Volume 05 | Número 09 | Janeiro - Julho 2016

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Economia Política Internacional de Sul a Norte

UFGD editora

EXPEDIENTE V. 5, N. 9 – jan./jun., 2016

Editores:

Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Equipe Monções:

Gracia Sang A Yang Lee
Paulo Cesar dos Santos Martins

Capa: Gracia Sang A. Yang Lee
Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UNIPAMPA)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:
O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação: Paulo Cesar dos Santos Martins

Editoração: Paulo Cesar dos Santos Martins

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323
Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DE SUL A NORTE: DESAFIOS PARA A AGENDA GLOBAL EM UM CONTEXTO DE CRISES E INSTABILIDADE

Praticamente uma década após o estouro da bolha especulativa do setor imobiliário norte-americano, que deflagrou a mais grave crise financeira global desde o crash da Bolsa de 1929, o mundo ainda vive o sob efeitos da crise. De maneira preocupante, analistas e investidores vivem a expectativa de momentos de grande instabilidade no sistema financeiro da China, vistos os indícios de que a nação que apresenta maior grau de dinamismo na economia e comércio internacional não deva manter seu ritmo de crescimento e consumo nos próximos anos, cujo efeito cascata deve ser sentido em todo o mundo, mas afetará largamente os integrados mercados do sudeste asiático.

Somado a esse clima de apreensão em relação ao principal motor da economia global na última década, o quadro para algumas das demais economias emergentes da periferia do sistema, responsáveis por sustentar boa parte dos fluxos globais nos anos pós-crise, é bastante complicado em virtude de questões de ordem política, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. Na América do Sul, rupturas nas ordem institucional em diversos países, tendo Brasil e Venezuela como expoentes do momento, aprofundam o cenário de crise econômica e política, e dificultam um projeto de integração política, econômica, comercial e produtiva. Na Rússia, disputas no campo geopolítico ofuscam alternativas de retomada econômica do país e um projeto de desenvolvimento para toda região da Ásia Central.

No centro, a Europa, por sua vez, além de lidar com os impactos sociais e políticos da última crise ainda não superados na zona do Euro, sobretudo junto às economias mais vulneráveis, passa a ter que lidar com a ameaça de desmantelamento de seu processo de integração regional, que pode ser desencadeado a partir da consolidação da saída britânica da União Europeia. Ademais, o bloco não consegue apresentar respostas satisfatórias à caótica situação de migração em massa de refugiados, reflexo da profunda crise humanitária em que se

encontram regiões do Oriente Médio e da África, que não vislumbram horizontes positivos em meio a cenários de guerra civil e intensa pauperização de massas populacionais.

Nos Estados Unidos, a despeito dos sinais de retomada do crescimento que foram emitidos nos últimos anos, a dinâmica que levou à irracionalidade de seu sistema financeiro não sofreu alterações, e a sucessão na Casa Branca oferece mais instabilidade ao cenário econômico global, sobretudo mediante o discurso protecionista e isolacionista do presidente eleito, o republicano Donald Trump. Diante desse quadro, os fluxos comerciais transnacionais, as negociações de acordos multilaterais, os processos de integração econômica e as soluções globais concertadas, devem perder espaço para ações unilaterais e estratégias nacionais de prevenção e recuperação das crises. Nesse sentido, a Revista Monções buscou contribuir com o delicado momento da conjuntura econômica contemporânea propondo à comunidade acadêmica de Relações Internacionais de nosso país uma reflexão sobre o quadro atual a partir do Dossiê ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DE SUL A NORTE.

A abertura do dossiê se dá com a publicação do texto do professor Luis Manuel Fernandes (IRI-PUC/Rio) que subsidiou a conferência ***Da Transição na Ordem Mundial à Ruptura na Ordem Democrática Nacional***, proferida como aula inaugural do semestre no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), no último mês de setembro. Na sequência da consumação do processo político de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o cientista político e ex-Secretário Executivo do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação discute a conjuntura política e econômica global, defendendo que a mesma passa por forte instabilidade como reflexo de seu estado de transição, em virtude da erosão do poder hegemônico das potências dominantes, visto que "a dinâmica estrutural de desenvolvimento desigual mina continuamente as bases da ordem mundial estabelecida", uma vez que "[as] estruturas geopolíticas de dominação e governança internacional não refletiriam mais a configuração geoeconômica mundial". Nesse sentido, segundo Fernandes, a crise institucional pela qual passa o Brasil deveria ser lida sob as lentes desta disputa sistêmica, pois, "[a] contraofensiva conservadora no continente - com recurso crescente a métodos e alternativas antidemocráticas - se relaciona à resposta dada pelas potências centrais, em particular os Estados Unidos, à erosão do seu poder hegemônico".

Tratar a economia política internacional contemporânea como uma fase de transição implica avaliar os atores e temas que emergem desse processo. Para isso, diversos especialistas trouxeram suas contribuições de forma temática, mas dentro de um amplo escopo de compreensão da conjuntura internacional. Marcos Costa Lima e Joyce Ferreira da Silva, ambos do Instituto de Estudos da Ásia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no artigo ***Da Modernidade pós-colonial e das relações da América Latina com a China em um novo contexto mundial***, trazem a literatura pós-colonialista para auxiliar a compreensão dos aspectos geopolíticos, comerciais, diplomáticos e culturais que formam a base das novas relações entre chineses e latino-americanos. Notadamente, como dizem os autores, no esforço de "fazer frente às imposições do capitalismo central", mas também buscando oferecer ferramentas teóricas para que a América Latina desenvolva maior poder de barganha e capacidade de ação incisiva junto ao parceiro asiático.

Ainda no esforço de compreensão desse período de transição hegemônica da ordem econômica internacional, Marcos Cordeiro Pires e Thais Mattos, ambos da UNESP-Marília, recorrem à literatura da Economia Política dos Sistemas-Mundo para apresentar os principais elementos de rivalidade entre Estados Unidos e China na região da Ásia-Pacífico, com o artigo ***Reflexões sobre a disputa por hegemonia entre Estados Unidos e China na perspectiva do capitalismo histórico***. Para os autores, a disputa se dá de maneira evidente na região, seja pelo lado chinês, "buscando reforçar laços com seus vizinhos buscando incorporá-los a iniciativas de cooperação regional, como o Cinturão Econômico da Rota da Seda, a Rota da Seda Marítima e o Corredor Econômico do sul da Ásia" ou implementando "iniciativas para contrabalançar o poder financeiro dos Estados Unidos, como o Novo Banco de Desenvolvimento, criado pelos países dos BRICS, a recente inclusão do Yuan/Remimbi como moeda de reserva internacional e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)"; seja pelo lado norte-americano, que "desde 2010, (sustenta) uma maior atuação nessa região, não apenas no sentido de aumentar sua presença militar, mas de reforçar os laços com aliados para refrear a ascensão chinesa", bem como pelo seu "interesse declarado em inserir-se com mais afinco nas questões que envolvem a região", como por exemplo a partir da *Transpacific Partnership* (TPP), que deve oferecer novos contornos a dinâmica comercial no Oriente.

Gustavo Erler Pedrozo, também da UNESP, analisa os mecanismos de cooperação da China através da perspectiva da Cooperação Sul-Sul no artigo ***As relações China-América Latina pelo prisma da cooperação sul-sul para o desenvolvimento***. De acordo com Pedrozo, apesar da institucionalização do fórum China-CELAC, a cooperação entre chineses e latino-americanos se dá por meio de agendas bilaterais, tendo como principais destinos Venezuela, Brasil, Argentina e Equador, "países ricos em recursos naturais". Além disso, destaca que a China aplica diferentes padrões de cooperação sul-sul nas diversas regiões do mundo, e seu enfoque na América Latina "concentra-se em projetos voltados para infraestrutura e energia".

Não obstante a importância que a China e a disputa hegemônica com os Estados Unidos no âmbito da economia global possuem na análise do quadro contemporâneo, os pesquisadores presentes neste dossiê se dedicaram também a outros temas essenciais para a compreensão do cenário atual. Nesse sentido, Thiago Lima da Silva (Universidade Federal da Paraíba) e Alexandre César Cunha Leite (Universidade Estadual da Paraíba) com o texto ***Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea?*** abordaram um fenômeno ainda pouco explorado pela literatura acadêmica no Brasil, o Land Grab, ou a aquisição de terras em larga escala por empresas, governos e indivíduos estrangeiros. Como observam Lima e Leite, ainda que exista enorme dificuldade em sistematizar e qualificar esse fenômeno, como demonstram apresentando o estado da arte da discussões em periódicos internacionais especializados, a questão tem apresentado grande controvérsia junto a Organismos Internacionais, Organização Não-Governamentais e governos de países do chamado mundo em desenvolvimento. Sobretudo, por ser um tema que toca sensivelmente questões como "controle da água, de minérios, petróleo e gás, de posições geopolíticas estratégicas, a especulação imobiliária, ou simplesmente da manutenção de terras ociosas, visando o mercado de créditos de carbono", além do foco mais específico escolhido pelos pesquisadores para o artigo deste dossiê: o abastecimento agroalimentar. Ademais, trazem um interessante arcabouço teórico para emoldurar a questão dentro de discussões sobre cooperação e dilemas da incerteza e da insegurança no campo da política internacional, abrindo fértil agenda de pesquisa para estudos futuros.

Karen Fernandez Costa (UNIFESP), Henrique Menezes (Universidade Federal da

Paraíba) e Marcela Franzoni (PPGRI-STD) exploram em ***Inovação e desenvolvimento: a importância das Relações Internacionais*** um tema fundamental em momentos de crise e instabilidade econômica internacional, mas ainda pouco abordados a partir da perspectiva do campo das Relações Internacionais. Ferramenta considerada fundamental pela literatura acadêmica em projetos consolidados de desenvolvimento econômico e como estratégia *catching-up* para países emergentes, a política científica e tecnológica pouco figura nos manuais e principais obras da área de Economia Política Internacional. Todavia, como observam os autores "se é evidente a importância do ambiente nacional e, ainda que nela haja o reconhecimento da capacidade de produzir inovação como um dos elementos explicativos das diferenças de performances entre firmas, regiões e países, pouca atenção foi dada ao meio internacional e à relação entre países e regiões". Nesse sentido, incorporar ao estudos sobre inovação e política científica e tecnológica ao campo da Economia Política Internacional na área de Relações Internacionais trará enormes ganhos para os estudos sobre o tema, uma vez que " além da capacidade de conformação de um ambiente doméstico integrado e adequado à transformação produtiva, as relações econômicas internacionais e as regras internacionais que as regulam também incidem sobre o desenho das instituições domésticas, o acesso e absorção de recursos e conhecimento". Ao abordar experiências de diferentes países na maneira de lidar com políticas de inovação e desenvolvimento técnico-científico, como Estados Unidos, México, Coreia do Sul e Brasil, o texto reforça a necessidade de instrumentos afeitos à área de Relações Internacionais para complementar estudos de instituições e capacidades estatais na constituição de seus sistemas nacionais de inovação.

Outro assunto abordado de maneira inovadora no dossiê trata-se da política de flexibilização monetária promovida pelos Estados Unidos a partir de 2008, na esteira da crise financeira, como apresentado no texto ***A moeda como um instrumento da supremacia americana: o caso do* Quantitative Easing**, de Aline Martins, da Universidade Federal da Goiás (UFG). Martins, de posse de um conjunto de dados estatísticos de agências federais norte-americanas e organismos internacionais, reconstitui os principais movimentos do FED, a reserva federal norte-americana, para, valendo-se de seu poder estrutural no sistema monetário internacional, oferecer um pacote de estímulos com o "objetivo de combater os efeitos internos

da crise". Como observou a autora, "Apesar dos impactos internacionais, muito deles indesejáveis, principalmente para os países de economias mais vulneráveis, deficitárias e com baixas ou sem reservas internacionais, os Estados Unidos não deixam de adotar as políticas monetárias que acreditam ser fundamentais para a recuperação da economia americana. A magnitude das consequências internacionais de suas ações no campo monetário-financeiro reflete a centralidade do dólar na economia global e como a moeda, longe de ser um instrumento neutro, relacionado somente à facilitação das transações econômicas, está intrinsecamente vinculado ao poderio americano nas relações monetárias e financeiras internacionais". Desse modo, despeito dos debates todos sobre a crise hegemônica dos Estados Unidos e a possibilidade de transição na ordem internacional, chega a algumas conclusões, dentre as quais a de que a política do *Quantitative Easing* e seus efeitos globais indesejáveis decorrentes indicam que "O sistema monetário e financeiro internacional centralizado em torno do dólar não parece estar perto do fim".

Finalizando o conjunto de artigos que compõem o dossiê, os professores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Filipe Almeida do Prado Mendonça e Haroldo Ramanzini Júnior, discutem os mecanismos de formulação de política comercial externa, o processo decisório, os desenhos institucionais e as especificidades históricas das duas principais economias das Américas em ***A Política Comercial Externa do Brasil e dos Estados Unidos: formulação, instituições e especificidades***. De acordo com Mendonça e Ramanzini Júnior, "há uma variação significativa nos dois casos no que tange ao papel do Congresso e dos partidos políticos, a permeabilidade à atuação dos grupos de interesse das instituições que lidam com o tema do comércio internacional, bem como no desenho institucional, na cultural organizacional das burocracias que lidam com a questão das negociações internacionais e, em última instância, no tipo de engajamento internacional de cada país". Contudo, observam ainda que "o sucesso ou fracasso de uma demanda internacional, muitas vezes relaciona-se mais com outros fatores, como as regras do regime em questão, a quem esta demanda é dirigida e ao poder de barganha dos países envolvidos, do que propriamente à estrutura doméstica que articula essa demanda, ainda que esta não seja irrelevante, inclusive, do ponto de vista da implementação de acordos". Dessa forma, o texto oferece instrumentos analíticos para aqueles que pretendem se dedicar à análise comparada de trajetórias em negociações bilaterais ou multilaterais e desempenho em

contenciosos comerciais de Brasil e Estados Unidos.

Mantendo a tradição da revista, apresentamos três resenhas dentro do escopo do dossiê. A primeira delas é de Pedro Antonio Vieira, professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenador do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo. Vieira resenha o livro ***Semiperiferia: uma revisitação***, do professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB), Antonio José Escobar Brussi, debatendo as interpretações apresentadas pelo autor a respeito do conceito cunhado por Immanuel Wallerstein e posteriormente explorado por Giovanni Arrighi. Na sequência, Lucas de Almeida Carames, mestre pelo Programa de Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ), com a resenha ***Crise econômica, manutenção política*** apresenta o livro *The Status Quo Crisis – Global Financial Governance After the 2008 Financial Meltdown*, de Eric Helleiner. Carames demonstra como Helleiner propõe uma avaliação da estrutura e arquitetura do sistema monetário e financeiro internacional a partir das lentes da política que perpassa a governança financeira global. Por fim, Marcos Antonio da Silva (UFGD) e Lucimara Inácio do Prado da Silva (UEMS) oferecem aos leitores uma enorme contribuição para que os acadêmicos brasileiros conheçam a excelente coleção de obras de autores de nosso continente publicada pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Na resenha **Entre a razão e a utopia, entre a ira e a esperança: CLACSO e a (re) descoberta do pensamento latino-americano** Silva e Prado indicam as obras que compõem as coletâneas *Antologias do Pensamento Crítico Contemporâneo* e *Antologias do Pensamento Social Latino-Americano e Caribenho*, que segundo os autores, são capazes de instigar a construção de um pensamento próprio e crítico para a América Latina, e devem ser conhecidas e apropriadas pela comunidade científica e intelectuais de nosso país.

Completando o dossiê, Fabrício Chagas Bastos (Universidad de los Andes-COL) e Matthew Rogers (Australian National University) realizaram a tradução do artigo ***Consensual hegemony: theorizing brazilian foreign policy after the Cold War***, do professor da School of Politics and International Relations da Australian National University, Sean Burges. Seu artigo,

publicado originalmente no ano de 2008, na prestigiada revista *International Relations*, é uma das principais referências no estudo da política externa brasileira contemporânea, e agora está disponível também em língua portuguesa, ampliando a possibilidade de acesso a seu conteúdo.

Por fim, o atual número da Monções também conta com três artigos publicados de acordo com o fluxo contínuo da revista. São eles: **O desenvolvimento de um regime de segurança sino-russo para a Ásia Central,** de *Flávio Augusto Lira Nascimento*, professor do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); **Cooperação técnica entre Japão e Brasil e entre Brasil e Timor Leste em perspectiva comparada**, de *Nanahira de Rabelo e Sant'Anna*, Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e pesquisadora do Núcleo de Estudos Asiáticos da Universidade de Brasília (NEÁSIA-UnB), e **Hegemonia e contestação em Caetano Veloso e na teoria crítica neogramsciana de Robert Cox: uma análise de arte e política da ordem mundial pós-Guerra Fria**, de *Junior Ivan Bourscheid*, professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Agradecemos a todos pareceristas *ad hoc* que dedicaram atenção e trabalho à nossa revista e contribuíram com a excelência do número que vem a público, bem como aos editores da Revista Monções pela confiança em nosso trabalho e por abrir espaço para a publicação do dossiê Economia Política Internacional de Sul a Norte. Desejamos a todos uma ótima leitura!

Hermes Moreira Jr. (FADIR/UFGD).

Roberto Goulart Menezes (IREL/UNB).

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DA TRANSIÇÃO NA ORDEM MUNDIAL À RUPTURA NA ORDEM DEMOCRÁTICA NACIONAL

LUIS FERNANDES*

Quis o destino que esta conferência fosse proferida na sequência da consumação de grave ruptura na ordem democrática nacional que resultou no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. As travessuras do fado me ajudam a situar esta traumática ruptura no contexto mais amplo das profundas e aceleradas transformações que marcam a evolução do sistema internacional neste início de século 21.

Os promotores, apoiadores e executores da ruptura consumada alegam que o processo não pode ser classificado de "golpe", já que os ritos formais definidos pela Constituição e pelo Congresso teriam sido cumpridos, com acompanhamento do Supremo Tribunal Federal (STF). Mas o mero cumprimento de ritos não confere legitimidade democrática ao processo. A própria experiência do golpe civil-militar deflagrado no Brasil em 1964 nos mostra isso com clareza. Na madrugada de dois de abril daquele ano, cumprindo o rito previsto, o Congresso se reuniu, com o beneplácito do Supremo, para consumar o golpe ao declarar a vacância da Presidência da República, já que o Presidente João Goulart estaria fora do país. Mas essa alegação era mero pretexto: o Presidente se encontrava em território nacional. Cumprindo o rito - a partir de uma

* O conteúdo apresentado a seguir, trata-se do texto preparado pelo professor Luis Manuel Rabelo Fernandes para uma aula inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), realizada no dia 05 de setembro de 2016.

Luis Fernandes é Doutor em Ciência Política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Georgetown nos Estados Unidos. É professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Suas atividades de pesquisa se concentram em temas de Economia Política das Relações Internacionais, com destaque para os desafios da inovação e do desenvolvimento na era do conhecimento, as transformações nos estados socialistas e ex-socialistas, e a reconfiguração das relações de poder no sistema internacional pós-Guerra Fria.

Fernandes exerceu distintas funções de gestão pública na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil, entre as quais as de Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Diretor Científico da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

O texto foi gentilmente enviado pelo autor à Revista Monções atendendo convite dos editores para participação no dossiê *Economia Política Internacional de Sul à Norte*.

alegação infundada - o presidente legítimo e democraticamente eleito foi destituído pelo Congresso, inaugurando um regime autoritário no país que durou duas décadas.

A palavra "golpe", em português, tem variados significados. Um desses significados é o de "artimanha". No rito congressual do *impeachment*, a artimanha se materializou na de ampliação e flexibilização da definição de "crimes de responsabilidade" para abarcar as chamadas "pedaladas fiscais" - práticas administrativas e orçamentárias recorrentes em sucessivos governos federais e em outras unidades da Federação - e, em seguida, empregar seletivamente esse "conceito ampliado" para cassar um mandato conferido soberanamente pelo eleitorado. A alegação de crime se torna mero pretexto para alcançar um objetivo político. Assim como em 1964, o cumprimento de rito formal, com conteúdo deturpado, não torna a ação de afastamento da Presidente legítima.

"Golpe" também pode significar "pancada" ou "abalo" decorrente de agressão. A gravidade do atual recurso ao instituto do *impeachment* reside no fato dele golpear (abalar/subverter) o princípio basilar da democracia representativa: a constituição de governos com base na soberania popular, expressa no sufrágio majoritário de cidadãos/eleitores. Em regimes parlamentaristas, esse princípio convive com a possibilidade de afastamento do chefe de governo e convocação de novas eleições gerais, via voto de não-confiança no Parlamento. Em regimes presidencialistas, como o nosso, o princípio exige o reconhecimento e respeito da autoridade legitimada pelas urnas durante todo o seu mandato, cabendo às oposições tentar conquistar maioria de votos no pleito seguinte para trocar o comando do governo.

Numa democracia jovem e ainda pouco consolidada como a brasileira, o risco que corremos é o da banalização do instituto do *impeachment*, transformado em recurso usual da disputa política para apear governantes que tenham perdido eventual maioria congressual. Em regime presidencialista, isso estimula nas oposições (quaisquer que elas sejam) posturas de desrespeito à legitimidade do mandato conferido pela soberania popular nas urnas, minando e ameaçando a estabilidade do sistema democrático. Neste, a revogação de um mandato conferido livremente pelo povo só deve ser admitida como recurso extremo em situações excepcionalíssimas, quando a própria ordem democrática estiver sob grave ameaça. Como sabemos, não era essa a base do processo votado no Congresso Nacional.

No sentido político mais usual, "golpe" também significa a ação de um bloco de atores para apear (ou tentar apear) outro bloco do poder, à margem dos processos eleitorais que devem reger a alternância de poder em regimes democráticos. De forma geral, esta ação para a alteração não-democrática (isto é, não ancorada na soberania popular expressa no voto) da composição do poder político visa abrir caminho para uma reorientação das políticas implementadas pelo grupo destituído, reorientação esta que teria dificuldade de obter apoio majoritário em processos eleitorais regulares.

Na ruptura institucional consumada no Brasil todas estas acepções do "golpe" se encontraram e se fundiram, ainda que o processo atual não reproduza a forma das intervenções e sublevações militares que tanto marcaram a nossa história no Século 20. Mas a ruptura institucional em curso não é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Por isso é importante situá-la – e os processos análogos que se verificam em outras experiências sul e centro-americanas – no contexto da transição estrutural em curso no sistema internacional neste início de Século 21.

Desenvolvimento Desigual e Ordem Mundial

As evoluções das relações de poder neste início de século apontam claramente para a transição do quadro de dominação unipolar que marcou o imediato pós-Guerra Fria no final do século passado, com a intensificação de tendências à multipolarização e à instabilidade no sistema internacional, fomentadas e alimentadas pela dinâmica de desenvolvimento desigual do capitalismo. Retomo, aqui, o conceito de "desenvolvimento desigual" formulado originalmente por Lênin a partir de reflexões de Hobson e Hilferding nos debates teóricos sobre a Economia Política do Imperialismo há um século, e retomado por estudiosos atuais da Economia Política das Relações Internacionais, como Robert Gilpin.

Contrariamente à interpretação que acabou predominando nos enfoques da chamada Teoria da Dependência latino-americana nos anos '60 e '70, inspirada por Andre Gunder Frank, o conceito de "desenvolvimento desigual" formulado no contexto do debate original sobre a natureza do imperialismo não aponta para o contínuo aprofundamento das assimetrias entre "centro" e "periferia" na economia capitalista mundial, mas precisamente para o seu contrário: a tendência estrutural à erosão do poder do centro hegemônico face à ascensão de novos polos de maior dinamismo econômico em áreas de desenvolvimento capitalista mais tardio, no próprio centro ou na periferia do sistema.

Os estudiosos realistas das relações internacionais, como Paul Kennedy e o próprio Gilpin, associam esse fenômeno aos altos custos da manutenção da hegemonia e à tendência para uma rápida difusão tecnológica para a periferia, (em função das "vantagens do atraso" identificadas por Alexander Gerschenkron, que permitiriam aos retardatários queimar etapas de desenvolvimento ao incorporar técnicas mais avançadas e eficientes). Já a abordagem que Kenneth Waltz batizou de "paradigma Hobson/Lênin" destacava o impacto dos processos de monopolização, do advento do capital financeiro e da crescente financeirização dos circuitos de acumulação nos países capitalistas centrais, levando à multiplicação de investimentos e aplicações em áreas mais "atrasadas" da economia mundial onde as taxas de lucro e de retorno eram mais elevadas. Assim, os ganhos do capital financeiro, no coração do sistema, passaram a ser cada vez mais alimentados por uma lógica *rentista*, uma lógica de especulação sustentada por excedentes extraídos de atividades produtivas realizadas fora do centro. Essa dinâmica levaria à decomposição do dinamismo econômico do centro e à ascensão de novos polos de

maior crescimento no sistema. Estes, por sua vez, passariam a se confrontar com estruturas geopolíticas de dominação e governança internacional que não refletiriam mais a configuração geoeconômica mundial. Ou seja, a dinâmica estrutural de desenvolvimento desigual mina continuamente as bases da ordem mundial estabelecida.

A erosão do poder hegemônico relativo das potências dominantes decorrente desta dinâmica estaria, assim, na origem da instabilidade, transição e mudança de sucessivas ordens mundiais. Emprego o conceito de "ordem mundial" aqui em sentido estrito, que remete a configurações relativamente estáveis e persistentes de poder no sistema internacional moderno – e não a variadas proposições de ordenamento civilizacional geradas ao longo da história humana, como concebido por Kissinger. Pela chave teórico-conceitual que emprego, três grandes "ordens mundiais" podem ser identificadas, a grosso modo, na evolução do sistema internacional moderno desde a sua consolidação na Paz de Vestefália de 1648. A primeira é uma ordem não hegemônica regida pelo mecanismo do "balanço de poder" das grandes potências em um sistema de abrangência basicamente europeia (com ramificações coloniais em outras regiões do planeta, sobretudo nas Américas). Em meio a agudas tensões e conflitos, esta ordem se estende até a derrota militar da ameaça sistêmica representada pela França napoleônica em 1815. A ordem mundial que emerge das guerras napoleônicas preserva o mecanismo do balanço de poder no teatro europeu, mas expande as fronteiras do sistema para todo o planeta através do poder hegemônico da Inglaterra (que, impulsionada pela conquistas da Revolução Industrial, solapa e desmantela ordens civilizacionais alternativas, sobretudo na Ásia). Esta ordem, marcada pelo que Polanyi chamou de "cem anos de paz" na Europa, entra em colapso com o advento da Primeira Guerra Mundial, em 1914, a que se segue um período de transição interrompido pela deflagração da Segunda Guerra Mundial, em 1939, período este examinado na obra clássica de E. H. Carr ***Vinte Anos de Crise***. A nova ordem que emerge dos escombros da Segunda Guerra é de hegemonia contestada: a Guerra Fria. Por um lado, os Estados Unidos consolidam e afirmam a sua hegemonia sobre o mundo capitalista – formalizada e explicitada nos acordos de Bretton Woods -, e por outro, a União Soviética encabeça a formação de um sistema mundial socialista alternativo. Como bem observou Fred Halliday, a disputa no cerne desta ordem configurava um conflito intersistêmico, e não mera reedição do mecanismo do balanço de poder. No contexto do deslocamento das antigas potências coloniais europeias e do delicado equilíbrio alcançado no sistema de segurança coletiva da ONU na Guerra Fria, a própria forma de organização política em estados soberanos foi globalizada após sucessivas ondas de descolonização.

Como se sabe, a ordem mundial da Guerra Fria se encerrou em 1989 com a implosão do bloco soviético na Europa Central e do Leste, e subsequente desmantelamento da própria União Soviética e do sistema mundial alternativo que ela estruturava. O que se seguiu foi um período de transição no sistema internacional que perdura até hoje. A impressão inicial era de que se configuraria rapidamente uma novíssima ordem, baseada no predomínio unipolar e inconteste

da potência vencedora da Guerra Fria – os Estados Unidos – no sistema e nas suas instituições multilaterais de governança global. Esta impressão se traduzia em formulações como as do "fim da História", do advento de uma "nova ordem mundial" ou, em chave mais crítica, de uma nova forma de "Império". A esta fase na transição, que marcou os anos '90, logo se seguiu outra, em que ficou evidente a crescente dificuldade dos EUA gerarem convergência em torno das suas posições e interesses nos fóruns multilaterais, ao que responderam com uma crescente disposição ao recurso a ações unilaterais de força para tentar afirmar esses mesmos posicionamentos e interesses. O marco da passagem para esta nova fase foi a reação empreendida pelos Estados Unidos aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, com a decretação da "Guerra Global ao Terror" e subsequentes invasões do Afeganistão e do Iraque.

A Transição em Curso na Ordem Mundial

Entendo que as chaves teóricas apresentadas acima são fundamentais para entender a transição em curso no sistema internacional, já que os processos de globalização financeira que marcaram a evolução do capitalismo nas últimas décadas intensificaram exponencialmente tanto os mecanismos de financeirização quanto a natureza especulativa/rentista da acumulação no coração do sistema, constituindo o que Susan Strange chamava de "capitalismo de cassino". Neste contexto, a evolução do sistema internacional no início do Século 21 é marcada pela emergência de novos polos de poder no mundo que não compunham o núcleo central do sistema internacional moderno que conquistou abrangência global no Século 19, com destaque para a China e a Índia. A China - que ainda encarna a particularidade de ser um estado de orientação socialista integrado à economia capitalista mundial – mais do triplicou sua participação relativa no PIB mundial medida por Paridade de Poder de Compra (PPC) a partir da deflagração da política das "Quatro Modernizações" em 1979, sustentando médias de crescimento próximas a 10% ao ano desde então. O próprio FMI, que previra que a China ultrapassaria os Estados Unidos em participação relativa no PIB mundial (PPC) em 2016, reconhece que esta ultrapassagem foi antecipada e teria se verificado em 2014. Já a Índia quase dobrou sua participação no PIB mundial (PPC) no mesmo período, com médias anuais de crescimento superiores a 6%. Como tive oportunidade de destacar em artigo recente, com *delays* variados, a evolução dos indicadores que se referem a dimensões cruciais da agregação de valor na era do conhecimento – produção científica e tecnológica medida por artigos publicados em revistas indexadas; registro de patentes; participação na lista de empresas detentoras dos maiores ativos globais; entre outros – caminha na mesma direção.

Na história da economia mundial moderna, a trajetória chinesa e indiana das últimas décadas em direção ao centro do sistema a partir da sua "periferia" só tem precedentes na ascensão dos próprios Estados Unidos e da Alemanha pós-unificação no Século 19. Ambos os países – a China e a Índia – se caracterizam, ainda, por possuir as maiores populações do planeta, extensões territoriais amplas, poderio militar nuclear, além de estruturas estatais de

planejamento e regulação que não sucumbiram às pressões pela liberalização financeira e cambial durante a ofensiva neoliberal global dos anos ’80 e ’90.

Há que se destacar, também, a intensificação da atuação internacional da Rússia, sobretudo a partir da eleição de Putin, procurando retomar e reconstituir esferas de influência para enfrentar a política de cerco fomentada pelos Estados Unidos com a contínua expansão da OTAN para o leste. Após o colapso econômico e social provocado pelo processo de restauração do capitalismo, a Rússia procura reconstruir instrumentos estatais de planejamento, intervenção e regulação econômica, em parte herdados do período socialista. Nesta base, conseguiu recuperar o dinamismo da sua economia após a crise financeira de 1998 e alcançar, em 2007, o patamar de atividade econômica que possuía antes do colapso do socialismo em 1991 (embora tenha sido fortemente atingida pela queda dos preços do petróleo e do gás no mercado mundial na sequência da crise econômico-financeira deflagrada em 2008). Cabe lembrar que, como herança do esforço realizado para alcançar paridade estratégica com os EUA durante a Guerra Fria, a Rússia preserva, ainda hoje, o segundo maior arsenal nuclear do mundo – e manifesta uma disposição crescente para se contrapor à ofensiva norte-americana sobre suas antigas áreas de influência (como fica evidente no seu crescente envolvimento na crise da Síria, frustrando e derrotando a iniciativa dos Estados Unidos para forçar, via intervenção da OTAN, a derrubada do regime de Bashar Al-Assad e o triunfo das forças oposicionistas na Guerra Civil). Neste movimento, atua abertamente como potência energética, explorando os recursos de poder conferidos por suas gigantescas reservas de petróleo e gás para integrar sua área de influência na Ásia Central e explorar a dependência energética europeia.

A Viragem Progressista e a Agenda da Integração Latino-Americana

É no contexto desta tendência de decomposição estrutural da hegemonia dos Estados Unidos e crescente multipolarização do sistema internacional que se processou a viragem política progressista em grande parte da América Latina no começo do Século 21. Iniciada com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela no final de 1998 e de Ricardo Lagos (via *Concertación Democrática*) no Chile no final de 1999, seguida pela eleição de Lula no Brasil no final de 2002, essa viragem se materializou, em sequência, na eleição de governos de esquerda ou centro-esquerda na maior parte da América do Sul e parte da América Central (Argentina em 2003; Uruguai em 2005; Bolívia em 2006; Equador e Nicarágua em 2007; Paraguai em 2008; El Salvador em 2009; e Peru em 2011). Esta “onda progressista” sucedeu a três “ondas“ anteriores que marcaram a evolução política latino-americana na segunda metade do Século 20: a de ascensão de regimes militar-civis ditatoriais (nos anos ’60 e ’70); a de transição para regimes democráticos (nos anos ’70 e’80); e a que Perry Anderson designou de “virada continental em direção ao neoliberalismo” (nos anos ’80 e ’90).

Vale registrar que este novo ciclo político progressista no continente se constituiu e se

desenvolveu no quadro mais geral de defensiva estratégica da esquerda no mundo. Este quadro de defensiva se inicia com o desmantelamento do campo socialista, que polarizava o sistema internacional até o final dos anos ’80 e cindia a economia mundial em sistemas globais opostos e antagônicos. O bloco socialista operava como força material no sistema internacional dando apoio diplomático, militar, político e econômico a movimentos progressistas e de libertação em todo o globo. Essa força galvanizava transformações progressistas em diferentes regiões do mundo, acelerando e aprofundando as suas agendas de mudança econômica e social. Evidentemente, o seu desmantelamento criou um quadro mais adverso para a atuação política e social das forças de esquerda no mundo. Na América Latina, no entanto, o impacto foi menor do que em outras regiões. Essa resiliência da esquerda brasileira e latino-americana se deve em grande medida, a meu ver, à legitimidade política e social que ela havia conquistado por ter assumido papel protagonista nos movimentos de resistência democrática no continente. No contexto dos processos de redemocratização, a imagem política das forças de esquerda se associou fortemente, aqui, à causa democrática, o que não era o caso da experiência – pelo menos mais recente – em outras regiões do mundo. Isso permitiu à esquerda latino-americana continuar acumulando forças na resistência e oposição à “virada liberal” que se processou em seguida.

Neste contexto mundial ainda marcado pela defensiva estratégica das forças de esquerda, a viragem progressista operada na América Latina no Século 21 se apoiou, de maneira geral, no prestígio político de fortes lideranças carismáticas e na formação de coalizões governamentais de centro-esquerda em regimes presidencialistas. Embora a eleição de Chávez na Venezuela tenha sido precursora do ciclo, foi o Brasil – dado o tamanho do seu território e população, e o grau de desenvolvimento da sua economia – que se tornou pivô da sua consolidação e estruturação regional após a posse de Lula. Afinal, como próprio presidente Nixon confidenciou ao General Médici ao justificar o apoio dos EUA à ditadura civil-militar brasileira nos marcos da sua agenda de “contra-insurgência” continental no início dos anos ´70, “para onde o Brasil for, o resto da América Latina irá”.

Na ausência do antigo campo socialista, a orientação que predominou nas experiências dos governos progressistas na América Latina foi a da estruturação de novos projetos de desenvolvimento nacional, com políticas ativas de redistribuição de renda e redução de desigualdades. Apesar do impacto da crise econômica internacional nos últimos anos, os novos governos progressistas da América Latina conseguiram, de maneira geral, associar crescimento econômico e promoção da igualdade. Houve importante redução da desigualdade em praticamente todo o continente no período, materializada na redução de indicadores de concentração de renda medidos pelo índice Gini e na expansão de políticas públicas promotoras da inclusão e dos direitos sociais.

Ao mesmo tempo, esses governos fortaleceram variados processos de integração latino

e sul americanos (MERCOSUL, UNASUL, CELAC, ALBA) rompendo com uma tradição secular de alinhamento automático com a política externa e os interesses estratégicos dos Estados Unidos na região. Basta lembrar que uma das primeiras consequências do novo ciclo político continental foi, precisamente, a implosão do projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) patrocinado pela Casa Branca. Na sequência, se estruturou e consolidou, sob liderança brasileira, uma abrangente e ousada agenda de integração física e logística da América do Sul, materializada em variados projetos de infraestrutura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cumpriu papel central no financiamento dos projetos da integração física da América do Sul, no contexto do quais as grandes empresas de construção brasileiras desempenhavam função viabilizadora central. Estas se tornaram atores estratégicos tanto na estruturação de um novo projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil quanto para os novos projetos de integração regional associados à viragem progressista continental.

A Agenda Externa dos Governos Lula e Dilma

A reorientação da política externa brasileira após a eleição do Presidente Lula apostou na diversificação das relações externas do país como melhor caminho para afirmar e defender o interesse nacional no contexto da transição em curso na ordem mundial, marcada por fortes tendências à multipolarização. Para além da agenda de integração sul e latino-americana já mencionada, esta reorientação se materializou na expansão de relações diplomáticas, econômicas e sociais com outros países em desenvolvimento na África, no Oriente Médio e na Ásia, orientadas para um novo padrão de cooperação Sul-Sul. Ela se expressou, igualmente, na estruturação de uma aliança estratégica com os novos polos em ascensão no sistema internacional, materializada na iniciativa de formação do grupo BRICS, abarcando Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Estes países têm trajetórias distintas, configurações institucionais distintas e projetos distintos de desenvolvimento, mas convergem para uma agenda comum de critica ao monopólio dos países capitalistas centrais nas estruturas de governança global, que não reflete mais a correlação de forças existente no mundo. É uma agenda crítica e reformista em relação à governança mundial que pretende, por um lado, reformar as instituições de governança multilateral ampliando a presença dos novos polos em ascensão nas suas estruturas deliberativas, e, por outro, criar novas instituições multilaterais de alcance global. A criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS é uma expressão disto: um contraponto às instituições multilaterais de financiamento hegemonizadas pelas velhas potências em declínio, que tem se revelado cada vez mais incapazes de enfrentar os principais problemas que afligem o mundo e a própria crise econômica global no Século 21.

A orientação predominante na atuação dos países que integram a iniciativa BRICS é a de lutar por reformas na governança sistêmica global. Não se trata de uma política de confrontação direta e global com os Estados Unidos, já que estes mantêm a sua superioridade bélica e sua hegemonia está em erosão, e não colapso. Mas para além da agenda reformista dos novos polos

de poder, há movimentos geopolíticos de flanco importantes em curso, sobretudo por parte da Rússia e da China. Entre estes, eu destacaria, no contexto dos malogros militares norte-americanos na Ásia Central, a consolidação da Organização da Cooperação de Xangai, iniciativa de segurança que abarca (sem a participação dos EUA) a China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirquistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão, e mais recentemente incorporou o Paquistão, a Índia, o Afeganistão e o Irã.

A reorientação da política externa brasileira foi acompanhada por uma evolução articulada e correlata na política de defesa, consolidada em sucessivas versões da "Política Nacional de Defesa" e da "Estratégia Nacional de Defesa" formuladas pelo Poder Executivo, via Ministério da Defesa, e aprovadas pelo Congresso Nacional. Queria destacar três formulações que estruturam esse pensamento sobre defesa nacional.

A primeira é a estratégia de dissuasão. A experiência mundial no Pós-Guerra – incluindo o período Pós-Guerra Fria – revela que a superioridade de meios bélicos, por si só, é incapaz de assegurar triunfos militares. Países (e forças) detentores de menor poderio bélico, mas com capacidade dissuasória e de engajamento prolongado, lograram frustrar os objetivos políticos e militares de Estados mais poderosos ao minar a coesão interna destes em torno desses mesmos objetivos. Baseado nessa experiência, ao mesmo tempo em que se orienta para a solução pacífica e negociada de conflitos no âmbito do sistema multilateral de governança global, o Brasil deve buscar preservar capacidade estratégica dissuasória visando desencorajar eventuais tentativas de violação e/ou constrangimento da sua soberania, sobretudo levando em conta o aumento das pressões direcionadas a países em desenvolvimento detentores de recursos naturais e ativos estratégicos, como é o nosso caso. Esta capacidade se desdobra em projetos estratégicos das três Forças e no investimento na sua capacidade de operação sustentada. O cenário concebido, portanto, é de preparação para conflitos em que o Brasil se encontre em posição de inferioridade de poderio bélico. Isto desenha o cenário estratégico e define como o Brasil deve orientar e preparar a defesa do seu território e das suas riquezas.

A segunda formulação chave é o conceito de entorno estratégico. No que concerne aos países vizinhos do Brasil na América do Sul, na Bacia do Atlântico Sul, na Antártica, na África Austral e os países em desenvolvimento da Comunidade de Língua Portuguesa, a orientação formulada visa complementar as iniciativas de integração econômica e política com ações de cooperação na esfera militar. A ênfase maior recai, naturalmente, sobre a América do Sul e o Atlântico Sul, ambientes regionais no quais o Brasil está diretamente inserido. Aqui, a estratégia formulada é dar sequência ao processo de integração e cooperação com os países vizinhos inaugurado com o acordo nuclear entre Brasil e Argentina que dissipou desconfianças mútuas na área militar e viabilizou a construção do MERCOSUL e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Na esfera da cooperação militar, o principal desafio é fortalecer e consolidar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como instância integradora de ações na área de

Segurança e Defesa no subcontinente, para além da intensificação das ações de cooperação no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS).

A terceira orientação estratégica fundamental dessa política de defesa é a estruturação de uma base industrial-tecnológica de defesa nacional. Isto implica no enfrentamento e superação de barreiras impostas por regimes multilaterais ou unilaterais de cerceamento de transferência de tecnologias de uso militar, que representam, na verdade, um *apartheid* tecnológico, porque qualquer tecnologia passível de utilização dual acaba por ter o seu acesso bloqueado. Essas ações e mecanismos de cerceamento afetam inúmeras áreas da nossa economia, não apenas a defesa. Exemplo disso é a tecnologia de sistemas inerciais, que guiam tanto veículos lançadores de satélites e submarinos para exploração de petróleo e gás em águas profundas. É uma tecnologia cuja transferência para o Brasil está bloqueada. A preservação da capacidade de defesa do país exige, portanto, investimento estratégico no desenvolvimento de tecnologias críticas cerceadas e na estruturação de uma base industrial nacional capaz de incorporá-las na produção meios miliares necessários para defender o país e suas riquezas. Para isto foi constituída uma Secretaria Nacional no Ministério da Defesa voltada para produtos de defesa, que se articulava com as políticas de apoio à inovação na indústria nacional de defesa, apoiadas pelo BNDES e pela FINEP, que tive a honra de presidir.

A Agenda Externa dos EUA e a Contraofensiva Conservadora no Continente

Mais do que simples mudança de governo, a ruptura institucional consumada no Brasil visa reverter e inviabilizar o projeto de desenvolvimento nacional e regional que começou a ser estruturado a partir da eleição do governo Lula, bem como o movimento associado de reposicionamento estratégico do Brasil e da América do Sul no mundo. Ela se insere em ofensiva regional para desestabilizar os governos de esquerda e centro-esquerda que ascenderam ao poder nas duas ultimas décadas, que se traduziu na destituição dos presidentes democraticamente eleitos de Honduras (em 2009) e do Paraguai (em 2012 – neste caso, em processo de *impeachment* congressual, tal qual o Brasil); na sucessão de tentativas de golpe processados no contexto de aguda polarização político-social da Venezuela; no recurso a ações de aguda violência física extraparlamentar no Equador (em 2010) e na Bolívia (que se estende até os dias de hoje); e nas derrotas eleitorais impostas aos governos do Chile (em 2010, revertida em 2013) da Argentina (em 2015) e do Peru (em 2016). Um elemento comum a esses variados processos de desestabilização é a forte instrumentalização, por parte de conglomerados monopolistas privados de comunicação e seus aliados políticos, da bandeira da corrupção econômica ou moral para desconstruir e deslegitimar as lideranças políticas carismáticas que encabeçaram os processos de mudança na região, procurando minar e dividir sua base de sustentação congressual e social.

Esta contraofensiva conservadora no continente - com recurso crescente a métodos e alternativas antidemocráticas - se relaciona à resposta dada pelas potências centrais, em particular os Estados Unidos, à erosão do seu poder hegemônico. Estudiosos das mudanças de ordens hegemônicas no sistema internacional indicam que, ao se deparar com o enfraquecimento do seu poder relativo na ordem mundial que encabeçam, as potências dominantes tendem a instrumentalizar unilateralmente os recursos de poder em que ainda tem prevalência, para tentar conter e/ou minar a consolidação de novos polos de poder no sistema (movimento que Robert Gilpin chama de passagem da "hegemonia benevolente" para a "hegemonia coercitiva"). Para além de variações de forma e de ênfase entre administrações republicanas e democratas, a evolução da política externa dos EUA nas duas últimas décadas é marcada pelo crescente recurso a ações unilaterais de força à margem das instituições multilaterais globais, como evidenciado nas desastradas intervenções no Afeganistão, no Iraque e na Líbia (além da frustrada escalada para intervenção na Síria), bem como no recurso intensivo a ações de "guerra cambial" (instrumentalizando o poder estrutural do dólar nos mercados globais) no contexto da crise econômica mundial deflagrada em 2007.

A consolidação mais recente dessa orientação se encontra na Estratégia Militar Nacional 2015, elaborado pelo Estado Maior Conjunto das Forças Armadas dos Estados Unidos. Vale destacar que este documento oficial aponta que, mesmo na esfera militar, "vantagens competitivas mantidas pelos EUA por longo tempo estão hoje em xeque". São identificadas duas ameaças principais à segurança dos Estados Unidos no contexto das rápidas mudanças em curso no cenário estratégico global. A primeira é a que o documento chama de "organizações extremistas violentas" (VEO na sigla em inglês), com destaque para o Estado Islâmico e para a Al Qaeda. Na sua origem, trata-se, na verdade, de organizações fomentadas e apoiadas pelos Estados Unidos no Oriente Médio para desestabilizar regimes considerados adversários (o regime pró-soviético do Afeganistão nos anos '80 e os regimes seculares de orientação "anti-imperialista" – Iraque, Líbia e Síria – mais recentemente). Na medida em que passaram a alvejar, também, os EUA e seus aliados, foram classificadas como "extremistas", "violentas" e "terroristas". Mas segundo o próprio documento, as VEOs não constituem a principal ameaça à segurança dos Estados Unidos. A ameaça principal é a que o documento chama de "estados revisionistas". Esta nomenclatura abarcaria os estados que procuram "revisar" aspectos cruciais dos processos e instituições que compõe a ordem mundial. Quatro países são explicitamente citados como integrantes desta categoria: Rússia, Irã, Coréia do Norte e China. No âmbito desta formulação, a mencionada agenda reformista dos países BRICs em relação às instituições e mecanismos de governança global passa a ser associada ao que a política de defesa dos EUA considera ser a "principal ameaça" à segurança do país.

A agenda externa dos Estados Unidos vem traduzindo essa formulação em ações, iniciativas e movimentos concretos. A política de cerco e contenção da Rússia se materializou na expansão da OTAN para países e regiões que integravam o antigo bloco soviético na Europa

Central e do Leste, bem como em ações para desestabilizar e depor governos que mantenham relações mais próximas a Moscou, como ocorreu na Ucrânia deflagrando a guerra civil que se estende até hoje no país. Em relação à China, para além de tentar isolar e conter a sua liderança na Ásia através da constituição do Tratado Transpacífico (TPP na sigla em inglês), os Estados Unidos vem fomentando o acirramento das disputas territoriais de aliados regionais com o governo de Pequim no Mar da China, que já se tornou a principal rota comercial marítima do mundo suplantando em valor e volume de bens transportados a tradicional rota Roterdã-Nova Iorque.

