objeto, que o postula justamente como um fenômeno eminentemente capitalista, podemos tecer alguns comentários pertinentes para o debate teórico inicial a partir dos levantamentos históricos.

O problema levantado na seção 1 desse trabalho diz respeito à crítica elaborada por Fine acerca do caráter pré-capitalista da financeirização, conforme descrita por Lapavistas. Essa crítica se assenta na importância conferida por Lapavistas ao fenômeno da expropriação financeira, em particular à extração direta de renda das famílias pelo sistema bancário.

O problema, segundo Fine, é que essa formulação viola um princípio básico teórico do marxismo, qual seja, a importância da interconexão entre a apropriação de trabalho não pago e o lucro que configura a relação social do capital. No modelo de Lapavistas, haveria um circuito de acumulação não-capitalista dentro do próprio centro capitalista.

Fine parece acertar no argumento teórico, porque o fenômeno descrito por Lapavistas antecede o capitalismo em quase 5 mil anos, constituindo uma

⁶⁹³ No original: “Large numbers of *hapiru* refugees came into being from Mesopotamia to the Levant, and populations began to defect to attackers promising to free them from debt and redistribute the lands that had become monopolized by the hereditarily well-placed.”

problemática central na vida social das civilizações da Idade do Bronze, sobretudo na região da Mesopotâmia.

Contudo, isso não significa dizer que a definição de financeirização adotada por Lapavistas esteja equivocada, apenas que ela não constitui um fenômeno capitalista em si mesmo. Em verdade, a proposta de Lapavistas adquire uma coloração ainda mais interessante.

Mantida a ideia de que a financeirização emerge por alterações do próprio sistema de produção (carregado de todas as contradições do sistema capitalista) e representando uma transformação estrutural desse sistema, podemos também adicionar o ingrediente novo: as transformações que a financeirização gera fazem emergir problemas arcaicos, pré-capitalistas, os quais a humanidade enfrenta há 5 mil anos. A expropriação financeira nos acompanha desde as civilizações mesopotâmicas gerando convulsões sociais e ameaçando a liberdade.

Referências

EPSTEIN, Gerald A. Introduction: Financialization and the world economy. In: EPSTEIN, Gerald A. (Ed.). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing, 2005, p.3-16

FINE, Ben. Locating financialisation. *Historical materialism*, v. 18, n. 2, p. 97-116, 2010.

_____. Financialization from a Marxist perspective. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 47-66, 2013-14

_____.; SAAD-FILHO, Alfredo. Marx 200: The Abiding Relevance of the Labour Theory of Value. *Review of Political Economy*, p. 1-16, 2018.

FINLEY, Moses I. *The ancient economy*. Berkley: University of California Press, 1973.

GRAEBER, David. *Debt: The first 5000 years*. Penguin UK, 2011

HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro* São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HUDSON, Michael. *The lost tradition of Biblical debt cancellations*. Henry George School of Social Science, 1993.

_____. The archaeology of money: debt versus barter theories of money's origins. In: WRAY, L. Randall (Ed.). *Credit and state theories of money. The contributions of A. Mitchell Innes*, 2004. p. 99-127.

INNES, A.M. (1913) What is Money? In: WRAY, L. Randall (Ed.). *Credit and state theories of money: The contributions of A. Mitchell Innes*. Edward Elgar Publishing, 2004. p. 14-49

_____. (1914) The credit theory of money. In: WRAY, L. Randall (Ed.). *Credit and state theories of money: The contributions of A. Mitchell Innes*. Edward Elgar Publishing, 2004. p. 50-78.

KRIPPNER, Greta R. The financialization of the American economy. *Socio-economic review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.

LAMBERT, Maurice. L'expansion de Lagash au temps d'Entemena. *Rivista degli studi orientali*, v. 47, n. Fasc. 1/2, p. 1-22, 1972.

LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. *Work, employment and society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

_____. The financialization of capitalism: 'Profiting without producing'. *City*, v. 17, n. 6, p. 792-805, 2013.

_____.; MENDIETA-MUÑOZ, Ivan. The Profits of Financialization. *Monthly Review*, v. 68, n. 3, p. 1-11, 2016.

LENIN, Vladimir I. *O Imperialismo: Etapa superior do capitalismo*. Campinas: Navegando Publicações, 2011.

POLANYI, Karl. (1944). A grande transformação: as origens da nossa época. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. Marketless trading in Hammurabi's time. In: POLANYI, K., ARENSBERG, C.M., PEARSON, H.W. (Eds). Trade and market in the early empires: economies in history and theory. Illinois, EUA: The Falcon's Wing Press, 1957, p. 12-26.

WRAY, L. Randall. An irreverent overview of the history of money from the beginning of the beginning through to the present. Journal of Post Keynesian Economics, v. 21, n. 4, p. 679-687, 1999.