Neste contexto, não constitui surpresa o fato de atores e interesses importantes na formulação e execução da agenda externa dos EUA verem com bons olhos a contraofensiva conservadora em curso na América do Sul. No caso do Brasil, para além do esperado e protocolar reconhecimento do Governo Temer como governo "de fato", o embaixador dos Estados Unidos no Conselho Permanente da OEA avançou para a defesa do processo de *impeachment* no país contra as críticas formuladas por outros países latino-americanos. Mas para além do apoio, até que ponto houve protagonismo de atores e interesses responsáveis pela agenda externa dos EUA nos processos de desestabilização dos governos progressistas na região, e no processo de ruptura institucional no Brasil em particular?

Na prolongada crise política da Venezuela, o envolvimento dos Estados Unidos é mais evidente. No caso da crise política brasileira, há indícios que já podem ser apontados, e que certamente serão complementados por informações colhidas após a liberação posterior de arquivos oficiais para pesquisa, como aconteceu no caso do golpe civil-militar de 1964. Um primeiro forte indício veio com as informações vazadas pelo *Wikileaks* do Julian Assange em 2013, a partir de informações obtidas por Edward Snowden, que revelaram que o governo brasileiro era um dos principais alvos dos sistemas de monitoramento de comunicações pelos órgãos de segurança dos Estados Unidos, em especial a Agência de Segurança Nacional (NSA). O volume e grau de espionagem eram equivalentes ao dirigido aos estados acima apontados como "grave ameaça à segurança" dos EUA, nomeadamente a Rússia e a China. Para além de altos dirigentes do Estado brasileiro – incluindo a própria Presidente da República – outra alvo prioritário do monitoramento era a Petrobras. Vazamentos mais recentes da *Wikileaks* revelaram encontros patrocinados pela Embaixada dos Estados Unidos entre empresas petrolíferas americanas e líderes da oposição de então no Brasil, como o Senador José Serra do PSDB, em que estes se comprometiam a alterar o regime de partilha na exploração do pré-sal caso viessem a ascender ao poder.

Um segundo indício remete às revelações do *Wikileaks* sobre relações de cooperação desenvolvidas por setores do judiciário, da Polícia Federal e do Ministério Público do Brasil com órgãos de segurança e investigação dos EUA ainda em 2009, visando integração de ações e treinamento no combate ao "financiamento do terrorismo", em um momento em que as

autoridades do governo brasileiro responsáveis por conduzir a agenda internacional do país não consideravam essa temática adequada ou relevante para a cooperação do Brasil com os Estados Unidos. O Juiz Sérgio Moro foi protagonista destacado na viabilização desta cooperação. O objetivo manifesto era identificar e minar sistemas de lavagem de dinheiro associados ao financiamento de grupos terroristas. Para tal, foram instituídos procedimentos para troca de informações e treinamento em "melhores práticas" para a sua obtenção e validação. Curitiba foi um dos centros selecionados para o treinamento continuado de forças tarefas nas referidas práticas.

Da "Guerra ao Terror" à "Guerra à Corrupção"

No caso da "Guerra Global ao Terror" deflagrada pelos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001, sabemos que isso significou fortes ataques e violações de direitos civis e humanos, a ponto de validar práticas de tortura para a obtenção de informações (desde que não praticadas contra cidadãos americanos). A lógica era de que os "fins" (combate ao terrorismo) justificavam os "meios" (restrição de direitos civis e violação de direitos individuais). A mesma lógica foi reproduzida na Operação Lava Jato, com outros "fins" (o combate à corrupção) justificando práticas violadoras de direitos e garantias individuais, como a prisão por tempo indeterminado de suspeitos até que estes firmassem acordos de delação confirmando as acusações dos investigadores; o vazamento seletivo e antecipado para os meios de comunicação de partes do processo de investigação para criar na opinião pública juízo condenatório de lideranças políticas e empresariais suspeitas (alimentando a campanha mediática para deslegitimar as principais lideranças do novo ciclo político no país); o vazamento de diálogos captados ilegalmente, inclusive da própria Presidente da República; a gravação ilegal de diálogos de advogados de defesa em pleno exercício profissional; a negação do princípio constitucional fundamental da presunção de inocência dos acusados; entre outros. Baseados na experiência americana, operadores da Lava Jato defendem abertamente, inclusive, que até mesmo provas ilícitas devem ser validadas em processos investigatórios quando obtidas "de boa fé". Essas práticas, examinadas em chave weberiana, substituem a ética prudencial da política pela vontade punitiva de estratos do aparato estatal com função investigatória que atuam com autonomia quase ilimitada e, por não integrarem o sistema político formal, não tem de prestar contas pelas consequências dos seus atos. Como a possibilidade de algum grupo recorrer a ações terroristas é permanente - bem como o é o risco da malversação de recursos públicos por gestores desonestos - banaliza-se o uso seletivo e politicamente orientado de práticas e expedientes próprios de regimes de exceção: uma grave ameaça ao Estado Democrático de Direito, conquistado há tão pouco tempo – e a duras penas – no Brasil. Mas é mais do que isso.

Os principais alvos da operação, como se sabe, são justamente as empresas estatais e privadas que desempenharam papel estratégico e estruturante no novo projeto nacional de desenvolvimento que se gestava no país e nas iniciativas de integração física da América do Sul

(com destaque para a Petrobras e as grandes empresas nacionais de construção de infraestrutura). Essas empresas – e as críticas cadeias de valor a elas associadas – foram cerceadas, estranguladas e inviabilizadas, contribuindo decisivamente para a crise econômica que se instalou no país a partir de 2015, o que alimentou, por sua vez, a crise política que resultou no *impeachment*. Ou seja, os prejuízos econômicos e sociais provocados pelos métodos adotados no "combate à corrupção" são incomparavelmente maiores e mais profundos do que os gerados pelos atos de corrupção em si. Há que se ver e comprovar, ainda, até que ponto informações fornecidas seletivamente pelo FBI e outros órgãos de investigação dos Estados Unidos contribuíram para este desfecho, atendendo objetivos mais amplos da agenda externa dos EUA. O fato é que as consequências econômicas e políticas da operação desestabilizaram não apenas o governo, mas todo o projeto nacional e regional de desenvolvimento e os seus atores estratégicos.

Isto não significa que, em nome da preservação desse projeto, devamos ser lenientes e permissivos com práticas de corrupção. O ponto é que o combate à corrupção não pode ser conduzido com base na violação de direitos e garantias individuais, e a punição dos dirigentes empresarias e políticos envolvidos no desvio e apropriação de recursos públicos não pode acarretar a paralisia e/ou inviabilização de empresas essenciais para o desenvolvimento do país. Vale registrar, como exemplo, a experiência da Alemanha na reconstrução do pós-guerra, que preservou e viabilizou empresas que haviam cultivado relações estreitas com o regime nazista e lucrado com atividades associadas ao trabalho forçado e ao extermínio (como a Bayer, Hugo Boss e Siemens, entre outras). As punições dos dirigentes envolvidos e as indenizações determinadas para a reparação das vítimas não inviabilizaram a continuidade da operação dessas empresas, consideradas atores fundamentais e estratégicos para a reconstrução econômica e o desenvolvimento da Alemanha.

Perspectivas Pós-Ruptura

A ruptura democrática em curso no Brasil configura-se, assim, como ruptura de um projeto de desenvolvimento, executada por um governo não sufragado pela soberania popular para exercer as funções que ocupa. Os anúncios iniciais do novo governo apontam para um retrocesso global, não apenas em relação ao projeto de desenvolvimento que começou a ser estruturado na última década, mas também em relação a conquistas sociais da Constituição de 1988 e da própria Revolução de 30. Anuncia-se o congelamento do patamar de investimentos em Saúde e Educação até 2037 (para garantir a transferência ilimitada de recursos da sociedade para o capital financeiro via dívida púbica); o desmonte das bases de proteção ao trabalhador sacramentadas na CLT (com a promoção da terceirização e o predomínio de acordos negociados sobre as garantias legais); a desvinculação da previdência do sistema de seguridade social (com perda de direitos de aposentadoria e da sua dimensão redistributiva); a retração dos bancos

públicos (com reorientação da sua atuação para fomentar processos de privatização); entre outros. Não está claro, ainda, o que será efetivamente proposto ou implementado nesta agenda. Afloram as tensões e contradições na própria base do novo governo em relação a essas propostas, e a oposição da base social do governo deposto se rearticulou de forma rápida e contundente contra os novos rumos anunciados.

A dimensão em que a reorientação de rumos pelo novo governo avançou mais rapidamente foi na agenda externa, com o desmonte do papel de pivô da integração sul-americana exercido pelo país neste início de século. Sob a liderança de José Serra no Ministério das Relações Exteriores (MRE) foram abertos contenciosos diplomáticos com inúmeros vizinhos, configurando um retrocesso até mesmo em relação às iniciativas de aproximação e integração promovidas pelos governos Sarney, Itamar e FHC. Não está claro, ainda, qual será a posição do novo governo em relação à iniciativa BRICs. O governo dá sinais de que poderá enfraquecer a atuação do bloco, para privilegiar uma relação bilateral mais próxima com a China. De maneira geral, o que parece orientar a sua agenda externa é a retomada, em bases mais extremadas, da politica que marcou os anos FHC e que seu finado chanceler Luiz Felipe Lampreia cunhou de "autonomia pela integração": a compreensão de que o melhor caminho para o país se se desenvolver é buscar nichos favoráveis em cadeias globais de valor comandados pelos centros ainda dominantes do sistema. Mas essa orientação não corresponde à profunda transição em curso na ordem mundial, examinada nesta conferência. Essa transição estrutural tende a minar – a médio e longo prazo – a agenda das forças internas e externas que provocaram a atual ruptura institucional no Brasil, o que abre caminhos políticos para a retomada do projeto de desenvolvimento nacional e regional interrompido, com a devida superação de erros e limitações da sua primeira etapa de implantação.

REFERÊNCIAS DE AUTORES E TEXTOS CITADOS

Anderson, Perry, "Balanço do Neoliberalismo", ***in*** E. Sader e P. Gentili (orgs.), ***Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

Carr, E. H., ***Vinte Anos de Crise:1919 – 1939***. Brasília: Editora da UNB, 2001

Chairman of Joint Chiefs of Staff (CJCS) of the US Armed Forces, ***The National Military Strategy of the United States of America 2015 – The United States Military's Contribution to National Security – June 2015***, obtido em http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf

Fernandes, L., Garcia, A. e Cruz, P., "Desenvolvimento Desigual na Era do Conhecimento: a Participação dos BRICS na Produção Científica e Tecnológica Mundial", ***Contexto Internacional***. Rio de Janeiro, vol. 37, nº 1, janeiro/abril 2015

Frank, Andre Gunder, "Development of Underdevelopment", ***Monthly Review***, Nova Iorque: vol. 18, nº 4, 1966

Fukuyama, Francis, ***O Fim da História e o Último Homem***. Rio de Janeiro: Rocco, 1992

Negri, Antonio e Hardt, Michael, ***Império***. Rio de Janeiro: Rocco, 2000

Gerschenkron, Alexander, ***O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaios***. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2015

Gilpin, Robert, ***A Economia Política das Relações Internacionais***. Brasília: Editora da UNB, 2002

Halliday, Fred, "O Conflito Intersistêmico: o Caso da Guerra Fria", ***in*** F. Halliday, ***Repensando as Relações Internacionais***. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999

Hilferding, Rudolf, ***O Capital Financeiro***. São Paulo: Nova Cultural, 1985

Hobson, John, ***Imperialism: a Study***. Nova Iorque: Cosimo, 2005

Kennedy, Paul, ***Ascensão e Queda das Grandes Potências***. Rio de Janeiro: Campus, 1989

Kissinger, Henry, ***Ordem Mundial***. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015

Lampreia, Luiz Felipe, ***Diplomacia Brasileira***. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999

Lênin, Vladimir, "O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo", ***in*** V. I. Lênin, ***Obras Escolhidas – Tomo 2***. Lisboa: Edições "Avante!", 1984

Strange, Susan, ***Casino Capitalism***. Manchester: Manchester University Press, 2015

Waltz, Kenneth, ***The Theory of International Politics***. Long Grove: Waveland Press, 2010

Weber, Max, "A Política como Vocação", ***in*** M. Weber, ***Ensaios de Sociologia***. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982

WikiLeaks – Public Library of US Diplomacy, "Brazil: Illicit Finance Conference Uses the 'T" Word, Successfully", Date: 2009 October 30 20:18 (Friday), Canonical ID: 09BRASILIA1282_a, obtido em https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html; e "Can the Oil Industry Beat Back the Pre-Salt Law?", Date: 2009 December 2 21:12 (Wednesday), Canonical ID: 09RIODEJANEIRO369_a. obtido em: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO369_a.html

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DA MODERNIDADE PÓS-COLONIAL E DAS RELAÇÕES DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA EM UM NOVO CONTEXTO MUNDIAL

MARCOS COSTA LIMA
Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE
Doutor pela Unicamp e Pós-doutor pela Université Paris XIII
Coordenador do Instituto de Estudos da Ásia e diretor do Centro Internacional Celso Furtado

JOYCE HELENA FERREIRA DA SILVA
Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco
Pesquisadora-associada do Instituto de Estudos da Ásia (IE-Ásia/UFPE)

RESUMO: Tratar das relações internacionais entre duas realidades que sofreram de forma diferenciada de processos coloniais, obriga alguma consideração teórica sobre o *estatuto da modernidade*, tomado como conceito histórico introduzido em um momento determinado da história Ocidental. Iniciamos por uma reflexão estabelecida pelo cientista político e historiador indiano Partha Chaterjee, que tem produzido uma obra instigante sobre o pós-colonialismo; e também pela obra do historiados chinês Wang Gungwu, que se interroga sobre a visão ocidental de que o mundo irá inexoravelmente convergir para algo semelhante à sociedade ocidental, considerando-a como uma visão problemática, senão equivocada. Julgamos importantes estes aportes quando tentamos não apenas entender o "lugar dos periféricos" ou dos colonizados em um mundo que se quer *pós-colonial*, e ainda mais quando a intenção é aprofundar as relações entre China e América Latina. Como se tentou mostrar neste trabalho, as trajetórias particulares de China e América Latina conduziram a resultados bastante diferentes, apesar de haver hoje, um esforço conjunto de superação das configurações pró-capitalismo central e por uma maior interação e presença comercial e diplomática na cena internacional.

PALAVRAS-CHAVE: modernidade colonial; teroria das relações internacionais; periferia; aspectos geopolíticos e econômicos.

POSTCOLONIAL MODERNITY AND LATIN AMERICAN RELATIONS WITH CHINA IN A NEW WORLD CONTEXT

ABSTRACT: The study of international relations on two realities that experienced different colonial processes, require some theoretical consideration. We begin with the status of modernity, taken as a historical concept introduced at a certain time in Western history. We

rely on the reflection established by a Indian political scientist Partha Chaterjee, which has produced a thought-provoking work on postcolonialism. But also with the enlightening work of the Chinese historian Wang Gungwu, who consider as problematic or misguided the question about the Western view that the world will inexorably converge to something similar to Western society. Those works are relevant when we try to understand the "place of the peripheral" or the ex-colonized today. And even more when the intention is to deepen the comprehension and relations between China and Latin America. As we attempted to show in this paper, those countries paths have led to very different results, in terms of geopolitics and the place in World Politics, but are strengthening their positions and collaboration for a greater presence in the international scene.

KEYWORDS: colonial modernity; international relations theory; periphery; geopolitical and economic aspects.

"Compreender não é reconhecer um sentido invariante, mas apreender a singularidade de uma forma que só existe num contexto particular".

Pierre Bourdieu (1994, p. 159)

INTRODUÇÃO

Tratar das relações internacionais entre duas realidades que sofreram de forma diferenciada de processos coloniais obriga alguma consideração teórica sobre o *estatuto da modernidade*, tomado como conceito histórico introduzido em um momento determinado da história Ocidental. Essa modernidade, que assumiu foros de universalidade, ganhou vida após a Revolução Francesa e recebeu tratamento filosófico de Immanuel Kant, entre outros, com uma grande força emancipatória, involucrada na ideia do Iluminismo, quando "ser esclarecido" equivalia a assumir sua própria razão, sua própria ideia de mundo e sobre o mundo, sem aceitar tutelas. Ser iluminista passou a ser equivalente a libertar-se das trevas, da ignorância, da aceitação incondicional das prescrições. Ser moderno, portanto, equivale adquirir maturidade, participar do debate e expor as próprias ideias. O homem moderno é, teoricamente, aquele que questiona, que pensa com a própria cabeça. As ideias de liberdade e igualdade embasaram a questão dos direitos humanos, que chegaram também às colônias, sendo um caso emblemático na transposição dos direitos para as periferias, o caso haitiano[1], de sua revolução que lutava por independência e fim da escravidão e que foi esmagada, com a prepotência francesa, de que aqueles conceitos eram bons para a França, não para os negros haitianos.

O cientista político e historiador indiano Partha Chaterjee (2004), que foi um dos fundadores do *Subaltern Studies,* que tem produzido uma obra instigante sobre o pós-colonialismo, lança um conjunto de interrogações que são fundamentais para a construção de novas abordagens, seja da Ciência Política, das Relações Internacionais, da História e das Ciências Sociais em geral.

Partindo do caso indiano, no que chama de "Nossa Modernidade", essa chegou ao país

[1] Como afirmou Partha Chatterjee (2004, p. 104) "Em nenhum lugar do espectro do discurso ocidental da era do iluminismo havia lugar para escravos negros pegando em armas para reivindicar o autogoverno".

pela mão do domínio britânico[2] (1757 /1947), uma modernidade que provocou mudanças radicais na Índia, a começar pelo ensino do inglês – para as elites – até a introdução de técnicas, lógicas e costumes anglo-saxônicos, as relações trabalhistas e suas rotinas, e em nível mais abrangente, a consideração da inferioridade daquele povo – "pré-capitalista", atrasado, irracional, com religião anímica, etc.

Para Chatterjee, essa modernidade foi introduzida pela imposição, completamente alheia ao local, em um povo com temporalidade diversa do colonizador. Para o autor, esse processo teve efeitos nefastos ao povo indiano, esvaziando o povo de si mesmo, de seus padrões e tradições que historicamente lhes trazia sentido e ordem. "Houve um tempo em que a mordernidade era colocada como o mais forte argumento em favor da continuada sujeição colonial da Índia: o governo estrangeiro era necessário, nos diziam, porque os indianos deviam antes se tornar *esclarecidos* [...]tivemos de abandonar há muito tempo a simples fé de que algo, por ser moderno e racional, teria necessariamente de ser para o bem" (CHATTERJEE, 2004, p. 63, grifo nosso).

O que Chatterjee nos demonstra com descortino é que a modernidade imposta, a modernidade que vem junto com o colonialismo, que não respeita geografia, clima e cultura, ela é contraditória em si mesma, por não ser aberta a questionamentos e críticas, ela é a própria dominação. Neste sentido, os *novos mundos* seriam meros consumidores de uma modernidade que se impunha como universal. Há uma reflexão de Chatterjee que nos interpela a todos os que sofreram a "vitimização" dessa modernidade europeia imposta. Ao

[2] Os britânicos estabeleceram uma base territorial no subcontinente pela primeira vez quando tropas financiadas pela companhia Inglesa das Indias Orientais derrotaram os bengaleses na batalha de Plassey, em 1757. As riquezas bengalesas foram expropriadas, o comércio local foi monopolizado pela companhia e Bengala tornou-se um protetorado baixo controle direto britânico. Em 1773, o parlamento britânico instituiu o cargo de governador-geral da Índia.

comentar que quando Kant falava no momento fundante da modernidade ocidental, o filósofo olhava o presente, como um lugar de onde se escapa de um passado opressivo; no caso dos povos coloniais essa modernidade é justamente um presente de onde se deve escapar, o que torna o conceito uma profunda ambiguidade. O colonizado jamais foi sujeito ou portador de direitos e, quando o foi, eram direitos abstratos, sem nenhuma equivalência com a realidade.

Entendemos que a reflexão acima realizada interessa quando tentamos não apenas entender o "lugar dos periféricos" ou dos colonizados em um mundo que se quer *pós-colonial*, e ainda mais quando a intenção é aprofundar as relações entre China e América Latina. Sabemos que existe um grande desconhecimento com relação à China, por parte de nossa região, o que repercutiu, como analisaram Bonilla e Milet (2015), em alguns casos, em uma inadequada avaliação das linhas de ação, o que torna necessário a criação de instituições especializadas que sejam capazes de desenvolver propostas concretas com relação aos chineses e que deem respostas às propostas que tenham origem na China para a região, sobretudo porque este relacionamento está a indicar que não é passageiro e que tende a se aprofundar.

A China tem levantado suspeições de todo o conjunto dos países centrais, sobretudo dos EUA, do Japão, Alemanha e França. E permanece uma incógnita para eles, na dúvida sobre quão forte será a China nos assuntos mundiais. Zheng Yonghian (2010) entende que existem muitas inadequações na Teoria das Relações internacionais que não ajudam a entender o comportamento internacional da China. Segundo ele, nem o realismo nem o liberalismo são capazes de adequar a China em seus parâmetros.

A disciplina acadêmica Relações Internacionais se é jovem no Ocidente, na China surgiu somente no início dos anos 1980. Nas últimas décadas, o campo se tornou vigoroso, numa tentativa de acompanhar os avanços político-econômicos do país, em que pesem as diversas inibições e constrangimentos ideológicos. E segundo Yonghian, a China pode hoje disputar a presença *no campo*, como uma das maiores comunidades epistêmicas no mundo em termos de números de estudantes, faculdades e centros de pesquisa, analistas políticos e profissionais da área. Mas a década passada também assistiu a americanização dos

estudos chineses em Relações Internacionais. E muitos acadêmicos chineses tomaram por empréstimo conceitos desenvolvidos a partir de experiências Ocidentais para desenvolver *o campo* na China. Muitos deles acabaram por descobrir que a aplicação mecânica desses conceitos não ajudaria na compreensão do comportamento chinês nas Relações internacionais (RIs).

No livro que Yonghian edita em homenagem ao historiador Wang Gungwu[3], há dois objetivos centrais[4]: *i*) Qual a extensão na qual as teorias das RIs existentes são bem sucedidas ou ao contrário, fracassaram em lançar luz sobre o comportamento chinês nas RIs? e *ii*) a tarefa seria explorar como a China se comportou e tem se comportado diferentemente do que outros poderes, ou seja: o que distingue a China do Ocidente? Para Gungwu, a primeira grande tarefa é demonstrar porque é necessário entender que a sociedade humana progrediu e continuará a progredir sob diferentes formas. Para ele, a visão ocidental de que o mundo irá inexoravelmente convergir para algo semelhante à sociedade ocidental é uma visão problemática, senão equivocada. Quando se lê Fernand Braudel, tem-se a mesma impressão. E esta visão linear tem sido adotada sobretudo a partir dos EUA desde o fim da Guerra Fria.

Refletindo sobre o período Mao Tsé-tung, Zheng Yognian (2010, p. 15) afirma que o próprio Mao tinha uma visão linear, de que a China precisava, para entrar na modernidade,

[3] Gungwu, Wang nasceu em outubro de 1930 e é um proeminente historiador que tem estudado a China ao longo de sua vida. Nasceu em Surabaya, na Indonésia, e cresceu em Ipoh, na Malásia. Obteve seu PhD na Universidade de Londres, na Escola de Estudos Orientais e Africanos em 1957 com a tese *The structure of power in North China during the Five Dynasties*. Ele ensinou na University of malaya antes de ir para Canberra em 1968 para se tornar professor e pesquisador sobre os Estudos Asiáticos e do Pacífico na Universidade nacional da Austrália. Foi vice-reitor da Universidade de Hong Kong e prof. da Universidade de Singapura. Escreveu muitos livros, entre os quais: *Bind Us in Time: Nations and Civilisations in Asia*. Singapura: Times Academic Press, 2001; *Ideas Wont Keep, The Struggle for China's Future*, Singapore: Eastern University Press, 2003; *Nation-building: Five Southeast Asian Histories*. (Editor). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005; China Development and Governance Edited by: Gungwu Wang (*East Asian Institute, NUS, Singapore*), Yongnian Zheng (*East Asian Institute, NUS, Singapore*), World Scientific, 2012.

[4] YONGGHIAN, Z. (2010)

adotar a ciência ocidental, e assumiu a provocativa afirmação segundo a qual a ciência "em uma grande medida, a vitória da revolução de Mao foi uma vitória do Ocidente, no que concerne uma visão do progresso revolucionário".

Para Wang (2003), uma questão chave hoje é saber se as atuais lideranças na China ainda estão comprometidas com a visão linear de progresso ou se têm dúvidas a respeito. A questão que fica sem explicitação é saber se as lideranças chinesas permanecem crentes no poder da ciência Ocidental e de que ela é suprema e nada mais a supera. Se assim é, o avanço chinês nas RIs não pode ser visto como um bom sinal, pois a China, nesta concepção, adotará uma política de confronto, com relação ao restante do mundo, o que irá levar a efeitos destrutivos para vida humana e a história.

O outro lado da moeda é também indicado por Wang, e que algumas lideranças têm apontado e passado a empregar as contribuições confuncianas, a exemplo do conceito de "sociedade harmoniosa e mundo harmônico". Neste sentido, segundo Wang, as lideranças pós-Maoistas têm proposto conceitos outros com ampla identidade na tradição chinesa: "ascensão pacífica e desenvolvimento pacífico".

O autor James Hsiung (2010) não acredita em visões unilaterais e as afasta como "universalidades falhas" do liberalismo Ocidental. Ele contrasta os valores que intitula de *Abrahamicos* (judaico-critãos), com aqueles *Confuncianos*. Para o professor de Política da Universidade de Nova York, os princípios confuncianos têm uma abordagem peculiar sobre a natureza humana e do homem em sociedade. A tradição confunciana é muito mais do que os ensinamentos de Confúncio e, contrariamente à ideologia Abrahamica que está enraizada no pecado, a tradição chinesa em questão está predicada na visão de que a natureza humana pode ser corrigida e é potencialmente disposta para o bem. Mencius (372/289AC), discípulo de Confúncio desenvolveu uma elaborada teoria do Humanismo confunciano, inspirado na noção de bondade inata da natureza humana.

Sua interpretação é consistente com aquela de Confúncio de que aquilo que determina a natureza humana é o efeito condicionante do ambiente humano (a sociedade), incluindo a educação moral. Duas proposições decorrem deste prognóstico: i) que a sociedade humana

pode escapar de influências corruptoras e ii) que o homem encontra sua realização não no isolamento, mas no seu ambiente social. O conceito de "homem em sociedade" começa com a premissa da igualdade humana natural. Ainda a prescrição de que uma boa educação ajuda os indivíduos a atingir seus respectivos ideais. Uma elite propriamente educada deve ser contemplada com um senso de missão, de formas a que não deva pensar apenas em si mesmo, mas deve, sobretudo, priorizar o coletivo. A resultante desta variável é a hierarquia de indivíduos de diversos potenciais e realizações.

As diferenças entre Hobbes, que marca a tradição política Ocidental e a teoria realista, e Confúncio, são muitas. A começar pela visão do Estado, que no Ocidente não se engaja na educação moral. Para Confúncio, o Estado tem que ser o agente cuja função é a de manter a sociedade longe das influências corruptoras. Também a ênfase confunciana no familismo, na família estendida, que é frequentemente o agente prático da moral. É uma incumbência do governo intervir na ajuda ao coletivo social em sua busca de realização, para gerar o desenvolvimento macro social. E para consegui-lo o Estado precisa ser forte, eficiente e amigo do cidadão. Só um governo assim pode transcender qualquer interesse particular e afastá-los.

No Ocidente, a teoria neo-realista se estrutura com base em três conceitos –chaves: anarquia; auto ajuda e balanceamento de poder. E essa ainda é a teoria predominante nas Relações Internacionais, sobretudo nos Estados Unidos. E mesmo que na contemporaneidade tenham ganhado corpo a teoria construtivista e a teoria crítica, além de novas abordagens que questionam os efeitos dramáticos do capitalismo e seus efeitos perversos sobre o meio-ambiente, sobre a os direitos humanos internacionais, as questões étnicas e de gênero, ainda a centralidade do Estado-nação, do poder e da guerra, são amplamente dominantes.

Um segundo ponto teórico relevante foi construído a partir de um modelo, da obra paradigmática de John King Fairbank (2006), que estudou o comércio e a diplomacia chinesa, além das relações diplomáticas China-EUA. Fairbank estudou o "sistema de tributos" que o império chinês utilizava nas suas relações asiáticas, e que veio a se transformar no conceito organizador central nos estudos da história diplomática da Ásia do Leste. O modelo Fairbank

foi concebido como tendo a China no centro do sistema e muito superior aos demais estados vizinhos.

A relação da China com outros estados eram hierárquicas e não igualitárias, como a própria sociedade chinesa. A ordem histórica na Ásia do Leste teria sido unificada e centralizada na teoria, pela universal proeminência chinesa do "Filho do Céu". Não era organizada por uma divisão de territórios entre soberanias de status iguais, mas, sobretudo, por uma subordinação de todas as autoridades ao Centro e ao poder do imperador. A hierarquia das relações foi estabelecida sobre a superioridade e suserania com relação aos Estados inferiorizados e submissos vizinhos. O respeito a esta hierarquia e reconhecimento da superioridade chinesa eram requisitos absolutos e obrigatórios para o estabelecimento da abertura de relações com a China.

Assim, estados e países que queriam ter relações com a China, deveriam se submeter e, quando possível, serem obrigados a fazê-lo enquanto tributários ou submentidos a tributos. Desta forma, o comércio e o tributo eram aspectos intrínsecos a um único sistema de relações internacionais, onde o valor moral do tributo era o mais importante na mente dos governantes chineses e o valor material da relação de comércio o que interessava aos "bárbaros". Assim, para os chineses, o valor moral estava em que o tributo implicava na função de garantir a legitimidade de sua ordem; quando para os estrangeiros, o comércio era o meio mais importante, e viam no sistema, apenas um engenhoso mecanismo para o comércio. Shang Feng (2010), que estudou detalhadamente o *Tribute system* chinês, faz ma crítica muito pertinente ao modelo de Fairbank, apresentando das outras visões sobre o "tribute system". Não teremos condições aqui de nos alongar sobre o assunto, mas julgamos importante indicar que o tema é relevante, principalmente porque toda a história das relações internacionais chinesa está baseada no conceito do "tributo". A segunda visão sobre o conceito, basicamente oriunda de historiadores chineses, o compreende enquanto a gerência burocrática chinesa das relações internacionais, ou um conjunto de regras, princípios e procedimentos que foram desenvolvidos na China para lidar com estrangeiros.

Uma terceira visão, oriunda da Escola Inglesa, entende a instituição do "tributo" como

um conjunto de hábitos e práticas moldadas para a realização de objetivos comuns. O tributo dizia respeito não apenas ao prestígio ou legitimação, mas também, e em muitos casos ainda mais importante, por segurança nas fronteiras, lucro econômico, proteção militar ou hegemonia. O sinocentrismo – ou a supremacia chinesa na região - não seria suficiente para dar conta das relações internacionais chinesas.

Para Zhang Feng, que estudou as relações internacionais chinesas em diversos períodos, o modelo do "tributo" seria incapaz de capturar a multiplicidade das relações entre a China e seus vizinhos. Até porque houve períodos em que a China esteve em posição inferiorizada, por exemplo, durante a dinastia Song (960-1279), quando o país não poderia exigir de seus vizinhos a adesão aos sistema de tributos. Feng demonstra que o modelo – retoricamente termina por congelar as relações chinesas com seus vizinhos e que ele é de pouca utilidade quando quer tratar de políticas regionais como um todo, sobretudo porque extrapola a dimensão e poderio chinês, sem estabelecer, no tempo, as diferenças e as conjunturas que nem sempre são as mesmas. Para Feng (2010, p. 96) o "sistema de tributos" foi uma invenção Ocidental, que data, sobretudo do século XIX. Ao atualizar a questão, Feng afirma que o atual sistema internacional das relações políticas da Ásia do leste é muito mais amplo do que querer explicar as relações internacionais chinesas a partir do "tribute system".

Mas, deixando as digressões teóricas, que servem para nos indicar a complexidade das relações internacionais chinesas, sobretudo em países com pouca familiaridade com esta cultura, e em especial a cultura das relações internacionais, fica o alerta de que não devemos considerar ortodoxamente como valores únicos de interpretação e conhecimento as visões e interpretações *soi disant* científicas oriundas das escolas norte-americanas de relações internacionais.

Estudar as relações internacionais entre a China e a América latina exige de nós um maior rigor crítico, no sentido de sermos mais proativos, objetivos, mais independentes e criativos, seja no que tange aos aspectos políticos e diplomáticos, seja aqueles geopolíticos, comerciais e culturais. Entre 2000 e 2013, como disse a CEPAL (2015) a China deixou de ser um sócio minoritário na América Latina e no Caribe para ser um ator central. O comércio de

mercadorias entre as partes foi multiplicado por 22, passando de pouco mais de 12 bilhões para quase 275 bilhões de dólares. A título de comparação, no mesmo período, o comércio da região com o mundo foi multiplicado apenas por três. Ao mesmo tempo, quando observam Roger Cornejo e Abraham Navarro Garcia (2010), as relações diplomáticas históricas são crescentes entre China e a região, já em 1991 o país asiático tornou-se observador do Banco Interamericano de Desenvolvimento e desde 1993 vem lutando para tornar-se em acionista do Banco, o que conseguiu em 2008, quando realizou aporte de USD 350 milhões. Em 1991 passou a estabelecer diálogo com o Grupo do Rio e, em 1994, se tornou o primeiro país asiático a ser observador da Associação Latino Americana de Integração, em maio de 1997, a China foi admitida no Banco de Desenvolvimento do Caribe.

O país asiático também estabeleceu mecanismos de diálogo com o Mercosul e com a Comunidade Andina de Nações e com o CARICOM. Em 2004, se converte em observador permanente da Organização dos Estados Americanos e do Parlamento Latino americano. Em 2014, foi anunciada a criação do Banco dos BRICS e já em julho de 2015 entra em operação. O banco de fomento terá inicialmente capital de US$ 50 bilhões, US$ 10 bilhões investidos de cada país, destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura e para o desenvolvimento dos BRICS, assim como de outros países em desenvolvimento, além de um fundo de reservas que poderá ser utilizado pelos membros do bloco em "contingências financeiras", com dotação de US$ 100 bilhões, US$ 41 deles vindos da China; Rússia, Brasil e Índia com US$ 18 bilhões cada e África do Sul os US$ 5 bilhões restantes. Todas essas transformações exigem um esforço analítico sistemático por parte dos países latino-americanos, a fim de que se possa ter parâmetros para ações que permitam que a interação daqueles países com a China seja promotora de desenvolvimento para a região, tomando em consideração as assimetrias existentes entre as duas realidades.

ASPECTOS GEOPOLÍTICOS

A queda do Muro de Berlim incitava, basicamente, dois tipos de perspectiva diante do novo cenário pós-bipolaridade, *i*) por um lado, emergia um triunfalismo neoliberal, no sentido de que se comprovara, definitivamente, a superioridade do modo de produção capitalista; *ii*) outras abordagens, entretanto, tinham em comum a preocupação com a configuração híbrida que começava a se formar, sendo ainda mais complexa do que a anterior.

No caso da América Latina, ao longo de toda a década de 1990, foi absorvida a primeira opção, estabelecendo com o capitalismo do Norte global uma relação de subordinação e, ao mesmo tempo, de mimetização. Era uma tentativa de aplicar, no capitalismo periférico, aspectos contemporâneos do capitalismo de formação clássica. Algo problemático, considerando que, como argumentado por Chang (2004), as configurações institucionais em que as "boas políticas", receitadas pelos organismos internacionais nas últimas décadas, foram forjadas em cenários completamente diferentes, quando comparados os níveis de desenvolvimento dos países industrialmente avançados com os periféricos.

Vivia-se, então, os duros processos de ajuste econômico que impactaram estas economias por toda uma década, quando, seguindo os ditames do Fundo Monetário Internacional, deviam fazer excedentes de exportação para enfrentar os serviços das dívidas, que não paravam de crescer (CEPAL, 1990). Os planos de estabilização econômica se deram ao custo de crescente vulnerabilidade externa. Estes se basearam numa política de contenção salarial, restrição monetária e creditícia e juros elevados, que, diferentemente dos ajustes dos anos 80, contaram com uma política cambial orientada para a valorização somada à liberalização do comércio exterior.

Os investimentos produtivos foram negligenciados e parcela considerável dos investimentos que para a América Latina tiveram caráter financeiro, patrimonial e especulativo. Wilson Cano (2003) apresenta dados da CEPAL de 1997 informando que, entre 1990 e 1997, o total das privatizações e concessões na região atingiu o valor equivalente a US$ 97,2 bilhões. Esse modelo regressivo de transformação produtiva fez com que a participação da indústria no PIB caísse, além de ter agravado o processo de desnacionalização das economias da região.

Segundo Wilson Cano (2003, p. 297), as agruras do modelo de ajuste para a região foram disseminadas e duradouras: Para o conjunto dos 20 principais países capitalistas latino-americanos, o déficit acumulado em transações correntes, entre 1989 e 2001, consumiu US$ 550 bilhões (cerca de 2,9% do PIB acumulado no período), enquanto a dívida externa saltava de US$ 453 bilhões para US$ 787 bilhões; as exportações cresceram 164%, mas as importações aumentaram 240%.

No Brasil, no mesmo período, o PIB cresceu 26,4%, as importações cresceram 203%, mas as exportações apenas 69%. O câmbio barato e desregulamentado ampliou também os gastos com turismo, compras de imóveis no exterior e crescentes remessas não controladas, muitas de escusa procedência. Os efeitos perversos destas políticas fizeram com que a taxa média de crescimento nos 6 principais países da América Latina (exceto Chile) viesse a se situar, entre 1989 e 2002, em 1,6% na Argentina, 2,0% no Brasil, 2,6% na Colômbia, 3,1% no México e no Peru e 1,6% na Venezuela – taxas tão ruins quanto as verificadas na década anterior.

Em outros termos, as questões relacionadas ao livre-comércio, à democracia, à independência do Banco Central (onde, no caso brasileiro, por exemplo, a política econômica passa a ser, notadamente, de corte monetarista – dando centralidade à estabilização dos preços em detrimento do emprego), entre outras medidas, só foram aplicadas nos países industrialmente avançados muito mais tardiamente do que o que se coloca para os países periféricos. No capitalismo central, de acordo com a abordagem de Chang (2004, p. 203), "operavam com estruturas institucionais muito menos desenvolvidas dos que as hoje existentes nos países em níveis de desenvolvimento comparáveis".

Isto indica que a adoção de um receituário institucional prevalecente, atualmente, nos países desenvolvidos não confere, *per si*, a superação do subdesenvolvimento, representando muito fielmente, como bem resgata o autor de "chutando a escada", a analogia designada originalmente por List (1983). Portanto, o mercado não esteve no papel de agente principal da trajetória de desenvolvimento destes países, nem no início do desenvolvimento capitalista, tampouco na contemporaneidade (POLANYI, 2012; MAZZUCATO, 2014). Até mesmo o próprio

mecanismo de livre-mercado, segundo a conhecida interpretação institucionalista de Polanyi (2012), só foi tornado possível a partir da ação deliberada do Estado.

Ainda assim, com uma "percepção de vulnerabilidade da região" e a partir do "temor de isolamento pós-bipolaridade", inaugurava-se um período de completo alinhamento à geopolítica norte-americana, onde a relação de sujeição era tomada como a "única via possível de desenvolvimento econômico e era sustentada na premissa da unipolaridade gerada pela queda do Muro de Berlim (e agravada pelo fim da URSS em 1991)" (PECEQUILO, 2013, p. 102).

A globalização era ideologicamente oferecida como caminho mais curto para a modernização, iniciando-se, na América Latina, uma fase de desmantelamento dos antigos processos de substituição de importações, de ampla intervenção do Estado e de fortalecimento de empresas estatais. Os ganhos de eficiência e competitividade viriam, segundo esta perspectiva, através de um movimento de abertura comercial, de privatizações e de negligência ou total extinção de políticas industriais. Com o novo arranjo, surgiria para os países latino americanos uma completa inversão das premissas desenvolvimentistas, onde:

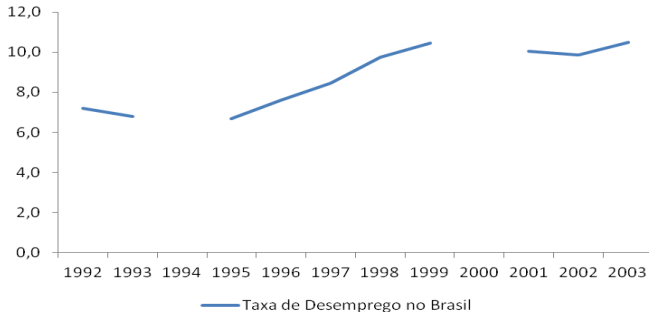
> [...]A industrialização por substituição de importações era agora definida como um processo de favorecimentos corrupto; a construção estatal como alimentando uma burocracia inchada; a ajuda financeira dos países ricos, como dinheiro derramado na sarjeta; e as estruturas paraestatais, como barreiras mortais para uma atividade empresarial lucrativa. Os Estados foram impelidos a adiar gastos com educação e saúde. E foi realçado que as empresas públicas, consideradas, por definição, ineficientes, deveriam ser privatizadas o quanto antes (WALLERSTEIN, 2009, p. 62).

Como atenta, ainda, Wallerstein (2009), durante a década de 1990, com a acentuação da queda da lucratividade da indústria norte-americana, houve uma espécie de compensação via aprofundamento das relações dos Estados Unidos com os países subdesenvolvidos através do setor financeiro. Nesse sentido, o Estado neoliberal norte-americano difundiu pela América Latina seus ideais de liberdade, os quais "refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro"

(HARVEY, 2012, p. 17).

O resultado da implantação dessa agenda neoliberal ao longo da década de 1990 é conhecido. No Brasil, a taxa de desemprego chegou a 10,4% em 1999, conforme observado no gráfico que segue:

Gráfico 1. Taxa de desemprego no Brasil entre 1992 e 2003 (%)



Fonte: Disoc/Ipea a partir dos microdados da Pnad/IBGE. Elaboração própria.

Tendo ampliado a participação do comércio exterior de 7%, em 1978, para 40% no início dos anos 1990 (HARVEY, 2012), a China traçava uma trajetória peculiar. Enquanto incorporava, de modo crescente, elementos de mercado, o Estado chinês permanecia tutelando o processo, fazendo com que o ritmo e as configurações da reforma fossem ditados endogenamente, em um modelo, em grande medida, oposto ao praticado na América Latina.

Esta oposição tem como fundamento a situação econômica da América Latina no início dos anos 1990, tendo o Estado uma preocupação de outra ordem, quando comparado à experiência chinesa. Após o período de desajuste na década anterior, boa parte dos países latino americanos se depararam com uma escolha neoliberal de estabilização de preços em detrimento do crescimento. Aqui cabe um comentário teórico. Em seu artigo "O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da Cepal dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção?", Niemeyer Almeida Filho (2003) debate uma assimilação parcial,

por parte da teoria cepalina, de aspectos relacionados ao movimento de globalização e financeirização vivenciados pelos países latino americanos naquele período.

A discussão é profícua por dar relevo às críticas levantadas contra a escola cepalina por autores dependentistas e neomarxistas de que a promoção da industrialização, *per si*, como fonte de superação da condição de subdesenvolvimento não seria suficiente, tendo em vista que a análise negligenciava aspectos relacionados às classes sociais e à natureza tardia da industrialização na região.

O autor destaca que houve um processo de absorção por parte dos teóricos da Cepal de elementos próprios da abordagem neoliberal, onde "a mudança mais marcante é a aceitação da precedência do equilíbrio de curto prazo, pois na realidade dos países da região isto significou, na prática, a circunscrição da política econômica à estabilidade da moeda, em condições estruturais bastante adversas" (ALMEIDA FILHO, 2003, p. 19-20).

Isto indica que, mesmo alguns setores heterodoxos do pensamento econômico latino americano, foram parcialmente influenciados pelo ideário neoliberal que avançava sobre a política econômica dos países da região. Neste sentido, concordamos com o Almeida Filho (2003, p. 20) quando ele argumenta que "qualquer ajuste da economia voltado apenas para o equilíbrio macroeconômico é tão espúrio quanto a competitividade conseguida à custa de salários baixos".

A partir desta realidade, é possível compreender as assimetrias existentes entre os resultados apresentados pela América Latina e pela China, em conjunturas diferentes e com determinações históricas bastante distintas, as duas experiências apresentaram atuações diversas por parte do Estado, o que conferiu, também, resultados, por vezes, antagônicos. Enquanto a América Latina buscou a estabilidade macroeconômica às custas de todo o resto, o Estado chinês perseguia o crescimento econômico fundamentado em um planejamento bastante robusto voltado para este objetivo.

Conforme Costa Lima (2015), os feitos da China são superlativos, para além das

impressionantes taxas de crescimento do Produto Interno Bruto. Desde 1978, dos investimentos em infraestrutura, que cresceram muito mais rápido do que a economia como um todo, passando de 2 a 3 por cento do PIB no início dos anos 1980 para 9 por cento entre 1998 e 2002; da redução da taxa nacional de de pobreza de 84,0 em 1981, para 13,1 em 2008, o que retirou mais de meio bilhão de pessoas da extrema pobreza; deu-se um fantástica reforma educacional, quando a China tinha em 1978 apenas 400 mil estudantes na universidade, para atingir em 2007 o número graduandos e pós graduandos de 11,4 milhões.

Com a intensificação de sua participação no comércio internacional e do mercado doméstico - e sendo um país relativamente desprovido de recursos naturais -, a China aumentou significativamente a demanda por *commodities* no mercado internacional, pressionando fortemente os preços para cima, em virtude da rigidez pelo lado da oferta destes produtos no curto prazo. Tal cenário impactou severamente na economia da América Latina, região historicamente fornecedora de bens primários na divisão internacional do trabalho. A tabela abaixo, elaborada por Gonçalves e Pinto (2013, p. 16) mostra a variação no preço das commodities e a melhora nos termos de troca, decorrente do processo, comparando as décadas de 1990 e 2000:

Tabela 1. Variação percentual média anual dos preços das commodities 1992-2012

Commodities	1992-2002	2002-2012
Energia (petróleo cru, gás natural e carvão)	1,0	14,7
Petróleo cru	1,1	15,0
Gás natural	1,0	12,3
Carvão	-1,9	14,8
Alimentos e bebidas	-1,2	9,2
Alimentos (inclui cereais, óleos vegetais, carne, frutos do mar, açúcar, bananas e laranjas)	-1,4	9,2
Cereais (inclui trigo, milho, arroz e cevada)	-0,5	14,2
Óleo Vegetal (inclui soja, farelo de soja, óleo de soja, óleo de canola, óleo de palma, óleo de girassol, azeite, farinha de peixe e amendoim)	-0,1	13,5
Soja	-0,9	15,6
Bebida (inclui café, chá e cacau)	1,0	8,6
Matérias-primas Agrícolas (inclui madeira, algodão, lã, borracha, etc.)	0,2	3,9
Metais (inclui cobre, alumínio, minério de ferro, estanho, níquel, zinco, chumbo e urânio)	-0,7	13,7
Cobre	-2,0	17,4
Alumínio	0,5	3,5
Minério de Ferro	-0,6	41,2
Níquel	-0,2	7,3

Fonte: FMI, World Economic Outlook Database. Disponível: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata. Acesso: 20 de setembro de 2013.

Fonte:Gonçalves e Pinto (2013)

Mas a China também ampliou sua produção manufatureira na década de 1990, modernizando-se e se qualificando, passando a produzir produtos de maior valor agregado com a implantação de indústrias de novas tecnologias. Como afirma Mick Dunford (2015), o excedente comercial relativo a máquinas e processamentos de dados deu um grande salto, saindo de um valor de US$ 3,5 bilhões para US$ 18,9 bilhões de 1996 a 2012.

O declínio do projeto neoliberal, no final dos anos 1990, e a consequente ascensão de governos de esquerda nos países latino-americanos promoveram uma recolocação, pelo menos do ponto de vista político, da região. Houve uma importante reorientação no que diz respeito ao alinhamento internacional, no qual as relações verticais, ou centro-periferia, perderam primazia em favor da ampliação das interações horizontais ou Sul-Sul.

Neste sentido, o novo recorte ideológico, no plano político, e a ascensão chinesa, no plano econômico, marcaram, neste início de século XXI, um deslocamento das parcerias fincadas no que Pecequilo (2008) chamou de "década bilateral" (anos 1990) para uma mobilização em torno da multilateralidade, enfatizando as economias em desenvolvimento, fortalecendo também a interação intrarregional.

Cabe ainda apontar para uma relativa "renúncia" dos Estados Unidos em patrulhar de perto, como ocorrido nas décadas anteriores, a América Latina. Neste caso, envolvido em uma crise interna de proporções consideráveis e com sinais muito claros de declínio de sua hegemonia, diante da iminência político-econômica chinesa, a política externa americana na região passou a ter um caráter muito mais brando do que o que o observado em períodos precedentes.

A partir deste cenário, houve espaço para uma atuação mais incisiva do eixo horizontal mesmo no interior dos organismos internacionais, tradicionalmente inclinados às demandas do centro sistêmico. Conforme argumenta Pecequilo (2008, p. 145), os ganhos políticos potenciais, nas arenas historicamente dominadas pelos países de capitalismo avançado, são consideráveis na tentativa de redução de assimetrias nas Relações Internacionais:

> Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é a da reforma das OIGs como G8, FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSONU. Aqui a dinâmica de alianças e coalizões é complexa e envolve não só o eixo vertical como o horizontal. No que se refere ao G8, Brasil, China, África do Sul e Índia associam-se para a promoção de um novo organismo que inclua países emergentes, completando a atualização do antigo G-7 iniciada com a inclusão da Rússia. As hipóteses giram em torno de um G-10, G-13, como uma versão de emergentes, o G-5 com Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia.

Desta forma, no caso específico da parceria entre China e América Latina, Vadell (2011, p. 59) destaca três desdobramentos principais neste novo arranjo geopolítico: *i*) uma mudança na relação com os EUA a partir da ampliação da interação com o país asiático; *ii*) a centralidade da China no crescimento econômico da região a partir de 2001-2002, o que permitiu um momento de recuperação econômica para grande parte dos países; *iii*) o destacado papel da economia brasileira enquanto liderança regional e como ator central na relação com o país asiático.

A atuação da China na América Latina se apresenta, portanto, como um ponto de inflexão na geopolítica local, o qual estabelece ganhos potenciais, principalmente políticos, vantagens econômicas de curto prazo (como no caso do *boom* das commodities) e desafios, principalmente para o setor industrial, conforme respaldado no exemplo de Harvey (2012, p. 151):

> Diante das preocupações da Argentina com a destruição dos vestígios da indústria doméstica em produtos têxteis, sapatos e couro devido a importações de produtos chineses baratos, o conselho chinês foi simplesmente que aquele país deixasse perecer essas indústrias e se concentrasse em ser um produtor de matérias-primas e em bens agrícolas para o mercado chinês em expansão.

Ainda segundo o geógrafo britânico (*idem*) a China emerge como *hegemon* regional nas partes leste e sudeste da Ásia e com gigantesca influência global, o que pode acender uma iniciativa de reafirmação das tradições imperiais da China tanto na Ásia quanto além dela. Neste sentido, cabe aos países latino americanos o estabelecimento de investidas no domínio interno no sentido de fortalecimento de suas economias e na tentativa de buscar uma

inserção internacional mais dinâmica, que forneça uma fundação mais robusta, base para um projeto de desenvolvimento autônomo e sustentável no longo prazo.

A preocupação com uma reformulação na esfera produtiva, instância na qual as assimetrias com a China são mais acentuadas, pode permitir que os ganhos políticos já materializados no cenário internacional permaneçam e que os proveitos potenciais sejam concretizados no futuro. Ou seja, a redução das desproporções econômicas podem auxiliar barganhas políticas tanto na relação bilateral com o país asiático quanto nos organismos internacionais.

A seção que segue apresenta aspectos econômicos da relação sino-latino americana no período recente.

CHINA-AMÉRICA LATINA (IED E COMÉRCIO)

O crescimento do intercâmbio comercial entre a China e os países da América Latina, principalmente a partir dos anos 2000, é um fenômeno conhecido, o qual decorre da ampla capacidade dos países da região de fornecimento de matérias-primas e do impulso das exportações de produtos manufaturados chineses, que encontraram mercado também no subcontinente americano.

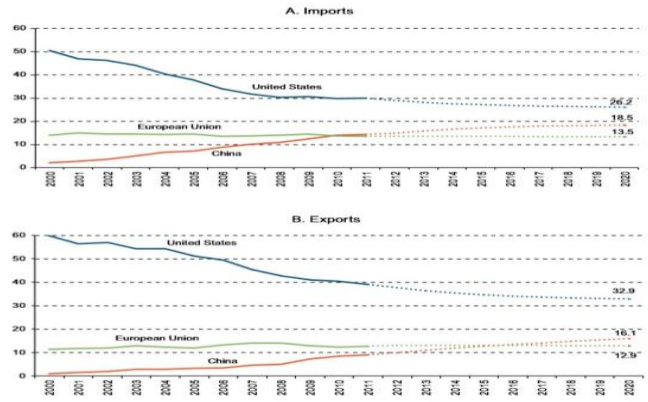
Esta observação inicial, entretanto, já expõe uma assimetria nas relações comerciais entre o país asiático e os latino americanos, revitalizando um histórico problema de inserção internacional. Desta forma, enquanto a China comercializa bens de alto valor agregado, com alta elasticidade-renda, a América Latina reforçou sua posição de ofertante de commodities na nova divisão internacional do trabalho, sendo 70% do total exportado para a China concentrados em bens desse tipo (ONU, 2013).

Além de sublinhar uma especialização em produtos primários, houve uma ampliação da orientação para o mercado chinês, o que fez com que a China assumisse uma importância

central na pauta de exportações de boa parte dos países da região. Pela perspectiva chinesa, no entanto, dada sua variada cesta de países ofertantes de *commodities*, a América Latina representa uma pequena parcela na pauta de importações. Esta configuração permite à China um grande poder de barganha em suas transações com os latino americanos.

O gráfico abaixo captura o crescimento da participação chinesa no comércio da América Latina, em comparação com os Estados Unidos, que segue como principal parceiro da região, e União Europeia:

Gráfico 2. Participação dos principais parceiros comerciais da América Latina entre 2000 e 2011 e projeções até 2020 (%)

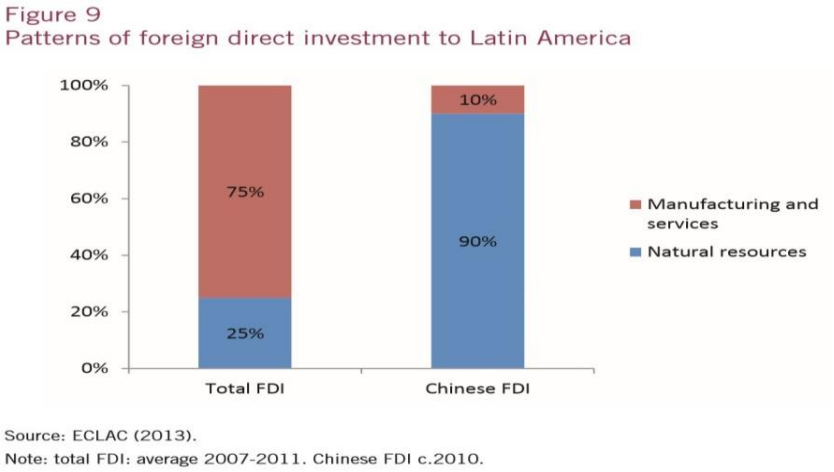


c Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations Commodity Trade Database (COMTRADE) and sources.

Fonte: ONU (2013, p. 11)

Desde 2010, as empresas chinesas têm investido, em média, US$ 10 bilhões em países latino americanos, concentrados, principalmente, em petróleo e mineração. A América Latina é responsável por cerca de 13% do estoque total de Investimento Estrangeiro Direto (IED) chinês, sendo que, desse valor, aproximadamente 92% vão para as Ilhas Virgens Britânicas e para as Ilhas Cayman e os 8% remanescentes são escoados, majoritariamente, para Brasil, Peru, Venezuela e Argentina. As empresas chinesas possuem maior peso no setor de petróleo e gás na Argentina, Venezuela, Colômbia e Equador, com relação à extração de minérios, as companhias têm investido fortemente no Peru e no Brasil (ONU, 2013).

Gráfico 3. Padrões de Investimento Estrangeiro Direto na América Latina



Fonte: Albrieu e Rozenwurcel (2015, p. 21)

No que diz respeito ao investimento nos setores de manufaturas e serviços, nota-se uma ampliação da participação de empresas chinesas nos mercados domésticos dos países latino americanos. A instalação de fábricas chinesas nestes países tem em comum uma participação muito irrelevante de conteúdo nacional, como no caso da Huawei na Argentina, onde o teor local está restrito à mão de obra e embalagens, sendo todo o componente de alta intensidade tecnológica desenvolvido na China.

Em termos gerais, os investimentos em manufaturas estão direcionados, não só no caso argentino, para uma estratégia de ampliação do mercado consumidor, *market seeking*, apresentando ganhos marginais para a economia local.

Essa concentração da demanda chinesa nos recursos naturais se reflete no comparativo entre os cinco principais produtos na pauta de exportação nas duas direções, como se pode observar no quadro 1. O lado esquerdo mostra os cinco principais produtos exportados pela América Latina com destino à China, enquanto o lado direito do quadro apresenta a perspectiva chinesa, os produtos destinados à América Latina.

Além de apresentar a disparidade entre os tipos de bens exportados por cada lado, o quadro mostra também o tamanho da concentração em poucos produtos no caso latino americano: os cincos produtos listados representam 69% da pauta de exportações, enquanto,

pelo fluxo chinês, os produtos listados correspondem a apenas 23%. Isto indica que a China não só possui uma especialização intensiva capital como também tem uma pauta muito menos concentrada em poucos produtos.

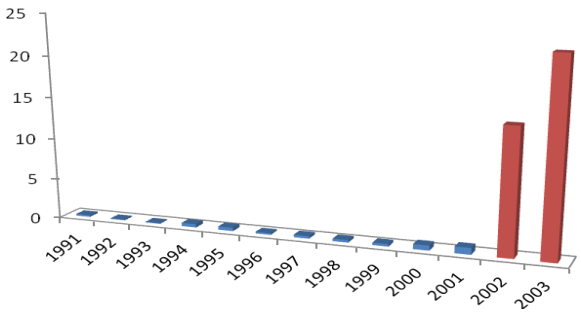
Quadro 1. Cinco principais produtos na pauta de exportações entre América Latina e China (2009-2013)

Exportações América Latina - China		**Exportações China - América Latina**	
Produto	**Participação no total das exportações (%)**	**Produto**	**Participação no total das exportações (%)**
Ferro	20	Equipamentos de telecomunicação	10
Soja	18	Equipamentos de processamento de dados	4
Cobre	14	Embarcações e estruturas flutuantes	4
Minério de cobre	10	Instrumentos óticos	3
Petróleo cru	9	Petroleo Refinado	3
Total dos 5 principais produtos exportados pela A. L.	**69%**	**Total dos 5 principais produtos exportados pela China**	**23%**

Fonte: Com base nos dados do Global Economic Governance Initiative (2015). Elaboração própria.

Esta configuração representa um desafio em duas frentes para os países latino americanos, a saber, além de uma colocação no comércio internacional com base em produtos com grande volatilidade de preço e demanda, a indústria local perde espaço tanto no plano doméstico quanto em terceiros mercados. Como mostram os dados de Moreira (2005, p. 33), considerando apenas o período 1990-2003, as perdas dos países latino americanos em virtude da concorrência chinesa no comércio exterior parecem ser de pouco relevo, 0,8%. Entretanto, tomando, no mesmo período, apenas os números pós ingresso do país asiático na Organização Mundial do Comércio (OMC), ou seja, recortando os anos 2002 e 2003, este percentual sobe para 15% e 23%, respectivamente.

Gráfico 4. Perdas anuais da América Latina para a China (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Moreira (2005).

Os dados até aqui apresentados revelam que a interação da região com o país asiático tem produzido resultados positivos, do ponto de vista conjuntural, porém, que exigem cautela e políticas incisivas no longo prazo, por reforçarem aspectos estruturais problemáticos na América Latina. Dentre estes temas, centro de grandes debates, um dos principais é a questão da elasticidade-renda dos produtos primários em comparação com a elasticidade-renda de produtos industrializados. Como argumentado por Thirlwall (2005), torna-se complexo compreender se a determinação das elasticidades-renda são parte de um mecanismo endógeno, induzidos pelo aumento da produção, ou exógeno.

O que se sabe, entretanto, é que "em muitos casos, as elasticidades-renda dos países são predominantemente determinados pela detenção de recursos naturais e pelas características dos bens produzidos", que, segundo o autor, "são um produto da História e independem do aumento da produção" (THIRLWALL, 2005, p. 56). Isto implica um grande esforço, a partir de forte intervenção estatal, no sentido de quebrar com o circuito estrutural oriundo de processos históricos e de dotação prévia de recursos, sendo este o grande desafio para os países latino americanos: a reinserção diferenciada na Divisão Internacional do Trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o choque neoliberal sofrido pelos países latino americanos na década de 1990, a

lógica da modernidade e da globalização/modernização parece suficientemente intenalizada na realidade da região. Como se tentou mostrar neste trabalho, as trajetórias particulares de China e América Latina conduziram a resultados bastante diferentes, apesar de haver um esforço conjunto de superação das configurações pró-capitalismo central e por uma democratização de instituições e das interações entre países nas relaçoes internacionais.

A modernidade, naturalizada como um projeto comum, de caráter universal, é apresentada como caminho a ser seguido também pelos países do Sul global, onde se observa uma pressão para que a China se acomode dentro desses parâmetros ocidentais, eurocêntricos. A partir do que fora apresentado neste artigo, o que se coloca para discussão é de que forma a América Latina pode se colocar em oposição à estrutura política e econômica do imperialismo, em outras palavras, como a região pode fazer frente às imposições do capitalismo central, em associação com a China, porém, tendo também em relação ao país asiático um posicionamento incisivo, com maior poder de barganha. Neste sentido, o desafio para os países latino americanos é duplo, tendo o primeiro avançado e o segundo, por sua incipiência e pontos de obscuridade, exigido um esforço político, econômico e teórico amplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIEU, R.; ROZENWURCEL, G. (2015), "A note on China's development strategy and Latin American economies". In: *The South American Network on Applied Economics*. Working Paper n. 2.

ALMEIDA FILHO, N. (2003), O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção? In: FERRAZ, J. C.: CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (Orgs.) Liberalização Econômica e Desenvolvimento: modelos, políticas e restrições. São Paulo: Ed. Futura.

AMSDEN, A. (2004), The rise of "the rest"- challenges to the west from late-industrializing economies. New York, Oxford University Press.

BONILLA, A.; MILET, P. (2015), "Los impactos de China en lãs Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe". In Bonilla y Milet (Editores), *China em América latina y El Caribe: escenários estratégicos subregionales.* San José: Flacso/CAF.

CANO, W. (2003), "América Latina: a necessária integração" In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 295-310, jul./dez.

CEPAL (1990), Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990.
_____(2015), América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de Cooperación Econômica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CHANG, J. (2004), Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP.

CHATERJEE, P. (2004), "Nossa Modernidade". In: *Colonialismo, Modernidade e Política.* Salvador: EDUFBA/CEAO.

CORNEJO, R. G. (2010), "China y América Latina: recursos, mercado y poder global". Nueva Sociedad nº 218, julho/agosto.

COSTA LIMA, M. (2015), "Um dragão nos trópicos". In: Pedro de Souza (Org): *Brasil, Sociedade em Movimento.* São Paulo: Paz e Terra/Centro Internacional Celso Furtado.

DUNFORD, M. (2015), "A remergência da China". In: Pedro de Souza (Org): *Brasil, Sociedade em Movimento.* São Paulo: Paz e Terra/Centro Internacional Celso Furtado.

FAIRBANKS, J. K. The origin of the Chinese Maritime Customs Service, 1850-58. University of Oxford DPhil thesis, 1936.

_____. China: A New History. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1992. Enlarged Edition, with Merle Goldman, 1998; Second Enlarged Edition, 2006.

FENG, Z. (2010), "Rethinking the "tribute system". Broadening the conceptual horizon of historical East Asian politics In: Yongnian Zheng (Ed.), *China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu.* London: Routledge.

FERCHEN, M. (2011), "As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração?". In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 105:130, nov.

GALLAGHER, K.; RAY, R. (2015), "China-Latin America economic bulletin 2015 edition". In: *Global governance initiative*. Discussion paper.

GONÇALVES, R.; PINTO, E. C. (2013), Transformações globais, poder efetivo e o protagonismo da China. Texto para discussão 017/2013. Rio de Janeiro: IE-UFRJ.

GUNGWU, Wang (2003), Ideas Won't Keep. The Struggle for China's Future, Singapore: Eastern University Press.

HARVEY, D. (2012), O neoliberalismo: história e implicações. 3ª Ed. São Paulo: Edições Loyola.

HSIUNG, J. C. (2010), "A re-appraisal of Abahamic values and neorealist IR theory: from a Confuncian-Asian perspective". In: Yongnian Zheng (Ed.), *China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu.* London: Routledge.

LIST, F. (1983), Sistema Nacional de Economia Política. São Paulo: Abril Cultural.

LÓPEZ, A.; RAMOS, D. (2014), "Argentina y China: nuevos encadenamientos mercantiles globales con empresas chinas. Los casos de Huawei, CNOOC y Sinopec". In: DUSSEL, E. P. (org.). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso.*México, D.F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

MAZZUCATO, M. (2014), O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público *vs.* setor privado. 1ª edição. São Paulo: Portfolio Penguin.

MOREIRA, M. M. (2005), "O desafio chinês e a indústria na América Latina". In: Revista Novos Estudos, n. 72, julho.

ONU (2015), Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. Summit on the Global Agenda World Economic Forum. Abu Dhabi, 18-20 November.

PECEQUILO, C. S. (2008), "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". In: Revista Brasileira de Política Internacional. 51 (2): 136-153.

_____. (2013), "A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China". In: *Carta Internacional*. Vol. 8, n. 2, jul.-dez: 100-115.
POLANYI, K. (2012), A grande transformação: origens de nossa época. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier.

RODRIK, D. (2010a), "Abrindo Espaço para a China na Economia Mundial". In: *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, nº 2: p. 89-93.

_____. (2010b), "Trade and Industrial Policy Reform". In: SRINIVASAN, T.N.; BEHRMAN Jere (editores), *Handbook of development economics (Handbooks in economics; 9)*. Capítulo 45, Vol. III B. North-Holland.

THIRLWALL, A.P. (2005), A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília: IPEA.

VADELL, J. (2011), "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico". In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, nov.

YONGGHIAN, Z. (2010), "Preface". In: Yongnian Zheng (Ed.), China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu. London: Routledge.

Recebido em 07 de abril de 2016.

Aprovado em 10 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

REFLEXÕES SOBRE A DISPUTA POR HEGEMONIA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA NA PERSPECTIVA DO CAPITALISMO HISTÓRICO.

MARCOS CORDEIRO PIRES
Livre Docente. Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Unesp – Campus de Marília.
mcp@marilia.unesp.br

THAIS CAROLINE LACERDA MATTOS
Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp – Campus de Marília.
Bolsista FAPESP
lacerdatc@gmail.com

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo refletir uma possível disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. Tendo por base os aportes da corrente do "capitalismo histórico", parte-se do pressuposto de que a ascensão material da China pode colocar em xeque a atual hegemonia dos Estados Unidos, cuja economia entrou numa fase de financeirização. Tal categorização se baseia numa perspectiva de longa duração, em que são importantes as contribuições de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. Nesse sentido, podemos encontrar evidências de uma potencial transferência do Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA) baseado nos Estados Unidos para o Leste da Ásia, região em que a China busca projetar seu poder econômico, político e militar visando contrabalançar o intento norte-americano de manter seu *status quo* na região da Ásia Pacífico.

PALAVRAS-CHAVE: China. Estados Unidos. Ciclo Sistêmico de Acumulação. Disputas Hegemônicas.

REFLECTIONS ON THE CONTEST FOR HEGEMONY BETWEEN UNITED STATES AND CHINA FROM THE PERSPECTIVE OF HISTORICAL CAPITALISM.

ABSTRACT: On this article we aim to reflect on a possible hegemonic contest between the United States and China. Based on the framework of thought from the "historical capitalism", we are starting from the assumption that China's rise can put in suspicion the current hegemony of the United States whose economy has entered in a phase of the financialization.

Such categorization is based on a long-term perspective in which significants contributions come from Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein and Giovanni Arrighi. In this sense, we can find evidences of a potential transfer of Systemic Cycles of Accumulation (SCA) centered on the United States to the East Asia, region in which China seeks to project its economic, political and military order to counterbalance the US in attempting to maintain its status quo in the Asia Pacific region.

KEYWORDS: China. United States. Systemic Cycles of Accumulation. Hegemonic Contest.

INTRODUÇÃO

O objetivo de nossa reflexão é o de analisar a possibilidade de uma potencial disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. Nesse sentido, torna-se fundamental utilizar um referencial teórico que possa dar conta desse fenômeno, não apenas do ponto de vista de uma disputa por hegemonia, mas também para compreender o "sentido" da expansão da economia capitalista em termos mundiais por meio de conceitos que indiquem a ocorrência de mudanças estruturais em termos de poder e economia. Para tanto, dividimos nosso trabalho em duas partes, uma teórica e outra que trata de reunir elementos sobre a disputa em tela.

Nesse sentido, na primeira parte, discutiremos três contribuições teóricas que serão úteis para atingir a esse objetivo. Em primeiro lugar destaca-se Fernand Braudel, historiador francês que introduziu a perspectiva da *longue durée* (longa duração) e de suas permanências na análise histórica, de forma a pensar os fenômenos sociais em suas múltiplas temporalidades, ou seja, aqueles relacionados às mudanças de curta e média duração (factuais e conjunturais) e suas permanências (estruturais). Nessa perspectiva, busca-se compreender a força centrípeta que ainda exerce os Estados Unidos sobe o sistema internacional e também os aspectos conjunturais que estão construindo a ascensão econômica da China em escala mundial. Numa outra perspectiva, a contribuição de Braudel também é útil para se pensar nas forças de longa duração relacionadas à sua ascensão, visto que até a I Guerra do Ópio (1839-1842) a China era a principal economia do mundo, representando aproximadamente 30% da produção mundial (MADDISON, 2007), e seu peso foi reduzido a menos de 5% no período conhecido como a "Grande Humilhação", entre 1842 a 1949. Ademais, a abordagem da longa duração contribui para compreender muitos dos elementos históricos estruturais identificados hodiernamente, como o confucionismo, a tradição artesanal que rapidamente se converte em habilidade industrial e os traços centrais de seu sistema de poder que desde o Império combina elementos de centralização e descentralização.

Em segundo lugar, complementando nosso esforço teórico, merece reflexão o conceito de "Sistema Mundo", de Immanuel Wallerstein, com o intuito de pensarmos as disputas hegemônicas dentro de uma perspectiva sistêmica, em que a economia capitalista evolui a partir de relações hierárquicas entre centro, periferia e semiperiferia. Nesse sentindo, é

importante compreender uma mudança na relação hierárquica entre Estados Unidos e China, uma vez que a criação de uma nova dinâmica capitalista na China tende a romper a relação centro-periferia que até o começo da década de 2000 caracterizava a relação bilateral.

Por fim, torna-se útil o conceito de "Ciclo Sistêmico de Acumulação" (CSA), de Giovanni Arrighi, na perspectiva de fornecer um marco teórico sobre o processo de evolução do capitalismo, por meio de ciclos, indicando evidências de caráter político e econômico que caracterizam tanto uma nação hegemônica em declínio, como também uma nação ascendente. Nessa perspectiva, já em 1994, quando ainda não se cogitava a China como potência em ascensão na economia mundial, Arrighi oferecia elementos para indicar uma tendência secular de substituição do centro hegemônico de acumulação representado pelos Estados Unidos pela economia asiática, então um novo espaço de acumulação de capital e do desenvolvimento de um novo ciclo sistêmico.

Na segunda parte deste trabalho nos dedicaremos a levantar informações sobre como se processam as disputas entre a nação hegemônica e a nação ascendente/desafiante. É importante ressaltar que não se trata de uma disputa em "campo aberto", pois a relação sino-americana é dialética – apresentando tanto momentos de forte cooperação, basicamente na esfera econômico-financeira, como também de forte concorrência – em que os Estados Unidos buscam manter o *status quo* na região da Ásia-Pacífico, e a China busca resguardar seus interesses na condição de uma potência emergente, projetando seu poder econômico, político e militar naquela região do globo.

É importante advertir que este trabalho não tem por objetivo "resolver" o problema e indicar o desdobramento futuro dessa intrincada relação, mas sim de levantar elementos que estimulem o debate acadêmico sobre um fenômeno que irá definir as características do sistema internacional no século XXI.

REFLEXÕES TEÓRICAS PARA ANÁLISE DA DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA

O tema das disputas hegemônicas[1] é bastante analisado no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Isso decorre do fato de que dentro do processo econômico e político, as nações se encontram em um processo de competição por poder e supremacia. Podemos remontar à Antiguidade Clássica, no momento onde as cidades-estados de Atenas e Esparta disputavam a hegemonia no mundo grego, tal como relatou o historiador Tucídides[2].

Por ser uma questão com grande recorrência histórica, este fenômeno não pode ser analisado por instrumentais teóricos que privilegiam apenas o evento em questão e que o tratam apenas como algo singular do qual não se pode teorizar. A ascensão ou a decadência de uma grande potência é um fenômeno de longa duração, pois necessitam de elementos materiais que se acumulam e amadurecem e/ou perecem ao longo do tempo.

Nesse sentido, antes de nos debruçarmos sobre as questões pertinentes à disputa hegemônica, faz-se necessário incorporar referenciais teóricos que permitam analisar este fenômeno em suas amplas manifestações. Por isso, não se pode pensar um relacionamento tão complexo quanto aquele verificado entre Estados Unidos e China sem antes situar tal relação dentro de um escopo maior, qual seja, o da própria evolução da economia mundial e as suas repercussões na distribuição de poder. Tradicionalmente, muitos dos conflitos ocorridos entre uma potência estabelecida e uma potência emergente decorrem do reequilíbrio de capacidade econômica, capacidade militar e ainda de capacidade de influência sobre outras nações.

Assim, para a análise de nosso objeto de estudo, partimos do pressuposto de que as contribuições de Fernand Braudel são norteadoras para a reflexão de uma disputa hegemônica que se dá no processo da longa duração dos fenômenos históricos que, em última instância, é

[1] No presente estudo, a palavra "hegemonia" será utilizada sob a abordagem gramsciana do conceito. Logo, esse conceito, tal qual entendemos, nos permite analisar que o papel hegemônico de uma potência mundial não se restringe à supremacia em termos militares, econômicos, financeiros e políticos, mas também se expressa na sua capacidade de exercer influência por meio de suas ideias e de sua cultura (GRAMSCI, 2000).

[2] Vale destacar que o historiador grego dá nome ao conceito chamado de "Armadilha de Tucídides", trabalhado por Grahan Allison, que procura analisar a inevitabilidade de conflitos militares decorrentes do choque entre a potência estabelecida e a potência emergente. Ver: Allison, G. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? The Atlantic. 24/set/2015. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>. Acesso em: 20 fev. 2016.

o cenário onde se desenvolve tal disputa. Deriva dessa contribuição a necessidade de se limitar o espaço onde ela é travada, mesmo porque não se trata de uma relação apenas bilateral, mas que envolve o próprio desenvolvimento da economia e da sociedade mundiais em um nível sistêmico, no caso o sistema-mundo, tal como este conceito é trabalhado por Immanuel Wallerstein. O "sistema mundo" é uma estrutura que se movimenta. Daí faz-se necessário compreender quais as características desse movimento e, nesse sentido, o conceito de "ciclo sistêmico de acumulação", formulado por Giovanni Arrighi, é bastante útil para a compreensão do comportamento dos agentes, em nível econômico e político, que se reflete na sucessão de hegemonias verificadas historicamente desde as origens do modo de produção capitalista até a contemporaneidade.

Por conta disso, julgamos importante iniciar esta discussão trazendo à baila as contribuições de autores que oferecem elementos para pensar este fenômeno numa perspectiva sistêmica, abrangendo não apenas o tempo, mas o espaço e o seu contexto, justificando-se, assim, a reflexão sobre as ideias de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi.

FERNAND BRAUDEL E A ANÁLISE ESTRUTURAL SOB A PERSPECTIVA DA LONGA DURAÇÃO

A metodologia braudeliana, inserida num contexto mais abrangente da historiografia francesa da Escola dos Annales[3], se mostrou inovadora em relação aos métodos até então vigentes de compreensão e construção da História, pois esses eram considerados "engessados" pelo modelo positivista de se fazer ciência. Por conta disso, Braudel exerceu grande influência no debate historiográfico ao situar o fato histórico dentro de um contexto mais abrangente, que superava a visão predominante sobre o papel dos indivíduos e dos agentes estatais, buscando chamar atenção para a "totalidade" do fato histórico e dos aspectos que delimitavam o campo de ação humana, muitas vezes independentemente de sua própria "vontade".

[3] A Escola dos Annales se constituiu em 1929 em torno da Revista *Annales d'histoire économique et sociale*, que apresentava uma proposta historiográfica nova, incorporando a crítica ao método positivista e que busca uma análise interdisciplinar.

Desde então, mesmo os eventos de menor repercussão podem ser compreendidos dentro de um esquema teórico que valoriza simultaneamente a conjuntura e a estrutura (ou as permanências), dentro do movimento de longa duração na História. Sua contribuição ultrapassou o limite da historiografia e foi incorporada em outros campos das Ciências Sociais, como a sociologia e a economia, pois como ele justamente afirmou em sua obra "Escritos sobre a História":

> Se a história está destinada, por natureza, a dedicar uma atenção privilegiada à duração, a todos os movimentos em que ela pode decompor-se, a **longa duração** nos parece, nesse leque, a linha mais útil para uma observação e uma reflexão comuns às ciências sociais. (Braudel, 1969, p. 75, grifo nosso).

Quando pensamos numa disputa entre Estados Unidos e China, países que sintetizam as características culturais do Ocidente e do Oriente, é importante assinalar que Fernand Braudel já havia feito a crítica ao modelo eurocêntrico de medir e padronizar o tempo, e observou que os fenômenos históricos estão constituídos de diferentes temporalidades, devido às várias criações humanas de quantificação do tempo, sob as mais variadas perspectivas existentes em sociedades distintas. Isto é bem distinto daquilo que se pôde verificar na China até o fim do período Imperial: a sociedade chinesa se via perfeita e acabada, sendo o Imperador e o seu "Mandato Celeste" a incorporação de princípios e valores elevados que deveriam nortear toda a humanidade civilizada, logo, esta ordem deveria ser mantida e perpetuada, não concebendo o conceito de progresso, algo tão enraizado na cultural ocidental.

A partir da proposta formulada pelos historiadores da Escola dos Annales, o que inclui Braudel, partimos da premissa de que, quando falamos da duração dos fenômenos históricos, aqueles de curta duração dizem respeito aos "fatos"; os de média duração (equivalente à quantificação do tempo em décadas) seriam denominados de "conjunturais"; e longa duração (secular) são nomeados de fenômenos "estruturais". Portanto, resumidamente, apreendemos a essência que carrega a compreensão dos processos históricos em seus múltiplos tempos:

> Há as temporalidades de longa e muito longa duração, as conjunturas lentas e menos lentas, os desvios rápidos, alguns instantâneos, sendo os mais curtos muitas vezes os mais fáceis de detectar. [...] E podemos distinguir um tempo vivido nas dimensões do mundo, o *tempo do mundo*, que, no entanto, não é, não deve ser, a totalidade da história dos homens. Esse

> tempo excepcional rege, conforme os lugares e as épocas, certos espaços e certas realidades. Mas outras realidades, outros espaços lhe escapam e lhe são estranhos (BRAUDEL, 1996, p. 8).

Sob essa perspectiva de Tempo e da História (que converge e dialoga com outras disciplinas), Braudel destaca o papel da Economia, que "não somente dá o ritmo do tempo material do mundo: [pois] todas as outras realidades sociais, cúmplices ou hostis, intervêm incessantemente no seu funcionamento" (BRAUDEL, 1996, p. 12). É importante ressaltar que a História mundial, desde o século XV, é uma construção marcada essencialmente pela expansão da economia capitalista sobre o planeta. Como veremos mais adiante, a sucessão de hegemonias verificadas desde então se dá pela construção de capacidades materiais e militares, que são vinculadas à estrutura econômica de cada nação, com vista a conquistar o mercado mundial.

Neste sentido, se torna importante refletir sobre a construção da economia mundial, de forma mais abrangente, e da construção da economia-mundo capitalista, centralizada nos países capitalistas ocidentais. Vejamos:

> [...] Devemos esclarecer as duas expressões que se prestam a confusão: *economia mundial* e *economia mundo.* A economia mundial entende-se à terra inteira: representa, como dizia Sismondi, 'o mercado de todo o universo', 'o gênero humano ou toda aquela parte do gênero humano que faz comércio e hoje constitui, de certo modo, um único mercado'. A economia-mundo [...], envolve apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica (BRAUDEL, 1996, p. 12)

Em relação ao conceito de economia-mundo, Braudel explica que há regras tendenciais pertinentes à comparação entre uma economia-mundo com outras já existentes. Logo, evidencia-se que "a zona que ela engloba apresenta-se como condição primeira de sua existência" (BRAUDEL, 1996, p. 16) e, por isso, há três realidades importantes que dizem respeito ao seu espaço geográfico: (1) Este é limitado e passível às rupturas dentro de um espaço longo de tempo (evidenciado pelo método comparativo de Braudel); (2) há uma centralidade econômica que se torna um polo facilitador de acumulação de capital em grande escala e que é representado por uma capital econômica (não necessariamente a capital de um país tido como o principal polo acumulador); e (3) a repartição dessa economia-mundo é feita

em “zonas sucessivas” e hierárquicas, ou seja:

> [...] o núcleo e a região que se estende em torno do centro [e] as zonas intermediárias, em torno desse núcleo central. [...] Finalmente, muito amplas, as margens que, na divisão do trabalho caracteriza a economia-mundo, são mais subordinadas e dependentes do que participantes, [...] e a razão suficiente disso, é realmente, a sua situação geográfica. (BRAUDEL, 1987, p. 25).

É importante que observemos que Braudel pressupõe, em suas análises, três níveis intrínsecos à economia moderna. A primeira seria a *civilização material*, ou daquela economia de subsistência; a *economia de mercado*, que se difere do outro nível; e o *capitalismo*, caracterizado em atividades econômicas cujas taxas de lucro são contingenciais. O capitalismo inicia-se com a acumulação em larga escala, produzido exatamente a “hierarquização do sistema” de que Braudel fala, devido ao seu caráter desigual e exploratório na busca por novos territórios (recursos energéticos, matérias-primas, alimentos e força de trabalho) para a expansão contínua do capital. Esta última diferenciação é importante pelo fato de demonstrar que o processo endógeno de acumulação de capital necessita do papel do Estado na formação da economia nacional e que se torna extremamente relevante ao processo de expansão do sistema mundial já no início do século XVI. A relativa força de um Estado nacional frente aos demais Estados do globo é possível pela simbiose do capital e poder, permitindo a constituição de um sistema mundial hegemônico cujas problemáticas são a base do presente estudo.

Um dado importante a ser considerado diz respeito à própria diferenciação entre uma economia de mercado e uma economia capitalista. O poder político da burguesia é um caráter distintivo do capitalismo, como ressalta Braudel:

> Privilégio da minoria, o capitalismo é impensável sem a cumplicidade ativa da sociedade. É forçosamente uma realidade da ordem social, até mesmo uma realidade da ordem política; uma realidade da civilização. Pois é necessário que, de uma certa maneira, a sociedade inteira aceite mais ou menos conscientemente os valores daquele. [...] Toda a sociedade densa se decompõe em vários ‘conjuntos’: o econômico, o político, o cultural, o social hierárquico. [...] Assim, o Estado moderno, que não fez o capitalismo mas o herdou, ora o favorece, ora o desfavorece; ora o deixa estender-se, ora lhe quebra as molas. O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado. (BRAUDEL, 1987, p. 13).

Refletindo sobre as postulações de Braudel com relação à conformação do sistema mundial, caberia pensar sobre o caráter da ascensão da China, já que este país se define como uma economia de mercado socialista. Na China, a burguesia do país não fez a sua revolução burguesa e o aparato burocrático do Partido Comunista possui o controle das principais variáveis econômicas e políticas. Mesmo em empresas sobre controle privado, os quadros do Partido procuram implementar as linhas políticas definidas pelo Comitê Central. Numa sociedade capitalista, o controle sobre o dinheiro e sobre os meios de produção são os pressupostos para a garantia do poder político. Na China, o Partido Comunista exerce o poder político e comanda os rumos da sociedade. Vale lembrar que o Partido Comunista Chinês possui aproximadamente 80 milhões de membros.

Por outro lado, não se pode negar a integração da China às cadeias produtivas e comerciais que são controladas pelos países capitalistas e por suas empresas. Mesmo se considerando um país "socialista", a atuação da China na economia capitalista mundial é expressiva e crescente, não apenas por se tornar a "fábrica do mundo", mas também pelo importante papel que exerce cada vez mais assertivamente nas finanças mundiais, tendo sua moeda recentemente sendo admitida na cesta de moedas dos Direitos Especiais de Saque do FMI. Nesse sentido, a experiência chinesa ora contrasta significativamente com a caracterização de Fernand Braudel, ora se conforma como um novo polo de expansão da sociedade capitalista mundial.

Braudel sinaliza que a diversidade de questões internas aos Estados precisam ser consideradas numa análise mais aprofundada sobre as disputas entre os agentes estatais na ordem internacional, porque as classes sociais podem ter interesses que suplantam aos de seu próprio Estado. Nisso suas ideias se chocam com as correntes realistas das Relações Internacionais, uma vez que estas focam principalmente na necessidade de acumulação de poder por parte de um Estado para garantir sua sobrevivência nas relações interestatais, dentro de um cenário internacional substancialmente anárquico e cujos constrangimentos externos aos Estados catalisam essa busca pelo poder.

A obra de Braudel por si só proporciona importantes instrumentos para a reflexão no campo das Ciências Sociais, criando uma corrente de pensamento que busca aprofundá-la ou

levantar novas abordagens e novos conceitos. Nessa linha, situamos Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. O primeiro busca analisar os deslocamentos hegemônicos dentro do sistema mundial moderno sob a ótica da análise do sistema capitalista como um todo. A partir deste ponto, Arrighi, buscará compreender o mecanismo desses deslocamentos pela construção do conceito de "ciclo sistêmico de acumulação". Nas próximas duas seções, analisaremos a contribuição destes autores.

A EXPANSÃO DA ECONOMIA CAPITALISTA E O "SISTEMA MUNDO"

Ao aprofundar as reflexões feitas por Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein buscou a explicação para as causas das desigualdades existentes no sistema internacional, onde se articulam um centro de poder e uma periferia a ser explorada. Essa articulação é derivada, como vimos, do conceito braudeliano de "Economia Mundo" capitalista (um mundo que se organizou em busca da alta lucratividade e onde a economia se organiza em "redes" mundiais, buscando novas regiões de exploração) e que se expande para o conceito de "Sistema Mundo", um arranjo sistêmico que integra a economia mundial ao sistema capitalista mundial. Conforme a citação de Wallerstein:

> Este conceito adaptou o uso de Braudel em seu livro sobre o Mediterrâneo, e o combinou com a análise do centro-periferia da CEPAL. Argumentou-se que a economia-mundo moderna era uma economia-mundo capitalista. Não a primeira economia-mundo, mas sim a primeira economia-mundo a sobreviver e florescer durante tanto tempo, e logrou isto a converter-se, precisamente, em completamente capitalista (WALLERSTEIN, 2006, p. 17).

O conceito de "Sistema-Mundo" de Wallerstein (1970) pressupõe que, no espaço geográfico mundial, a divisão do trabalho e fluxos de força de trabalho e de capital é constante, e que não há uma homogeneidade em termos políticos ou culturais. A economia-mundo "não está limitada por uma estrutura política unitária. Pelo contrário, há muitas unidades políticas dentro de uma economia-mundo, tenuamente vinculadas entre si em nosso sistema-mundo moderno dentro de um sistema interestatal" (WALLERSTEIN, 2006, p. 21). Vale observar que para o autor, as regras que regem este sistema interestatal são impostas pelo

Estado que garantiu um grande acúmulo de capital dentro de suas fronteiras quando comparado às capacidades dessa acumulação por outros Estados, o que resulta no processo de hierarquização onde o Estado portador de maior poder não é aquele que prescinde de maior poder militar ou até mesmo, da eficiente dimensão retórica, e sim, pela capacidade de maximizar seus resultados econômicos por efetiva força de seu aparato estatal, potencializando a acumulação de capital (WALLERSTEIN, 2001). Dentro dessa perspectiva, mesmo os Estados Unidos como a maior potência militar do planeta, cujo orçamento militar equivale à soma dos oito seguintes países, sua hegemonia não decorre exclusivamente deste fato, mas da capacidade de criação de novas tecnologias, novos arranjos produtivos e na criação de um padrão de consumo imitado na maior parte do mundo. É inegável que a globalização é uma criação norte-americana e este país é o seu maior beneficiário.

Acompanhando o raciocínio, quando consideramos na História as disputas hegemônicas, o autor aponta que os Estados que lograram períodos de dominação ou hegemonia, antes destas se consolidarem através de guerras, portavam uma forte e organizada base econômica. Temos então que, internamente à competição interestatal por maior acumulação de capital, o Estado que alcançou a vantagem competitiva e que se sobressaiu aos demais, precisou necessariamente garantir a supremacia econômica no tripé: agroindústria, comércio e finanças (WALLERSTEIN, 2001).

A lógica do sistema capitalista, de acordo com Wallerstein, reforçou mecanismos de concorrência que limitou a capacidade de uma hegemonia ampliar seu período de domínio mundial por muito tempo se considerado o período longo, pois os meios que garantiram o "sucesso" da prosperidade econômica de um determinado país podem ser replicados por outras economias. Nesse aspecto, a globalização econômica que garantiu a expansão da hegemonia dos Estados Unidos é a mesma que está viabilizando a estratégia de desenvolvimento da China, uma vez que esta tem trilhado o caminho do aprendizado tecnológico e subindo rapidamente nas cadeias de agregação de valor. As empresas chinesas encontram-se numa etapa de internacionalização que no médio e longo prazos podem ameaçar a preponderância de suas similares norte-americanas.

Outro aspecto importante considerado pelo o autor considera diz respeito ao fato de

que a extensão do poderio militar e os gastos dele decorrentes também operam como constrangimentos à expansão ilimitada de determinada hegemonia. Nesse sentido, podemos considerar que Wallerstein se alinha à tese de Paul Kennedy (1989) sobre os constrangimentos que levam à queda das grandes potências, o chamado "imperial overstretch".

Dentro dessa discussão, é importante salientar que a lógica do capitalismo como sistema histórico[4], é definida pelo fato de que a acumulação de capital é estruturada de forma central e o monopólio é priorizado. Como todo sistema histórico, Wallerstein adverte que assim como houve o período de sua gênese (Europa no século XV), haverá também o período de sua derrocada:

> O que me parece metodologicamente essencial na análise de qualquer sistema social histórico (e a economia-mundo capitalista é um sistema social histórico) é distinguir cuidadosamente entre, por um lado, os ritmos cíclicos que definem o seu caráter *sistêmico* e que lhes permitem manter um certo equilíbrio, pelo menos ao longo da duração do sistema, e, por outro lado, as tendências seculares que crescem a partir desses ritmos cíclicos, definindo o seu caráter *histórico*, e que significam que, mais cedo ou mais tarde, um dado sistema já não conseguirá conter suas contradições internas; portanto, este sistema entrará em uma crise sistêmica (WALLERSTEIN, 2004, p. 232).

A conclusão de Wallerstein é fundamentalmente lógica, uma vez que os sistemas organizados tendem à autodestruição pelas contradições que vão acumulando durante sua existência. A grande questão que se coloca é se uma suposta crise do "sistema-mundo" liderado pelos Estados Unidos será capaz de gerar um novo sistema internacional, não capitalista, ou se a expansão da economia-mundo rumo à China seria um rejuvenescimento do modelo atual sob a liderança de outro centro de poder. Nesse caso, caberia refletir sobre como a China poderia ser este novo centro sendo um Estado que, tal como discutimos, não se organiza a partir das prioridades de sua burguesia, mas na necessidade de fortalecimento de um poder nacional que tem como eixo o Partido Comunista chinês.

[4] É importante acrescentar que o conceito de "capitalismo histórico" de Wallerstein é definido como "o *locus* concreto, integrado e delimitado no tempo e no espaço, onde se dá o processo de produção e reprodução do capital" (WALLERSTEIN, 2004, p. 233).

Apesar das críticas de outras correntes teóricas, baseado na sua perspectiva de que o capitalismo estaria com os dias contados, Wallerstein abriu caminhos para uma análise que contemple a estrutura e a História de determinado sistema, abordando seus aspectos temporais e cíclicos com momentos de crises e expansão, tal como Braudel havia introduzido em suas abordagens, influenciando também Giovani Arrighi, que utiliza os conceitos de ambos em sua tentativa de compreender a História do sistema capitalista para juntar elementos que lhe permitam analisar as contradições da hegemonia norte-americana.

GIOVANNI ARRIGHI E OS "CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO"

A contribuição de Giovanni Arrighi se torna relevante para nossa pesquisa na medida em que ela oferece um "padrão" histórico da evolução da economia-mundo capitalista, desde o século XIII, que nos induz a fazer um raciocínio teórico sobre os elementos estruturais que podem indicar a exaustão do ciclo de uma potência hegemônica e também as características que indicam os elementos da ascensão de uma potência concorrente, tal como planteia o problema que colocamos sobre possíveis disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China. Dessa forma, o autor estabelece parte desses padrões que constituem o capitalismo histórico como sistema mundial e os relacionam às fases de expansão da produção material e de expansão financeira que completam um Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA).

Os períodos de expansão material correspondem ao "capital monetário [que] 'coloca em movimento' uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadorias)". Já o período da expansão financeira, "uma massa crescente de capital monetário 'liberta-se' de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros" (ARRIGHI, 1996, p. 6). Nesse último período, a inovação de produtos deixa de ser altamente rentável e os capitalistas chegam à conclusão de que emprestar dinheiro se torna mais lucrativo do que aplicar seus capitais na produção. Na fase material, o dinheiro para se valorizar se transforma em mercadoria e ressurge valorizado depois do processo de troca (D-M-D'), tal como ensina Marx. Já na fase financeira, o dinheiro é produzido a partir do dinheiro (D - D') e será aplicado posteriormente em algum outro setor

(ou até mesmo em uma nova posição geográfica) potencialmente mais lucrativo. Assim como Braudel, Arrighi demonstra que "todas as grandes expansões comerciais da economia capitalista mundial anunciaram sua 'maturidade' ao chegarem ao estágio de expansão financeira". Estes são os períodos que poderemos nomear como de *ascensão* e *derrocada* num determinado ciclo sistêmico de acumulação. Os períodos de expansão financeira em exclusivo incluem "longos períodos de transformação fundamental do agente e da estrutura dos processos de acumulação de capital em escala mundial" (ARRIGHI, 1996, p. 88).

Os resultados dessas transferências de investimentos são as permanentes "reestruturações geográficas" do sistema mundo capitalista. Isto também é ressaltado por Wallerstein, que chama atenção para esse processo:

> Processos produtivos têm decaído na escala hierárquica à medida que processos novos são inseridos no topo da hierarquia. Áreas geográficas específicas têm acolhido processos cujos níveis hierárquicos estão em constante alteração. Determinados bens experimentaram seus "ciclos de produção", começando como centrais e acabando como periféricos. Além disso, certos *loci* tiveram seus *status* modificados para cima e para baixo, em termos do bem-estar relativo dos seus habitantes. [...] a polarização tem aumentado ao longo da história. Pode-se dizer, por isso, que as transferências geográficas e de produtos têm sido cíclicas. (WALLERSTEIN, 2001, p. 34).

Logo, esses rearranjos têm demonstrado importantes consequências que envolvem a economia mundo – como a reestruturação geográfica que acabamos de citar – e que trazem à tona importantes debates em nível conjuntural e estrutural, sob a perspectiva do capitalismo histórico.

Assim, nota-se que o capitalismo não é estanque e nem estático. Para além do papel do processo de destruição criadora tratado por Schumpeter (1961) que se relaciona a modificações qualitativas do processo de desenvolvimento econômico, faz importante destacar a mobilidade espacial do capital em busca de maior rentabilidade e condições para sua reprodução.

Num primeiro momento, o capitalismo teve por base o Mar Mediterrâneo. Posteriormente, depois das Grandes Navegações, deslocou o seu *locus* para o Oceano Atlântico, ao integrar a Europa, a África e de lá, a Ásia. Sob a hegemonia dos Estados Unidos,

apesar de não se abandonar o eixo Atlântico, teve início a criação de um eixo Pacífico, cuja hegemonia foi garantida pela vitória sobre os Japoneses na II Guerra Mundial. Do ponto de vista da produção e dos fluxos comerciais e financeiros, a partir da década de 1980, o eixo do Pacífico vem adquirindo maior dinamismo por conta da ascensão da China e de outros países da região. É esta lógica da movimentação espacial do capitalismo que impulsionou Giovanni Arrighi a construir o com o conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação. De acordo com o autor:

> O principal objetivo do conceito de ciclos sistêmicos é descrever e elucidar a formação, consolidação e desintegração dos sucessivos regimes pelos quais a economia capitalista mundial se expandiu, desde seu embrião subsistêmico do fim da Idade Média até sua dimensão global da atualidade. (ARRIGHI, 1996, p. 10).

Para tanto, nesse processo de consolidação e desintegração de regimes, torna-se importante refletir sobre quais são as características dos períodos de ascensão, maturidade e derrocada de um sistema. Ao comparar os sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação, o autor afirma que:

> Uma fase de expansão material seguida por uma fase de expansão financeira constitui o que nós chamamos de *século longo* ou ciclo sistêmico de acumulação (CSA). Podemos identificar quatro séculos longos ou CSAs parcialmente superpostos: (1) um ciclo genovês-ibérico, que vai desde o século quinze até o início do século dezessete; (2) um ciclo holandês, que se estende desde finais do século dezesseis até finais do século dezoito; (3) um ciclo britânico, que vai desde a metade do século dezoito até o início do século vinte; e (4) um ciclo norte-americano. Que vai desde finais do século dezenove até o presente. Cada ciclo é denominado de acordo com o (e definido pelo) complexo particular de agentes econômicos e governamentais que conduziram o sistema capitalista mundial na direção de expansões materiais e financeiras que juntas constituem o século longo. (SILVER; ARRIGHI, 2012, p. 79).

Nesse sentido, cabe refletir sobre os elementos que podem indicar a saturação da hegemonia dos Estados Unidos e a criação de um novo centro sistêmico no entorno da China, como uma consequência aparentemente lógica desse movimento estrutural. Em tese, a ação da burguesia estadunidense de abandonar a produção (por meio de terceirizações ou

deslocalizações produtivas) e focar seus interesses no mercado acionário ou no mercado de dívidas, tal como se desenha a globalização econômica iniciada na década de 1980, poderia significar o ponto de virada de seu ciclo hegemônico, ou seja, quando se abandona a fase produtiva e se ingressa na fase financeira. Em contraponto, o ingresso da China na economia mundial, a estruturação de um grande parque produtivo e o crescente processo de agregação de valor por parte de suas empresas seria o indicativo de uma fase de ascensão material e produtiva que poderia levá-la a disputar a hegemonia com os Estados Unidos. Esses indícios são a base de nossas ulteriores discussões.

Assim, para avançarmos ao ponto central do problema proposto, cabe agora brevemente discorrermos sobre elementos do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano no seu estágio financeiro, e sobre a atual fase de expansão material da economia chinesa.

A EXPANSÃO FINANCEIRA NORTE-AMERICANA

No período que concerne ao fim da Guerra Fria, os Estados Unidos surgem como potência militar, econômica, tecnológica e cultural incontestáveis. Também nesse período, há uma forte expansão no processo de globalização em que o país expande seu "território econômico supranacional" para "regiões que até então estavam excluídas do processo de liberalização financeira, de integração produtiva e de abertura comercial, notadamente o Leste Europeu e a América Latina" (PINTO, 2011, p. 31).

Como a única superpotência global, os EUA se empenharam em difundir pelo mundo seus valores, seu modelo político e seu projeto imperial[5]. Pode-se dizer que no âmbito das relações internacionais o país se concentrou em fortalecer a sua visão de democracia sob os arranjos de cooperação multilateral e na expansão do capitalismo com a abertura de novas economias. Quanto aos interesses econômicos, Andrew Hurrell acredita que:

[5] Andrew Hurrell aponta para o fato de que a palavra "império" passou a ser muito utilizada para denominar a grande extensão do poder americano no mundo unipolar. Para ele, porém, a utilidade analítica da palavra *hegemon* é maior, pois implica pontos cruciais como "negociação, legitimidade e a necessidade do *hegemon* conseguir adeptos e seguidores" (HURREL, 2005, p. 1).

> Ao contrário do envolvimento britânico no comércio e no investimento de portfólio, a expansão dos interesses econômicos norte-americanos durante o século XX, envolveu investimentos na produção e exploração de matérias primas, comumente à sombra de barreiras tarifárias de bem-sucedidos arranjos de substituição de importação que dominaram o crescimento econômico de boa parte do mundo durante grande parte do século. Manter-se nesse âmbito significava, inevitavelmente, que os Estados Unidos estariam envolvidos na política doméstica de diversos países ao redor do planeta com mais intensidade que a Grã Bretanha. Além disso, o caráter mutável da regulação econômica global, relacionado, de um modo ou de outro, aos interesses dos Estados Unidos, tem, cada vez mais, envolvido regras amplamente intrusivas, cujo valor depende de sua internalização e implementação nessas sociedades. (HURREL, 2005, p. 11).

A difusão de um certo liberalismo internacional foi uma das características do governo Bill Clinton, sendo criticada pelos setores conservadores do governo e da oposição por possivelmente dificultar a implementação de um projeto mais assertivo após a vitória na Guerra Fria. O avanço mundial do poderio americano na esfera econômica e política, o chamado "internacional liberalismo", foi sistematizado no *Consenso de Washington* em 1989 e difundidos para as regiões que recém haviam saído da experiência socialista ou de outras que abandonaram projetos nacionalistas, como a Europa Oriental, a América Latina e países do Sul e Sudeste asiáticos. Basicamente os pontos principais se concentraram: a) na abertura da economia (comercial e financeira); b) na política do Estado mínimo, ou seja, de manter sob o controle do Estado somente as funções e garantias fundamentais; c) na reestruturação do sistema de previdência; d) em processos de privatizações e desregulamentações; e) na política de câmbio flexível; f) nos investimentos em infraestrutura básica e em políticas sociais focalizadas; além de g) fiscalizar os gastos públicos (PINTO, 2011).

Além de promoverem a bandeira do liberalismo pelo mundo, (muitas vezes impondo suas práticas e leis a outras nações), os Estados Unidos se empenharam em criar artifícios de cooperação entre os países capitalistas centrais com o fortalecimento das instituições "multilaterais", como o FMI, Banco Mundial e OMC, além de um sistema de alianças nos oceanos Atlântico e Pacífico. Na América Latina, principalmente na Argentina e no Chile, grande parte das políticas do Consenso de Washington foi seguida, o que redundou, por exemplo, em desemprego e crise social devido à promoção da abertura do mercado às importações em detrimento das exportações, diferentemente dos "países mais bem-sucedidos

do Leste Asiático [que] não seguiram essa estratégia; o governo desempenhou um papel ativo não só na promoção da educação, da poupança e da distribuição de renda, mas também no avanço tecnológico" (STIGLITZ, 2003, p. 245).

Enquanto o governo dos Estados Unidos estimulava a implementação das políticas do Consenso de Washington no mundo em desenvolvimento, internamente colhia frutos de uma economia revigorada pela crescente financeirização e, também, pela revolução produtiva impulsionada pelo advento de novas tecnologias de informação e comunicação, entre as quais a Internet é o exemplo mais bem acabado. Entre 1990 e 2000, a economia do país cresceu sem maiores problemas a despeito das crises financeiras que abalaram o mundo. De acordo com Arrighi:

> Segue-se que a belle époque norte-americana da década de 1990 baseou-se num círculo virtuoso que, a qualquer momento, podia se tornar vicioso. Esse círculo virtuoso, mas potencialmente vicioso, baseava-se na sinergia de duas condições: a capacidade dos Estados Unidos de se apresentar como responsáveis pelas funções globais de mercado de último recurso e como potência político-militar indispensável; e a capacidade e disposição do resto do mundo de fornecer aos Estados Unidos o capital de que estes precisavam para continuar exercendo essas duas funções em escala cada vez maior. A derrocada do bloco soviético, as "vitórias" espetaculares na primeira Guerra do Golfo e na Guerra da Iugoslávia e o surgimento da bolha na nova economia deram impulso tremendo à sinergia entre a riqueza e o poder norte-americanos, de um lado, e o fluxo de capital estrangeiro, de outro. Mas se qualquer uma dessas condições mudasse, a sinergia poderia se inverter e transformar o círculo virtuoso em vicioso (ARRIGHI, 2008, p. 204).

Essas informações são importantes para que possamos compreender o conjunto de circunstâncias que configuravam no cenário norte-americano no momento da vitória dos "falcões" no ano de 2000, com a eleição de George W. Bush. Com a explosão da bolha no mercado acionário, em 2000,[6] e o grande endividamento com outros países, era necessário ao governo repensar a política da década de 1990.

Muitos autores são unânimes em dizer que os atentados às torres gêmeas em 11 de Setembro de 2001, marcaram o início do século XXI com o aprofundamento das ações

[6] Para um aprofundamento maior nessa temática, ver: BRENNER, Robert. O Boom e a Bolha. Rio de Janeiro: Record, 2003.

unilaterais estadunidenses, além transformar os planos geopolíticos de diversos países colocando ênfase na estratégica de "guerra ao terror". Nas palavras de Arrighi, "o verdadeiro rompimento com a década de 1990 só aconteceu em 2001, quando o governo Bush reagiu aos atentados terroristas adotando um novo programa imperial, o Projeto para o Novo Século Norte-Americano (PNAC) [7]" (ARRIGHI, 2008, p. 186). Seu governo foi caracterizado por empregar na sua política externa o tema das "ações preventivas", o que fez da "estratégia de guerra preventiva" o cerne das intervenções que resultaram nas guerras do Afeganistão e do Iraque.

Por conta do esforço fiscal para viabilizar a sua máquina de guerra, os Estados Unidos foram forçados a ampliar o endividamento por meio de empréstimos de governos estrangeiros, em especial, da região da Ásia oriental. Apesar da expectativa inicial da vitória rápida e fácil, o contrário se mostrou com aumento do endividamento norte-americano, pois os custos da guerra eram crescentes e o petróleo iraquiano não conseguia cobri-los (ARRIGHI, 2008).

Estes custos foram contabilizados e detalhados no livro *Three Trillion Dollar War* de Joseph Stiglitz e Linda Bilmes, lançado em 2008. De acordo com os autores, "o verdadeiro custo da guerra no Iraque, de acordo com os nossos cálculos, será, pelo tempo que a América tem se desenredado, superior a U$ 3 trilhões. E esta é uma estimativa deliberadamente conservadora. O custo final pode também ser muito mais elevado" (STIGLITZ; BILMES, 2008). Esse número confirma a estimativa dada em 2007, de que o custo da Guerra ao Terror ultrapassaria todas as guerras americanas, com exceção da Segunda Guerra Mundial (ARRIGHI, 2008). Frente a essas observações, Silver e Arrighi argumentam:

> Estamos experimentando o "outono" da hegemonia mundial americana? [...] a crise financeira de 2008 é um dos últimos indicadores de que isso está realmente acontecendo. Da mesma maneira que seus antecessores genoveses, holandeses e britânicos, o capital americano mudou de forma crescente para o setor financeiro e para longe do comércio e da produção,

[7] O PNAC (1997) foi fundamentalmente baseado nos seguintes pontos centrais: liderança nacional disposta a administrar as responsabilidades dos Estados Unidos em nível global; prática da política externa atrelada aos princípios estadunidenses e forte capacidade militar. É importante observar que as diretrizes da política externa pautada no PNAC foram parcialmente adotadas no governo Bill Clinton.

> Na medida em que a maior expansão material em escala mundial, criada pelo fordismo-keynesianismo, alcançou seu limite na década dos anos oitenta. Ao mudar o foco para a área financeira, os Estados Unidos foram bem-sucedidos em atrair capitais de todas as partes do mundo, financiando, assim, uma enorme expansão do mercado de ações e de suas forças armadas. (SILVER; ARRIGHI, 2012, p. 80).

Apesar de os Estados Unidos continuarem como a maior potência militar mundial, verifica-se que, além do endividamento e dos graves prejuízos causados aos povos diretamente relacionados às incursões militares norte-americanas, o fracasso do projeto imperial e a crise sinalizadora da hegemonia americana, é evidente. As ocupações militares "comprometeram a credibilidade do país e da moeda [dólar] na economia política global e fortaleceu a tendência à promoção da China como alternativa à liderança norte-americana na Ásia oriental e em outras regiões" (ARRIGHI 2008, p. 219).

Outros grandes desafios se configuraram no cenário mundial com a crise sistêmica internacional que começou em meados do ano de 2007 e que persiste até os dias atuais (2016). A crise iniciou-se no mercado imobiliário americano por meio dos empréstimos a clientes *Subprime* (hipotecas de alto risco) e com um fictício esquema de securitização que supostamente eliminava o risco dessas operações. A parte visível da crise ocorreu em setembro de 2008, com a falência do grupo Lehman Brothers. A crise se propagou rapidamente, revelando o seu caráter sistêmico. Como todos os países do globo foram atingidos, com diferentes intensidades, verificou-se a "queda mundial do nível de atividade econômica, do emprego, da formação bruta de capital fixo (FBKF) e dos fluxos de comércio e de Investimentos externos diretos (IDE)" (PINTO, p. 60).

Passados quase oito anos desde a eclosão da crise financeira, a economia mundial não se recuperou. Os desafios colocados para a administração de Barack Obama, de recuperar o dinamismo econômico e o prestígio político dos Estados Unidos, não foram plenamente atingidos. Se de um lado conseguiu reverter o pior da crise, não tocou nas questões centrais que levaram o setor financeiro à beira do colapso, jogando para frente a eclosão de um novo cataclismo. Por outro lado, mesmo com a crise no setor produtivo, o país ainda lidera o desenvolvimento tecnológico mundial e também a definição do padrão de consumo que é imitado mundialmente. Os impactos negativos da crise sobre o mercado de trabalho jogaram para baixo os custos produtivos no país e se ensaia um movimento de "reshoring", ou seja, do

retorno de empresas que haviam partido para o exterior em busca de competividade. No entanto, enquanto a economia dos EUA perde participação na economia mundial, a China projeta tornar-se a principal economia do mundo nos próximos 10 anos. Em 2015, quando a economia chinesa cresceu 6,9% e a norte-americana 2,5%, a primeira contribuiu com um incremento de U$650 bilhões ao PIB mundial e a segunda com aproximadamente US$450 bilhões.

Já do ponto de vista político, apesar de diminuir a presença militar no Iraque e no Afeganistão, não conseguiu estabilizar a região e ainda por cima está tendo que lidar com convulsões políticas em outros países do Oriente Médio, como a Síria, o Iêmen, a Líbia e o Egito. Adicionalmente, está confrontando a reação russa frente à desestabilização do governo ucraniano, que levou a uma guerra civil que divide o país e de quebra a anexação da Crimeia pelo governo de Moscou. A questão específica da estratégia norte-americana para a Ásia-Pacífico será abordada mais adiante, pois trata-se de uma estratégia que visa conter a influência chinesa naquela região. Se de fato estamos atravessando um período de transição hegemônica, estamos diante de uma conjuntura conturbada. Tal como advertiram Silver e Arrighi, "os períodos de transição de um século longo para outro foram, historicamente, períodos de crises econômicas e guerras generalizadas" (SILVER; ARRIGHI, 2012, p. 84).

A EXPANSÃO MATERIAL CHINESA

A rápida ascensão da China coincide com o período de "Reforma e Abertura" desencadeado no país no final da década de 1970, após a morte de Mao Zedong e do curto período de transição que coincidiu com o mandato de Hua Guofeng (1976-1981). Naquele momento, a "segunda geração" de líderes, capitaneada por Deng Xiaoping assumia o poder na China. Colocava-se em pauta a modernização da economia e uma maior inserção do país na economia mundial, além de manter a aproximação com os Estados Unidos com a intenção de garantir sua segurança, já que a China se preparava para um "inevitável" conflito com a URSS[8].

[8] Um visitante da China, em 1978, descreveu com detalhes a rede de abrigos nucleares da cidade de Pequim. A grande ameaça seria um ataque nuclear dos "revisionistas" soviéticos. Ver: HENFIL. **Henfil na China**. Rio de Janeiro: Codecri, 1980.

Ademais, tratava-se de desenvolver o país, pois a renda per capita era muito baixa, assim como o nível de produtividade geral da economia. Tal discussão permeava as instâncias de poder desde a década de 1960, mas com a troca de gerações, foi para o topo das prioridades em dezembro de 1978. É importante salientar que a economia reformista chinesa é compreendida por rupturas e continuidades do modelo maoísta e, por ser um novo modelo, tem características e lógicas próprias (SANTILLÁN; SILBERT, 2005).

Com a meta de modernização para até o fim do século XX, o governo chinês, no fim da década de 1970, se concentrou nos esforços de aplicar uma nova política de reforma de abertura que permitisse ao país se tornar uma moderna potência econômica. Para tanto, os três grandes objetivos da modernização consistiam em, com base no PIB de 1980, duplicá-lo em 1990 e quadruplicá-lo no ano de 2000, além de realizar a modernização do país até meados do século XXI. Este projeto continua em curso.

A concepção política das "Quatro Modernizações" [9] foi aprovada no Terceiro Pleno do 11º Comitê Central do PCC, em dezembro de 1978. Naquele momento, ficou decidido que, a partir de 1979, os esforços seriam concentrados em uma modernização socialista que impactaria de forma direta as estruturas e a forma de organização da produção na China (SPENCE, 1995), levando ao abandono do coletivismo e do igualitarismo que haviam permeado as últimas duas décadas e, particularmente, tornando flexível o planejamento central.

Do ponto de vista da modernização industrial, decidiu-se, em 1980, pela implantação gradual das *Zonas Econômicas Especiais* (ZEEs), que tinham por função adotar experiências de Zonas Francas para a produção e exportação de bens de consumo, atraindo empresas estrangeiras (principalmente de Hong Kong e Taiwan), além de introduzir um "laboratório" para experiências de mercantilização da economia que posteriormente seriam levadas para todo o país.

Houve um segundo processo de abertura, mais precisamente em 1984, que consistia num pacote de medidas que autorizavam a criação de mais quatorze "cidades abertas". Estas

[9] A ideia das "Quatro Modernizações" foi lançada por Zhou Enlai em 1964, durante o *Third National People's Congress* e, após a morte de Mao Zedong em setembro de 1976, foi retomada por Deng Xiaoping.

cidades foram conhecidas por *zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico*-ZDET[10] (Jīngjì jìshù kāifā qū 经济技术开发区) e foram centros de captação de investimentos estrangeiros, principalmente com a "maior liberdade para transacionar seus bens e serviços" e com a eliminação do monopólio estatal de comércio exterior em 1986 (PINTO, 2011, p. 29). É importante observar que o processo de atração de capitais estrangeiros nas ZEEs e ZDETs, criou um espaço de aprendizado de práticas econômicas estrangeiras e a introdução de métodos mais eficazes e modernos de administração e também de novas tecnologias.

Arrighi acrescenta outras razões que atraíram o investimento de capital estrangeiro para China nos anos 1980. Para além da vasta força de trabalho de baixo custo, havia "a elevada qualidade dessa reserva em termos de saúde, educação e capacidade de autogerenciamento, combinada à expansão rápida das condições de oferta e demanda para a mobilização produtiva dessa reserva". Desta forma, não foi o capital estrangeiro que gerou essas condições na China, mas o "desenvolvimento baseado em tradições nativas – inclusive a tradição revolucionária que deu origem à RPC" (ARRIGHI, 2008, p. 2).

Já no início dos anos 2000, o país impressionava pelo aumento gradual da sofisticação tecnológica dos produtos exportados para o Mundo e, principalmente, para os Estados Unidos. Alguns analistas apontaram que o grau de sofisticação tecnológico apresentado, era três vezes maior quando se comparado com alguns países com o mesmo nível de renda *per capita.* Ao mesmo tempo, a China também se afirmava como grande importadora de máquinas e equipamentos dos EUA, da Europa, do Japão e Coreia do Sul, além de grande consumidora de matérias primas de países da África, Ásia, América Latina e Leste europeu (PIRES, 2011).

Os efeitos do *milagre asiático*, na década de 2000, ultrapassaram as barreiras regionais quando a China se tornou a principal produtora e exportadora mundial de manufaturados, além de, conforme citado anteriormente, uma grande consumidora de produtos de países também em desenvolvimento. Não obstante, nessa mesma década, observamos que a China aumentou consideravelmente suas reservas de divisas estrangeiras de forma rápida. Em 2005,

[10] Estima-se que foram criadas mais 18 ZDETs entre 1992 e 1993 e mais de 100 ZEEs por volta de 2003. Isso se deve também à criação de outras ZEEs implantadas sob o programa de desenvolvimento do oeste do país, ou seja, criou-se para esse propósito, uma nova modalidade de ZEE conhecida como "Zona de Desenvolvimento de Alta Tecnologia" (PINTO, 2011).

a China já era o país com maiores reservas internacionais, principalmente nominada em títulos do Tesouro norte-americano (MEDEIROS, 2006). Em 2015 o volume de reservas atingiu aproximadamente US$3,5 trilhões. Nesse mesmo ano a moeda chinesa, o Yuan/Remimbi, passou a fazer parte da cesta de moedas que lastreia os Direitos Especiais de Saque do FMI, tornando-se uma moeda de reserva internacional ao lado do Dólar, do Euro, da Libra Esterlina e do Yen.

É preciso remarcar que a rápida ascensão da China foi resultado da combinação de estratégias acertadas no processo de mercantilização da economia, tanto pela coordenação do processo de liberalização de preços como pelo controle estreito das principais variáveis econômicas, que ainda hoje continuam sob comando do Estado. Por ouro lado, correspondeu a uma leitura acertada do processo de globalização, o que gerou uma estratégia de inserção internacional bem sucedida. Ressalte-se que, por conta das políticas de modernização, o capital estrangeiro foi admitido com ou sem parcerias com empresas chinesas e, a China, em 30 anos de 'Abertura e Reforma', tornou-se a segunda maior economia do mundo e a primeira nação exportadora.

É importante salientar que a ascensão da China ocorre na região mais populosa do planeta e que este dinamismo vem se intensificando desde a década de 1950 pelo fenômeno de "spillover", o transbordamento de prosperidade, primeiramente com a ascensão japonesa, posteriormente com os chamados "Tigres Asiáticos" (Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul) e mais recentemente com o desenvolvimento chinês. Destaca-se que um processo similar ocorre nesse momento em que a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) está construindo um mercado comum que abrangerá mais de 1 bilhão de pessoas.

Tais informações nos levam a refletir se de fato estaríamos vivenciando o processo de emergência de um novo ciclo sistêmico concentrado no Leste-Asiático, onde a expansão produtiva ofusca os tradicionais centros da economia-mundo capitalista. De acordo com Silver e Arrighi (2012, p. 85), "a sobreposição indica um fato de que um novo ciclo sistêmico de acumulação emerge ao mesmo tempo em que o regime dominante está chegando a seus limites". Se de fato ocorre um movimento nessa direção, podemos agora analisar elementos que apontam para a intensificação de disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China, notadamente na região da Ásia-Pacífico.

ELEMENTOS DA DISPUTA HEGEMÔNICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Quando confrontamos a aparente trajetória declinante dos Estados Unidos, em termos de poder econômico e político, com a evidente trajetória ascendente da China, verificamos que há elementos concretos que indicam que a relação entre os dois países será potencialmente competitiva e possivelmente conflituosa. No entanto, desde o início da década de 1970, quando foram retomadas os contatos diplomáticos, esta relação sempre se mostrou contraditória, com a China buscando se reinserir na ordem internacional, e os Estados Unidos organizando uma estratégia de engajamento mesclada de políticas de contenção. Já sob a égide da globalização, desde o começo da década de 1990, esta relação manteve aquele perfil, mas com a novidade de se basear numa forte interdependência econômica, sendo os Estados Unidos o principal mercado para as exportações chinesas e a China o país detentor do maior estoque de títulos federais norte-americanos. Por conta dessa situação, Pecequilo (2012) postula que as relações sino-americanas desde a década de 1970 podem ser encerradas no binômio "contenção-engajamento" e daí serem tão complexas, algumas vezes cooperativas, e outras vezes contraditórias.

Na perspectiva de disputas hegemônicas na Ásia, mesmo que os chineses refutem esta postura, vemos o confronto entre dois projetos, como a tentativa de manutenção da primazia dos EUA por meio da estratégia "Século da América no Pacífico", lançado em 2011, frente à estratégia chinesa de "Desenvolvimento Pacífico".

A estratégia de "*pivot* para a Ásia" foi anunciada pela Secretária de Estado Hillary Clinton, em outubro de 2011, no Havaí, às vésperas da reunião de cúpula da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC). Trata-se de uma iniciativa para angariar apoio entre seus aliados, garantir a hegemonia do país na região e também criar embaraços para a ascensão chinesa. Nas palavras de Clinton:

> But today, there is a need for a more dynamic and durable transpacific system, a more mature security and economic architecture that will promote security, prosperity, and universal values, resolve differences among nations, foster trust and accountability, and encourage effective cooperation on the scale that today's challenges demand. And just as the

> United States played a central role in shaping that architecture across the Atlantic – to ensure that it worked, for us and for everyone else – we are now doing the same across the Pacific. The 21st century will be America's Pacific century, a period of unprecedented outreach and partnership in this dynamic, complex, and consequential region. (CLINTON, 2011)

No bojo dessa estratégia, temos verificado, desde 2010, uma maior atuação dos Estados Unidos nessa região, não apenas no sentido de aumentar sua presença militar, mas de reforçar os laços com aliados para refrear a ascensão chinesa.

Já por meio da estratégia de "Desenvolvimento Pacífico", a China buscar atingir as duas grandes metas do "Sonho Chinês", tal como definiu o presidente Xi Jinping. São elas: a construção de um país moderadamente próspero, em 2021, centenário da fundação do Partido Comunista Chinês, e de um país desenvolvido, em 2049, centenário da criação da República Popular da China. Para alcançar tais metas, a liderança chinesa considera fundamental a manutenção de uma ordem internacional estável e pacífica, tal como ressalta o "Livro Branco" de 2011:

> A China deve desenvolver a si mesma por meio da defesa da paz mundial e contribuir para paz mundial por meio do seu próprio desenvolvimento. Deve alcançar o desenvolvimento por meio de seus próprios esforços e pela realização de reformas e inovações. Ao mesmo tempo, deve abrir-se para o mundo a aprender com os outros países. Deve procurar o benefício mútuo e o desenvolvimento comum com outros países de acordo com a tendência da globalização econômica. Deve trabalhar com outros países para construir uma paz durável e a prosperidade comum. Este é o caminho do desenvolvimento científico, independente, aberto, pacífico, cooperativo e comum. (CHINA, 2011)

Nesse sentido, a China tem buscado reforçar laços com seus vizinhos buscando incorporá-los a iniciativas de cooperação regional, como o "Cinturão Econômico da Rota da Seda", a "Rota da Seda Marítima" e o "Corredor Econômico do sul da Ásia", que impacta a Ásia Central e o Oceano Índico. Vale ainda ressaltar outras iniciativas em curso para contrabalançar o poder financeiro dos Estados Unidos, como o Novo Banco de Desenvolvimento, criado pelos países dos BRICS, a recente inclusão do Yuan/Remimbi como moeda de reserva internacional e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura AIIB, em cuja criação contou com a

participação de diversos países (incluindo tradicionais aliados dos EUA na Europa), mas que foi rejeitado por Washington.

Para além de rivalidades naturais entre concorrentes na ordem internacional, o modelo político e econômico chinês "socialismo de mercado com características chinesas", sob direção pelo Partido Comunista, mesclando elementos de uma economia de mercado com uma forte intervenção estatal, não é bem visto pelo Ocidente. Diferentemente da extinta União Soviética, a China não tem interesse em exportar seu modelo ou seus valores para o resto do mundo, mas ainda assim é visto como "uma 'ameaça' ao Ocidente, que com ele se relaciona de forma conflitiva e, ao mesmo tempo, simbiótica" (VIZENTINI, 2006, p. 16). Por consequência, a ascensão chinesa não passaria despercebida ao governo norte-americano, mesmo estando este envolvido em diversas frentes de batalha. Daí o esforço bloquear o surgimento de um forte concorrente ou a emergência de uma ordem multipolar, na qual teria que dividir sua liderança.

Kissinger (2007, p. 703) também chama atenção para este aspecto da estratégia norte-americana de evitar a multipolaridade ao dizer que "o fim da Guerra Fria originou uma tentação ainda maior de reformular o ambiente internacional à imagem da América". Entretanto, por conta da emergência da China e de outros países em desenvolvimento, a constituição de um mundo multipolar parece inevitável. Mesmo porque, como observa Wallerstein:

> Há cinquenta anos, a hegemonia dos Estados Unidos no sistema-mundo baseava-se em uma combinação de eficiência produtiva que superava de longe a de qualquer rival, uma agenda de política mundial que era calorosamente apoiada por seus aliados na Europa e na Ásia, e uma superioridade militar. Hoje, a eficiência produtiva das empresas americanas enfrenta forte competição, principalmente por parte das empresas dos seus aliados mais próximos. A agenda política mundial dos Estados Unidos já não é tão calorosamente apoiada e, muitas vezes, é claramente contestada, mesmo por seus aliados, especialmente depois do desaparecimento da União Soviética. O que resta, no momento, é a superioridade militar. (WALLERSTEIN, 2004, p. 211).

Nesse contexto, a região da Ásia-Pacífico tornou-se estratégica, não apenas pelo dinamismo econômico mas também por questões geopolíticas. É uma região em que a China

sempre exerceu influência política e cultural e que ainda hoje não superou os impactos do colonialismo, que legou aos países da Ásia uma série de disputas relacionadas à delimitação de fronteiras e de territórios em ultramar. Uma mesma ilha é disputada por três ou mais países ou uma linha de fronteira é questionada por ser estabelecida durante a dominação colonial. A Linha McMahon, demarcada durante o Raj britânico, ainda provoca conflitos entre a China e a Índia.

Ressalta-se que, no âmbito econômico, a China se tornou uma das principais parceiras na região do Leste e Sudeste asiático, sendo inclusive o principal destino das exportações do Japão, Taiwan e Coreia do Sul, tradicionais aliados dos Estados Unidos na Ásia. Cientes do aumento da integração econômica da China com seus vizinhos, os Estados Unidos procuram se contrapor a essa crescente influência ao estimular as históricas rivalidades políticas entre a China e seus vizinhos, não apenas do Pacífico Ocidental, mas também no Oceano Índico.

Nesse contexto, há um interesse declarado do governo norte-americano em inserir-se com mais afinco nas questões que envolvem a região – como a *Transpacific Partnership* (Parceria Transpacífica) – TPP, pois também é uma forma de conter o aumento da influência da China, além de ser uma estratégia para reorganizar o sistema internacional de comércio e de investimentos, justamente quando a atuação do Grupo dos BRICS busca refrear as assimetrias dentro da Organização Mundial de Comércio.

Exemplo das mencionadas pendências históricas entre a China e seus vizinhos se às disputas no Mar do Sul da China, como as ilhas Spratlys, Paracel, Pratas e Macclesfiels Band e Scarborough Shoal que também são reivindicadas por Vietnam, Filipinas, Malásia, Taiwan e Brunei. As disputas no Pacífico Ocidental ganharam novas colorações tanto pela questão estratégica, basicamente relacionada ao controle das rotas navais, como pelo acesso a recursos pesqueiros e naturais disponíveis na região.

Isso pode colocar em risco o intento chinês de estabelecer um ambiente regional pacífico (PINTO, A. P., 2005). Nesse rol pode ser incluída a disputa pelas ilhas Diaoyu (para a China) ou Senkaku (para o Japão) que também envolve Taiwan. Frente a essas disputas, por mais que os chineses busquem estabelecer negociações bilaterais, os países mais fracos

encontram nos Estados Unidos o apoio para tornar essas negociações mais abrangentes e multilaterais ou levadas á arbitragem internacional, como ocorreu em Julho de 2016, quando a Corte de Haia se manifestou em favor do pleito Filipino com relação à posse dos territórios próximos de sua costa frente às demandas chinesas.

Outro evento que provoca tensão na região é o apoio dos Estados Unidos para que o governo japonês faça uma nova interpretação dos termos pacifistas de sua Constituição, permitindo que o país crie capacidade ofensiva "defensiva". Da mesma forma, as tensões aumentam diante da construção de bases militares chinesas nas Ilhas Paracel, levando os Estados Unidos a realizarem exercícios militares em águas reivindicadas por Pequim.

Uma hipótese suscitada por este estudo é a de que, no contexto de uma disputa hegemônica entre Estados Unidos e China na região da Ásia Pacífico, os Estados Unidos não tomariam nenhuma medida política, econômica ou militar direta contra a China, mas buscaria conter a ascensão da China ao acirrar rivalidades entre este país e seus vizinhos, não apenas por conta de disputas territoriais, mas também por rivalidades históricas, como as existentes com relação ao Japão ou ainda com relação a Taiwan. Daí a estratégia dos EUA poderia ser caracterizada como um *tertius gaudens* (o terceiro que se beneficia, em português), que alcançaria seus objetivos por meio da ação direta de outras nações (PIRES, 2013).

Ademais, apesar dessa abordagem indireta de contenção da China, é importante notar ainda que há posições no *establishment* estadunidense que sustentam a necessidade de medidas de força para a obtenção de seus objetivos como país hegemônico. Tal como formulado pela conceito de "Armadilha de Tucídides", acreditam que um confronto com a China seja inevitável. Nesse sentido, assinala Wallerstein:

> Eles (os falcões) acreditam que a posição mundial dos Estados Unidos tem declinado constantemente desde, pelo menos, a Guerra do Vietnã. Acreditam que a explicação básica para este declínio é o fato de que os governos norte-americanos terem sido fracos e vacilantes em suas políticas mundiais [...] Veem um remédio simples. Os Estados Unidos têm de se afirmar energicamente, têm de demonstrar uma vontade de ferro e uma esmagadora superioridade militar. (WALLERSTEIN, 2004, p. 305).

Ademais, outras correntes de pensamento sustentam que a China "não irá se contentar

com nada menos do que uma posição de igualdade com os Estados Unidos na ordem asiática", ou seja, "*pares* (paridade) sem o *primus* (primazia)" (WHITE, 2013). Isto está evidente na estratégia anunciada pelo governo chinês durante a reunião de cúpula entre Barack Obama e Xi Jinping, em junho de 2013, em que se postulava a criação de um "Novo Modelo de Relacionamento entre Grandes Potências" – xīnxíng dàguó guānxì 新型大国关系 (NMMPR, sigla em inglês), que se pauta pela busca de consensos e pelo tratamento equitativo de forma a evitar a eclosão de conflitos que tradicionalmente ocorrem entre a potência estabelecida e a potência desafiante. Tal como destaca o jornal People's Daily:

> In building a new-model Sino-US relationship, we need to learn the lessons of history. A brief look at the history of international relations tells us that when great powers collide, conflict and confrontation are never likely to be far off. Two world wars in the 20th century engulfed mankind in horror. Today, any military conflict between great powers would bring devastation beyond that which either party could bear. We must not repeat the mistakes of history. (People's Daily, 2013)

Não obstante à iniciativa chinesa de evitar o confronto e construir consensos, não existe da parte norte-americana o desejo de dividir seu poder e se relacionar com a China de forma equitativa. Como postula White, o objetivo da política dos EUA é usar todos os elementos do poder americano para preservar a velha ordem com base na primazia, "mesmo que isso leve à crescente rivalidade estratégica com a China, que compromete a paz e a estabilidade regional". Nesse entendimento, a política contemporânea dos EUA pode claramente ser caracterizada como de "contenção" (WHITE, 2013).

Também a China não está inerte esperando a boa vontade de seus concorrentes. Durante a Conferência da Marinha do Exército de Libertação do Povo, que ocorreu em dezembro de 2011 em Pequim, o então presidente Hu Jintao chamou publicamente os militares para "acelerar a transformação naval, aprofundar e ampliar os esforços para se preparar para o futuro militar", solidificando o processo de modernização (YAMEI, 2011).

Com esses apontamentos, nota-se claramente a criação de um ambiente de disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China. O primeiro, criando meios para constranger e testar a estratégia de ascensão da China, seja por meio de acordos comerciais excludentes,

seja por meio de apoio tático (e talvez estratégico) aos países que possuem disputas territoriais com o gigante asiático. Por outro lado, mesmo sem querer se envolver numa nova Guerra Fria e numa nova corrida armamentista, a China tem buscado modernizar seu sistema militar para garantir sua soberania e a defesa de seus interesses na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo buscamos relacionar os conceitos teóricos que se alinham com a perspectiva da análise de longa duração, da expansão do capitalismo como um sistema mundial e ainda sob a perspectiva da sucessão de ciclos sistêmicos de acumulação, como formularam Braudel, Wallerstein e Arrighi, com o grande evento de impacto mundial que é a disputa hegemônica entre Estados Unidos e China que se desdobra neste começo de século XXI, em que se observa o cruzamento de duas trajetórias, uma descendente, que descreve a perda de dinamismo da economia e da influência política dos Estados Unidos, e outra ascendente, que mostra a rápida evolução econômica e política da República Popular da China.

No caso chinês, isso reflete a (re) emergência de uma civilização que durante muito tempo exerceu grande influência na Ásia e no mundo, não apenas pelo poder político que girava em torno ao Imperador chinês, mas também pelas inúmeras invenções que ajudaram a aumentar o estoque de conhecimento da Humanidade. A atual ascensão da China traz em si as permanências de uma longeva sociedade e que se refletem na atual estrutura de poder, na mentalidade social moldada pelo confucionismo e ainda no orgulho nacional ofuscado pelas invasões ocidentais e pelas inúmeras guerras civis que ocorreram depois da I Guerra do Ópio.

Foi justamente sobre a ordem econômica internacional criada e dirigida pelos Estados Unidos que a China encontrou a oportunidade para novamente se colocar de pé. As opções internas foram decisivas no sentido de compreender os ventos da mudança da economia mundial após a crise dos anos 1970, em que o capital passaria a buscar fora dos países industrializados as condições ideais para sua reprodução, tanto do lado da oferta, barateando os custos de produção, como do lado da demanda, ao incorporar centenas de milhões de pessoas ao mercado de consumo global. Os processos de “deslocalização produtiva” e de

"terceirização" levaram à China os capitais, as tecnologias e os modelos de gestão com os quais o país tem viabilizado seu forte ritmo de desenvolvimento econômico. Diferentemente da extinta União Soviética, o desenvolvimento chinês ocorreu dentro dos parâmetros da economia capitalista liderada pelos Estados Unidos, o que a coloca como uma das principais beneficiárias do processo de globalização, cujos frutos desabrocharam com maior vigor após o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio (OMC). É essa capacidade material que faz com que a China possa hoje buscar um maior grau de autonomia nas decisões internacionais e uma relação em pé de igualdade com os Estados Unidos.

Em contrapartida, em que pese sua enorme capacidade tecnológica e militar, além de uma liderança inconteste em termos culturais, observa-se a perda de dinamismo norte-americano, cujo auge ocorreu após a vitória na Guerra Fria. O deslocamento do capital produtivo, tanto para o exterior como para o setor financeiro, minou a capacidade do país em se manter praticamente autossuficiente, como vinha ocorrendo desde a Guerra do Pacífico, em 1898. As crises financeiras que se sucedem desde 1987 minaram a primazia de sua moeda, contribuíram para o aumento do estoque da dívida pública, elevou o déficit no balanço de pagamentos e criou a inusitada dependência de capitais estrangeiros para financiar o Estado e o consumo das famílias. Simultaneamente, os fracassos em reescrever a política dos países do Oriente Médio por meio de custosas guerras e sem o respaldo das Nações Unidas (como foi o caso da invasão do Iraque) deslegitimou a liderança moral do país junto aos seus próprios aliados. A emergência da China como um rival de peso fez com que o país se reposicionasse internacionalmente por meio de uma estratégia para a Ásia e o Pacífico, buscando conter sua influência na região.

É interessante assinalar que Estados Unidos e China, apesar de possuírem distintas visões de mundo, coincidem acerca da própria percepção de excepcionalidade, que influenciam suas ações em nível internacional. Os Estados Unidos tendem a professar uma fé missionária na transmissão de seus valores, mesmo que isso seja feito de maneira contraditória por sua *realpolitik*. Já a China, com uma sociedade que do ponto de vista cultural e filosófico "se basta", ela almeja alcançar uma ordem internacional estável para desenvolver seu projeto de fortalecimento nacional, o chamado "Sonho Chinês", sem buscar, ao menos do

ponto de vista retórico, a hegemonia ou a confrontação.

Nesse quadro complexo, os Estados Unidos dificilmente aceitarão uma condição de equilíbrio e equidade nas relações internacionais, buscando os meios de estender seu ciclo hegemônico pelo maior tempo possível, mesmo que isso entre em contradição com os valores que difundem junto a outros países. Enquanto defendem a democracia e direitos humanos em todas as partes do mundo, como na China, se aliam com governos francamente despóticos; enquanto defendem o primado da lei, agem de maneira unilateral em confronto com decisões do Conselho de Segurança da ONU; enquanto defendem as organizações multilaterais, incentivam acordos bilaterais e/ou regionais que fragilizam as regras da Organização Mundial de Comércio; enquanto estimulam a criação de mecanismos para mitigar o aquecimento global se recusam a assinar tratados que evitem a emissão de gases de efeito estufa; enquanto defendem a liberdades individuais organizam esquemas de vigilância secreta sobre seus próprios cidadãos e governos e pessoas de outros países.

Nesse contexto, a disputa hegemônica, apesar de estar delineada pelo peso assumido por Estados Unidos e China na ordem mundial, é um tema que ainda trará muitos questionamentos e muitas reflexões. Da mesma maneira que o modelo ocidental não se mostrou "universal", o modelo chinês é de difícil aplicabilidade fora de seu contexto cultural. A influência tecnológica e cultural dos Estados Unidos, por mais que as capacidades econômicas sejam relativamente declinantes, não dá mostra de exaustão. Há relativamente mais chineses estudando inglês do que norte-americanos estudando mandarim e, pelo perfil das modernas cidades chinesas, há muito mais a ocidentalização da paisagem do que o contrário. E no entanto, a História se move no sentido do Oriente tal como postulou Giovanni Arrighi, ao considerar que o capital encontraria na Ásia as condições para melhor se reproduzir.

Concluindo, não buscamos vaticinar sobre o futuro da relação China-EUA e tampouco os contornos que as Relações Internacionais no século XXI. De fato, buscamos levantar algumas temáticas que consideramos fundamentais para o desenrolar da conjuntura internacional. Antes de estabelecer padrões, o objetivo deste trabalho foi o de problematizar, a partir da perspectiva teórica do "capitalismo histórico" uma relação que tenderá a marcar as relações internacionais no século XXI, tal como o século passado foi marcado pela Guerra Fria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, G. *O longo século XX:* dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

_____. *Adam Smith em Pequim:* origens e fundamentos do século XXI. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

BRAUDEL, F. *A Dinâmica do Capitalismo.* Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. *Escritos sobre a História.* São Paulo: Editora Perspectiva, 1969.

_____. *Civilização Material, economia e capitalismo:* séculos XV-XVIII. 3v. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRENNER, R. *O Boom e a Bolha.* Rio de Janeiro: Record, 2003.

CHINA. *White paper on China's Peaceful Development* (full text), 2011. Disponível em: <http://saopaulo.china-consulate.org/pl/xwdt/t855996.htm> . Acesso em: 24 fev. 2016.

CLINTON, H. America's Pacific Century. 10 nov. 2011. *US Department State*. Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm> . Acesso em: 24 fev. 2016.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HURRELL, A. Pax Americana ou o Império da insegurança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 30-54, Jul./ Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200002>. Acesso em: 10 dez. 2013.

KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KISSINGER, H. *Diplomacia*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2007.

MADDISON, A. Chinese Economic Performance in the Long Run: Second Edition, Revised and Updated 960-2030 AD. Paris: *Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), 2007.

MEDEIROS, C. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 3, jul/set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572006000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 nov. 2012.

PECEQUILO, C. *Os Estados Unidos e o século XXI.* Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.
PINTO, P.A. P. A China e o Sudeste Asiático. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRSG, 2000.

PINTO, E. O eixo Sino-Americano e as Transformações do Sistema Mundial: Tensões e Complementaridades Comerciais, Produtivas e Financeiras, In: PINTO, Eduardo C., LEÃO, Rodrigo P.F.; ACIOLY, Luciana. (Orgs.). *A China na Nova Configuração Global:* impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011. p. 19-77. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_achinaglobal.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PEOPLE'S DAILY. A forward thrust in Sino-US relations. *People's daily*, 08 jun. 2013. Disponível em: <http://en.people.cn/90883/8278304.html>. Acesso em: 01 mar.2016.

PIRES, M.C. A reconstrução da hegemonia da China na Ásia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais*... São Paulo: ANPUH- Brasil, 2011. p. 1-13.

_____. Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à estratégia de "um século americano no Pacífico". *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 2, n. 3, p. 463-482, set/dez. 2013. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/3387>. Acesso em: 23 dez. 2013.

SANTILLÁN, G.; SILBERT, J. Un aporte a la comprensión de La República China hoy: economia, intervención estatal y consecuencias sociales. *Herramienta*, Buenos Aires, n. 29, Jun. 2005. Disponível em: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-29/un-aporte-la-comprension-de-la-republica-popular-china-hoy-economia-interve>. Acesso em: 22 dez. 2013.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVER, B.; ARRIGHI, G. O fim do longo século XX. In: VIEIRA, Pedro A.; VIEIRA, Rosângela L.; FILOMENO, Felipe A. (Orgs.). *O Brasil e o capitalismo histórico:* passado e presente na análise dos sistemas-mundo. 1.ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2012. p. 77-96.

SPENCE, J.D. *Em busca da China Moderna:* quatro séculos de história**.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

STIGLITZ, J. *Os exuberantes anos 90* - Uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STIGLITZ, J.; BILMES, L. The $3 Trillion War. *Vanity Fair*, New York, 2008. Disponível em: <http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/stiglitz200804>. Acesso em: 30 dez. 2013.

VIZENTINI, P.; WIESEBRON, M. *Neohegemonia Americana ou multipolaridade?* Polos de poder e sistema internacional**.** 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

WALLERSTEIN, I.Capitalismo histórico e Civilização capitalista. 1.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. *O declínio do poder americano*: os Estados Unidos em um mundo caótico. 1.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

_____. Análisis de Sistemas-Mundo. *Observatório Latinoamericano de Geopolítica.* 2006. Disponível em: <http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/analisis_de_sistemas_wallerstein_0.pdf.>. Acesso em: 09 mar. 2015.

WHITE, H. US as first among equals not good enough for China. *East Asia Forum*, Canberra, 2013. Disponível em: <http://www.eastasiaforum.org/2013/08/27/us-as-first-among-equals-not-good-enough-for-china/>. Acesso em: 23 dez. 2013.

YAMEI, W. Chinese President meets deputies for military meetings. *Xinhua News*, Beijing, 2011. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2011-12/06/c_131291648.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

Recebido em 15 de março de 2016.

Aprovado em 05 de setembro de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA PELO PRISMA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

GUSTAVO ERLER PEDROZO
Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento pelo
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da FFC-UNESP
Integrante do grupo de pesquisa dos BRICS

RESUMO: Parte-se do pressuposto que a necessidade chinesa por *commodities*, mercados consumidores e novos destinos para investimento choca-se, por vezes, com o discurso da diplomacia chinesa da busca por benefícios mútuos nas relações internacionais. Contra a acusação de que estariam criando novos laços de dependência os chineses resgatam o discurso histórico da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo, do qual a Cooperação Sul-Sul (CSS) é elemento fundamental. Este trabalho, portanto, busca identificar as características da CSS entre China e os países latino-americanos. Para tanto, buscou-se definir o conceito de CSS, suas limitações para o caso chinês e as características da CSS chinesa na relação com América Latina. Apontam-se, assim, alguns resultados: 1) a definição de CSS chinesa é mais ampla que a tradicional, embora a conceptualização ainda não esteja clara; 2) a ajuda chinesa está concentrada no Ministério de Finanças e Comércio, via bancos públicos; 3) por estes motivos não existe clara distinção entre IED e ajuda; 4) existem padrões distintos de CSS entre China e as diferentes regiões do mundo; 5) o padrão da CSS China-América Latina é bilateral pois, apesar da institucionalização do Fórum China-CELAC, não é possível afirmar que exista uma resposta em conjunto para os anseios chineses na região; 6) a CSS chinesa na região latino-americana concentra-se em projetos voltados para infraestrutura e energia, na esteira de outros projetos classificados como IED.

PALAVRAS-CHAVE: China, América Latina, Cooperação Sul-Sul

SINO-LATIN AMERICA RELATIONS UNDER THE SOUTH-SOUTH COOPERTION PERSPECTIVE

ABSTRACT: This paper assumes that China's need for commodities, consumer markets, and new destinations for overseas investments clashes with the diplomatic Chinese speeches, which sustains exist mutually beneficial relations between China and the developing world. Some Latin American authors argue that Chinese economy works like other traditional powers and reproduces the same dependence relations. However, against that accusation, the Chinese government frequently evokes its history as part of the Third World. To confirm such discourse South-South Cooperation (SSC) practices are very important. Thus, this paper seeks to identify the characteristics of the SSC between

China and Latin America. For this, were defined the SSC's concept, its limitations for the Chinese case analysis, and the characteristics of the Chinese SSC toward Latin America. The results showed: 1) Chinese definition of SSC is wider than traditional concept, nonetheless its conceptualization is not clear yet; 2) Chinese foreign aid is concentrated in the Ministry of Finance and Commerce; 3) because of the last two points, don't exists clear limits between foreign direct investments (FDI) and foreign aid; 4) there are different patterns for Chinese SSC in different regions in the world; 5) China-Latin America's SSC pattern is bilateral, because, despite of Forum China-CELAC's institutionalization, there is not a joint answer for the China's call; 6) Chinese SSC in Latin America is concentrated in infrastructure and energy projects, like other projects classified as FDI.

KEYWORDS: China; Latin America; South-South Cooperation

INTRODUÇÃO

Nos anos mais recentes, as principais preocupações geopolíticas da China encontram-se nas potências tradicionais, sobretudo nos Estados Unidos, no eixo euroasiático, que toma forma na Organização de Cooperação de Shanghai e na política *One Belt, One Road*, bem como nas questões de segurança que envolvem seu entorno imediato como o Mar do Sul da China, o Japão, a Coreia do Norte e suas numerosas minorias étnicas que vivem em instáveis territórios fronteiriços (MITCHELL, 2007; PIRES e SANTILLÁN, 2014). Este trabalho, contudo, parte do pressuposto de que as relações da China com o *mundo em desenvolvimento*[1] são importantes para a persecução de seus objetivos por alguns motivos. Por um lado, uma parte do discurso do *desenvolvimento pacífico* está apoiado no auto reconhecimento da China como um país em desenvolvimento. A assunção desta postura remete ao discurso histórico que os líderes chineses mantiveram desde a década de 1950, e para que ainda possa se sustentar depende de ações que o confirme. Por outro lado, conforme avançava o processo de reforma e abertura, a necessidade de recursos naturais escassos e diversificação dos mercados receptores de suas exportações voltou parte da diplomacia econômica chinesa para os países em desenvolvimento. Como no período maoísta, a estratégia chinesa de aproximação veio acompanhada de uma estrutura de cooperação e ajuda. Assim, este trabalho buscou sustentar a hipótese de que a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento é importante na estratégia chinesa de desenvolvimento econômico e ressurgimento internacional e propõe analisar as relações China-América Latina por esse prisma.

A constatação inicial foi a de que o aporte conceitual da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento ou da Assistência ao Desenvolvimento é insuficiente para análise do caso chinês. Por isso a opção em utilizar o conceito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Na primeira seção, portanto, analisei esta contribuição conceitual em perspectiva histórica. Em seguida, na segunda seção, demonstrei como o conceito pode ser utilizado para o caso chinês, levando em conta seus discursos e posições históricas e o arcabouço institucional atual para a cooperação internacional na China. Na última seção busquei demonstrar empiricamente quais são os pontos em que as relações entre China

[1] Admite-se que a nomenclatura é passível de questionamento. Todavia o espaço e escopo do trabalho não permite maiores esclarecimentos. O termo foi adotado por estar em consonância com a nomenclatura utilizada nos documentos chineses (CHINA, 2011b).

e América Latina ocorrem nos termos previstos pela Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, a despeito dos argumentos que veem a presença chinesa na região meramente como uma ameaça ao desenvolvimento local e uma reprodução da dependência característica das relações Norte-Sul.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

A ocorrência sistemática da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) surgiu no final da II Guerra Mundial. A dinâmica da Guerra Fria tornou possível o estabelecimento de um sistema de ajuda motivado pela busca de influência nos respectivos blocos antagônicos. Em seu discurso de posse, o presidente estadunidense Harry Truman lançou as bases desse sistema de cooperação no bloco ocidental. Na ocasião, além de demarcar com clareza a política de contenção ao comunismo, clamou por um esforço conjunto para que houvesse "melhora e crescimento das áreas subdesenvolvidas". Para tanto, reconheceu o papel de liderança dos Estados Unidos, uma vez que estes saíam da guerra como o país mais rico e como detentor de algumas das mais avançadas tecnologias existentes. A contribuição para o desenvolvimento viria, pois, da utilização desse "recurso inesgotável": o acúmulo de conhecimento, técnicas e tecnologias. Além da atuação dos Estados Unidos, o discurso de Truman chamou à contribuição outros países do bloco ocidental em formação (TRUMAN, 1949).

Logo que a recuperação dos países europeus começou a se concretizar, esses países somaram-se aos EUA e passaram a utilizar as "políticas de ajuda" para recuperar influência face ao movimento de descolonização (COLACRAI, KERN, *et.al.* 2009, p. 07). Uma série de instituições foram criadas para dar sustentação às práticas de ajuda para o desenvolvimento. Além da própria OECE (Organização de Cooperação Econômica Europeia), criada para dar sustentação institucional ao Plano Marshall, das agências de cooperação do Japão e países da Europa Ocidental foram criados, sob os auspícios da ONU, órgãos como Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), OMS (Organização Mundial da Saúde), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) (MILANI, 2014).

A instituição que aglutinou as políticas de ajuda de padrão Norte-Sul foi a OECD (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), criada a partir da OECE no início dos anos 1960. Neste mesmo processo, o antigo Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (DAG) foi institucionalizado sob os auspícios da OECD na forma do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) (OECD, 2010). A ajuda concedida pelos membros do CAD, chamada de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), consistia em empréstimos com algum grau de concessionalidade, realizados bilateralmente ou por instituições multilaterais com o objetivo de promover desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento (OECD, 2010).

Se o surgimento da CID esteve fortemente atrelado ao contexto da Guerra Fria, consequentemente os discursos e ideologias presentes também foram assim determinados. A concessão de ajuda e os próprios objetivos contidos nela podiam ser facilmente relacionados à expansão dos valores do bloco ocidental. Os direitos humanos, a descolonização e o desenvolvimentismo estavam na pauta do dia. De acordo com Milani (2014, p. 35), "[...] teoricamente, os anos 1950 e 1960 assistiram à consolidação de um desenvolvimentismo estreitamente associado ao keynesianismo e à ideia de modernização". Nesse sentido, havia descontentamento por parte dos países receptores da ajuda para o desenvolvimento, que se consideravam alijados dos debates sobre os próprios rumos que seus países deveriam tomar.

Paralelamente ao surgimento da CID e da AOD nos países do Norte, começou um movimento entre países africanos e asiáticos que não pretendia envolver os países desenvolvidos como postulantes da agenda de debate. O primeiro encontro que daria início ao conceito de Terceiro Mundo e da Cooperação Sul-Sul (CSS) ocorreu em 1955 na cidade de Bandung, Indonésia. O texto final do encontro procurou versar sobre cooperação econômica, política e cultural, ressaltando, em grande medida, os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica formulados pelo ministro do exterior chinês e adotado também pela Índia, país forte da articulação neste encontro. Dentre os princípios, destacam-se a noção de não interferência nos assuntos internos e a promoção de relações de benefício mútuo que buscassem identificar as prioridades de cada parceiro.

Vigevani (1994) considera que, ainda nesse período, a coalização dos países do Sul tinha, paradoxalmente, um caráter neutralista e equidistante da disputa bipolar. No entanto, a percepção de que as ambições anti-imperialistas e do desenvolvimento autônomo passavam pela

desconstrução da ordem internacional então vigente levou à certa radicalização das propostas de organização em torno do Terceiro Mundo. Do ponto de vista político, tal ideia culminou com a formalização do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), na Conferência de Belgrado, em 1961. Esses encontros iniciais, apesar do logro da coalização sulista, apresentavam alguns problemas: 1) número reduzido de participantes; 2) limitação temática, ou seja, bastante voltado à uma afirmação retórica contra o imperialismo e necessidade de autoafirmação; e 3) baixa complementaridade entre suas economias, o que, por certo, dificultava um avanço na agenda de discussão e reforçava o caráter de dependência em relação às economias desenvolvidas (LEITE, 2012, p. 14). Contudo, o maior distanciamento temporal do período colonial e os anos de grande crescimento econômico após a II Guerra Mundial contribuíram, senão para sanar, ao menos diminuir alguns desses problemas.

Do ponto de vista da agenda do Sul, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por um adensamento das discussões e encontros que tinham por tema a cooperação sul-sul. Ganharam destaque a criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e o estabelecimento do G77. Nesses encontros passou-se a discutir a criação de um novo marco comercial que atendesse as necessidades de rápida industrialização dos países subdesenvolvidos, para além da mera ajuda ou financiamento de projetos pontuais representado pela CNS (AYLLÓN, 2014). O PABA (Plano de Ação de Buenos Aires) (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1978) foi o auge do movimento de cooperação sul-sul desta primeira etapa. Foi o encontro que produziu um documento mais detalhado do ponto de vista da ação prática, reconhecendo a necessidade de envolvimento dos países em desenvolvimento no progresso técnico de suas economias, sem, no entanto, desconsiderar a importância dos países desenvolvidos como concessores de ajuda. Em comparação com eventos anteriores, o PABA contou com participação mais expressiva: estiveram envolvidos 138 membros ao invés dos 29 países que compuseram a Conferência de Bandung de 1955, por exemplo. Foram apresentados objetivos mais claros, como a identificação conjunta dos principais problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento e o estímulo da comunicação entre eles. Foram, também, recomendados esforços para a criação de instituições em nível nacional capazes de identificar as potencialidades de cooperação em assistência técnica, bem como suas principais necessidades. Ademais, ampliou-se o escopo de atuação ao incluir outras esferas da sociedade que

não somente os atores estatais (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1978, p. 12).

Embora o documento produzido no encontro de Buenos Aires tenha significado um importante avanço na concepção e prática da cooperação sul-sul, os anos seguintes não apresentaram um contexto favorável para sua aplicação. Como fica claro por levantamentos realizados por Leite (2012), Colacrai, Kern, *et.al* (2009) e Cabana (2014), ao longo de todo esse segundo período que se estende do início da década de 1980 até finais da década de 1990, a articulação entre os países do Sul foi desfeita. Isso ocorreu, em grande medida, pela crise da dívida externa dos subdesenvolvidos, fato que os forçou a se dedicarem à resolução de seus próprios problemas[2]. Além desse aspecto mais evidente, Leite (2012) elenca outros pontos de fundamental importância para explicar a desarticulação da CSS: 1) em oposição à concepção keynesiana de desenvolvimento, o desenvolvimento neoliberal impulsionou uma competição pelos investimentos estrangeiros diretos nos agora chamados "mercados emergentes"; 2) houve menor envolvimento em política externa, principalmente por parte dos países latino-americanos, envolvidos em processos internos de redemocratização; e 3) produziu-se uma crise epistemológica tendo em conta que a CSS havia se estruturado em torno do conceito de Terceiro Mundo, e, ao ruir a URSS, perdeu-se o sentido imediato da existência do grupo.

A partir de então, a responsabilidade pelo sucesso ou não na busca pelo desenvolvimento foi passada aos países do Sul. Em oposição às ideias que culpavam a estrutura do sistema internacional pelo constrangimento do desenvolvimento das periferias, o problema passou a ser encarado, a partir da década de 1980, como algo exclusivo dos governos locais. Passou-se a considerar que os países subdesenvolvidos haviam *erroneamente* adotado políticas protecionistas e que lançavam mão de doses cavalares de intervenção estatal. A recomendação propagada pelas grandes instituições internacionais passou a ser a desarticulação do aparato de Estado que havia sido erigido nos anos anteriores.

O debate sobre o desenvolvimento foi pautado, a partir de então, "em termos de crescimento da capacidade de produtividade". O imperativo principal do desenvolvimento passava a

[2] O debate sobre as causas dos problemas enfrentados pelos países do então Terceiro Mundo é bastante amplo e permite distintas conclusões. Cabe ressaltar, aqui, que a guinada da política econômica e monetária dos Estados Unidos e o esgotamento do modelo desenvolvimentista das décadas anteriores foram elementos determinantes para esse processo.

a ser "eliminar as distorções da intervenção do Estado e habilitar a mágica do mercado" (BIERSTEKER, 1995, p. 177). Os organismos internacionais legados do final da Segunda Guerra Mundial, ao final da Guerra Fria, adquiriram alcance ainda maior e passaram a promover as políticas de desenvolvimento segundo essa nova concepção. Grande parte da contribuição metodológica desse período ocorreu no sentido de prover os pesquisadores destes organismos, e dos Estados de maneira geral, de ferramentas para mensurar as condições sociais precárias dos habitantes dos países de renda média e baixa. Nesse contexto, a possibilidade de CSS foi esvaziada de seu conteúdo político e contestador da estrutura do sistema internacional.

Ao final da década de 1990, as políticas neoliberais foram, todavia, postas em dúvida devido às sucessivas crises que abalaram Argentina, México, Leste Asiático, Rússia e Brasil. Todas elas com consequências nefastas para os países latino-americanos de maneira particular. Esse novo contexto permitiu a ascensão de governos de centro-esquerda ao poder, sobretudo no países sul-americanos. Alguns países, então, buscaram uma inserção econômica mais autônoma e relações políticas mais independentes, o que proporcionou, novamente, terreno fértil para proliferação de ideias voltadas à CSS.

A retomada das discussões sobre a CSS no século XXI ocorreu em contexto distinto daquele do final de ascensão da primeira fase dessa modalidade. Se num primeiro momento a baixa integração e parco conhecimento entre os países subdesenvolvidos impunham barreiras para o adensamento das relações nos termos da CSS, atualmente se verifica maior interação entre esses países. Consequentemente, ampliam-se as possibilidades de cooperação. Nos levantamentos realizados por Leite (2012) e Cabana (2014) é possível verificar significativa intensificação dos eventos de CSS a partir da década de 2000: foram 32 eventos ao longo dos anos 1990, 83 durante a década de 2000 e, somente nos anos de 2010, 2011 e 2012, já haviam sido registrados 114 eventos de discussão da CSS. Registrado este fato, é necessário identificar quais são os termos predominantes para definição da cooperação sul-sul neste século XXI.

Pode-se dizer que esses esforços ocorrem em três frentes principais: 1) nos termos do CAD, que passou a reconhecer a CSS a partir do século XXI; 2) nos marcos da ONU, a partir da declaração de Havana na I Cúpula do Sul (G77 mais China) em 2000, e, sobretudo, após a publicação do texto resultante do encontro da ECOSOC em 2008; e 3) pelos governos, agências de cooperação e *think*

tanks dos países do Sul Global, que neste contexto de renovação da CSS buscam suas próprias definições e instrumentos para esta prática. (AYLLÓN, 2014).

Historicamente, a OECD foi o organismo que aglutinou os principais doadores do mundo ocidental e, por esse motivo, a grande contribuição para a CID deste organismo se deu na institucionalização da CNS. A partir dos anos 2000, contudo, uma série de acontecimentos levaram o CAD a se voltar, *também*, para a CSS. Dentre os fatores condicionantes para a súbita atenção, Ayllón (2014, p. 77) destaca: 1) a percepção de "ameaça do sul", por conta do crescimento econômico destes e o aumento da concorrência em setores de investimentos nas áreas mais pobres; 2) reconhecimento positivo da CSS por parte dos doadores tradicionais, vista como importante e eficiente para a promoção do desenvolvimento; 3) desconhecimento prévio dos centros de pesquisa dos doadores tradicionais sobre a CSS; 4) preocupação com possível interferência gerada pela CSS na agenda e na pretensa efetividade da CNS, sobretudo no continente africano.

Ao longo dos anos 2000, portanto, a OECD organizou encontros que se não tiveram por tema central a CSS, esta foi, de alguma maneira, incluída nas pautas de discussão. Além disso, o esforço de compreensão da CSS levou a uma tentativa de aproximação entre OCDE e os chamados "doadores emergentes": Brasil, China, Índia, África do Sul. Há que se destacar, no entanto, que existe alguma relutância por parte dos países do Sul Global em adotar tal rótulo, por conta das diretrizes de concessão de ajuda relacionada à OECD e da própria história da CSS (AYLLÓN, 2014, p. 78). Não obstante, o 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que ocorreu em Busan, Coréia do Sul, no ano de 2011, contou com a participação mais ativa dos "doadores emergentes", avançou em alguns desses temas que são evidenciados pelos países do Sul e procurou demarcar que existe uma diferença entre a CSS e CNS (OECD, 2011).

A características dos fóruns de debate organizados em torno das Nações Unidas permite dizer que as iniciativas de CSS oriundas daí estão mais atentas às prioridades dos países em desenvolvimento. Isso ocorre porque, diferentemente do CAD, a participação de países subdesenvolvidos nas Conferências de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul é maior. A ONU também é importante no processo de formulação dos conceitos e metodologia de trabalho, bem como para servir de plataforma para que sejam lançadas iniciativas multilaterais – como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – até iniciativas regionais e bilaterais que surgem da identificação

das necessidades nos encontros multilaterais (AYLLÓN, 2014).

O último encontro de grande impacto para a CSS que ocorreu sob os auspícios da ONU foi a Conferência de Alto Nível nas Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul na cidade de Nairóbi, Quênia no ano de 2009. Segue uma definição da CSS presente no texto final resultante do encontro:

Quadro 1: Trechos selecionados do texto final da Conferência de Alto Nível nas Nações Unidas sobre CSS, Nairóbi, 2009

11. Nós reconhecemos *a importância, diferença histórica e particularidades da Cooperação Sul-Sul*, e reafirmamos nossa visão de Cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre povos e países do Sul que contribui para seu bem-estar social, para sua autoconfiança nacional e coletiva e para a realização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. *A Cooperação Sul-Sul e sua agenda têm de ser definidas pelos países do Sul* e devem continuar a ser guiadas pelos princípios do respeito à soberania nacional, à propriedade nacional e independência, à igualdade, à não-condicionalidade, à não interferência nos assuntos domésticos e aos benefícios mútuos.
12. Nós reconhecemos que a Cooperação Sul-Sul assume formas diferentes e evolutivas, incluindo, nomeadamente, *a partilha de conhecimento e experiências, treinamento, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária e contribuições em espécie*.
18. Nós afirmamos que a cooperação Sul-Sul é um esforço comum dos povos e países do Sul, que nasceu de experiências e simpatias compartilhadas, com base em seus objetivos comuns e na solidariedade, e é guiada por princípios de respeito à soberania nacional e propriedade, *livre de quaisquer condicionalidades*. *A Cooperação Sul-Sul não deve ser vista como ajuda oficial para o desenvolvimento*. É uma parceria entre iguais baseada em solidariedade. Nesse sentido, nós reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia do desenvolvimento promovido pela Cooperação Sul-Sul, continuando a aumentar sua transparência e prestação de contas, bem como coordenar suas iniciativas com outros projetos de desenvolvimento e programas em andamento, de acordo com planos e prioridades do desenvolvimento nacional. Reconhecemos também que o impacto da Cooperação Sul-Sul deve ser avaliado com o objetivo de melhorar, conforme apropriado, sua qualidade de uma forma orientada para os resultados.

Fonte: (UNITED NATIONS, 2009). Grifos do autor.

Apesar desses avanços a ONU padece de alguns problemas. Se por um lado a grande participação de países é importante para definição de uma agenda que contemple os anseios dos países subdesenvolvidos, a pluralidade de interesses pode barrar avanços mais concretos. Outro problema: o legado das décadas de 1980 e 1990 foi importante para fornecer ferramentas de medição e análise dos principais problemas do desenvolvimento. No entanto essa discussão está esvaziada de um conteúdo político tal como ocorreu na primeira fase da CSS.

Portanto, embora o tema tenha voltado à pauta dos grandes debates internacionais, seja pelos esforços dos organismos vinculados à ONU, seja pela recente inclusão da CSS nos termos do CAD, ainda existem pontos críticos sobre esta renovada atenção. O desafio atual dos organismos voltados à CSS e dos especialistas no tema está em trazer à tona um conceito de CSS que permita incorporar os aspectos históricos e políticos, mencionados nos parágrafos anteriores, ao mesmo tempo em que se apresentam elementos metodológicos operacionais (LEITE, 2012).

Um ponto positivo dos encontros sobre CSS no século XXI é que, gradualmente, se passou a reconhecer a necessidade de se identificar as prioridades dos países receptores. Essa era uma demanda que remetia aos anos iniciais de formação do Terceiro Mundo. Outra demanda da primeira etapa de CSS que, todavia, não foi resolvida está relacionada à própria definição do *desenvolvimento* nas relações internacionais. Uma possibilidade de avanço na resolução deste problema é não atrelar a ideia de CSS meramente a um redirecionamento do capital para áreas depressivas do sistema. Nesse sentido, Leite (2012) aponta que há uma retomada de temas que permearam a discussão da teoria da dependência nos anos 1970[3]: a necessidade de contestação das forças dominantes do sistema internacional e a importância de elementos do comércio internacional, dos investimentos estrangeiros e assistência técnica para combater o envio líquido de renda para o exterior. Entende-se que tanto ONU quanto OECD já reconhecem que, sobretudo no tocante à CSS, não se pode reduzir a questão da cooperação para o desenvolvimento em concessão de empréstimos. No entanto, isso não está resolvido e ainda é difícil associar a eficácia da ajuda a questões mais amplas.

> [...] Alguns especialistas defendem a necessidade de superar a estreita consideração das doações diretas entre países e de integrar nestes cálculos outros fluxos financeiros que, em perspectiva mais ampla do conceito de CSS, responderiam de maneira mais exata à realidade das relações entre os países em desenvolvimento. Dessa maneira, seriam contabilizadas as contribuições às instituições financeiras multilaterais – por exemplo, a bancos regionais de desenvolvimento ou ao Banco do Sul; os pagamentos de juros realizados por países

[3] A teoria da dependência pode ser compreendida como uma corrente de pensamento de meados do século XX que buscou questionar o desenvolvimento como expressão da modernização. Dos Santos (2000, p. 10) considera a existência de distintas vertentes dentro da própria teoria da dependência: a) autocrítica estruturalista representada por Oswaldo Sunkel, Celso Furtado; b) neo-marxistas como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vania Bambirra; c) marxistas ortodoxos representados por Cardoso e Falleto; d) André Gunder Frank que Frank representaria a "cristalização da teoria de dependência para fora das tradições marxista ortodoxa ou neo-marxista".

> em desenvolvimento a estas instituições, na medida em que são recursos que financiam as facilidades concessionais para os países mais pobres; as contribuições às reposições dos fundos da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID); os mecanismos regionais para fins de apoio à balança de pagamentos, como o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar); os mecanismos de apoio ao comércio, como os créditos à exportação; a aquisição de bônus soberanos e valores de outros países em desenvolvimento, como fez a Venezuela em favor de Equador e Argentina; os fluxos de investimento estrangeiro Sul-Sul; e a quantificação da cooperação técnica por meio da valorização do envio de especialistas, servidores públicos ou missões conjuntas (AYLLÓN, 2014, p. 79).

Como se pode notar, quando se tem por objeto de análise a CSS não há um discurso uníssono, como tende a ser a AOD promovida pelo CAD nos marcos da CNS. Embora as instâncias multilaterais sejam importantes para afinar o discurso e as práticas da CSS, entendemos que avanços importantes da CSS ocorrem em níveis locais, bilaterais e regionais. Dado o objetivo de se compreender o caso da CSS praticada pela China, buscamos auxílio nas próprias definições chinesas para o tema. Os resultados estão na seção seguinte.

CARACYERÍSTICAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL CHINESA

O tema da solidariedade com o Sul Global não é recente na China. Logo após a proclamação da República Popular, ainda na década de 1950, os chineses enviaram recursos para Coreia do Norte com o objetivo de reconstrução do território devastado pela Guerra da Coreia. Construíram, na província de Guangxi, um sistema de transporte ferroviário e rodoviário que serviria, entre outras coisas, para enviar suprimentos ao exército de Ho Chi Minh. Firmaram, também, um acordo de cooperação econômica e cultural com a Mongólia, reconhecendo efetivamente sua independência. Esses acordos, formais ou não, constituíram parte da estratégia chinesa para conquistar confiança no seu entorno imediato. (SPENCE, 1996, p. 523).

A situação da China era complexa. Por um lado, embora a URSS fora a primeira a reconhecer o governo da RPC, as relações com o Partido Comunista chinês eram conturbadas. Existiam

desacordos ideológicos e estratégicos sobre a condução do processo revolucionário que remetiam à década de 1930. Do ponto de vista soviético, a não aceitação incondicional das diretrizes do Comintern pela China era vista como um problema. Sobre isso pesava a estratégia expansionista soviética com Stálin e, posteriormente, com Khrushchov, fato que deixou as relações ainda mais tensas e culminou com a ruptura sino-soviética em 1964 (DEUTSCHER, 1969, p. 150). Por outro lado, complicava-se a relação com os Estados Unidos, que já assumira, desde o discurso de posse de Harry Truman, em 1947, a postura de contenção ao comunismo. Em síntese, o gigante asiático buscava se equilibrar diante das estratégias expansionistas/contencionistas das duas grandes potências da Guerra Fria. Como resposta a este contexto como um todo, os chineses participaram da construção de uma imbricada rede de cooperação na região asiática, que foi ganhando adeptos ao longo dos anos.

Nesse contexto, é de grande importância ressaltar as conversações que Zhou Enlai, então ministro do exterior e componente do Politburo chinês, manteve com a Índia, na pessoa de Jawaharlal Nehru e com a Birmânia (hoje Mianmar) (SPENCE, 1996; MITCHELL, 2007). O prévio contato foi fundamental para elaboração do discurso do Sul que ganharia o público no encontro de Bandung. A Conferência de Bandung foi uma resposta ao aumento da tensão na região e se mostrou uma oportunidade para que a China sinalizasse sua estratégia alternativa de não alinhamento[4]. Convidada a participar do encontro na Indonésia por este país mais Índia, Birmânia, Paquistão e Ceilão (Sri Lanka), o governo chinês enviou seu Ministro do Exterior para Bandung. Além dos países já citados, fizeram parte do encontro outros 23 países da Ásia, Oriente Médio e África. É sintomático que no mesmo período[5] tenha ocorrido a reunião de formação do Pacto de Varsóvia, e que a China não tenha participado com seu maior representante para assuntos internacionais. Kissinger (2011, p. 185) sugere que isso tenha demonstrado que "a China não subordinaria a defesa dos seus interesses nacionais a uma coligação".

Zhou Enlai, então, tornou público e passou a difundir os "Cinco Princípios de Coexistência Pacífica", princípios estes que norteiam as diretrizes da política externa chinesa ainda hoje. São eles: 1) respeito mútuo à soberania; 2) integridade territorial; 3) não agressão; 4) não intervenção em

[4] O Movimento dos Não-Alinhados se formalizou apenas em 1961, na Conferência de Belgrado.
[5] A Conferência de Bandung se deu no final do mês de abril de 1955. A reunião de formação do Pacto de Varsóvia ocorreu no início de maio do mesmo ano.

assuntos internos; e 5) igualdade e benefícios recíprocos (PEOPLE'S DAILY, 2007). Os Cinco Princípios são interessantes pois, além de serem facilmente identificados com o período de forte tensão regional, são identificados como uma característica fundamental da política externa dos chineses desde os tempos imperiais. Os poucos momentos em que se utilizou de uma estratégia territorialmente expansiva, o império chinês esteve sob domínio de manchus ou mongóis (PIRES, 2013, p. 468).

Embora do ponto de vista político as diretrizes gerais para a cooperação com o Sul Global estivessem dadas desde o início da RPC, os primeiros princípios norteadores para a cooperação vieram somente em 1964. Mais uma vez, Zhou Enlai, dessa vez na condição de primeiro ministro, lançou os "Oito Princípios para Ajuda Econômica e Assistência Técnica a Terceiros Países". Além de deixar claros pontos mais técnicos, como as formas de concessão da ajuda (empréstimos sem juros ou com juros baixos) e regras para assistência técnica, o referido documento reafirmou as diretrizes igualitárias e de benefício mútuo dos Cinco Princípios. Os pontos 4 e 5, são importantes para contextualizar o período em que os Oito Princípios foram publicados. Em síntese, eles se referem aos objetivos da ajuda concedida, que deveriam evitar o estabelecimento de uma nova condição de dependência. Assim, os projetos deveriam prezar por atividades que conferissem aos países receptores a capacidade de "embarcar, passo a passo, no caminho da autossufiência e desenvolvimento econômico independente" (CHINA, 2011b, Apêndice I).

Cabe ressaltar que foi em meados da década de 1960 que houve a ruptura sino-soviética, e, portanto, os chineses buscaram apoiar-se ainda mais nos vínculos com o Terceiro Mundo (SURASKY, 2014, p. 80). Ademais, com o avanço do Movimentos dos Países Não-Alinhados nas questões de independência política, o tema central passava a repousar na busca pela independência econômica, ou seja, na construção de projetos nacionais para superação do subdesenvolvimento (VIGEVANI, 1994, p. 77). Para tanto, parte do Terceiro Mundo apoiou-se em experiências capitalistas, parte em experiências socialistas[6]. Para este último grupo a experiência chinesa teve alguma importância.

[6] Sobre isso, Hobsbawm (1995, p. 199) afirma: "[...] a dinâmica da maior parte da história do mundo no Breve Século XX é derivada, não original. Consiste essencialmente das tentativas das elites das sociedades burguesas de imitar o modelo em que o Ocidente foi pioneiro, visto como o de sociedades que geram progresso, e a forma de poder e cultura da riqueza, como o 'desenvolvimento' tecno-científico, numa variante capitalista ou socialista. Não havia outro modelo operacional além da 'ocidentalização' ou 'modernização', ou o que se queira chama-lo".

Os anos seguintes foram particularmente conturbados para política interna da China, que se radicalizara devido à Revolução Cultural. Contudo, a política de ajuda ao Terceiro Mundo manteve-se ativa e foi, inclusive, parte importante da estratégia de *lobby* para a obtenção do assento no Conselho de Segurança da ONU, em 1971 (SPENCE, 1996, p. 588). Como parte desse processo, a retomada das relações com os Estados Unidos abriu espaço para o estabelecimento das relações com muitos outros países. Além disso, a guinada reformista levada adiante por Deng Xiaoping a partir de 1978 alterou substancialmente a posição chinesa no mundo. A despeito de outras alterações importantes na política externa chinesa, houve significativa ampliação do alcance das políticas chinesas voltadas para o mundo em desenvolvimento. Isso fica evidenciado pela diversificação das instituições internas e pelo aumento da participação em instituições internacionais, regionais e multilaterais voltadas à CSS, como se pode notar no Quadro 2. Do ponto de vista da Cooperação Internacional, todavia, entende-se que as diretrizes se mantêm muito próximas daquelas formuladas na década de 1950 e formalizadas nos Oito Princípios de 1964 (SURASKY, 2014).

Dentre os pontos elencados no Quadro 2, é importante destacar alguns aspectos. Em primeiro lugar pode-se dizer que, em decorrência da mudança de posição da China no sistema internacional, houve maior participação em eventos de caráter multilateral para definição e promoção da CSS. Outro aspecto que merece destaque é que, além de maior engajamento na própria região asiática[7], houve um esforço para institucionalizar as relações com o continente africano, do qual o FOCAC é a máxima expressão, e com a América Latina, regiões que concentram grande parte dos países em desenvolvimento. Cabe mencionar que, a despeito da maior frequência registrada nesses encontros, a tônica da política de ajuda da China ainda consiste nas relações bilaterais. Mais do que a bilateralidade entre China e organizações regionais que se registrou no quadro 2, muitos projetos são acordados entre a China e o país receptor, embora as instituições sirvam, muitas vezes, como espaço de negociação. Contudo, não haveria espaço para realizar um

[7] Sugere-se aqui que as relações com a região asiática possuem nível maior de complexidade e é difícil de ser analisada pelo prisma da CSS. Autores como Medeiros (1998) já alertavam para a divisão regional do trabalho na Ásia há alguns anos. Silver e Arrighi (2012) também exploram as características particulares da região asiática e o papel da China no "fim do longo século XX".

amplo levantamento das políticas acordadas diretamente com cada país periférico[8]. Na seção seguinte focarei nos pontos de aproximação da China com a América Latina.

Quadro 2 Principais Marcos Políticos e Institucionais da CID da China

Ano	Evento	Natureza
1993	Criação do Fundo de Ajuda Exterior para Joint Ventures e Projetos Cooperativos.	Interna
1995	Criação da linha de crédito, via Export-Import Bank of China, para concessão de empréstimos sem juros ou com juros subsidiados.	Interna
2000	Participação no I Encontro de Alto Nível das Nações Unidas para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	Multilateral
2000	I Cúpula do Sul - G77 + China, Havana	Multilateral
2000	Fundação do FOCAC (*Forum on China-Africa Cooperation*)	Bilateral
2001	Ampliação do *Shanghai Five* na forma da Organização para Cooperação de Shanghai	Regional
2002	Participação no I Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento, Monterrey	Multilateral
2003	Primeiro Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa	Multilateral
2003	Encontro de líderes China-ASEAN	Regional
2005	Primeiro Fórum de Cooperação Econômica e Comercial China-Caribe	Bilateral
2005	Conferência Ministerial da OMC, assunção do compromisso “Aid for Trade”	Multilateral
2005	Concessão de tarifa zero sobre importações tributáveis de 190 categorias oriundas de 25 LDC (*Least Developed Countries*) africanos	Interna
2006	Primeiro Fórum sobre Cooperação Econômica e Comercial China-Ilhas do Pacífico	Regional
2006	Publicação do *China’s African Policy*	Bilateral
2008	Publicação do China’s Policy on Latin America and Caribbean	Bilateral
2009	Primeira Cúpula dos BRIC	Multilateral
2010	Publicação do *China-Africa Economic and Trade Cooperation*	Bilateral
2010	Conferência Nacional sobre Ajuda Internacional	Interna
2011	Publicação do *White Paper* intitulado *China’s Foreign Aid*	Interna
2011	Concessão de tarifa zero para 97% dos itens tributáveis oriundos dos LDC que mantêm relações diplomáticas com a China.	Interna
2013	Nova publicação do *China-Africa Economic and Trade Cooperation*	Bilateral
2014	Nova publicação do *White Paper China’s Foreign Aid*	Interna
2014	Declaração da Cúpula G77 + China, Santa Cruz	Multilateral
2015	I Reunião de Ministros de Relações Exteriores do Fórum CELAC-China	Bilateral
2015	Cúpula Ásia-África, 60 anos de Bandung.	Multilateral

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados presentes em (CHINA, 2011b) (CABANA, 2014) (AYLLÓN, 2014)

[8] Uma verificação sobre a importância propagandística que os chineses dão às políticas bilaterais de “cooperação e desenvolvimento mútuo” pode ser realizada mediante despretensioso acompanhamento de mídias chinesas, como o portal “People’s Daily en Español” e “Xinhua”.

Outro ponto interessante é que a diplomacia chinesa mantém o discurso de cooperação baseado nos Cinco Princípios em qualquer relação que estabelece com os demais países. Essa definição pode tornar nebulosa a tentativa de identificação da CSS nos termos apresentados pelos programas da ONU ou CAD, por exemplo. Nesse sentido, é importante avançar nos debates sobre CSS que buscam identificar outras práticas que possam ser consideradas como cooperativas, além dos fluxos financeiros subsidiados. No entanto, embora o caso chinês seja um objeto de estudo interessante para buscar a ampliação da definição de CSS que buscam alguns autores (LEITE, 2012; AYLLÓN, 2014) e incluir as relações comercias e de investimentos, por exemplo, ainda não dispomos de um aporte metodológico apto a realizar tal tarefa. Por esse motivo optamos por levar esta pesquisa adiante pautando-nos na definição de *Ajuda Externa* (*Foreign Aid*) proposta pelo próprio governo chinês. Essas diretrizes estão dispostas nos dois *White papers* para Ajuda Externa publicados pelo Conselho de Estado nos anos de 2011 e 2014. Como base na definição de CID de Ayllón (2006) e nos documentos acima referidos, foi organizado o

GUSTAVO ERLER PEDROZO.

A assunção do compromisso "Aid for Trade" da OMC tornou possível que a China associasse diretamente sua busca por recursos naturais nos países periféricos com políticas de ajuda. No relatório de 2011 os chineses afirmaram que cerca de 40% dos recursos contabilizados como ajuda destinavam-se ao instrumento "projetos completos". O relatório de 2014 informou que tais projetos se focaram em agricultura e infraestrutura, dois setores importantes para a manutenção do crescimento econômico chinês. O CAD não associa a concessão de ajuda com estreita relação econômica. Contudo, numa pretensa definição mais ampla de CSS esses aspectos poderiam ser levados em conta. Ainda mais quando se assinala o fato de que a China promove reduções tarifárias para os LDC que mantêm relações diplomáticas com o país asiático.

Quadro 3 Caracterísitcas da CID na China

Recursos e Fundos	
Origem	Publica. Apesar de não contar com Agência de Cooperação, os principais esforços centram-se no MOFCOM. Outras instituições públicas participam.
Tipos de Cooperação e Atores Implicados	Da parte da China houve aumento das iniciativas multilaterais e regionais, mas a CID ainda se concentra nas negociações bilaterais e na busca da identificação das necessidades locais.
Característica dos Fundos e Concessionalidade	Reembolsável e não reembolsável. Ocorrem em três tipos: 1) doações, que são voltadas para construção de escolas, casas de baixo custo e hospitais, projetos de bem-estar social em geral, provimento de água, cooperação técnica e ajuda humanitária; 2) empréstimos concessionais, voltados para construção de instalações públicas e projetos de melhoria de vida das pessoas; 3) investimentos patrocinados pelo governo chinês voltados para projetos produtivos e de infraestrutura.
Grau de Concessionalidade	Empréstimos concessionais condicionam o país receptor a adquirir, pelo menos, 50% de produtos chineses. No caso de algumas commodities se prevê que receitas e produtos devam ser destinados à China.
Natureza da Cooperação	Diversificada, ou seja, financeira e não-financeira. Mas grande parte do valor total concedido se concentra em ajuda financeira. Isso se deve à grande importância dos Bancos estatais na economia chinesa e a pretensão de erigir uma arquitetura alternativa do sistema financeiro internacional. Os principais bancos são: *China Development Bank*, *Eximbank of China*, Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o NBD dos BRICS. O CAD estima que 49% da ajuda chinesa seja na forma de créditos concessionais. Pela metodologia do ECOSOC essa cifra salta para 77%. A cifra oficial chinesa é de 56% da Ajuda na forma de créditos concessionais.
Instrumentos e destinos	
Projetos completos	Projetos produtivos ou civis construídos em países beneficiários com a ajuda de recursos financeiros chineses (subsídios ou empréstimos sem juros). O lado chinês é responsável pela totalidade ou parte do projeto. Fornece a totalidade ou parte dos equipamentos e materiais de construção, e envia engenheiros e pessoal técnico para organizar e orientar a construção, instalação e produção experimental desses projetos. Depois que um projeto é concluído, a China o entrega para o país destinatário.
Bens e materiais	Materiais para produção e subsistência, equipamentos técnicos e serviços técnicos financiados pelos fundos de ajuda externa.
Cooperação Técnica	Envio de especialistas para orientação técnica na produção, operação ou manutenção dos "projetos completos" concluídos, e treinamento de pessoal local para atividades administrativas e técnicas. Nesse quesito estão envolvidas as maiores empresas estatais chinesas, voltados para os setores de recursos naturais, como CNOOC, SINOPEC e CNPC.
Cooperação para Desenvolvimento e Recursos Humanos	Por meio dos canais multilaterais ou bilaterais, executa diferentes programas de investigação e de formação para funcionários do governo, de educação, de formação técnica e outros programas de intercâmbio de pessoal para países em desenvolvimento.
Equipes médicas enviadas ao exterior	Envio de equipes e equipamentos médicos, bem como medicamentos gratuitos.
Ajuda humanitária	China fornece materiais, dinheiro ou expedições de socorro para áreas afetadas por desastres naturais ou humanitários.
Programas voluntários em países estrangeiros	Voluntários enviados para servir a população local na educação, cuidados médicos e de saúde e outros setores sociais.
Perdão de dívidas	Renegociação ou cancelamento de dívidas contraídas com instâncias governamentais chinesas.

Fonte: Ayllón (2006); China (2011b); Wolf, Wang e Warner (2013) Surasky (2014), Martín (2015)

Do ponto de vista dos fluxos financeiros também há certa confusão. O CAD não considera ajuda os fluxos financeiros que não contenham, no mínimo, 25% de concessionalidade. A China considera que empréstimos realizados com taxas de juros subsidiadas, quaisquer que sejam as taxas, podem ser considerados ajuda. O termo cooperação econômica também traz alguma confusão quando confrontado com a definição de investimento estrangeiro direto, de acordo com o Escritório Nacional de Estatísticas. A definição de IED segue, em partes, a prática internacional e refere-se a "investimentos realizados por empresas e organizações domésticas na forma de dinheiro, investimentos físico e ativos intangíveis, em que as atividades econômicas resultantes têm operação e administração sob controle dos investidores". A rubrica "cooperação econômica com países estrangeiros" coleta dados sobre "valor de projetos contratados" e "pessoal empregado" nos projetos. A definição destes projetos não auxilia na demarcação exata da diferença existente entre CSS e IED: refere-se a corporações domésticas ou outras organizações econômicas autorizadas a realizar projetos no exterior (NATIONAL BUREAU OF STATISTICS, 2013).

A falta de transparência nos dados pode ser explicada pela necessidade que o governo chinês tem de esconder sua real capacidade. Isso se dá por dois motivos: 1) o governo chinês evita assumir grandes responsabilidades, em consonância com sua assunção de país em desenvolvimento; 2) a China ainda é grande receptora de ajuda externa e a identificação como uma grande doadora poderia cessar esses fluxos (SOUZA, 2014, p. 266). É importante ressaltar que, diferentemente dos membros da OECD, por exemplo, a China vincula diretamente sua política de ajuda às suas necessidades econômicas. O fato de que é o Ministério do Comércio o responsável pela aprovação dos principais fluxos de ajuda é ilustrativo. Em síntese, pode-se dizer que a política de ajuda e cooperação da China está, portanto, relacionada com seus anseios e necessidades no atual contexto. Além disso, contudo, de maneira diferente dos países desenvolvidos, a CID chinesa, entendida pela própria China como CSS, tende a levar em conta os aspectos históricos da política externa do país asiático. Na seção seguinte analisei as iniciativas de ajuda da China para a América Latina.

AS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA

As relações da República Popular da China com a região latino-americana foram retomadas a partir da década de 1970, na esteira da retomada das relações sino-estadunidenses. Contudo, as visitas diplomáticas chinesas de alto nível só começaram efetivamente após o definitivo aceno reformista de Deng Xiaoping. O primeiro país a ser visitado oficialmente, na ocasião pelo Primeiro-Ministro, foi México, em 1981, seguido de Colômbia, Brasil, Argentina e Venezuela. Somente em 1990 o então presidente Yang Shangkun realizou visitas oficiais no México, no Brasil, no Uruguai, na Argentina e no Chile (ZHANG e LI, 2003, p. 238)

A partir de 1990 as relações começaram a se intensificar. O primeiro-ministro Li Peng participou da Rio-92 e manteve conversações de alto nível com Brasil, Cuba, México, Argentina, Chile, Peru e Suriname. Em 1993, foi firmada a primeira relação de parceria estratégica da China, precisamente com o Brasil. Em 1995, houve nova visita de Li Peng a diversos países latino-americanos. Em 1997, a China firmou uma parceria de cooperação com México, que evoluiu para parceria estratégica em 2003. Em 2001, estabeleceu Pareceria Estratégica de Desenvolvimento Comum com a Bolívia. Em 2004, estabeleceu Parceria Estratégica com a Argentina e Parceria de Cooperação com o Chile. Em 2006, foi assinado importante Tratado de Livre-Comércio entre China e Chile. O Peru firmou Parceria de Cooperação com a China em 2006, e, em 2010, também assinou um Tratado de Livre Comércio (ZHANG e LI, 2003 e MITCHELL, 2007).

As exportações da América Latina e Caribe para China aumentaram de maneira significativa ao longo das últimas duas décadas. O volume exportado saltou de pouco menos de 2 bilhões de dólares, em 1992, para cerca de 125 bilhões no ano de 2013. Em proporção ao restante do mundo as exportações latino-americanas para China saíram de 2,4% e chegaram a representar 6,9% da pauta de importações do país asiático em 2012. Em 2013 registrou-se ligeira queda de participação, atingindo 6,5%. A América Latina também ampliou sua participação como importadora da China. Em 1992 correspondia a apenas 1,26% do total de exportações chinesas. Atualmente é o destino de mais de 6% das exportações do gigante asiático (UNCOMTRADE, 2014).

A ampliação das relações diplomáticas e econômicas com a região latino-americana, bem como a intensificação da política chinesa de aproximação com o mundo em desenvolvimento neste século XXI abriu caminho para abertura de canais de diálogo nos termos da CSS entre China e países

da América Latina. Até recentemente, as conversações sino-latino-americanas se davam fundamentalmente em nível bilateral, por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas e de cooperação. Além disso, houve outras iniciativas regionais que contavam com países da região como a APEC (que conta, entre outros membros, com México, Chile e Peru) e o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (do qual o Brasil é membro). Em 2005, a China e países do Caribe institucionalizaram o Primeiro Fórum de Cooperação Econômica e Comercial. De maneira similar à experiência de cooperação com o continente africano, os chineses lançaram, em 2008, um documento em que previam pontos de interesse dos chineses na região e chamaram os países latino-americanos em seu conjunto a aprofundar as relações de cooperação.

O *China's Policy Paper on Latin America and Caribbean* dividiu a proposta de cooperação em quatro amplos campos: política, economia, assuntos sociais e culturais e paz segurança e assuntos jurídicos. No campo político devem ser ressaltadas as propostas de criação de mecanismos de consulta, bem como participação nos blocos latino-americanos já existentes, como os Parlamentos do Mercosul e Andino. Do ponto de vista econômico foram ressaltados interesses nas seguintes áreas: comércio (sobretudo áreas de livre-comércio), investimento, financeira, agricultura, indústria, infraestrutura, redução e cancelamento de dívidas, assistência técnica e econômica, promoção de CSS nos fóruns multilaterais e ampliação das Câmaras de Comércio. Em relação aos aspectos sociais e culturais os chineses destacaram interesse em: cooperação em ciência, tecnologia e educação, cooperação em assuntos médicos e de saúde, intercâmbio de pessoal do governo, acadêmicos e de instituições não governamentais, recursos humanos em geral, proteção ambiental e mudança climática, ajuda humanitária e redução da pobreza de maneira geral.

Em discurso recente, o primeiro-ministro chinês, Li Keqiang, na ocasião do encerramento da Cúpula Empresarial Brasil-China lançou o conceito de "Cooperação 3x3" para aprofundar as relações com a região da América Latina e Caribe. O modelo 3x3 pretende abordar as relações por três prismas, que, por sua vez, dividem-se em outros três pontos: 1) cooperação em três grandes vias: logística, eletricidade e informática; 2) interação entre empresas, sociedade e governo; 3) canais de financiamento: fundos, créditos e seguros (CHINA, 2015). Apesar do discurso ter relação com a política de investimento em infraestrutura da China na região, não há maiores detalhamentos sobre como as propostas ocorrerão.

A tentativa mais acabada de institucionalização das relações cooperativas com a China ocorre no âmbito da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), organização criada em 2011 que reúne todos os Estados latino-americanos e caribenhos. É a primeira iniciativa de institucionalização do debate para uma agenda dos países da região que não conta com a participação de EUA e Canadá. Foi neste âmbito que, em 2014, celebrou-se a criação do Fórum CELAC-China na Declaração Especial na II Cúpula da CELAC. Logo em seguida, foi formulado o Plano de Cooperação CELAC-China 2015-1019. Dentre outras questões apontadas no referido Plano, destaca-se, para este caso, o ponto III-8 que dispõe:

> Aprovechar plenamente el Fondo de Cooperación China - América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China - América Latina y el Caribe, las líneas de crédito en condiciones preferenciales ofrecidas por China, así como otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC, de acuerdo con las necesidades de desarrollo en materia social, económica y medioambiental de la región CELAC, así como con una visión de desarrollo sostenible (CELAC, 2014).

Em junho de 2015, ocorreu o 1° Fórum CELAC-China sobre infraestrutura, e até o final do ano de 2015 ainda ocorreriam fóruns consultivos para os temas de Ciência e Tecnologia e Energia. No âmbito do fórum sobre infraestrutura a China se comprometeu a criar um fundo de US$ 35 bilhões para financiamento de projetos de transporte, portos, estradas, tecnologia de informação e comunicação, eletricidade entre outros. A composição do fundo seria de US$ 20 bilhões oriundos do Banco de Desenvolvimento da China, US$ 10 bilhões do *Eximbank of China* e outros US$ 5 bilhões da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (ECUADOR, 2015). Tais anúncios estão em consonância com a prática chinesa de promessa de empréstimos e é difícil estabelecer uma divisão clara entre o que se configura como investimento e o que se configura como ajuda. O Fórum sobre Ciência e Tecnologia foi mais tímido: apesar da doação de um laboratório 4G para pesquisas em comunicação sem cabos no valor de 1 milhão de dólares, o encontro apenas ficou nas proposições de intensificação do intercâmbio acadêmico e criação de um prêmio de mérito científico similar ao Nobel (EL TELEGRAFO, 2015; XINHUA, 2015). Apesar do importante significado das propostas, o aporte financeiro disponibilizado de imediato é visivelmente menor.

Tabela 1: Cooperação Chinesa por característica dos fundos e região

	África	América Latina	Sudeste Asiático
Investimentos patrocinados	8.042	24.389	7.429
Empréstimos concessionais	22.379	1.950	7.114
Doações	1.851	421	231
Perdão de dívidas	850	0	60
Cooperação em espécie	21	1	0

Fonte: (LUM, FISHCER, *et al.*, p. 7)

A despeito da dificuldade em se obter dados sobre ajuda e cooperação da China, existem trabalhos que realizam este esforço, buscando meios para levantamento dos dados, bem como adequar a nomenclatura chinesa e a nomenclatura tradicional dos estudos sobre ajuda e cooperação. A Tabela 1 mostra o levantamento realizado por Lum, Fischer et. al. (2009) sobre a cooperação chinesa de acordo com a nomenclatura dos fundos adotado pelo governo chinês posteriormente. Levando em consideração que a América Latina concentra a maior parte dos investimentos patrocinados e que estes, por sua vez, concentram-se em investimentos produtivos e em infraestrutura, pode-se inferir o tipo de cooperação que ocorre entre China e América Latina.

Em trabalho mais recente, Wolf, Wang e Warner (2013) afirmam que, entre 2001 e 2011, 14 países latino-americanos receberam ajuda chinesa, que foi maior que em qualquer outra região levantada pelo estudo. Os principais destinos foram Venezuela, Brasil, Argentina e Equador, países ricos em recursos naturais. Os autores apontaram também que a porcentagem de ajuda voltada para projetos no setor de recursos naturais foi maior na América Latina que em qualquer outra região. É importante ressaltar que a maior parte deste fluxo de ajuda ocorreu após a publicação do documento voltado para a região. Momento esse que também representou uma intensificação da corrida chinesa por recursos naturais para sustentar a grande formação bruta de capital fixo decorrente de sua política anticíclica pós-crise.

Alguns fatores precisam ser destacados. Os chamados da China para a região latino-americana não encontraram respostas imediatas por parte dos latino-americanos. A opção pela

institucionalização do Fórum China-CELAC busca resolver esse problema, mas parece tropeçar em suas próprias diretrizes. Um dos pontos mais controversos do Plano de Cooperação CELAC-China é o de número XIV[9], que dispõe sobre a implementação das iniciativas. Em síntese o documento deixa explícito que não são necessárias respostas conjuntas e iniciativas acordadas entre todas as partes. Se, por um lado, esse dispositivo permite que os interesses heterogêneos da região sejam acomodados dentro de decisões fragmentadas, o poder de barganha dos países latino-americanos se reduz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI assistiu a uma retomada do debate sobre a Cooperação Sul-Sul em decorrência de maior dinâmica econômica relativa que os países em desenvolvimento adquiriram. A arquitetura econômica e financeira do sistema internacional calcado em preceitos neoliberais e que ainda reflete aspectos da realidade do pós-Segunda Guerra Mundial teve renovada contestação, sobretudo no que toca à questão da possibilidade de desenvolvimento da periferia. Nesse contexto, a China se mostra como um objeto de estudos interessante. O país registrou altas taxas de crescimento econômico, pôde acumular grandes reservas de capitais e procedeu a uma inserção econômica internacional ativa nas últimas décadas. A alteração dos fundamentos econômicos caminhou lado a lado com a evidência do aumento de sua influência e a relutância em assumir publicamente tal condição.

Assim como ocorreu nas décadas de 1950-70, os líderes chineses parecem buscar apoio no discurso histórico do Espírito de Bandung a na articulação do Terceiro Mundo, atualizado na denominação “em desenvolvimento”. O expressivo crescimento econômico fez com que as estratégias chinesas se voltassem à necessidade de suprimento de recursos naturais. Mesmo que em

[9] Destaca-se o seguinte trecho do Plano de Cooperação: “La implementación de iniciativas concretas de cooperación o la adopción de normas estarán sujetas a negociaciones específicas entre China y los países latinoamericanos y caribeños interesados. Cualquier Estado miembro de la CELAC podrá abstenerse total o parcialmente de participar en una iniciativa aprobada, ya sea por un período definido de antemano, o por período indefinido, sin impedimento para que éste pueda volver a sumarse a la implementación total o parcial de esta iniciativa, con la aprobación previa de China y de los otros Estados participantes” (CELAC, 2014).

diversas regiões da periferia as relações comerciais com a China apresentem uma balança desfavorável ao gigante asiático, a pauta do comércio e os tipos de investimento realizados nessas regiões suscitou o debate quanto a renovação de padrões de dependência típicos das relações Norte-Sul. Foi nesse contexto, já no século XXI, que as políticas chinesas voltadas à periferia se intensificaram e passaram a propagar a necessidade de estabelecimento de relações de benefício mútuo.

As políticas ora denominadas de "Ajuda Internacional, ora "Cooperação Sul-Sul" adquiriram maior importância. A construção de canais de diálogos com as regiões asiática, africana e latino-americana, bem como documentos que objetivaram trazer transparência às políticas chinesas para o "mundo em desenvolvimento" foram bastante exploradas pela liderança do governo chinês. Aqui, alguns aspectos devem ser ressaltados. É difícil estabelecer uma distinção clara entre o que pode ser considerado Ajuda Internacional, nos termos tradicionais da Cooperação para o Desenvolvimento e o que se configura como investimento estrangeiro direto. Os resultados obtidos nos permitem duas considerações.

Por um lado, podemos considerar que é necessário avançar em definições teóricas e metodológicas mais amplas da CSS. Devem ser considerados aspectos do comércio, do investimento e da assistência técnica na contabilização da cooperação para além do caráter pretensamente neutro assumido por certas perspectivas de teoria econômica para determinação mercadológica dessas variáveis. Por outro lado, deve-se reconhecer que não há transparência por parte dos chineses, que receiam ser identificados como grandes doadores e perder a pecha de país em desenvolvimento, o que acarretaria em maiores responsabilidades para o país e redução da ajuda que recebe por ser elegível nesses termos. O fato de que a Ajuda Internacional chinesa esteja concentrada no Ministério de Finanças e Comércio ilustra os dois pontos anteriores.

Entre outras funções, o MOFCOM tem a prerrogativa da definição da ajuda que será concedida e a forma como ocorrerá, da autorização de investimentos estrangeiros diretos e da definição de políticas comerciais, podendo, dessa maneira, internalizar as decisões de grande parte da política econômica internacional da China. Além disso, este organismo pode articular facilmente o acesso a fundos soberanos e o direcionamento dos investimentos das empresas estatais no exterior, que estão sob responsabilidade direta e indireta do Conselho de Estado. Não se pode perder de vista

o fato de que também faz parte do discurso chinês a clareza em relação às suas pretensões de desenvolvimento e o papel do Estado nesse processo. Na atual gestão de Xi Jinping, esse discurso se cristaliza no "Sonho Chinês", e é fácil identificar, nesse sentido, uma linha coesa desde a volta de Deng Xiaoping à alta cúpula do Partido Comunista da China. Portanto, se por um lado o MOFCOM pode representar uma instância governamental apta a responder às necessidades de diversificação do entendimento da Cooperação Sul-Sul, por outro lado é um poderoso instrumento na persecução dos objetivos chineses.

Pelos dados apresentados a respeito da ajuda chinesa à região latino-americana não se pode afirmar que exista, até o momento, capacidade de cooperação Sul-Sul em termos mais amplos, ou seja, aqueles que tentam levar o caráter da dependência em consideração. A concentração dos projetos em infraestrutura e setores de recursos naturais reforça o caráter de fornecedores de commodities e produtos de baixo valor agregado que caracteriza a região na divisão internacional do trabalho. Como já ressaltado, apesar de estarem propensos a negociação, apresentarem alternativas ao débil financiamento da região e não vincularem suas propostas a adoção de modelos políticos e econômicos por eles determinados, os chineses têm uma agenda de desenvolvimento econômico bastante definida.

Da parte da América Latina, é importante avançar na institucionalização dos termos de cooperação. A pulverização das negociações pode diminuir o poder de barganha. A diplomacia chinesa tem uma característica histórica de buscar identificar as necessidades dos parceiros com os quais mantem negócio. Para uma adequada negociação, portanto, é necessário que os pontos positivos para a região latino-americana estejam claros. Os países da região têm uma deficiência histórica no financiamento do desenvolvimento, que poderia ser amenizada mediante esforços de negociação com os chineses, mais abertos a canais de diálogo que os países da tradicional Cooperação Norte-Sul. O problema parece ser, justamente, a capacidade latino-americana em trazer uma resposta conjunta, dada sua heterogeneidade estrutural e de projetos atuais. O Fórum CELAC-China corre o risco de servir apenas como espaço para que a China traga sua agenda e discuta individualmente com os países da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLLÓN, B. 2006. "O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: evolução histórica e dimensões teóricas". *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, 5(8):5-23.

AYLLÓN, B. 2014. "Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)". In: SOUZA, A. D. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.* Brasília: IPEA. pp. 57-88.

BIERSTEKER, T. 1995. "The triumph of liberal economic ideas in the developing world". In: STALLINGS, B. *Global Change, Regional Response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press.

CABANA, S. L. 2014. "Cronología e historia de la cooperación sur-sur: un aporte desde Iberoamérica". *Documento de Trabajo N.* 5. Montevideo: Programa Iberoamericano para fortalecimiento de la cooperación sur-sur, p. 65.

CELAC. 2014. "Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015-2019)". *Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China.*. Beijing: CELAC

CHINA. 2006. "China's African Policy". *White Papers*. Disponivel em: <http://en.people.cn/200601/12/eng20060112_234894.html>. (Acesso em: 12 de março de 2015).

CHINA. 2008. "China's Policy Paper on Latin America and Caribbean". *White Papers*. Disponivel em: <http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm>. (Acesso em 15 de abril de 2012).

CHINA. 2011. *China's Peaceful Development*. Information Office of the State Council. Beijing.

CHINA. 2011b. *China's foreign aid*. Information Office of the State Council. Beijing.

CHINA. 2015. “Forjar la "versión actualizada" de la cooperación práctica entre China y América Latina y el Caribe mediante el nuevo modelo 3x3*”. Ministry of Foreign Affairs of the People´s Republic of China*. Disponivel em: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1266013.shtml>. (Acesso em: 22 Agosto 2015).

COLACRAI, M. et al. 2009. *Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur: 30 años de la declaración de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo.

DEUTSCHER, I. 1969. “O Maoísmo: origens, antecedentes e perpectivas”. In: DEUTSCHER, I. *Problemas e perspectivas do socialismo*. Rio de Janeiro: Zahar.

DOS SANTOS, T. 2000. *Teoria da dependência: um balanço teórico e histórico*. Disponivel em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

ECUADOR. 2015. "En Macao se reúne Primer foro CELAC-China sobre infraestrucutra". *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Disponivel em: <http://www.cancilleria.gob.ec/en-macao-se-reune-primer-foro-celac-china-sobre-infraestructura/>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015.)

EL TELEGRAFO. "La ciencia y tecnología serán el eje del I Foro Celac-China". *El telegrafo*. Disponivel em: <http://telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/la-ciencia-y-tecnologia-seran-el-eje-del-i-foro-celac-china.html>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015).

ESTEVES, P.; ASSUNÇÃO, M. 2014. "South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN". *Third World Quarterly*, 35(10), pp. 1775-1790. Disponivel em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2014.971591>. (Acesso em: 20 mar. 2015).

FOCAC. 2000. "Programme for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development". *Forum on China-Africa Co-operation - Ministerial Conference* . Beijing: [s.n.]. 2000.

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

KISSINGER, H. 2011. *Da China: uma perspetiva profunda sobre a história da nova superpotência do século XXI*. Lisboa Quetzal.

LEITE, I. C. 2012. "Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos". *Observador on-line*, Rio de Janeiro, 7(03). Disponivel em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. (Acesso em: 22 Setembro 2014).

LUM, T. et al. 2009, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia", CRS Report for Congress, 25 February 2009, Congressional Research Service, Washington DC.

LÜTHI, L. 2007. "The People's Republic of China and the Warsaw Pact Organization, 1955-63". *Cold War History*, 07(04) pp. 479-494. Disponivel em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682740701621762#.VOYtj-aG9HU>. (Acesso em: 11 Fevereiro 2015).

MARTÍN, R. 2015. *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, Índia, Venezuela y Brasil*. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Disponivel em: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2015/dtcss-coiba-2015.pdf>. (Acesso em: 30 ago. 2015).

MEDEIROS, C. A. D. 1998. “Globalização e inserção diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

MILANI, C. 2014. “Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul”. In: SOUZA, A. D. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA. pp. 33-56. Disponivel em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf>. (Acesso em: 25 Agosto. 2015).

MITCHELL, D. J. 2007. “China and the developing world. In: CSIS. *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond*. Washington. Disponivel em: <http://csis.org/programs/freeman-chair-china-studies/china-balance-sheet/papers>. Acesso em: 10 maio 2013.
NATIONAL BUREAU OF STATISTICS 2013. *China Statistical Yearbook.* Beijing: China Statistics Press.

NOGUEIRA, U. 2010. “Sino-Latin American relations in the twety-first century: partners or rivals?” In: OLIVEIRA, H. A. D. *China e Índia na América Latina: oportunidades e desafios*. Curitiba: Juruá, pp. 125-142.

OECD. 2010. “The DAC: 50 years, 50 highlights”. *Development Assistance Committee (DAC)*. Disponivel em: <http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>. (Acesso em: 26 Agosto. 2015).

OECD. 2011. “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”. *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Busan: OECD.
PEOPLE'S DAILY. 2007. “Five Principles of Peaceful Coexistence”. *About China*. Disponivel em: <http://en.people.cn/92824/92845/92870/6441502.html>. (Acesso em: 12 Março 2014).

PIRES, M. C. 2013. “Desenvolvimento Pacífico Chinês frente à estratégia de "um século americano no Pacífico". *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, 2(3).
PIRES, M. C.; SANTILLÁN, G. 2014. “Reflexões sobre a relação China e América Latina”. In: SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JUNIOR, H. *Atlántico vs. Pacífico? America Latina y el Caribe, los cambio regionales y los desafíos globales*. Buenos Aires/La Habana/São Paulo: Cordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 343-380.

SILVER, B.; ARRIGHI, G. 2012. “O fim do longo século XX”. In: VIEIRA, P. A.; VIEIRA, R. L.; FILOMENO, F. A. *O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presetne na Análise dos Sistemas-Mundo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, pp. 77-96.

SOUZA, A. M. 2014. “A cooperação internacional para o desenvolvimento da China e da Índia”. In: SOUZA, A. M. *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, pp. 251-277.

SPECIAL UNIT FOR TCDC. 1978. *The Buenos Aires Plan of Action*. United Nations. Buenos Aires.

SPENCE, J. 1996. *Em busca da China moderna*. São Paulo: Companhia das Letras.

SURASKY, J. 2014. “La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando claridad en una voz fuerte”. In: STAIANO, M. F. *El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación*. La Plata: Ediciones IRI, pp. 77-112.

TRUMAN, H. S. 1949. *Inaugural Adress*. [S.l.].

UNCOMTRADE. 2014. *UN Comtrade database*. Disponivel em: <http://comtrade.un.org/data/>. (Acesso em: 27 Setembro 2014).

UNITED NATIONS. 2009. “Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation”. *Resolution 64/222 of 21 December 2009*. Nairobi: General Assembly.

VIGEVANI, T. 1994. *Terceiro mundo: conceito e história*. São Paulo: Ática.

WOLF, C.; WANG, X.; WARNER, E. 2013. *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: scale, content, destinations and implications*. Santa Monica: RAND Corporation. Disponivel em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR118/RAND_RR118.pdf>. (Acesso em: 18 jun. 2015).

XINHUA. 2015. “Especial: Ecuador acoge I Foro CELAC-CHINA sobre Ciencia, tecnología e Innovación”. *Xinhuanet Español*, 2015. Disponivel em: <http://spanish.xinhuanet.com/2015-09/16/c_134628416.htm>. (Acesso em: 14 Dezembro 2015).

ZHANG, X.; LI, S. 2003. “O novo clima de cooperação entre a China e a América Latina Brasília”. In: *Ásia, América Latina, Brasil: a construção de parcerias*. Brasília: NEÁSIA/CEAM/UnB.

Recebido em 16 de dezembro de 2015.

Aprovado em 05 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: UM QUESTIONAMENTO À COOPERAÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA?

THIAGO LIMA
Professor do Departamento de Relações Internacionais (DRI) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB.
Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da UFPB.
Pós-doutorando em Ciência Política na UFPE, com bolsa da CAPES.

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE
Professor Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da UFPB.

RESUMO: A ordem econômica internacional contemporânea é dependente da confiança dos atores em sempre encontrarem fornecedores dispostos a venderem produtos indispensáveis ao abastecimento dos países no mercado internacional. Nas últimas décadas, porém, muitos Estados e corporações têm buscado controlar terras de países estrangeiros, com o fito de comandar decisões de produção e comercialização, evitando assim eventuais problemas de suprimento decorrentes de choques no mercado internacional. Esta é uma das muitas faces do fenômeno denominado de estrangeirização de terras. O objetivo do artigo é apresentar o fenômeno e discutir algumas de suas peculiaridades tendo como eixo a questão da confiança/desconfiança nas Relações Internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Estrangeirização de terras; Land Grab; Land Rush

FOREIGNIZATION OF LANDS: QUESTIONING COOPERATION IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER?

ABSTRACT: The current international economic order is dependent on the actor's confidence in always finding suppliers willing to sell products essential to their needs in the international market. In recent decades, however, many states and corporations have sought to control land from foreign countries, with the aim of controlling production and marketing decisions, thus avoiding any supply problems stemming from shocks in the international market. This is one of the many faces of the phenomenon called land foreignization. The objective of this article is to present this phenomenon and discuss some of its peculiarities having as axis the

issue of trust / distrust in International Relations.

KEYWORDS: Foreignization of lands; Land Grab; Land Rush

INTRODUÇÃO[1]

Nos anos 1990, uma parte importante do debate em torno da 'Globalização' trazia à tona o tema da erosão das fronteiras nacionais e da desterritorialização das relações internacionais, naquilo que Mark Zacher (2000) denominava de 'as ruínas dos pilares do templo de Vestphalia'. As fronteiras deixariam de fazer sentido econômico e sua própria utilidade política – a delimitar os limites geográficos do controle soberano sobre o território – poderia ser disfuncional em decorrência das tecnologias de transporte e comunicação, e dos arranjos de cooperação internacional[2]. Temos observado, no entanto, diversos tipos de tensões territoriais: invasões militares, construção de muros, enclaves, áreas destinadas a refugiados e questionamentos à constituição de espaços supranacionais. No campo das Economia Política Internacional, um fenômeno que tem atraído uma quantidade relevante de pesquisadores no exterior é o *Land Rush, Land Grabbing, Acarapamiento* ou, como preferimos, *estrangeirização de terras*.

Este texto responde à chamada de *Monções* para a reflexão sobre a "Economia Política Internacional de Sul a Norte". O objetivo é contribuir para o debate ainda incipiente no Brasil sobre a *estrangeirização de terras* e, neste sentido, apresenta mais questões e hipóteses do que análises empíricas ou conclusões. Ademais, boa parte da reflexão sobre o tema tem sido produzida em espaços acadêmicos do Sul Global, o que oferece um enfoque da visão do Sul sobre a Economia Política Internacional contemporânea.

Para abordar este fenômeno, apresentamos alguns de seus aspectos na segunda seção. Na terceira, avançamos na apresentação tendo como eixo a questão da confiança/desconfiança no sistema internacional, e adotando como recorte temático as relações agroalimentares internacionais. Na quarta seção abordamos a forma com que historicamente se constituíram as relações entre estrangeiros para o abastecimento agroalimentar e argumentamos que isso pode ter incidência sobre o atual impulso nas transações de terras. Discorremos, na quinta, sobre

[1] Agradecemos a Erbenia Lourenço pela assistência.

[2] Referimo-nos à cooperação internacional em termos gerais, no sentido dos amplos arranjos institucionais, formais e informais, que permeiam as diversas faces da interdependência internacional.

características que parecem ser peculiares a esse movimento. Na última seção apresentamos considerações finais e questionamentos.

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRASS: UM FENÔMENO MULTIFACETADO

É fato que milhões de hectares de largas faixas terras têm mudado de proprietário ou têm sido arrendadas das mais diversas formas e com os mais variados motivos, ocasionando, em muitos casos, efeitos colaterais negativos em termos sociais e ambientais. Os novos controladores das terras acabam gerando, frequentemente, o deslocamento de comunidades que ali vivem, impedindo o acesso à terra, à água e a regiões culturalmente importantes. A introdução de investidores estrangeiros pode modificar radicalmente a estrutura produtiva local e, assim, afetar profundamente o modo de vida de coletividades. Não é que o investimento estrangeiro em terras rurais necessariamente conduza a efeitos perniciosos, nem que ele não possa contribuir para processos de desenvolvimento de infraestrutura e da produção agrícola. Porém, o que pesquisadores e observadores têm apontado consistentemente é que a atual corrida por terras agricultáveis tem produzido diversos tipos de mazelas para populações locais, como a insegurança alimentar (De Schutter, 2011; White, Borras Jr. Hall, Scoones e Wolford, 2012)[3].

A estrangeirização de terras é um fenômeno difícil de precisar. Por ser multifacetado, há na literatura uma enorme dificuldade em caracterizá-lo. Observa-se, por exemplo, que as terras mudam de mãos por compra, arrendamento, empréstimo, cessão, entre outros modos, realizados em operações entre governos, entre governos e investidores privados, ou entre particulares nacionais ou estrangeiros. As operações podem ser acompanhadas de acordos de cooperação técnica, visando desenvolver capacidades produtivas locais, ou ser parte de contratos de extração e exploração de recursos naturais com destinação garantida ao exterior

[3] Boa parte da bibliografia que citamos é composta de artigos provenientes de compêndios sobre o tema, publicadas nos periódicos *Journal of Peasant Studies*, *Agrarian South – Journal of Political Economy*, e *Globalizations*. Esperamos que isso possa contribuir para a localização de autores de referência aos possíveis interessados.

(Warner, Sebastian e Empinotti, 2013; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013). Tem havido esforços de organizações internacionais (OI), como o Banco Mundial, para criar um regime de governança que – em tese – torne a aquisição estrangeira de terras mais legítima, transparente e menos nociva às populações que deixam de ter acesso a elas. Esses esforços são polêmicos e seus efeitos positivos são amplamente contestados por observadores gabaritados, como o Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, Olivier De Schutter (2010). Muitas Organizações Não-Governamentais (ONG) também reagem contrariamente a esta suposta tentativa das OI em disciplinar os investidores estrangeiros estatais e de grandes corporações. Contudo, o papel das ONG não é homogêneo e, se há aquelas que contestam a estrangeirização *per se*, existem as que buscam intermediar acordos, visando influenciar seu conteúdo e verter forças para a promoção do desenvolvimento socioeconômico (Peluso e Lund, 2011; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Margulis e Porter, 2013).

A estrangeirização de terras é fenômeno global, no sentido de possuir um impulso sistêmico subjacente, ou é um conjunto de casos particulares, resultantes de motivações específicas para cada ator? Ao examinarem o resultado final do número especial do *Journal of Peasant Studies*, Peluso e Lund (2011) sustentam que não existe um fenômeno global de estrangeirização de terras, no sentido de ser um movimento com homogeneidade no planeta. O que existiria é um conjunto de movimentos que, reunidos com suas peculiaridades, podem ser aglutinados sob aquele termo. Neste sentido, conhecer as especificidades dos casos particulares seria mais relevante do que se debruçar em busca de uma interpretação mais sistêmica. Porém, Borras, Hall, Scoones, White e Wolford (2011), ao realizarem exercício similar sobre outra coletânea do mesmo prestigiado periódico, concluem haver elementos suficientes para caracterizar o movimento de *Land Grabbing* como global. A análise detida de Saskia Sassen (2013) chega à mesa conclusão.

Dada a complexidade do fenômeno, como defini-lo? Recorreremos, neste artigo, ao termo "estrangeirização" para nos referirmos aos processos em que o controle de largas faixas de terra passa para as mãos de investidores estatais e/ou privados estrangeiros e de consórcios de capital estrangeiro, os quais têm o intuito de modificar a sua forma de uso tradicional (Clements e Fernandes, 2013). Assim, deixamos de lado os casos em que a mudança de controle das terras ocorre entre atores nacionais, como nas lícitas operações de venda de propriedades

ou nas famigeradas grilagens de terra do Brasil. Cabe esclarecer também que por uso tradicional entendemos a utilização da terra para atividades econômicas – sejam comerciais e/ou de subsistência – ou culturais realizadas à longa data pela população natural (ou historicamente residente) do país. Ademais, para tornar a reflexão viável neste espaço, focaremos nossa atenção no contexto do abastecimento agroalimentar. Deixaremos de lado uma miríade de outros motivos que podem levar à estrangeirização de terras, como o controle da água, de minérios, petróleo e gás, de posições geopolíticas estratégicas, a especulação imobiliária, ou simplesmente da manutenção de terras ociosas, visando o mercado de créditos de carbono (Fairhead, Leach e Scoones, 2012; Moyo, Yeros e Jha, 2012; Warner, Sebastian e Empitnotti, 2013; Constantino, 2014).

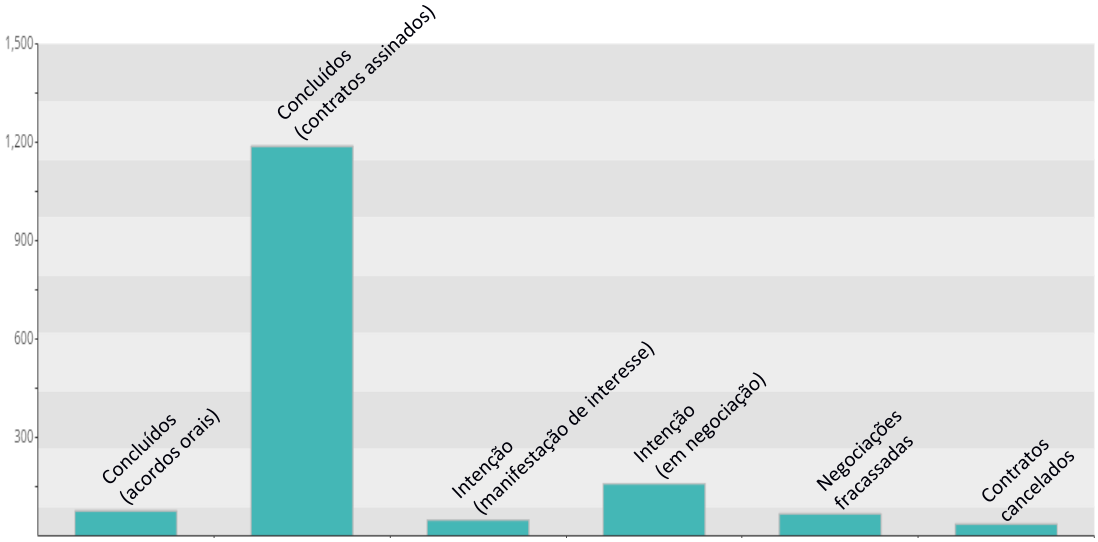
Por fim, um ponto fundamental: qual a extensão da corrida pelo controle de terras? Qual o tamanho geográfico do problema? A dificuldade de se produzir, obter e compilar dados sobre o fenômeno foi alvo de seminário internacional específico (Scoones, Hall, Borras, White e Wolford, 2013). Algumas organizações que tentam realizar essa medição são: Land Matrix, GRAIN, International Institute for Environment and Development (IIED), the International Food Policy Research Institute (IFPRI), Oxfam, Oakland Institute, International Land Coalition (ILC) e o Banco Mundial. Optamos por não trazer uma enxurrada de números comparativos de hectares, dólares e contratos pois, para evitar interpretações equivocadas, seria importante destrinchar as metodologias de construção dos bancos de dados e relatórios, bem como suas implicações políticas, o que não temos condições de fazer neste espaço[4]. Contudo, a título ilustrativo, apresentaremos alguns dados da base Land Matrix[5].

[4] Por exemplo, a iniciativa GRAIN, uma organização civil, é um dos esforços mais reconhecidos na construção de banco de dados, se constitui a partir da captação de relatórios e notícias publicados pela mídia e coletados pela internet para então construir um banco de dados. A própria fonte dos dados fica, assim, frágil em sua fonte. E mesmo assim é tida como uma das melhores. O Banco Mundial também realiza suas medições e compila dados, mas seus resultados são muito diferentes dos apontados por outros atores, como a OXFAM, normalmente apontando número menor de terras envolvidas no processo de *Land Grabbing* (Scoones, Hall, Borras, White e Wolford, 2013). No Brasil, Sauer e Leite (2012) e Hage, Peixoto e Filho (2012) discutem a dificuldade de se obter dados sobre a estrangeirização de terras, seja porque muitos negócios são privados e não necessitam de ter suas informações publicadas, seja porque o controle acionário das corporações envolvidas é tão camuflado que é impossível determinar sua origem.

[5] Agradecemos ao parecerista anônimo pela sugestão de inclusão de dados. Todos os dados utilizados de Land Matrix foram obtidos em http://www.landmatrix.org/en/, acesso em 30/08/2016.

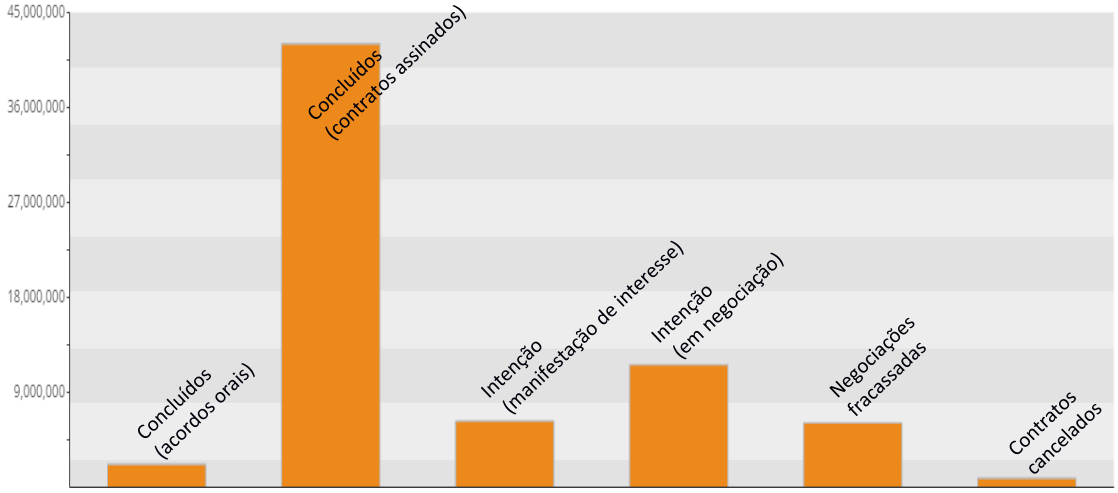
Atualmente, segundo Land Matrix, existem cerca de 1.200 contratos transnacionais que podem ser caracterizados como *land grabbing* (gráfico 1) e mais algumas centenas em negociação. Esses contratos transnacionais em vigência envolvem aproximadamente 40 milhões de hectares (gráfico 2). A maior parte dos contratos visa o investimento em atividades agrícolas (gráfico 3), parcela esta que corresponde a mais de 20 milhões de hectares (gráfico 4), seguida por investimentos em produtos florestais e de múltipla intenção. O tamanho das inversões agrícolas é também um dos motivos que nos leva a nos concentrarmos nas relações agroalimentares. Por fim, a figura 1 aponta os maiores investidores e receptores de investimento, nos quais se notam potências do Sul nos dois lados. O que chama a atenção, neste tema, é a atuação de tais potências como investidoras.

Gráfico 1: Status da negociação de contratos transnacionais de aquisição de terras (número de contratos)



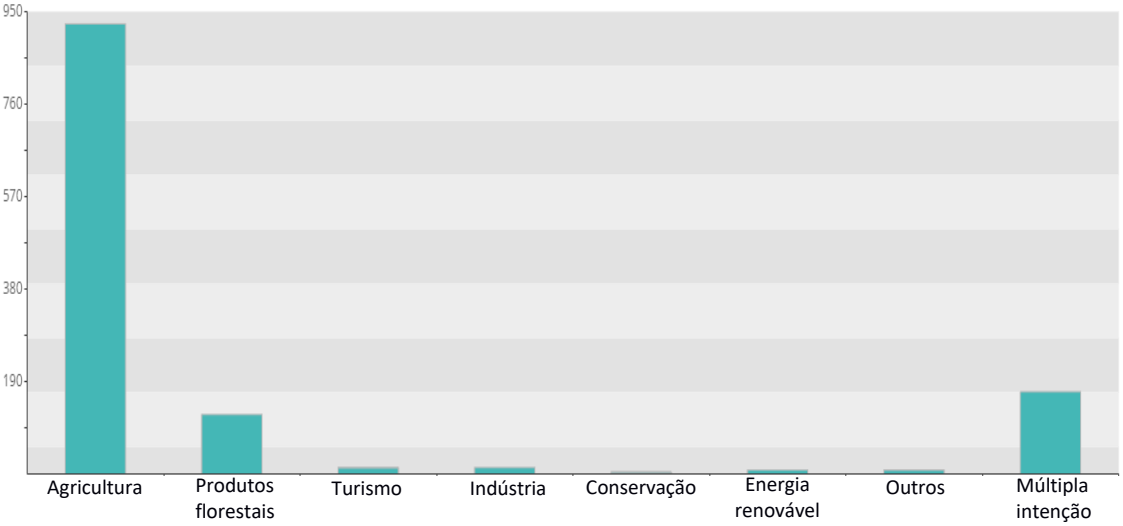
Fonte: Land Matrix, 2016.

Gráfico 2: Status da negociação de contratos transnacionais de aquisição de terras (hectares)



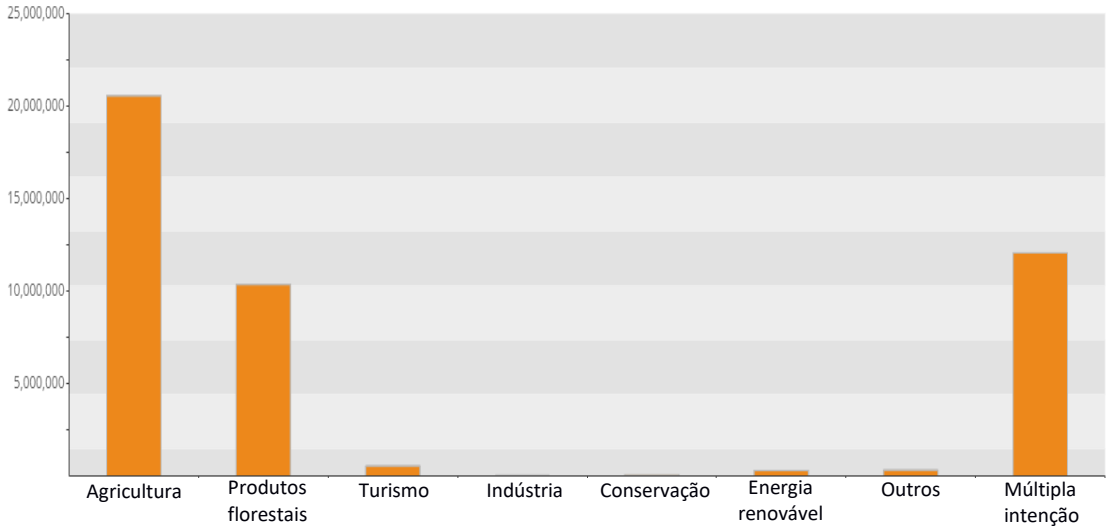
Fonte: Land Matrix, 2016.

Gráfico 3: Intenção dos investimentos alegados nos contratos (número de contratos)



Fonte: Land Matrix, 2016.

Gráfico 4: Intenção dos investimentos alegados nos contratos (hectares)



Fonte: Land Matrix, 2016.

Figura 1: Comprar ou vender? Top 10 investidores e países alvo para negócios transnacionais de terra, 2000 – 2014.



Fonte: Land Matrix (apud Harvey, "The complex world of big land deals", disponível em http://ensia.com/features/the-complex-world-of-big-land-deals/. Acesso em 23/02/2016).

ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS: CONTROLE PRECAVENDO INCERTEZA?

Existem múltiplos pontos de entrada para refletir sobre a estrangeirização de terras. Neste artigo, que não possui ambição empírica e cujos objetivos são apresentar o tema e incentivar pesquisas, recorreremos à tradicional questão da "confiança/desconfiança" no âmbito internacional como eixo de argumentação do ponto de vista das Relações Internacionais[6]. A partir do clássico artigo de Jervis (1978), *Cooperation Under the Security Dilemma*, colocaremos a questão nos seguintes termos: em que medida e em quais condições devem os Estados confiar o seu abastecimento de recursos fundamentais às decisões de produção e comercialização de estrangeiros? Dois pressupostos ajudam a reforçar a não trivialidade da indagação. Primeiro, em um sistema interestatal as unidades políticas são soberanas e possuem, em tese, prerrogativa sobre o fluxo de entrada e saída de bens, serviços, investimentos e pessoas, bem como sobre os parâmetros dos processos produtivos e da circulação de produtos, meios de produção e de pagamento. Segundo, em um sistema capitalista, cabe aos atores privados decidirem se vão investir e trabalhar, e como vão vender os produtos, serviços e a força de trabalho, tendo em vista os parâmetros do Estado.

Esses pressupostos imbuem os atores – estatais e privados, e de acordo com seu poder – de autonomia para tomarem suas próprias decisões. Essas decisões, no entanto, podem configurar um ambiente de incertezas para os atores que com eles se relacionam ou que fazem parte do mesmo sistema, por exemplo, se forem intempestivas. Nas Relações Internacionais, são abundantes os esforços de análise e de proposição de meios para se estabilizar as expectativas que os atores possuem em relação as ações dos outros atores. Para sermos telegráficos, as clássicas discussões em torno da Teoria da Estabilidade Hegemônica e dos Regimes Internacionais buscaram lidar com os dilemas do prisioneiro e da segurança, duas imagens representativas da incerteza/desconfiança no sistema internacional. Supondo ser a autossuficiência uma meta praticamente impossível, ou, mais propriamente, indesejável, seja

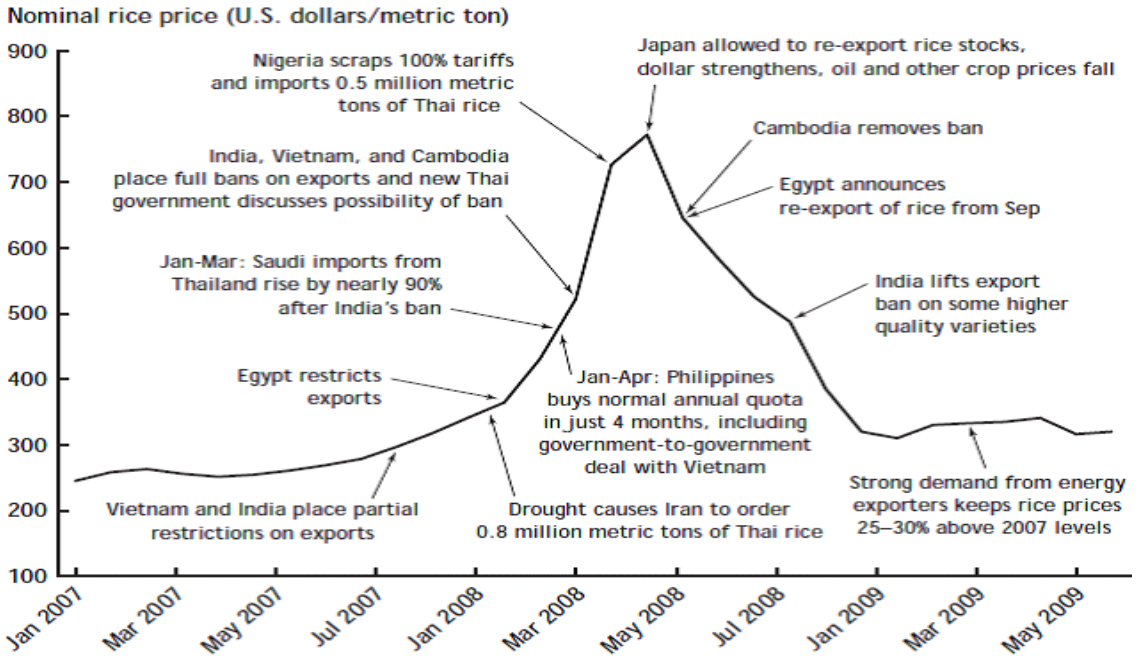
6 Esta questão foi utilizada para refletir sobre o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos em outra oportunidade (Lima, 2012), embora sem recorrer a Jervis (1978).

pelos limites técnicos, seja pelos custos de oportunidade, os padrões de estabilidade historicamente constituídos em um sistema internacional assimetricamente interdependente resultaram em estudos clássicos no campo das Relações Internacionais (Krasner, 1983; Axelrod e Keohane, 1985; Rosenau e Czempiel, 2000; Keohane e Nye, 2001; Gilpin, 2002).

No bojo dos eventos e dinâmicas que circundam a estrangeirização de terras, um conjunto marcante de fatos chamou a atenção: restrições a exportações de alimentos, por parte dos países produtores/exportadores, em meio à grave crise de abastecimento alimentar de 2007/2008 (Robertson e Pinstrup-Andersen, 2010; The Economist, 2011; Tran, 2012; Bruckner, 2015). Analistas apontam que foram várias as causas daquela crise: quebras de safra, preço do petróleo, especulação financeira, entre outras, além das restrições à exportação. Estas teriam sido, aliás, causa e efeito do desencontro das curvas de oferta e demanda (Headey e Fan, 2010). O gráfico 5 a seguir, que demonstra a variação do preço do arroz e eventos a ele correlacionados, ilustra o argumento. Para os nossos propósitos, o que ficou patente é que, em situações de crise alimentar, os governos utilizaram sua autoridade para impor bloqueios à saída de alimentos do território. É preciso destacar que, naquele contexto, produtores e exportadores privados poderiam ter lucros muito maiores, mas alguns Estados utilizaram sua autoridade sobre o território a contragosto dos interesses privados.

Um dos efeitos de longo-prazo do embargo às exportações parece ter sido a intensificação do processo aqui chamado de estrangeirização de terras. A carestia reforçou empiricamente os preceitos realistas de que, num cenário anárquico, caracterizado por soberanias independentes, a lógica dos interesses e necessidades nacionais prevalece sobre arranjos de cooperação internacional. No caso em tela, os países exportadores, temendo seu desabastecimento, restringiram a saída de commodities agroalimentares de seus territórios, impedindo um fluxo que, em condições de normalidade, obedeceria ao mecanismo de ordenação de mercado: o preço.

Gráfico 5: Restrições à exportação de arroz e preço do arroz



Fonte: Headey e Fan (2010).

Ao dizermos 'normalidade', nos referimos ao funcionamento da ordem econômica internacional vigente, da qual um dos preceitos mais importantes é o da abertura dos mercados. Preceito este que também é uma meta a ser avançada por diversos canais: GATT/OMC; Acordos Preferenciais de Comércio (APC); empréstimos condicionados, como no caso dos Ajustes Estruturais promovidos por Banco Mundial e FMI; pela difusão internacional de ideias; e pela sua adoção doméstica por elites e governos (Cruz, 2007).

Entretanto, por arquitetura dos Estados Unidos e dos países europeus, posteriormente apoiados pelo Japão, o regime multilateral de comércio excetuou historicamente a agricultura dos compromissos de abertura de acesso a mercado. Ao mesmo tempo, legitimou a utilização de subsídios agrícolas à produção e à exportação, dotando os interesses agrícolas daquelas regiões de uma competitividade artificial frente aos países mais pobres, embora alguns países intermediários, como Brasil e Argentina, tenham conseguido se tornar grandes exportadores

agrícolas também (Oliveira, 2011; McMichael, 2013). Esses dois elementos – mercado aberto e subsídios – devem ser mantidos em mente, pois mais adiante serão mencionados para argumentar a respeito das eventuais peculiaridades da estrangeirização contemporânea de terras.

Por ora, indagamos: diante da incerteza de se obter o abastecimento alimentar no mercado internacional em contextos de crise, qual a lição para os países dependentes da importação de commodities agrícolas? A de que, em casos de necessidade e urgência, o arranjo cooperativo do mercado e o seu mecanismo de coordenação podem expô-los à insegurança e à instabilidade numa questão muito sensível: a segurança agroalimentar (Baviera e Bello, 2009; Brown, 2011; Staatz, 2011).

Nos termos de Jervis (1978), a sensação de 'segurança subjetiva' – isto é, a *percepção* de que o meio internacional é ambiente estável em que se pode confiar, tornando menos necessárias medidas individuais de precaução e defesa – é abalada por fatos que, embora não denotem que todo o ambiente tenha se tornado hostil ou inseguro, impulsiona os atores e repensar sua conduta. Todos os Estados que dependem da importação agroalimentar se reconhecem na mesma situação, reforçando os temores de que confiar seu abastecimento às vias do mercado internacional pode ser mais inseguro do que exercer um maior controle sobre a fonte e o transporte dos suprimentos. É preciso salientar que, naquela conjuntura de crise, o poder monetário de compra dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento não foi capaz de persuadir países exportadores.

Mas, antes dos embargos às exportações, a alta dos preços já havia tornado o acesso aos alimentos muito mais difícil para os países mais pobres. Isso conduz a uma segunda indagação: o que pode acontecer com países do Sul sem poder de compra no mercado internacional? Uma saída para minimizar esse tipo de insegurança seria aumentar a capacidade produtiva nacional, tornando-se mais autônomo em relação aos fornecedores estrangeiros (De Schutter, 2011). A defesa do conceito de soberania alimentar está diretamente relacionada a isso (Maluf, 2007; Marques, 2010). Ele não implica em cortar completamente os laços comerciais, e sim em ter maior controle sobre a própria produção e o próprio fluxo de alimentos. Seria uma maneira de aumentar sua própria segurança sem com isso ameaçar a do outro, desde que as eventuais restrições nos fluxos de exportação fossem contrabalançadas pelo crescimento

da produção doméstica no conjunto dos países. É uma opção que não rechaça o mercado internacional, mas que advoga que é legítimo e desejável que os Estados utilizem suas ferramentas de políticas públicas e sua soberania sobre o território para assegurar seu abastecimento, mesmo que o custo econômico seja maior do que os preços que poderiam ser pagos pela importação. Em nossa visão, esse é um debate que interessa fundamentalmente aos países do Sul, pois os países do Norte, individualmente ou em bloco, com poucas exceções, possuem tecnologia e programas de incentivos que lhes garantem excesso de oferta doméstica de alimentos (Lima, 2012).

Outra alternativa, para desalento de analistas realistas mais ortodoxos, seria aumentar o fornecimento global de commodities agrícolas, diminuindo preços, e reforçando as instituições que garantem o comércio internacional aberto. A cooperação, neste caso, se fortaleceria em cima da expectativa dos ganhos mútuos e dos mecanismos de monitoramento do cumprimento dos acordos, constituindo um ambiente mais confiável (Jervis, 1978).

Essas não são questões novas e a história recente registra respostas a elas. A Política Agrícola Comum da União Europeia foi criada como forma de reconstrução econômica, mas tinha o efeito de impedir que os europeus atravessassem novamente as graves carestias experimentadas nos contextos das Guerras Mundiais. Ademais, o fim do colonialismo representava a exaustão da capacidade de utilizar meios militares para impor um padrão de comércio às regiões periféricas, de modo a garantir a alimentação da metrópole[7]. As potências metropolitanas perderiam seus domínios territoriais coloniais. O Japão é outro exemplo para se analisar esta estratégia. O país mantém um mercado de arroz fechado alegando fins culturais mas, simultaneamente, sua política de preservação cultural também consiste em uma estratégia de segurança alimentar (Friedmann e McMichael, 1989; Veiga, 2007).

Ainda com relação ao Japão, frustrados os planos de Tóquio de controlar imperialmente terras estrangeiras no seu entorno, o país passou a investir no desenvolvimento da agricultura no exterior. A história do agronegócio da soja no Brasil tem relação direta com isso. Nos anos 1970 os Estados Unidos viveram uma quebra de safra na soja e Washington embargou as exportações por períodos relativamente curtos. O Japão, que tem na soja um componente

[7] O sucesso da PAC, nesse sentido, foi tão grande que em meados dos anos 1950 a França já havia se tornado a segunda maior exportadora de trigo do mundo (Veiga, 2007).

alimentar básico, e que era dependente dos fornecedores norte-americanos, foi atingido. Como resposta, o Japão buscou diminuir sua dependência externa aumentando a variedade de fornecedores. O PRODECER – Programa de Desenvolvimento do Cerrado – é um resultado da estratégia japonesa de diversificação e ampliação de seus fornecedores pela via da cooperação técnica e do investimento[8] (Friedmann, 1993; Clements e Fernandes, 2013).

Se excetuarmos o aumento da oferta doméstica, da oferta internacional a ser escoada pelos mercados, e a dominação colonial direta, uma quarta via para amenizar as incertezas sobre o abastecimento nacional, a partir de fontes internacionais, é a de controlar a produção e o fluxo de exportação estrangeiros, por meio do controle do uso das terras. Isso não garante – é importante frisar – que o governo do Estado busque utilizar seus mecanismos de soberania para barrar fluxos, mas pelo menos diminui os intermediários entre o fornecedor e o consumidor.

Este seria um novo tipo mercantilismo da segurança alimentar, na acepção de McMichael (2013), que contradiria o discurso hegemônico das últimas décadas, segundo o qual um mercado internacional aberto e integrado seria a melhor maneira de promover a segurança alimentar (Maluf, 2007; Veiga, 2007; De Schutter, 2011). Pode-se dizer que esta crítica, juntamente com os movimentos em prol da soberania alimentar, coloca em jogo um aspecto relevante da ordem econômica internacional contemporânea. Mas, antes de prosseguirmos com o fenômeno da estrangeirização de terras, é importante, para nosso argumento, frisar as possíveis incertezas decorrentes do fornecimento estrangeiro de alimentos, especialmente para os países do Sul.

O FORNECIMENTO ESTRANGEIRO COMO MARCA DOS REGIMES AGROALIMENTARES

O modo como os países produzem e comercializam gêneros agroalimentares, incluindo a escolha do que se vai produzir, não ocorre em um vácuo de poder. Pelo contrário, está diretamente relacionado às dinâmicas de poder das Relações Internacionais, acompanhando as trajetórias dos sistemas interestatal e capitalista, conforme nos aponta a literatura sobre os

[8] Note-se que, no Brasil, "em 2010, 23% das terras compradas por estrangeiros eram de propriedade de japoneses" (Hage, Peixoto e Filho, 2012, p. 26).

'regimes alimentares' (Friedmann e McMichael, 1989; McMichael, 2009). As metamorfoses do regime o levaram, na atualidade, a ter mais um componente não alimentar (além do de fibras): os biocombustíveis. O que permanece inalterada é a interconexão internacional entre produtores, consumidores e fornecedores, cujo vetor principal está nas commodities do complexo grãos-carne e açúcares e, agora, também biocombustíveis.

Contrariamente ao senso comum, muitos países do Norte são grandes exportadores agrícolas, a ponto de solaparem a produção realizada em países periféricos. A partir de meados do século XX, a tecnificação da agricultura e sua incorporação pela lógica empresarial capitalista, aliada a dotações naturais bastante favoráveis em alguns casos, transformaram a maior parte dos países do Centro, individualmente ou em bloco, em superavitários do ponto de vista da produção de gêneros alimentares básicos. Isto é, o problema para seus administradores e políticos não era mais o risco de desabastecimento alimentar, e sim o excesso de oferta que, se não fosse levada para fora dos seus mercados, implodiria seus sistemas econômicos e, quiçá, políticos (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990; Veiga, 2007; Cochrane, 2003; Lima, 2012).

Como resultado, e retomando o que dissemos na seção anterior, as principais potências do sistema internacional moldaram uma ordem comercial na qual os mercados fossem abertos e os subsídios permitidos. Em decorrência disso, e de outros processos que não temos condições de abordar neste momento, como a mudança de hábitos alimentares, muitos dos países periféricos tornaram-se dependentes da importação de alimentos para suas dietas básicas (George, 1978; Clapp, 2012).

Isso significa que a interrupção no fornecimento estrangeiro de gêneros agroalimentares pode até significar perdas econômicas para os complexos agroindustriais capitaneados em sua maioria pelas corporações do Norte. Seus efeitos, porém, seriam mais drásticos para os Estados periféricos que são importadores líquidos de alimentos. Conforme os parâmetros de Keohane e Nye (2001), podemos dizer que ser dependente da importação de alimentos é algo que pode afetar a sensibilidade de alguns países do Norte, mas que pode mais duramente atingir a vulnerabilidade de países do Sul Global.

Uma das maneiras de conseguir a adesão dos países do Sul a esta ordem econômica, fazendo-os confiar o seu abastecimento às vias do mercado, foi por meio do desenvolvimento da ideia de 'segurança alimentar', que trazia embutido princípio de *food self-reliance* em

oposição ao de *food self-sufficiency*. Enquanto o último princípio denotava a capacidade de a economia dos Estados ser capaz de produzir quase todo o necessário para o seu abastecimento, o primeiro apregoava que seria mais eficiente desenvolver atividades econômicas capazes de gerar renda e, com ela, comprar os alimentos do fornecedor mais barato. Para isso, seria lógico que os mercados fossem abertos, já que as tarifas e quotas encareceriam o custo de vida das populações, especialmente as mais pobres, retirando de circulação o excedente monetário capaz de movimentar os setores industrial e de serviços (Maluf, 2007; Marques, 2010). No quadro analítico de Jervis (1978), a constituição da percepção de que não seria inseguro depender de fornecedores estrangeiros, por parte de muitos países, contribuiria para o funcionamento do arranjo cooperativo. Assim, com mercados abertos e competição internacional, a origem dos alimentos não seria tão relevante, isto é, sua relação com a terra onde foram produzidos deixava de ser uma questão de insegurança, pois estaria normalizado o suprimento estrangeiro de longa distância (Friedmann, 1992; Clapp, 2012).

O princípio de *food self-reliance* – os países devem ter renda para comprar comida, ao invés de cultivá-la – foi semeado no pós II Guerra e que ganhou força nos anos 1980, na ascensão da onda neoliberal, retirando o foco dos países da produção de alimentos da dieta básica (Maluf, 2007; Marques, 2010). É preciso frisar: dos países do Sul, pois os programas de estímulo à produção agrícola, assim como as barreiras à importação de muitos alimentos, continuam vigentes nos países desenvolvidos. Estes são, notadamente, motivos para o impasse da Rodada Doha da OMC.

Como fica evidente, o princípio de que comprar produtos agroalimentares é superior ao de produzi-los depende diretamente da confiança dos compradores em sempre encontrarem fornecedores dispostos a vender e vias desobstruídas para o comércio exterior. Depende também da expectativa de que os preços serão estáveis e mais baixos do que numa eventual produção nacional. Ambos elementos de confiança foram contrariados com a crise de 2007/08. É importante notar, neste contexto, que o sentido geral do regime da OMC é impedir que os Estados interrompam arbitrariamente as importações, e não as exportações. Passados alguns anos, o tema da restrição às exportações foi levado às negociações de Doha, por proposição da União Europeia e do Egito, mas as negociações não avançaram (ICTSD, 2011).

Em suma, à semelhança da breve crise dos anos 1970 que levou o Japão a investir na

produção de soja alhures, as instituições da ordem econômica internacional não foram capazes de dar uma resposta satisfatória aos graves embargos de 2007/08. Como concluiu John Staatz (1991, p. 18) ao fazer reflexão geral sobre os objetivos nacionais e regionais de autossuficiência de alguns atores:

> Why do so many countries ignore generally accepted theories of specialization and exchange based on comparative advantage and persist in pursuing agricultural self-sufficiency? The most likely explanation is not that policymakers are uniformly irrational but that they are rationally pursuing goals other than narrowly defined economic efficiency. Attacks by economists on self-sufficiency policies as economically 'irrational' are, in these cases, likely to carry little weight, as they do not address the real objective of the policies that policymakers may in fact be trying to obscure. Possible justifications for agricultural self-sufficiency policies include risk and stability considerations, protection of domestic agriculture, and pursuit of broader economic goals.

Por isso, ter capacidade de produzir esses bens dentro de suas próprias fronteiras pode reduzir a sensibilidade e a vulnerabilidade dos Estados no volátil campo da agropecuária, tanto em termos de produção, quanto de distribuição. É preciso lembrar que ambas as atividades estão sujeitas a condições climáticas e patológicas, entre outras que podem variar rapidamente, e que o setor privado e os governos podem não conseguir controlar ou mitigar, gerando elementos de incerteza. Existem também condições econômicas, sociais e políticas que, além de serem de difícil controle, podem ser elas mesmas provocadas pela ação dos governos e dos produtores privados[9].

Sendo assim, um elemento não pode ser desprezado quando se pensa na produção e na distribuição desses produtos essenciais: vontade. Em primeiro lugar porque em Estados capitalistas a produção dos produtos e serviços utilizados pela sociedade é majoritariamente confiada às empresas privadas. São elas que decidem se vão investir, contratar, produzir e vender. O Estado pode influenciar essas decisões por meio do ambiente institucional, pode criar parâmetros para todas aquelas decisões, pode até proibi-las em alguns casos; mas o Estado, em uma economia de mercado, não pode *mandar* que as empresas privadas invistam, contratem,

9 Estudos sobre a carestia concluem que a desnutrição crônica, as fomes e até as crises de inanição são resultantes de intempéries de toda sorte, mas sempre conjugadas à ação política (Sen, 2000; Vanhaute, 2011).

produzam e vendam[10]. Como a produção agrícola é levada a cabo por atores privados, a oferta de alimentos depende também das suas decisões.

Em segundo lugar, a obtenção daquilo que não é produzido nacionalmente deve ocorrer no exterior e, para isso, é preciso ter recursos. A compra é o meio mais utilizado, mas não se pode esquecer que há historicamente diversas formas, por exemplo, o colonialismo. Os Estados que não têm capacidade de produção interna, e nem de adquirir de alguma maneira no exterior aquilo que necessitam, ficam à mercê da ajuda estrangeira. Ter condições financeiras, entretanto, não significa poder sempre comprar o que se quer. É preciso que os outros queiram vender e que a venda não seja impedida por terceiros, ocorrências comuns nas relações internacionais, como evidenciam os tantos sítios, embargos e bloqueios econômicos ao longo da história[11]. Em 2008, em meio à grave crise de escassez de alimentos, Argentina, Cazaquistão, Rússia, Ucrânia colocaram barreiras às suas exportações de trigo; Camboja, China, Egito, Índia, Indonésia e Vietnã restringiram as suas vendas de arroz ao exterior. Essas proibições fermentaram significativamente algumas tendências que levaram à enorme alta de preços de alimentos – e de terras – daquele período (McMichael, 2009; Headey e Fan, 2010).

O que se observa, então, é que a busca por controlar terras estrangeiras pode ter, em muitos casos, objetivos de abastecimento nacional (McMichael, 2013). Estados e empresas deixam de confiar no mercado internacional aberto e no mecanismo de preço. Isso significa questionar as instituições e regimes internacionais que regem o comércio internacional. A sensação de 'segurança subjetiva', de que o ambiente internacional não comporta ameaças, é iminuída (Jervis, 1978). A menor confiança, no entanto, não equivale a rechaçar

10 Daí um dos motivos para a existência de empresas estatais, pois elas produzem e prestam serviços que o governo considera não serem fornecidos adequadamente pelas empresas privadas. Obviamente, a execução dessas tarefas por atores estatais não garante que elas sejam adequadas.

11 A França é a maior produtora de açúcar de beterraba da União Europeia e tal produção teve início após interrupção do fornecimento vindo do exterior, conforme reportagem de *Globo Rural*: "A história da beterraba na França é também a história de guerras, de política e de um imperador. O cultivo de beterraba em larga escala começou a decolar no início do século XIX, quando uma guerra marítima entre França e Inglaterra travou a importação de açúcar-de-cana, que vinha sobretudo das ilhas do Caribe, na América Central. O estímulo à produção partiu de Napoleão, imperador dos franceses. Ele financiou a construção de usinas, o plantio de lavouras e até centros de pesquisa dedicados ao produto. Ao longo do século XIX, a nova cadeia econômica se firmaria nos campos da França e em vários outros países do continente" (Globo Rural. "No Norte da França, beterraba branca é matéria-prima de açúcar e etanol". *G1 Economia*. 04/03/2012. Disponível em http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2012/03/acucar-da-beterraba-envolve-26-mil-familias-de-agricultores-na-franca.html, acesso em 20/03/2012).

completamente aqueles meios de transação e aquelas instituições, mas parece estar mais relacionada à constituição de alternativas. Neste caso, as alternativas buscadas por muitos atores passam por comandar decisões de produção e de comercialização, decisões essas inseridas no controle da terra de grandes fazendas estrangeiras.

Podemos remeter à reflexão de quase 40 anos atrás de Jervis (1978), ecoando, na verdade, um debate de séculos que ainda enfrentamos:

> In order to protect their possessions, states often seek to control resources and land outside their own territory. Countries that are not self-sufficient must try to assure that the necessary supplies will continue to flow in wartime. This was part of the explanation for Japan's drive into China and Southeast Asia before World War II. If there were an international authority that could guarantee access, this motive for control would disappear. But since there is not, even a state that would prefer the status quo to increasing its area of control may pursue the latter policy" (1978, p. 168)

No bojo deste debate, tarefas que cabem à Economia Política Internacional, além de analisar os motivos que movem Estados e corporações a irem ao exterior, é examinar criticamente as razões e condições que fazem os Estados, empresas e populações aceitarem ou se oporem ao investimento estrangeiro deste tipo. É também avaliar as resistências que surgem a estas investidas, em que casos, e por quem são consideradas ofensivas. Enfim, é refletir sobre relações internacionais de poder, a forma como elas moldam os sistemas produtivos e afetam a vida das comunidades. Neste artigo, apenas pinçaremos um ponto neste tema, focando-nos países do Sul que são parte ativa na aquisição de terras.

HÁ ALGO DE PECULIAR NO FENÔMENO COMTEMPORÂNEO DA ESTRANGEIRIZAÇÃO?

Num cenário pós-colonial, a estrangeirização não ocorre mormente pela imposição crua de um poder político e/ou lastreado no poder militar sobre populações mais fracas, embora jogos internacionais de poder militar e o uso da violência doméstica, por meio da polícia, por exemplo, também possam ser observados e não devam ser desprezados (Grajales, 2011; Moyo, Yeros e Jha, 2012). Nas últimas décadas, a alternância do controle da terra tem ocorrido por vias institucionalizadas do mercado, como a compra, o arrendamento, a contratação dos meios de produção, e/ou por meio de acordos de cooperação intergovernamentais. Isso não atribui,

obviamente, idoneidade automática a essas operações, pois são frequentes os relatos de corrupção associados às transações.

Controlar largas faixas de terra no exterior, comandando assim decisões de produção e comercialização, parece ser opção para países com alto poder aquisitivo e que são (ou preveem ser mais) dependentes da importação de alimentos, como Arábia Saudita, China e Coreia do Sul (Martin e Palat, 2014; Mora, 2016). Ou seja, uma das vias para assegurar o abastecimento de bens alimentares básicos seria o controle da cadeia produtiva destes bens. Estes países podem agir em associação com interesses corporativos que, digamos, buscam garantir um suprimento estável de insumos agroalimentares. O controle dar-se-ia, por exemplo, através de projetos de cooperação técnica nos quais os investimentos tomam uma forma diferenciada, a saber: os montantes destinados à capacitação e construção de infraestrutura com países cujo espaço disponível para cultivo seja vasto e, consequentemente, de menor custo de aquisição e/ou arrendamento. Outra via seria a aquisição e/ou arrendamento direto, intermediados pela diplomacia. Neste caso, investidores estrangeiros, associados a poderes locais e apoiados por aparatos regulatórios estatais (abertos ou) permissivos, adquirem o espaço produtivo passando a controlar a cadeia produtiva. É neste ponto que dinâmicas peculiares parecem se apresentar (Clements e Fernandes, 2013; Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Vidal, 2013).

Em primeiro lugar, sabe-se que o fenômeno da aquisição estrangeira de largas faixas de terras para fins produtivos e comerciais é fenômeno antigo, para ficarmos apenas nos últimos 500 anos. Porém, na atual quadra histórica, há um elemento novo no jogo de poder internacional, que é a participação de países emergentes, semiperiféricos, em desenvolvimento, enfim, países do Sul. De fato, buscam novas terras países tão diversos quanto a Coreia do Sul, Japão, Arábia Saudita, Noruega, Estados Unidos, Índia, China, Argentina e Brasil. Mas, o fato de potências do Sul irem ao exterior para controlar terras parece ser peculiar do ponto de vista histórico.

O que moveria as potências do Sul? Atendo-nos à formulação de Jervis (1978), para efeito de argumentação, poderíamos dizer que o comportamento dessas potências decorreria da obtenção de capacidade de ação, poder. Ou seja, partindo do pressuposto de que o ambiente internacional se tornou incerto quanto ao fornecimento de suprimentos, as potências do Sul agiriam de forma mais ofensiva, buscando controlar posições estrangeiras porque possuem

recursos de poder que as fazem acreditar que terão sucesso nessa empreitada. Seu comportamento se assemelha ao das grandes potências porque, como estas, possuem os meios de ação que as tornariam menos vulneráveis em um ambiente internacional incerto[12]. Por outro lado, se a capacidade de resistência dos Estados que têm suas terras estrangeirizadas fosse maior (supondo que quisessem resistir), isto é, se seu poder de defesa contra investidas externas fosse mais forte, talvez as potências do Sul (e as do Norte) fossem levadas a buscar soluções menos invasivas e mais cooperativas, seja do ponto de vista da ordem comercial internacional vigente, seja na busca por uma reforma[13].

No esquema de Jervis (1978), quando a defesa é forte o suficiente para demover o possível atacante, ou seja, quando o poder está equilibrado, soluções negociadas tornam-se mais lógicas. Como fortalecer a defesa dentro do tema em tela? Parte da literatura discute que isso corresponderia a fortalecer a pequena agricultura e a pequena propriedade, expandir o direito das mulheres à terra, robustecer as terras comunais e formar governos mais nacionalistas e autônomos, sem desprezar a modernização da agricultura (Moyo, Yeros e Jha, 2012; Sauer, 2012). Outros argumentam que é possível melhorar os mecanismos de monitoramento e estabelecer limites mais rígidos à aquisição estrangeira de terras, por motivos de proteção à soberania nacional, sem com isso alijar o papel que o capital estrangeiro possa desempenhar no desenvolvimento agrícola (Hage, Peixoto e Filho, 2012). Outros discutem a possibilidade de regimes de governança internacional contribuir para a defesa dos países mais fracos, disciplinando o comportamento das corporações (Margulis e Porter, 2013).

Uma segunda dinâmica diferenciada no fenômeno em tela é que o *Grabbing*, ou a estrangeirização, também acontece na direção Sul-Norte. As aquisições ocorrem majoritariamente na América Latina e na África, embora também se observe no Oriente Médio, em países da ex-União Soviética, assim como na Europa e na Austrália (Margulis, Mckeon e Borras Jr, 2013; Vidal, 2013). Este seria um sinal de elevação de poder das potências do Sul, a

[12] A compreensão teórica do papel das potências médias / semiperiféricas é um debate aberto. Moyo, Yeros e Jha (2012) argumentam que o comportamento das potências semiperiféricas não é mera emulação das potências centrais. Apesar de haver ações semelhantes, trazem dissonâncias profundas e as incoerências seriam reflexos de uma certa esquizofrenia do comportamento subimperialista.

13É preciso deixar claro ao leitor que nos referimos às potências médias sem desconhecer o fato de que são os países desenvolvidos e as grandes potências, como Estados Unidos, Europa e Japão, além das grandes corporações, possuem protagonismo no fenômeno global do *Land Grabbing*.

saber, ser capaz de controlar amplas áreas e fazendas nos países do Norte? Aparentemente sim, pois o custo econômico de aquisição das terras e de produção nas regiões desenvolvidas é maior do que nas regiões mais periféricas. Se o investimento é mais alto, a compensação pode vir da estabilidade institucional que os países do Centro oferecem, por exemplo, quanto à proteção propriedade, mas também é preciso considerar que a produção nestes países é mais tecnologicamente avançada.

A indústria saudita de alimentos, Almarai, e sua subsidiária, Fondomont Califórnia, compraram duas grandes fazendas no Arizona e na Califórnia (EUA), em transações que chegaram a 80 milhões de dólares. As empresas produzirão feno de alfafa naquelas fazendas e exportarão a ração diretamente à Arábia Saudita, para alimentar seu gado leiteiro. Grupos de interesse e cidadãos estadunidenses estão descontentes com os investimentos, especialmente porque a produção de alfafa consome muita água e as propriedades estão em regiões desérticas, onde há inclusive racionamento urbano. As fazendas, entretanto, retiram a água do lençol freático. Espera-se que, com menos alfafa (e água) alimentando o gado leiteiro estadunidense, o preço dos laticínios naquelas regiões dos EUA irá aumentar (Daniels, 2016). Este é só um exemplo dos muitos que podem ser vistos com frequência nos jornais, demonstrando que há também contestação e resistência dentro dos países do Norte.

Em terceiro lugar, alguns países do Sul aparecem simultaneamente como *grabbers* e *grabbed*, isto é, têm suas terras adquiridas por interesses estrangeiros, de países centrais e não-centrais, ao mesmo tempo em que participam do movimento de aquisição e, consequentemente, controle parcial das terras no exterior. A China seria exceção, pois sua legislação impede a venda de terras, mas o mesmo não ocorre no Brasil[14]. O Brasil e seus empresários estão nos rankings mais altos da estrangeirização, nas duas pontas do fenômeno (Ver figura 1). Segundo o observatório internacional *Land Matrix*, o Brasil seria o 9º maior investidor em terras estrangeiras do mundo e o 6º país a receber mais investimentos

[14] Essa dinâmica, como outras possivelmente notadas pelos leitores, nos traz um elemento crítico ao esquema analítico de Jervis (1978), pois nos lembra que os Estados não são atores unitários racionais jogando jogos nas Relações Internacionais. Sabemos que o autor utiliza a teoria dos jogos como recurso analítico para pensar a cooperação, o qual adotamos para tecer nosso argumento nesse artigo, mas os fatos demonstram a heterogeneidade de atores, interesses e capacidades de ação que podem se apresentar nos diversos países.

estrangeiros.

O caso brasileiro contribui para a reflexão, mesmo se enquadrado parcialmente no argumento que estamos tecendo. Afinal, o Brasil não é um país que possui dificuldades de abastecimento agroalimentar num futuro previsível. Isso o difere da maioria dos outros países do Sul que participam do movimento de estrangeirização de terras. Sendo o Brasil um país de passado colonial, que debate há décadas a reforma agrária e que recentemente aprovou leis limitando a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, como entender o posicionamento brasileiro no exterior?

No caso brasileiro, supomos, a dinâmica de controlador pode estar relacionada à capacidade de investimento adquirida pelo agronegócio nacional que, agindo de modo associado com a política externa brasileira e sua cooperação técnica, consegue internacionalizar um 'modelo brasileiro' de desenvolvimento agrícola para países do Sul, como Moçambique (Clements e Fernandes, 2013; Mirely, 2015). Moçambique se torna, então, ponto de exportação da produção de soja de interesses brasileiros. Produzindo e exportando a partir da plataforma moçambicana, o agronegócio brasileiro economiza custos de produção e frete para a China, e o Brasil amplia sua presença na África. Em princípio, a atuação do Brasil e de seu agronegócio, como controladores, também não parece decorrer da desconfiança do funcionamento dos mercados internacionais, mas sim do aproveitamento de oportunidades econômicas e políticas (Almeida, 2016; Muñoz e Carvalho, 2016).

Porém, a despeito da capacidade de projetar investimentos no exterior – algo que não é tão recente, como atesta a presença dos 'brasiguaios' produzindo e exportando a partir do território do Paraguai – com apoio da Política Externa, o território brasileiro recebe o aporte, ou o assédio, de investidores estrangeiros privados e estatais. Tal fenômeno tem motivado debates frequentes na academia e no setor privado, chegando também ao Legislativo nacional. Destaca-se, neste conjunto, uma importante discussão que vem sendo travada no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU) nos últimos 25 anos, em processo que não temos condições de pormenorizar aqui (Sauer e Leite, 2012; Hage, Peixoto e Filho, 2012). Basicamente, a AGU emitiu parecer, nos anos 1990, interpretando que a Constituição Federal de 1988 não colocava

determinadas distinções entre empresas brasileiras e estrangeiras, de modo que as últimas não deveriam receber tratamento diferenciado na aquisição de terras. Esse entendimento foi totalmente revertido por novo Parecer emitido pela AGU em 2010, esclarecendo as diferenças entre os direitos de propriedade de brasileiros e estrangeiros.

Retomando o esquema analítico de Jervis (1978), poderíamos dizer que o poder brasileiro de defesa contra a estrangeirização de terras se enfraqueceu nos anos 1990 e que se fortaleceu a partir de 2010, pelo menos minimamente do ponto de vista institucional. É claro que os fatores que motivam e viabilizam as transações de terras e o investimento estrangeiro na produção agrícola são muito variados. Por isso, não se deve esperar que as mudanças institucionais, isoladamente, afetem todo um fluxo de investimentos e acordos políticos internacionais. O fortalecimento econômico, social e político dos grupos interessados em resistir a esse movimento também deve ser levado em conta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi apontar uma entrada para o importante tema da estrangeirização de terras (*Land Grabbing, Land Rush, Acarapamiento*) que atualmente marca o sistema internacional. Os vetores que levam à corrida pela terra são muitos. Do ponto de vista teórico, as possibilidades de explicação também são amplas, e Economia Política Internacional pode dar sua contribuição.

É preciso deixar claro que não se trata de rechaçar, por princípio, o papel que o investimento estrangeiro pode desempenhar na produção agrícola e na promoção do abastecimento agroalimentar nacional e estrangeiro. O que buscamos é chamar a atenção para um fenômeno que, entendemos, comporta traços importantes da economia política internacional contemporânea, especialmente para os países do Sul. Neste esforço inicial, restringimo-nos substantivamente ao tema do abastecimento agroalimentar e, como eixo teórico, recorremos à dicotomia da confiança/desconfiança, a partir do dilema de segurança, sobre o qual lançaremos nossas considerações finais.

Jervis (1978, p. 169) cita o famigerado adágio: "*many of the means by which a state tries to increase its security decrease the security of others*". Transportando a reflexão para nosso

tema específico, podemos indagar: a busca por controlar terras estrangeiras, visando o próprio abastecimento agroalimentar, acaba por gerar insegurança agroalimentar em outros países? Caso positivo, como responderão os outros países? Buscando fortalecer as instituições internacionais que garantem mercados abertos, ou buscando eles mesmos controlar suas fontes de suprimentos básicos?

Sigamos refletindo a partir de Jervis (1978, p. 170): "*Given this gloomy picture, the obvious question is, why are we not all dead? Or, put it less starkly, what kinds of variables ameliorate the impact of anarchy and the security dilemma?*". No tema da estrangeirização de terras, podemos inquirir: existem mecanismos que podem inibir os efeitos nocivos da anarquia e da incerteza concernentes ao fornecimento estrangeiro? Ou observaremos novamente a partilha da África e de outras regiões? Avançando na conjecturação, a expectativa deve ser pela criação ou fortalecimento de instituições internacionais que preservem os Estados – ou talvez mais corretamente, as populações – mais frágeis da intromissão estrangeira ou, com o crescimento do poder das potências do Sul devemos esperar que eles partam para estratégias individuais de redução de suas vulnerabilidades?

Jervis (1978), reverberando Rousseau, especula acerca do famoso jogo da 'caça ao cervo': irão os indivíduos cooperar para caçar um cervo ou agir isoladamente para apanhar um coelho? A interrogação, como colocada, propõe reflexão em torno da ação dos indivíduos e do grupo. Mas com a conivência da descontextualização, o estudo sobre a estrangeirização de terras convida a pensar também sobre o cervo e o coelho. O objeto da caçada, seja ela individual ou cooperativa, também tem que ser parte ativa e prezada na equação. É possível um arranjo agroalimentar internacional em que todos sobrevivam? Ou na floresta anárquica das Relações Internacionais mais cedo ou mais tarde alguém vira caça?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Elga Lessa de. 2016. "Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana". *Caderno CRH*, 29(76): 53-68.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. 1985. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics*, 38(1): 226-254.

BAVIERA, Mara; BELLO, Walden. 2009. "Food Wars". *Monthly Review*, 61(3): 17-31.

BORRAS, Saturnino M; HALL, Ruth; SCOONES, Ian; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy. 2011. "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction". *The Journal of Peasant Studies*, 38 (2): 209-216.

BROWN, Lester R. 2011. *The new geopolitics of food.* In: http://foreignpolicy.com/2011/04/25/the-new-geopolitics-of-food/ (acessado em 20 de agosto de 2011).

BRUKCNER, Till. 2015. *The Myth of the African Land Grab*. In: http://foreignpolicy.com/2015/10/20/the-myth-of-the-african-land-grab/ (acessado em 26 de novembro de 2015).

CLAPP, Jennifer. 2012. *Hunger in the balance: The new politicis of international food aid*. 1ª ed. Ithaca, Cornell University Press.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. 2013. "Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique". *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 2 (1): 41-69.

COCHRANE, Willard W. 2003. *The curse of American agricultural abundance: a sustainable solution*. Lincoln e Londres, University of Nebraska Press.

CONSTANTINO, Agostina. 2014. "Land grabbing in Latin America: another natural resource curse?" *Agrarian South: Journal of Political Economy,* 3(1): 13-43.

CRUZ, Sebastião Velasco e. 2007. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. 1ª ed. São Paulo, Editora UNESP.

DANIELS, Jeff. 2016. *Saudi Arabia buying up farmland in US Southwest*. In: http://www.cnbc.com/2016/01/15/saudi-arabia-buying-up-farmland-in-us-southwest.html (acessado em 10 de março de 2016).

DE SCHUTTER, Olivier. 2010. *Responsibly destroying the world's peasantry*. In: http://www.farmlandgrab.org/13528 (acessado em 05 de março de 2016).

DE SCHUTTER, Olivier. 2011. "How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland". *The Journal of Peasant Studies*, 38(2): 249-279.

FAIRHEAD, James, LEACH, Melissa, SCOONES, Ian. 2012. "Green Grabbing: a new appropriation of nature?". *The Journal of Peasant Studies*, 39(2): 237-261.

FRIEDMANN, Harriet e McMICHAEL, Philip. 1989. "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, 29(2): 93-117.

FRIEDMANN, Harriet. 1992. "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food". *Third World Quarterly*, 13(2): 1992.

FRIEDMANN, Harriet. 1993. "The political economy of food: a global crisis". *New Left Review*, 197: 29-57.

GEORGE, Susan. 1978. *O Mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

GILPIN, Robert. 2002. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, Editora UnB.

GOODMAN, David, SORJ, Bernardo e WILKINSON, John. 1990. *Da lavoura às biotecnologias. Agricultura e indústria no Sistema Internacional*. Tradução de Carlos Eduardo Baesse de Souza e Carlos Schlottfeldt. Rio de Janeiro, Campus.

GRAJALES, Jacobo. 2011. "The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia", *The Journal of Peasant Studies*, 38(4): 771-792.

HAGE, Fábio Augusto Santanta, PEIXOTO, Marcus e FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. 2012. "Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Uma avaliação jurídica e econômica". *Texto para Discussão*, nº 1795. Rio de Janeiro: Ipea.

HEADEY, Derek e FAN, Shenggen. 2010. "Reflections on the global food crisis: how did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?" *IFPRI research monograph*, nº 165. *International Food Policy Research Institute*: Washington, D.C. In: file:///C:/Users/TharesSantos/Documents/Erbenia%20Louren%C3%A7o/Pesquisa/INEU/IFPRI.pdf (acessado em 10 de fevereiro de 2012)

ICTSD. 2011. "Agricultural Export Restrictions Spark Controversy at the WTO". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 15(12).

JERVIS, Robert. 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma" *World Politics*, 30(2): 167-214.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph. 2001. *Power and Interdependence*. Nova York, Longmam.

KRASNER, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.

LIMA, Thiago. 2012. "Agricultural protectionism in developed countries as a state interest". *Brazilian Journal of International Relations*. 1(2): 255-278.

MALUF, Renato S. Jamil. 2007. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes.

MARGULIS, Matias E. e PORTER, Tony. 2013. "Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas and Complexity in Transnational Governance," *Globalizations,* 10(1): 65-86.

MARGULIS, Matias, McKEON, Nora e BORRAS JR. Saturnino M. 2013. "Land grabbing and global governance: critical perspectives". *Globalizations*. 10(1).

MARQUES, Pedro Paulo Moruzzi. 2010. "Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes". *Segurança alimentar e nutricional*. 17(2): 78-87.

MARTIN, William G. e PALAT, Ravi Arvind. 2014. "Asian land acquisitions in Africa: beyond the 'New Bandung' or a 'new colonialism". *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 3(1): 125-150.

McMICHAEL, Phillip. 2009. "A food regime genealogy", *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 139–170.

McMICHAEL, Phillip. 2013. "Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations". *Globalizations*, 10(1): 47-64.

MIRELY, Andressa. 2015. *O Brasil como Semiperiferia: análise do setor agrícola sob a perspectiva dos Sistemas-Mundo*. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba.

MORA, Sol. 2016. "China: cooperación Sur-Sur y land grabbing. Um análisis desde las resistencias sociales al proyecto Xai-Xai en Mozambique". *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, 35(7): 95-113.

MOYO, Sam; YEROS, Paris e JHA, Praveen. 2012. "Imperialism and primitive accumulation: notes on the new scramble for Africa". *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 1(2): 181-203.

MUÑOZ, Enara Echart e CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. 2016. "A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?". *Caderno CRH* , 29(76): 33-52.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. 2011. "A regulação do comércio internacional agrícola: histórico e perspectivas". *Texto para Discussão*, nº 1651. IPEA: Brasília.

PELUSO, Nancy Lee e LUND, Christian. 2011. "New frontiers of land control: Introduction", The Journal of Peasant Studies, 38(4): 667-681.

ROBERTSON, Beth; PINSTRUP-ANDERSEN, Per. 2010. "Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?" *Food Security*, *2*(3): 271-283.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. 2000. *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Edunb, e São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

SASSEN, Saskia. 2013. "Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory". *Globalizations*, 10(1): 25-46.

SAUER, Sérgio. 2012. "Land and Territory: Meanings of Land between Modernity and Tradition" *Agrarian South: Journal of Political Economy*. 1(1): 85-107.

SAUER, Sérgio, e LEITE, Sergio Pereira. 2012. "Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(3):503-524.

SCOONES, Ian; HALL, Ruth; BORRAS, Saturnino; WHITE, Ben; WOLFORD, Wendy. "The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush". *The Journal of Peasant Studies*. 4(3): 469-483.

SEN, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras.

STAATZ, John M. 1991. "Conceptual issues in analyzing the economics of agricultural and food self-sufficiency". In Ruppel, Fred J. e Kellogg, Earl D. *National and regional self-sufficiency goals*. *Implications for international agriculture*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 13-25.

THE ECONOMIST. 2011. *The surge in land delas: When others are grabbing their land*. In: http://www.economist.com/node/18648855 (acessado em 26 de novembro de 2015).

TRAN, Mark. 2012. *Land deals in Africa have led to a wild west – bring on the sheriff, says FAO.* In: http://www.theguardian.com/global-development/2012/oct/29/land-deals-africa-wild-west-fao (acessado em 26 de novembro de 2015).

VANHAUTE, Eric. 2011. "From famine to food crisis: what history can teach us about local and global subsistence crises". *Journal of Peasant Studies*, 38(1): 47 – 65.

VEIGA, José Eli da. 2007. *O desenvolvimento agrícola*: *Uma visão histórica.* São Paulo, Edusp.

VIDAL, John. 2013. *Land 'grabs' expand to Europe as big business blocks entry to farming*. In: http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/17/land-grabs-europe-big-business-farming (acessado em 26 de novembro de 2015).

WARNER, Jeroen; SEBASTIAN, Antoniette; EMPINOTTI, Vanessa. 2013. “Claiming back the land: the geopolitics of Egyptian and South African land and water grabs”. *Ambiente e Sociedade,* 16 (2): 1-24.

WHITE, Ben et al. 2012. “The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals”. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4): 619-647.

ZACHER, Mark W. 2000. “Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional”. *Governança sem governo: Ordem e transformação na política mundial*. Brasília, Edunb e São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 83-142.

Recebido em 10 de março de 2016.

Aprovado em 05 de setembro de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

KAREN FERNANDEZ COSTA
Doutora em Ciência Política pela Unicamp
Professora Adjunta da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

HENRIQUE MENEZES
Doutor em Ciência Política pela Unicamp
Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

MARCELA FRANZONI
Bacharel em Relações Internacionais pela UNIFESP e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

RESUMO: A área de Economia Política Internacional emergiu como um importante campo de estudos no início dos anos 1970 e trouxe uma importante agenda de pesquisa para as Relações Internacional. Contudo, faltam estudos na área de Economia Política Internacional voltados para compreensão do papel das rupturas tecnológicas e, especialmente, da Inovação nas relações de produção e comércio, nas estratégias de desenvolvimento, na formação e perpetuação do poder das nações ou na compreensão do "lugar" que o país ocupa na Divisão Internacional do Trabalho. O ponto de partida desta reflexão são as estratégias de desenvolvimento que permitiram o *catching up* de países em desenvolvimento e o papel-chave que a Inovação desempenhou em cada uma delas. Analisam-se as estratégias de desenvolvimento dos Estados Unidos, Coreia do Sul, Brasil e México e o papel que a Inovação desempenhou em cada um desses casos evidenciando a importância do ambiente internacional nesses processos. Argumenta-se que depois das reformas liberalizantes dos anos 1980 e 1990, o *policy space* para essas políticas está significativamente mais reduzido, sendo a capacidade de atuação do Estado restringida por dispositivos legais internacionais. Por fim, defende-se que os estudos de Inovação são estratégicos para a área de Economia Política Internacional e devem ser incorporados à agenda de pesquisa do campo.

PALAVRAS-CHAVE: Política de Inovação; desenvolvimento econômico; Economia Política Internacional.

INNOVATION AND DEVELOPMENT: THE IMPORTANCE OF INTERNATIONAL RELATIONS

ABSTRACT: The area of International Political Economy emerged as an important field of study in the early 1970s and brought an important research agenda for International Relations. However, there are few studies in the area of International Political Economy focused on understanding the role of technological breakthrough and especially Innovation in the relations of production and trade, development strategies, training and perpetuation of the nations' power or in understanding the "place" of a country in the International Division of Labor. The starting point of this reflection is the development strategies that have allowed the catching up of the developing countries and the key role that innovation has played in each of them. The article brings the analyzes of the United States, South Korea, Brazil and Mexico development strategies and the role that innovation has played in each of these cases highlighting the importance of the international environment in these processes. It is argued that after the liberalizing reforms of the 1980s and 1990s, the policy space is significantly reduced, and the State's ability to act is restricted by international legal provisions. Finally, it is defended that innovation studies are strategical for the area of International Political Economy and should be incorporated into its research agenda.

KEYWORDS: Innovation Policy; economic development; International Political Economy.

INTRODUÇÃO

A área de Economia Política Internacional emergiu como um importante campo de estudos no início dos anos 1970 e trouxe uma relevante contribuição metodológica e uma importante agenda de pesquisa para as Relações Internacionais. Tal como relata Ravenhill (2008), o contexto era de ampliação da interdependência entre os países com a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos vivenciavam forte abalo econômico caracterizado por déficits fiscais e crise na balança de pagamentos. Vale destacar que os países de industrialização tardia na Ásia e América Latina apresentavam resultados surpreendentes (mais na Ásia do que na América Latina) que, de certo modo, contribuíam para a ameaça a supremacia econômica e tecnológica dos Estados Unidos. Afinal, a fragmentação da produção protagonizada pelas empresas multinacionais estadunidenses implicou, em alguns casos, transferência de novas tecnologias fazendo erodir paulatinamente esta importante fonte de superioridade dos Estados Unidos. A estratégia da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de ampliar os preços do petróleo (os choques de 1973 e 1979) agravou ainda mais a crise econômica. Ainda, politicamente, o que se via nesse momento era uma profunda crise das instituições econômicas criadas no pós-guerra sob a hegemonia dos Estados Unidos.

Este contexto impôs desafios explicativos e epistemológicos à Teoria das Relações Internacionais, ensejou novos debates e importantes reformulações teóricas no âmbito das perspectivas Liberal e Realista, que rivalizavam a hegemonia da área, assim como fortaleceu perspectivas não inseridas naquilo que era considerado o *mainstream* da área. Com o intuito de explicar tais mudanças, a Teoria da Interdependência Complexa, formulada Keohane e Nye (1971), destacava a importância de outros atores, além do Estado, nos Sistema Internacional, especialmente, das empresas transnacionais e instituições internacionais. Do mesmo modo, ressaltavam a relevância dos temas econômicos neste novo cenário. No primeiro momento, os teóricos da perspectiva realista, principalmente Kenneth Waltz (2002), se mostram resistentes às assertivas da teoria da interdependência, bem como de seu principal desdobramento, o

Institucionalismo Neoliberal, porém paulatinamente incorporam à sua agenda de pesquisa os temas econômicos, as instituições internacionais e as discussões sobre regimes internacionais. Ainda que a chave explicativa fosse distinta, os teóricos identificados com o realismo notaram a impossibilidade de ignorar tais questões se se pretendesse explicar os principais processos em curso no sistema internacional.

De modo paralelo à discussão inter-paradigmática no âmbito das Teorias das Relações Internacionais, desenvolvia-se na América Latina a Teoria Estruturalista, tendo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) como matriz, e a Teoria da Dependência. Para além dos aspectos que as diferenciam, ambas têm como ponto de partida analítico as interações econômicas entre os países do Centro e da Periferia, bem como as indagações sobre a possibilidade de desenvolvimento dos países periféricos. Também dialogando com esses temas e de forma paralela ao debate travado entre Realistas e Liberais, uma abordagem crítica, de matriz gramsciana, buscava compreender os efeitos produzidos pela integração econômica global sobre o comportamento dos Estados e a construção de instituições internacionais para regular os processos de internacionalização produtiva sob bases hegemônicas (COX, 1982; MURPHY, 1994).

Portanto, o campo da Economia Política Internacional envolve diversas perspectivas teóricas e um amplo leque de temas. Seja sob o enfoque liberal, seja sob a perspectiva realista ou mesmo sob as lentes do estruturalismo e do marxismo, os pesquisadores do campo da Economia Política Internacional consideram os fatores econômicos como variável-chave na compreensão de processos políticos sem que isso implique despolitizar os processos econômicos e buscam apreender a interação entre Estado e Mercado, Economia e Política (RAVENHILL, 2008).

Para além da discussão teórica presente nesta área de estudos e das pesquisas que tratam especialmente de questões relacionadas ao Regime Multilateral de Comércio, ao Sistema Monetário Internacional, ao Investimento Externo Direto, à reorganização da produção, à cooperação internacional, às relações entre Centro e Periferia, faltam estudos na área de Economia Política Internacional voltados para compreensão do papel das rupturas tecnológicas e, especialmente, da Inovação nas relações de produção e comércio, nas estratégias de desenvolvimento, na formação e perpetuação do poder das nações ou na

compreensão do "lugar" que o país ocupa na Divisão Internacional do Trabalho.

Neste artigo, defendemos que os estudos da Economia da Inovação são estratégicos para a área de Relações Internacionais e devem ser incorporados à agenda de pesquisa do campo. Desta forma, discute-se a importância dessas pesquisas para a área de Economia Política Internacional e, por conseguinte, de Relações Internacionais. O ponto de partida desta reflexão são as estratégias de desenvolvimento que permitiram o *catching up* de países atrasados e o papel-chave que a Inovação desempenhou em cada uma delas. Partindo desse ponto, discute-se a relação entre as estratégias de desenvolvimento dos países e o ambiente internacional, considerando sua dimensão material, em termos de comércio, padrões tecnológicos, investimentos etc, e institucional. Essa segunda dimensão tem se tornado ainda mais premente, pois, tem-se aberto uma importante discussão, conforme assinalam Gallagher (2005), Akyuz (2009) e outros, sobre o processo de paulatina, mas significativa, diminuição do *policy space*[1] para se implementar políticas fundamentais em processos de *catching up.* Essa limitação da discricionariedade dos países na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento e mudança tecnológica, resultado de algumas reformas liberais e da adesão à compromissos e normas internacionais, incide ainda mais fortemente sobre países não desenvolvidos, que já sofrem de restrições orçamentárias e limitações técnicas e burocráticas. Ainda mais interessante é refletir sobre a relação entre ambientes internacionais mais favoráveis, seja em termos de crescimento econômico e liberdades institucionais, e o sucesso das trajetórias dos países industrializados e de industrialização recente.

O artigo está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, faz-se uma revisão da literatura sobre Inovação. Na segunda, apresentam-se sucintamente as estratégias de desenvolvimento de países como Estados Unidos e Coreia do Sul demonstrando o papel que a Inovação desempenhou em cada um deles. Como se deram os processos de *catching up* desses países? Quais iniciativas essas nações

[1] O termo *policy space* tem sido utilizado para tratar do espaço político que os países possuem para implementar políticas públicas específicas que respondem à demandas e estratégias nacionais de desenvolvimento econômico. A amplitude dessa liberdade decisória é afetada por questões econômicas e políticas, nacionais e internacionais. Os Estados são vulneráveis à materiais, políticas e institucionais restrições internas, assim como o nível de integração econômica internacional afeta a capacidades de os governos decidirem autonomamente sobre suas políticas macroeconômicas. Entretanto, a questão mais latente nessa discussão diz respeito à influência das regras que regulam o comércio internacional sobre a discricionariedade dos Estados decidirem sobre suas trajetórias nacionais de desenvolvimento.

empreenderam para viabilizá-lo? Quais características do ambiente internacional propiciavam ou dificultavam esses processos? A partir deles, quais reações e reequilíbrios se estabeleceram no Sistema Internacional? Os casos do Brasil e do México serão apresentados como um contraponto a tais experiências. Na última seção, busca-se fazer um balanço, tendo como referência as discussões mais gerais sobre inovação e os casos tratados, do debate sobre a influência do meio internacional nas trajetórias de desenvolvimento dos países. O foco nessa parte recairá sobre o *policy space* e seus efeitos sobre a capacidade de os países em desenvolvimento empreenderem políticas focadas em Inovação.

A CONTRIBUIÇÃO DOS ESTUDOS DE INOVAÇÃO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:

A partir dos anos 1960, os estudos sobre Inovação passam a se constituir como um campo específico de pesquisa. Desde então, segundo Fagerberg (2005), cresce significativamente o número de trabalhos nessa área e há a preocupação em compreender o papel da inovação na mudança econômica e social. Neste sentido, a fundação do Science Policy Research Unit (SPRU) na Universidade de Sussex em 1965, por Christopher Freeman, foi um fato marcante. Mesmo antes de Freeman, a "escola americana", cujos expoentes são Richard Nelson (2006), David Mowery (2005) e Nathan Rosenberg (2006), produziam trabalhos importantes focados na realidade dos Estados Unidos.

Os estudos de Nelson (2006), Mowery (2005) e Rosenberg (2006) têm como objeto principal as instituições tradicionais de uma Política de Inovação: laboratórios (de governos, universidades e centros de pesquisa) e empresas. A escola de Freeman, por sua vez, amplia a abordagem destacando a importância do ambiente institucional no desenvolvimento da inovação[2]. Esta diferença de abordagem sinaliza para a importante distinção entre inovação radical e inovação incremental. A primeira é produzida a partir de Pesquisa &

[2] "À medida que as evidências e as análises empíricas começaram a se acumular sobre a P&D industrial e as inovações no Japão, nos EUA e na Europa, tornou-se cada vez mais evidente que o sucesso das inovações, suas taxas de difusão e os ganhos de produtividade a elas vinculados dependiam de uma ampla variedade de outras influências, bem como das P&D formais. Em particular, das inovações incrementais promovidas por engenheiros de produção, por técnicos e pelo chão de fábrica (...)A P&D formal foi decisiva em sua contribuição para inovações radicais, mas deixou de ser possível ignorar as muitas outras contribuições e influências no processo de mudança técnica no âmbito das firmas e dos ramos industriais" (FREEMAN; SOETE, 2008, p. 515).

Desenvolvimento (P&D) formal em *lócus* específicos (laboratórios, por exemplo) e geralmente nascem de resultados advindos da pesquisa básica. A segunda tem como base a imitação, a adaptação e o aperfeiçoamento de produtos e processos e tende a ocorrer em laboratórios de empresas, a partir fundamentalmente de P&D industrial, ou mesmo no chão de fábrica com as mudanças técnicas promovidas por engenheiros de produção e técnicos. Ou seja, é focada nos processos de aprendizado.

> "Gradualmente, as evidências reunidas durante as décadas de 1950 e 1960 mostraram que as taxas de mudança técnica e de crescimento econômico dependiam mais de uma eficiente difusão que de uma primazia mundial em inovações radicais, e tanto de inovações sociais quanto de inovações organizacionais" (FREEMAN; SOETE, 2008, p. 514).

Outro aspecto já mencionado e merecedor de destaque é o ambiente institucional necessário ao processo de inovação. Esta questão deu origem às discussões sobre Sistemas Nacionais de Inovação que evidenciavam a relevância do ambiente nacional no estímulo ou desincentivo à inovação. De acordo com Edquist (2008), trata-se de uma perspectiva holística e interdisciplinar que busca demonstrar como fatores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais, que conformam um Sistema de Inovação, influenciam no desenvolvimento, difusão e uso das inovações. Esta abordagem tem como foco os processos de inovação e aprendizagem demonstrando que a inovação envolve a produção de conhecimento, mas também a combinação daquele já existente de uma nova forma. Outro aspecto relevante desta literatura é o reconhecimento de que não é possível definir um modelo ideal de Sistema de Inovação[3]. Assim, a comparação entre eles deve se dar a partir dos modelos realmente existentes e não com base num sistema perfeito e outro real[4]. A própria noção de inovação também se amplia e abrange elementos intangíveis e não necessariamente tecnológicos como, por exemplo, as inovações em processos organizacionais e serviços. Outro aspecto central desta abordagem é a ênfase no papel das instituições e no caráter interdependente e não-linear da inovação (EDQUIST, 2008, p. 184-185).

[3] O texto seminal de Chris Freeman (1995) sobre os processos históricos de conformação de sistemas de inovação aborda justamente a questão da singularidade e especificidade temporal e nacional.
[4] Os principais autores são Chris Freeman (1995), Richard Nelson (2006), Rosenberg (2006) e Lundvall (1988).

Neste sentido, Fagerberg (2008) mostra, a partir dessa abordagem, que, na maior parte dos casos, as ações inovadoras das empresas dependem significativamente de fontes externas e estão inseridas em uma ampla estrutura que envolve processos políticos, infraestrutura de pesquisa pública (universidades, institutos de pesquisa, apoio de fontes públicas), instituições financeiras, capacitação e habilidades dos recursos humanos, entre outros. A estrutura do sistema facilitará determinados modelos de interação e resultados e dificultará outros. Firmam-se trajetórias de desenvolvimento que pautam, ainda que não de forma absoluta, o comportamento dos atores e a interação entre as instituições. O fato é que este ambiente é relevante seja para inovação incremental, seja para radical e quanto mais radical a inovação for, maior a possibilidade de seu sucesso depender de mudanças sociais e organizacionais e de grandes investimentos em infraestrutura.

Se é evidente nesta literatura a importância do ambiente nacional e, ainda que nela haja o reconhecimento da capacidade de produzir inovação como um dos elementos explicativos das diferenças de performances entre firmas, regiões e países, pouca atenção foi dada ao meio internacional e à relação entre países e regiões, isto é, às características internacionais que auxiliam ou dificultam as trajetórias tecnológicas de um país, afetando sua capacidade de competir no âmbito produtivo e no comércio internacional. As nações que buscavam realizar o *catching up* enfrentaram o desafio de ampliar a sua atividade inovativa nacional, afinal, novas tecnologias não são simplesmente transferíveis e vários esforços têm que ser feitos para estimular a capacidade de produção, uso e adaptação dessas tecnologias. Aqueles que largam na frente tendem a ter maior capacidade de se manter na dianteira tecnológica e aqueles *latecomers* tem que fazer esforços ainda maiores para alcançá-los.

O processo de formação de estruturas oligopolistas internacionais é consequência das diferenças entre *capacitações tecnológicas* e *eficiência produtiva* entre empresas e entre países. Assim, além da capacidade de conformação de um ambiente doméstico integrado e adequado à transformação produtiva, as relações econômicas internacionais e as regras internacionais que as regulam também incidem sobre o desenho das instituições domésticas, o acesso e absorção de recursos e conhecimento. Mas da mesma forma que essas forças internacionais levam a uma concentração tecnológica, existem também forças de convergência e difusão de tecnologias entre empresas e estados: (i) difusão internacional livre

e gratuita de conhecimento científico (artigos científicos públicos em que são sintetizadas informações técnicas relevantes); (ii) transferências negociadas de tecnologia (compra de pacotes tecnológicos, licenciamento, transferência de *know how* e assistência técnica); (iii) processos de imitação tecnológica por parte das empresas (espontâneas ou induzidas pelo Estado); (iv) investimento estrangeiro em que há transferência de tecnologia.

Facerberg e Godinho (2005) observam que a convergência produtiva está muito longe de ser um fenômeno evolutivo ou geral. Na realidade, está concentrado em um grupo pequeno de países e em períodos históricos específicos. E algumas vezes, com a conveniência ou mesmo apoio daqueles países que estão na liderança tecnológica. Todavia, o que se pode afirmar é que as forças de convergência não derivam de processos livres de mercado, não são auto-executáveis e demandam uma ação pública anterior e permanente – em geral, a conformação de uma estrutura produtiva e técnica capaz de efetivamente internalizar novas e mais avançadas rotinas tecnológicas nos tecidos organizativo e produtivo. A abertura rápida e indiscriminada ao comércio e ao investimento externo, prescrição geralmente presente nas políticas liberalizantes dos anos 1980 em diante, não produzem convergência tecnológica entre países e regiões[5]. O aumento da integração produtiva e as facilidades derivadas do comércio internacional tendem a concentrar a produção (principalmente a produção de tecnologias e conhecimento) em pontos restritos do globo. Esse processo acaba produzindo mais concentração do que distribuição, como consequência da globalização e o aumento das desigualdades internacionais. Ao analisarmos, na próxima seção, os casos dos Estados Unidos, Coreia do Sul, Brasil e México evidenciaremos o papel da ação pública na convergência tecnológica e os efeitos das políticas liberalizantes nos processos de desenvolvimento e *catching up* desses países.

A relevância destas questões é premente tanto para entender o desenvolvimento da inovação como para compreender a importância dela em alguns processos e fluxos internacionais. O campo da Economia Política Internacional tem buscado compreender as regras internacionais que regulam o comércio e influenciam o processo de concentração e de

[5] Os processos de abertura financeira tenderam a estimular um fluxo de recursos e ativos do Sul ao Norte, e não o contrário. Da mesma forma, a criação de normas para resguardar a propriedade de ativos intangíveis de empresas multinacionais não levou ao aumento do investimento estrangeiro em setores intensivos em conhecimento ou mesmo a transferência formal de tecnologia.

aumento das desigualdades produtivas, consolidando uma divisão do trabalho assimétrica que impacta os processos de inovação. No entanto, o diálogo entre as Relações Internacionais e os estudos da Economia da Inovação tem sido limitado.

Com o intuito de contribuir para ampliar a interlocução entre estas áreas do saber, discutiremos, a seguir, as estratégias de desenvolvimento de quatro países (Estados Unidos, Coreia, Brasil e México) que fizeram amplo uso da intervenção estatal para viabilizar o *catching up*. Com os casos, busca-se elucidar o papel que as políticas de inovação tiveram em cada um deles e como o meio internacional foi uma variável importante nesses processos. Na segunda metade do século XIX (momento do início do *catching up* dos Estados Unidos) e no período do Pós-guerra (caso da Coreia, Brasil e México), as regras de comércio, os compromissos e as normas internacionais eram, de modo geral, propícias à intervenção estatal e pouco restritivas, permitindo adoção de políticas voltadas à busca da convergência tecnológica e produtiva entre países. As barreiras seletivas à importação (tarifárias e não tarifárias) e os incentivos às exportações e à produção (subsídios, isenções tarifárias, etc.) foram instrumentos amplamente utilizados por todos os países que vivenciaram o *catching up.* Da mesma forma, as instituições e as normas internacionais eram permissivas no que se refere ao manejo das políticas macroeconômicas, tendo os países convivido com períodos de crescimento econômico estável.

Como é de amplo conhecimento, os resultados foram muito distintos. Estados Unidos e Coreia são considerados casos de sucesso, pois são países que operam na fronteira do conhecimento e que possuem alta capacidade de inovação. Já o Brasil e o México não obtiveram resultados semelhantes: no caso do primeiro, apenas a partir dos anos 2000, é que as políticas de inovação entraram, de modo mais sistemático, na sua agenda de desenvolvimento; no México, o peso das maquiladoras na produção de manufaturas acaba por favorecer tecnologias simples, com baixa integração com a economia local. A seguir, analisaremos cada um destes casos.

A POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO CENTRO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E DO *CATCHING UP* DOS ESTADOS UNIDOS E DA COREIA DO SUL. PORQUE NA AMÉRICA LATINA NÃO FOI ASSIM? OS CASOS DO BRASIL E MÉXICO

A discussão sobre os processos de *catching up* remetem quase invariavelmente aos países do sudeste asiático e da América Latina que se desenvolveram na segunda metade do século XX. Nesta seção, serão abordados quatro casos de estratégia de desenvolvimento: o dos EUA, da Coréia, do Brasil e do México. Os EUA foram um dos processos escolhidos pelo fato do seu *catching up* ter permitido a ele ocupar a posição de superpotência no sistema internacional, além de ter se dado em um período temporal distinto dos outros três escolhidos, o que possibilita comparações entre o *policy space* do século XIX e XX. A Coréia, por sua vez, é abordada por ser um caso bastante citado como contraponto aos países latino-americanos, justamente por terem partido de patamares e condições sistêmicas semelhantes e ela ter conseguido atuar na fronteira tecnológica. Por último, o Brasil e o México serão discutidos por terem sido os dois países da América Latina que mais avançaram na Industrialização por Substituição de Importações, tendo, contudo, adotado estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional distintas a partir da década de 1980.

Ao analisarmos os casos dos Estados Unidos, da Coreia, do Brasil e do México, priorizaremos os seguintes aspectos: a estratégia e o modelo de desenvolvimento adotados por cada país, destacando o lugar da inovação em cada um deles; a função do Estado e o seu papel no *catching up*; a posição do país no Sistema Internacional e as características do ambiente internacional no momento da alavancagem.

ESTADOS UNIDOS: AÇÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO NO CENTRO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O sucesso do *catching up* norte-americano esteve associado a inovações organizacionais, incursões em indústrias nascentes e com o aproveitamento de economias em escala e da produção em massa (FAGERBERG, GODINHO, 2008)[6]. Outro elemento importante foi a constituição, segundo Nelson (2006), de uma comunidade tecnológica local apta a adaptar as técnicas europeias às condições do país, o que levou ao surgimento de uma tecnologia especificamente norte-americana. Nesse contexto, a existência de um sistema de

[6] O papel da inovação no modelo de desenvolvimento dos Estados Unidos é discutido por Costa (2013). Parte dos argumentos desse artigo é aqui retomada.

proteção à propriedade intelectual abertamente discriminatório permitiu a absorção de conhecimento estrangeiro, especialmente inglês, e sua internalização por locais interessados em inserir produtos no mercado local ou adaptar sistemas de produção à realidade do país. Houve grande avanço no desempenho e nas habilidades do trabalho mecânico e metalúrgico, voltado para produção em massa de mercadorias padronizadas, e ao processo de exploração, desenvolvimento e utilização da base de recursos minerais do país, especialmente ferro e aço.

Stokes (2006) afirma que a atividade científica nos Estados Unidos foi apoiada pelo Governo Federal desde a independência e grande parte da ciência feita no país era produzida em institutos federais. Houve grande incentivo à formação universitária de caráter mais aplicado e o ensino de engenharia se fortaleceu. Impulsos governamentais para as áreas de química e elétrica também foram essenciais para que o país, já no início do século XX, assumisse a liderança tecnológica nesses setores, os quais conjugavam métodos de produção de massa com a pesquisa organizada de base científica. Portanto, na virada do século XIX para o XX, os Estados Unidos haviam avançado em aspectos fundamentais para o salto de desenvolvimento como o aprimoramento da educação, da infraestrutura e das capacidades tecnológicas. Contavam ainda com um mercado amplo e homogêneo, o que contribuía significativamente para o seu avanço.

No início do século XX, o país já era líder em áreas como eletrotécnica, engenharia química e siderurgia. As indústrias estabeleceram laboratórios de P&D com foco em pesquisa aplicada e, ao mesmo tempo, firmavam parcerias com as universidades para a viabilização de pesquisas. Áreas como agricultura ainda contavam com orçamento superior ao da Defesa. Os Estados Unidos implementavam políticas industrial, comercial e tecnológica fortemente intervencionistas e contavam com um ambiente internacional absolutamente propício a isso. De acordo com Chang (2003), o *catch up* dos Estados Unidos envolveu política de proteção tarifária, concessão de terras do governo para instalação de faculdades agrícolas, criação de institutos de pesquisas oficiais, além de altos investimentos em educação pública e infraestrutura de transporte. Do ponto de vista do ambiente internacional, o cenário era de ampla liberdade para implementação de políticas de desenvolvimento, uma vez que não havia instituições de governança econômica monitorando regras, garantindo seu *enforcement* e

restringindo as ações e políticas dos governos. Os Estados Unidos eram grandes defensores de políticas protecionistas e consideravam que deveriam aplicar uma política econômica distinta da europeia, pois suas condições também eram diversas.

A Primeira Guerra provocou uma mudança institucional importante na gestão das questões tecnológicas no país com a criação do National Advisory Committee on Aeronautics (NACA), cuja finalidade era investigar os problemas científicos relacionados à aeronáutica e aconselhar os serviços aéreos militares e o governo. Houve também a orientação de P&D e dos meios de produção para o esforço de guerra. No período entre guerras, a maior parte dos recursos da P&D federal foi direcionada aos Departamentos de Agricultura, Defesa, Interior, Comércio, Serviço de Saúde Pública e NACA.

A Segunda Guerra levou ao aumento dos gastos federais com P&D e à ampliação desses recursos para o Departamento de Defesa (MOWERY; ROSENBERG, 2006). Vanevar Bush, conselheiro de Franklin Roosevelt, criou o Office of Scientific Research and Development (OSRD) e recrutou muitos cientistas talentosos para os trabalhos de pesquisa bélica. O OSRD orientou a capacidade de ciência e de engenharia industrial dos Estados Unidos para fins militares e firmou acordos com as universidades e as indústrias. Com o apoio de Roosevelt, o financiamento à pesquisa básica foi intenso e sem paralelo na história do país e, portanto, decisivo para o surgimento de indústrias de alta tecnologia no pós-guerra (STOKES, 2005). Nos cinco anos subsequentes ao término da guerra, o governo norte-americano estabeleceu a infraestrutura necessária para garantir o financiamento público à pesquisa universitária. A Fundação Nacional de Ciência, o Instituto Nacional de Ciência, o Departamento de Defesa e a Comissão de Energia Atômica possibilitaram apoio governamental às pesquisas universitárias (NELSON, 2006).

Segundo Mowery e Rosenberg (2005), no pós-guerra o financiamento federal de P&D teve continuidade e assumiu grande magnitude. As pesquisas financiadas com recursos públicos e recursos federais aumentaram nas universidades norte-americanas. Os valores destinados pelo setor privado também foram fundamentais especialmente nas indústrias químicas, farmacêuticas e eletrônicas. Nesse período, surgiram pequenas empresas comercializadoras das novas tecnologias em eletrônica, computadores e biotecnologia. As compras militares representaram uma importante política do governo federal, pois

favoreceram o crescimento das empresas de microeletrônica e contribuíram para os altos índices de transferência de tecnologia entre elas e entre os produtos militares e civis. Por fim, a política antitruste do governo impediu que as grandes empresas adquirissem firmas com tecnologias ou atividades relacionadas, além de favorecer o desenvolvimento de fontes intrafirmas para suas novas tecnologias. Ainda, cabe destacar que apenas após a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos iniciaram seu real processo de processo de liberalização comercial e a defendê-lo internacionalmente, ainda que estivessem longe de praticá-lo integralmente.

Até os anos 1960, o financiamento federal para todos os ramos da ciência básica foi farto. Segundo Stokes (2005), o cenário começa a se modificar no final da década de 1960 e início dos anos 1970 quando as bases do apoio público à ciência pura e à ciência aplicada foram abaladas devido à Guerra do Vietnã, à preocupação com os impactos da tecnologia sobre o meio ambiente e à crise econômica que assolava o país. Outra razão fundamental foi a convergência tecnológica, vivenciada por alguns países asiáticos, que ameaçava a liderança dos Estados Unidos e estreitava as diferenças econômicas e tecnológicas entre os principais países industrializados.

Naquele momento, a trajetória de desenvolvimento do Japão levou a questionamentos relacionados à perspectiva linear de inovação, na medida em que esse país se desenvolvia implementando inovações organizacionais e adquirindo e melhorando a tecnologia de outras nações, sem instituir um sistema de ciência básica. O desenvolvimento japonês se fundamentava na absorção, modificação e comercialização de tecnologias estrangeiras e influenciava significativamente outros países asiáticos, como a Coreia. Sua estratégia de *catching up* se pautava na inovação incremental, cujas bases eram a busca pela alta qualidade, por modificações de baixo custo e pelo aprimoramento de produtos e tecnologias introduzidas em outros lugares. O fato é que se estabeleceu um cenário de convergência tecnológica entre os países industriais avançados, ao mesmo tempo em que os países periféricos também alcançavam níveis superiores de desenvolvimento e implementavam estratégias e planos audaciosos como veremos adiante.

No fim da era Carter e início do governo Reagan, cresceu o orçamento para ciência básica devido à percepção destes governos de que ela era um aspecto crucial e uma força

fundamental em seu confronto com o poder soviético. O governo Reagan, no entanto, implementou significativas reformas no marco regulatório do Sistema de Inovação com o intuito de aumentar a participação do setor privado e de agilizar as transferências dos resultados das pesquisas realizadas nas universidades e nos institutos de pesquisa para a indústria.

Houve redução do peso do financiamento do Governo Federal, mas ele permaneceu como órgão coordenador do sistema, mantendo seu papel decisivo no financiamento da pesquisa básica, na correção das falhas de mercado, na redução dos riscos associados aos investimentos, na escolha e definição dos setores estratégicos e na priorização de políticas para a área. Cabe destacar também que no contexto de profunda crise em que os Estados Unidos mergulharam, no ano de 2008, a área de C,T&I foi vista pelo governo Obama como estratégica e os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação não apenas foram ampliados como se constituíram em um dos pilares da estratégia estadunidense de médio e longo prazo para superação da crise. Portanto, nada de corte de gastos nesta área considerada prioritária para a estratégia de desenvolvimento do país.

O REGIME DE METAS SUL COREANO: O PAPEL DAS EXPORTAÇÕES E DA INOVAÇÃO

Conforme mencionamos, a literatura sobre o desenvolvimento discute as estratégias de *catching up* e os avanços alcançados em termos de ampliação da capacidade industrial e desenvolvimento de alguns países periféricos da América Latina e da Ásia[7]. De acordo com Kim (2005), nesse processo são variáveis decisivas o governo influente, tecnocratas competentes, mão de obra qualificada, empresas competitivas e habilidade tecnológica para se integrar ao mercado das exportações. Lall (2005a) acrescenta outros elementos como o aprendizado tecnológico, os incentivos estabelecidos em cada país, os mercados de fatores, as instituições, a competência tecnológica, o papel das empresas multinacionais, o capital humano, as atividades de P&D e a produtividade. Destaca que em países como Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura foram implementadas políticas seletivas, houve intervenção no mercado de fatores,

[7] As questões aqui apresentadas foram discutidas também em COSTA, Karen Fernandez Costa. "Inovação e Desenvolvimento nos Estados Unidos: os anos Obama". In: *Economia Política do Governo Obama*, Editora Unesp (no prelo).

bem como políticas para aumentar o número de matrículas escolares e concentrá-las nas áreas técnicas.

Contudo, de acordo com Lall (2005a), o estímulo mais poderoso foi a orientação para a exportação e a obrigação das empresas de investir em P&D formal para absorver novas tecnologias, entrar em novas áreas e reduzir os custos de tecnologia importadas. Esses países adotavam atitudes brandas com respeito à proteção da propriedade intelectual, pois seu esforço tecnológico tinha como base a cópia de tecnologias estrangeiras.

O estudo de caso sul coreano é emblemático nas pesquisas sobre desenvolvimento econômico e de *catching up* dos países de industrialização tardia, sendo sempre citado como um contraponto à experiência latino-americana. É considerado um caso de sucesso justamente por ter atingido a fronteira tecnológica a partir do papel central da inovação na sua estratégia de alavancagem. Segundo Kim (2005), na Coreia do Sul interagiram fatores como um governo interventor e responsável pela concessão seletiva de recursos e por subsidiar os custos de P&D; empresas (os *chaebols*) empenhadas no processo e com vantagens para mobilizar recursos para o aprendizado tecnológico; a entrada de tecnologia estrangeira; vultosos investimentos em P&D e um mercado exportador competitivo, além do predomínio das estratégias de imposição de crises por parte do governo e da alta administração das empresas, para acelerar o aprendizado tecnológico. Os distintos resultados que tais processos atingiram colocaram Brasil e México, e a Coréia do Sul, em posições distintas na divisão internacional do trabalho na atual configuração da economia política internacional.

No que se refere ao papel do Estado, é importante destacar que tanto no Brasil e no México, como na Coréia do Sul, ele ocupou um papel proeminente nas estratégias de desenvolvimento econômico. Contudo, no caso coreano, ele induzia as decisões empresariais e interferia ativamente no funcionamento dos mercados, de forma a direcioná-los para uma estratégia definida endogenamente. Essa simbiose foi fruto de um pacto entre o Estado e o empresariado no início da década de 1960, os quais empenharam-se "[...] nas atividades produtivas obedecendo às diretrizes fixadas pelo Estado" (CRUZ, 2007: p. 228). O rompimento da fronteira tecnológica pela Coreia do Sul só foi possível pela definição de objetivos de longo prazo pelo Estado e sua capacidade de induzir os esforços do setor privado. Para isso, foram

selecionados pelo poder público setores e companhias estratégicas capazes de engajar-se na modernização tecnológica, além de pesado investimento na educação e profissionalização da mão-de-obra. Na experiência brasileira e mexicana, o desenvolvimento econômico, marcadamente a partir de 1950, esteve associado à massiva presença de empresas multinacionais que produziam para os mercados internos.

Assim, segundo Fernando Fajnzylber (1983), a Coreia do Sul é um contraste a essas experiências por ter conseguido firmar uma liderança estatal efetiva a ponto de construir um potencial interno e nas mãos de empresários sul coreanos. Essa base industrial integrada foi sendo progressivamente capaz de inovar e competir internacionalmente em vários setores produtivos. Apesar da concentração dos grandes grupos econômicos coreanos (*chaebols*) em poucas empresas, conseguiram inserir-se simultaneamente em diversas atividades manufatureiras. Podem ser citados como exemplos desse processo a Hyundai, Samsung e LG.

Tais grupos foram induzidos pelo governo a investir em setores estratégicos, mas como os resultados inicialmente eram considerados incertos, contavam com sua supervisão e a garantia dos riscos envolvidos. De acordo com Sebastião Velasco e Cruz (2007, p. 214), o Estado oferecia os meios e "[...] as condições essenciais ao seu sucesso econômico". O fato do sistema bancário sul coreano ser estatal também facilitava os investimentos necessários e os subsídios oferecidos às companhias, protegendo-as da competição estrangeira. Essa proteção também era feita por meio da regulação estatal do investimento externo direto, direcionando-o para atividades que não competissem com o produtor nacional, e exigindo o cumprimento de certos requisitos de desempenho (contratação de fornecedores nacionais, direcionamento de parte da produção para exportação, utilização de mão-de-obra local, inclusive para setores de desenvolvimento de tecnologias, etc.).

A segunda diferença e razão do sucesso sul coreano foi a direção do impulso que levou o Brasil e o México, e esse país, à industrialização. Nesse contexto, há um forte componente demográfico, já que o tamanho da população mexicana e brasileira tornava atraente a produção para o mercado interno, o que não ocorria na Coreia do Sul. Estabeleceu-se, então, regime de metas e subsídios para as exportações, também sendo uma estratégia que contribuiu para internacionalização desses grupos. Essa política também foi adotada no

Brasil e no México na fase mais complexa da Industrialização por Substituição de Importações, nos anos de 1970, mas não se conseguiu avançar muito na produção de produtos de alta tecnologia. Na Coréia do Sul, como destacado por Ha-Joon Chang (2003), essa era uma política planejada, já que o Estado tributava menos sobre as exportações do que outros países na mesma categoria.

O aprofundamento da industrialização (década de 1970) veio dirigido pelo setor de defesa, o que serviu para integrar a base produtiva e marcar uma nova fase do "modelo exportador". A fabricação de baixo valor agregado estava superada e o país dirigia-se para a produção de exportações com tecnologia intensiva, nomeadamente navios, eletrônicos, indústria química e maquinaria. (BELLO; ROSENFELD, 1990)

Por último, deve-se considerar também o papel que a Coreia do Sul teve na Guerra Fria e mais precisamente na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos. Em 1961, Park Chung Hee assume o governo por meio de golpe militar e o país mergulha em uma ditadura nacionalista apoiada pelos EUA até 1993. Nesse contexto, o Estado sul coreano gozou de autonomia excepcional e controle das relações trabalhistas, além de livre acesso ao mercado norte-americano e investimentos externos. O contexto da Guerra Fria não exerceu a mesma influência na América Latina, pelo contrário, tornou a política estadunidense para o continente bem mais restritiva depois da Revolução cubana. Além disso, quando o Brasil, México e Coréia do Sul passavam pela crise econômica no final de 1970, o financiamento externo foi cortado para os dois primeiros, mas não no terceiro, onde o crédito externo continuava fluido.

Não que a "retomada da hegemonia americana" não trouxera turbulências para o desenvolvimento econômico coreano, mas pelas circunstâncias mencionadas, o país se recuperara com muito mais facilidade do que a América Latina de forma geral, e já em 1981, ele voltara a crescer (TAVARES, 1997). A crise econômica contribuiu também para crescentes pressões internas pela abertura política, a qual foi conjugada com a econômica. O ano de 1993 é uma inflexão no modelo de desenvolvimento e na política interna, com a ascensão ao poder de um governo civil, o que não ocorria desde 1961, e o fim do pacto entre o Estado e os *chaebols*, agora prontos para a economia aberta de mercado.

A década de 1990 também foi de mudanças para o Brasil e o México. A grande questão em comum entre eles, e que os difere da Coreia, foi a perda de competitividade do setor

industrial, o qual repentinamente perdeu parte substancial das proteções que possuía e teve de enfrentar a concorrência direta dentro dos respectivos mercados nacionais.

DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO: A QUASE DECOLAGEM DO BRASIL

O Brasil foi o Estado latino americano que mais chegou adiante na construção de uma base industrial diversificada e avançada em termos tecnológicos. Contudo, assim como no México, foram processos que se iniciaram de forma acelerada e que, a partir de 1980, perderam intensidade. Fernando Fajnzylber (1983) destaca que esse dinamismo, se por um lado levou o país a uma posição de liderança no continente, por outro reproduziu os indicadores de pobreza mais agudos da região. Neste contexto, destacamos os aspectos singulares da estratégia de *catching up* brasileira e as razões de ter sido caracterizado por esse autor como um processo truncado.

Um elemento crucial que deve ser considerado no caso brasileiro é que seu desenvolvimento econômico no período da Industrialização por Substituição de Importações deu-se conjuntamente com a marginalização de amplos setores urbanos e rurais, os quais permaneceram à margem da modernização industrial. Uma das razões importantes para isso foi, de acordo com Fernando Fajnzylber (1983), a precária articulação da ISI com o setor agrícola. Não que esse processo fosse exclusividade do Brasil, mas afinal, o México havia passado por uma revolução campesina e efetuara, nesse contexto, a reforma agrária.

Se por uma parte o tamanho populacional do Brasil poderia ser um atrativo para empresas multinacionais que produziriam para o mercado interno, por outro, os índices de concentração de renda eram elevados, excluíam dessas populações o poder de compra e demandavam investimentos públicos em infraestrutura, principalmente pela urbanização crescente. Os desdobramentos desses fatores foram vários: o aparecimento de uma burguesia urbana ascendente, o surgimento de um proletariado reduzido, a precaridade da mão de obra e a consequente intensificação dos conflitos sociais. (FAJNZYLBER, 1983). Enquanto isso, manteve-se a estrutura latifundiária e os grandes produtores rurais voltados para a exportação.

O segundo elemento a ser considerado, o qual também será destacado no caso

mexicano, é a massiva presença de empresas multinacionais. Enquanto a Coreia e os Estados Unidos conseguiram criar uma base de produtores nacionais que, direcionados pelo governo, fizeram a alavancagem tecnológica, o mesmo não se deu no Brasil. A partir de 1950, a substituição de bens de consumo duráveis seria comandada por empresas estrangeiras protegidas da competição externa e sem contrapartidas para com o desenvolvimento nacional.

Fernando Fajnzylber (1983) destaca a fraqueza do empresariado industrial nacional como uma das razões da dependência do capital externo. Não que também não houvesse um componente sistêmico de expansão dos lucros que estaria levando essas empresas a virem para o terceiro mundo, mas a ausência de uma estratégia de desenvolvimento endógena e capaz de mobilizar um empresariado já frágil se mostrava latente. Assim como no México, a magnitude da presença dessas empresas trouxe implicações para a inovação tecnológica, reproduzindo a baixa capacidade de modernização industrial e a ineficiência da estrutura produtiva. Ocuparam espaço, então, diante da fragilidade das forças sociais que, no sudeste asiático, exerceram um papel determinante de vocação industrial, mas que no Brasil e no México eram débeis. Nesse sentido, "la insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere entonces, especificamente, a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno". (FAJNZYLBER, 1983: p. 176)

Assim como a implantação da indústria de bens de consumo se deu pelo setor externo, o ciclo de formação da indústria pesada e eletroeletrônica deu-se em grande parte pelos empréstimos internacionais e o papel significativo do setor privado nacional. Mesmo assim, o Estado brasileiro foi preponderante na tentativa de consolidar-se como uma potência industrial, visto a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), do Banco Central, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Banco Nacional da Habitação. De acordo com João Paulo dos Reis Velloso (1986), a expansão do crédito ao setor privado, o *boom* de investimentos e das exportações de manufaturas contribuíram para o "milagre brasileiro" (1968-1973), quando o país cresceu a taxas altíssimas e com inflação controlada. Contudo, o crescimento acelerado e a modernização industrial não foram capazes de alterar os padrões de distribuição de renda, pelo contrário.

Em 1974, fora lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, prevendo metas de crescimento econômico e de exportações, assim como grandes projetos estratégicos. Apesar

de as condições internacionais serem instáveis e o modelo de desenvolvimento apresentar dificuldades estruturais (déficits na balança comercial pelo crescimento das importações), acreditava-se na possibilidade de "completar" a indústria brasileira. Assim como no caso mexicano, isso não foi possível.

Ao longo das últimas duas décadas do século XX, o Brasil vivenciou uma aguda crise no seu modelo de desenvolvimento. A ascensão da doutrina neoliberal, a mundialização financeira, as mudanças nas políticas econômica e externa norte-americanas, as pressões e exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e depois da Organização Mundial do Comércio (OMC) e dos Estados Unidos para a implementação do ajuste estrutural, das reformas econômicas e das liberalizações unilaterais nos países periféricos fizeram do cenário internacional um ambiente absolutamente adverso à implementação de políticas favoráveis ao desenvolvimento.

No caso brasileiro, a desagregação do padrão de substituição de importações tornava o contexto ainda mais avesso à perspectiva de o Estado atuar na condução do desenvolvimento. O colapso da dívida externa e das contas públicas, bem como a inflação constituíam os principais problemas econômicos, de modo que equacioná-los foram os objetivos centrais dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. A prioridade, na agenda política nacional, do tema do controle inflacionário e da conquista do equilíbrio macroeconômico impactou duramente as reflexões e, especialmente, as políticas de desenvolvimento. O fato é que as questões relacionadas a este tema adquiriram caráter absolutamente secundário, as políticas industriais foram contingentes, as políticas de desenvolvimento praticamente inexistiram e os investimentos em P&D se tornaram secundários na agenda política. A política industrial desses governos não foi conjugada e coordenada com a estratégia macroeconômica, o que dificultou tanto a sua efetividade como a definição de uma estratégia de desenvolvimento.

Amsden (2009) relata que, na década de 1990, Argentina, Brasil, Chile e México ficaram muito atrás de Coréia, Taiwan, China e Índia em importantes indicadores como: patentes e publicações em periódicos acadêmicos, parcela do PIB representada por Ciência e Tecnologia, parcela dos gastos com P&D por parte do setor manufatureiro e da participação do setor privado em P&D. Enquanto na América Latina os Sistemas de Inovação foram

desarticulados e converteram-se em entidades fracas, seu desenvolvimento foi incentivado na Índia e na Coréia.

Assim como no México, os questionamentos sociais das políticas neoliberais no Brasil estiveram presentes no transcorrer da década de 1990. Uma nova fase para as discussões sobre desenvolvimento seria retomada apenas em 2003, com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores. Nesse momento, segundo Renato Boschi e Flavio Gaitán (2010), as políticas neoliberais mostravam sinais de esgotamento e um novo ciclo se anunciava, reafirmando o Estado como o agente central do desenvolvimento econômico. Ganham centralidade na agenda políticas de transferência de renda e de combate à pobreza, cujo principal efeito foi a inclusão de milhares de pessoas como consumidores.

Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se com uma plataforma heterogênea na qual o desenvolvimento econômico se aliava com a estabilidade macroeconômica. Recupera-se a perspectiva de implementar políticas de desenvolvimento e o incentivo à inovação é um dos principais alicerces da estratégia. Neste sentido, promulga-se, em 2004, a Lei da Inovação (Lei 10.973/2004) e, no ano seguinte, a Lei do Bem (Lei 11.196/2005) e a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005). Em 2004, cria-se a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e, no ano de 2007, estabelece-se a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto 6.041/2007). Além destas importantes medidas, a elaboração, em 2003, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, no ano de 2008, da Política de Desenvolvimento Produtivo resgatam a perspectiva de se investir em setores estratégicos e concebem a inovação como elemento fundamental e estruturante.

A definição de políticas industriais e de novos marcos legais permitiu que se estabelecesse um ambiente mais favorável à inovação. No entanto, houve dificuldades na implementação da política industrial, bem como obstáculos à sua efetividade. Para Suzigan e Furtado (2010), os percalços enfrentados envolvem a ausência de atuação sistêmica do conjunto de instituições; a permanência de instituições presas à forma como atuaram no passado, isto é, voltadas para a construção de uma estrutura industrial e para o desenvolvimento de setores e indústrias específicas; a complexidade do atual conjunto de instituições; a necessidade de adequar a capacitação dos quadros técnicos das instituições da área aos novos requisitos da política industrial e tecnológica; a dificuldade de coordenação e

articulação intragoverno, entre instituições e entre instrumento da política industrial e tecnológica e desta com outras políticas e do governo com o setor privado e, por fim, a fragilidade do comando político e a falha de coordenação do sistema institucional da política industrial e tecnológica.

A política macroeconômica, pautada no câmbio sobrevalorizado, na abertura comercial e nas altas taxas de juros, somou-se a tais dificuldades prejudicando o investimento e o aprofundamento do financiamento privado. Nesse contexto, as políticas em prol do desenvolvimento não alcançaram os efeitos esperados e não foram capazes de reverter o cenário de desindustrialização. De acordo com Cano (2012, p. 156), nos anos 1970, a parcela do PIB brasileiro correspondente à indústria era de 27,5% alcançou 33% nos anos 1980, caiu para 25,5% na década de 1990, 17% em 2000 e 15,7% em 2010.

Para além das evidentes dificuldades enfrentadas na implementação das políticas industrial e de inovação, deve-se reconhecer as mudanças fundamentais na agenda política do país. Apesar do atraso de, pelo menos duas décadas, o governo se espelhou na experiência de países que priorizaram a inovação e tentaram reunir os instrumentos necessários para colocar o Brasil na rota do desenvolvimento.

A REVISÃO DO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO MEXICANO E O ESPAÇO REDUZIDO DO *CATHING UP*

O México, assim como o Brasil, adotou a Industrialização por Substituição de Importações (ISI) como estratégia de desenvolvimento econômico em grande parte do século XX. Contudo, diferentemente do segundo, gozou de relativa estabilidade institucional, o que possibilitou o período conhecido por “milagre mexicano” (1940-1968). Desde a eleição do primeiro civil pós-revolucionário, em 1946, nenhum militar voltaria a ser eleito, tendo o país seguido em eleições ininterruptas e que até 2000, mantiveram o mesmo partido no poder, o Partido Revolucionário Institucional (PRI).

O “milagre mexicano” também é atribuído ao pacto entre Estado e empresariado, o qual modificaria a estrutura produtiva e estabeleceria as bases da sua industrialização (CAMÍN; MEYER, 2000). Apesar do México e do Brasil terem sido os dois países da América Latina que

mais avançaram na diversificação da base produtiva, chegando à indústria pesada e eletroeletrônica em meados dos anos 1970, tiveram bastante dificuldade em mantê-la depois da liberalização. Foram países gravemente afetados pela crise da dívida e que viram sua indústria perder competitividade com a implantação de políticas liberais.

Nesse estudo de caso, então, busca-se abordar as razões do México não ter conseguido atuar na fronteira tecnológica, assim como a Coréia do Sul e os Estados Unidos. Junto com o Brasil, foram países que se destacaram no cenário latino americano, mas que perderam dinamismo em parte pela inovação não ter ocupado uma posição proeminente. Hoje, como já discutido anteriormente, o *space policy* para essas políticas com vista a modernização tecnológica está diminuto, e no caso do México, em parte pela associação econômica com os Estados Unidos.

Uma primeira dimensão a ser considerada é o próprio modelo de desenvolvimento econômico e como a ISI não tinha como elemento central a política de inovação. Ao olhar para as experiências de modernização econômica dos países centrais, buscou-se desenvolver uma indústria padronizada, apesar da estrutura interna mexicana ser bastante diferente (FAJNZYLBER, 1983). Assim, esse "padrão" não teria os mesmos resultados nas duas regiões porque contavam com condições distintas, como altos índices de desigualdade social e de marginalização, a quantidade de recursos naturais e a mão de obra abundante. (FAJNZYLBER, 1983). Foi a partir dessas características que a estrutura industrial mexicana foi construída, as quais eram funcionais para as empresas multinacionais que se estabeleceram no continente principalmente a partir da década de 1950. Não se desenvolveu no país, então, setores inovadores e com a estrutura setorial dos países desenvolvidos.

Outro elemento a ser considerado era a ausência de uma estratégia de desenvolvimento econômico de longo prazo definida internamente. Podem ser apontados como alguns dos fatores para isso a precariedade do empresariado nacional e a restrição de divisas a que o modelo era permanentemente submetido. Assim, não houve contrapartidas das empresas multinacionais, as quais produziam para o mercado protegido e não eram "cobradas" pelo governo; diferente do que ocorreu na Coréia do Sul, onde se fazia exigência de exportação e metas de produção. As exportações de manufaturas no México só começaram a ganhar importância, segundo Fernando Fajnzylber (1983), na última fase da industrialização

por Substituição de Importações (1965-1974), com a introdução de estratégias ofensivas pelas dificuldades crescentes oriundas da dinâmica doméstica e internacional.

A década de 1970 foi bastante conturbada no contexto doméstico mexicano. Podem ser citados três momentos: uma tentativa de reforma fiscal do governo Luis Echeverría (1970-1976) marcaria o rompimento do pacto entre Estado e empresariado; o ano de 1973 põe fim à estabilidade cambial mexicana iniciada em 1954 ("desenvolvimento estabilizador"); e o governo sofria pressões internas com respeito à falta de democracia e se viu impelido a realizar uma reforma política, em 1977 (CAMÍN; MEYER, 2000).

Mesmo com tais dificuldades, acreditava-se na possibilidade de "completar" a base industrial, a qual poderia ser financiada pela maior arrecadação fiscal, o ingresso de divisas do petróleo recém-descoberto e também pelos empréstimos internacionais. Como vem sendo discutido, isso não ocorreu. O México decretou moratória em agosto de 1982 e encaminhou-se para um processo de revisão da sua estratégia de desenvolvimento econômico. Isso não significa, por sua vez, que a estrutura industrial não estivesse razoavelmente diversificada e desenvolvida, mas o auge do progresso técnico mexicano já não vigorava. De acordo com Daniel Lederman e William F. Manoney (2003), esse se deu na década de 1960, tendo declinado nas duas próximas, - o que não ocorreu no Brasil e no Leste Asiático.

O fato é que apesar das especificidades do Brasil e do México, ambos chegaram à década de 1980 com alta dependência de transferência de tecnologia dos Estados Unidos, com fraca atividade de P&D no âmbito das empresas e com um sistema educacional em deterioração. Além disso, as infraestruturas de Ciência & Tecnologia estavam fragilizadas e os investimentos estrangeiros em declínio.

A revisão da estratégia de desenvolvimento econômico levou o México a associação com os EUA, em 1992, com o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN), o qual deve ser entendido à luz de duas considerações principais: as dificuldades que os países do terceiro-mundo enfrentaram na década de 1980 e o questionamento a que o modelo de industrialização anterior fora submetido; e a dificuldade histórica da diplomacia mexicana em lidar com a proximidade geográfica dos EUA. É importante mencionar que as relações comerciais entre os países já eram intensas antes de 1990, tendo o Tratado apenas

institucionalizado a vulnerabilidade econômica do primeiro. Por outra parte, o TLCAN favoreceu um tipo de indústria específica localizada na proximidade fronteiriça entre os dois países, as conhecidas maquiladoras. Deve-se destacar que elas não surgiram na liberalização, e sim de um programa governamental de 1965 que oferecia incentivos fiscais a empresas que se instalassem a menos de vinte quilômetros da fronteira binacional.

De acordo com Vega (2004), o seu *boom* nos anos 1990 foi a resposta mexicana à perda de competitividade econômica após a abertura. As maquiladoras diferenciam-se da base produtiva oriunda da Industrialização por Substituição de Importações por absorver mão de obra pouco qualificada, promover baixa inovação tecnológica e utilizarem-se de grande quantidade de insumos importados (PALMA, 2005). Nesse sentido, estão pouco integradas com a base industrial nacional, não se apresentando como motores do desenvolvimento econômico. Afinal, os indicadores de pobreza, a imigração massiva para os Estados Unidos e a dependência econômica mexicana mostram uma estratégia questionada em seus resultados.

O então Secretário da Fazenda e do Crédito Público do México, Pedro Aspe Armella (1993), escreveu sobre acreditar na possibilidade do TLCAN modernizar a economia e torná-la mais competitiva ao ser orientada para a exportação e integrada ao mercado dos países centrais. Contudo, os últimos vinte anos mostram que o país participa da Divisão Internacional do Trabalho como intermediário e com baixa alavancagem tecnológica. O baixo índice de investimento em P&D também dificulta a inovação e o desenvolvimento econômico em si, sendo a média geral da OCDE de 2,3% do PIB e a mexicana apenas 0,5%, em 2014. (OCDE, 2016)

Os efeitos negativos da integração econômica com os Estados Unidos já afetariam a política nacional poucos anos depois, quando em 2000 o Partido da Ação Nacional vence o PRI nas eleições presidenciais. Contudo, apesar da alternância histórica, as limitações da estratégia de desenvolvimento econômico mexicana continuam, evidenciando que nos últimos anos a modernização econômica e o *catching up* não se concretizaram.

Apresentamos as trajetórias de desenvolvimento dos Estados Unidos, Coreia, Brasil e México destacando suas estratégias de *catching up* e o papel que a política de Inovação desempenhou em cada um deles. Embora tenha ocorrido em momentos distintos (no caso dos Estados Unidos no final do século XIX e nos demais no pós-guerra), a alavancagem dos quatro

países se deu em contextos favorável à políticas intervencionistas. Na próxima seção, aprofundaremos esta discussão a partir do conceito de *policy space.* No entanto, apesar do ambiente internacional benéfico e da forte intervenção estatal em todos eles, os resultados foram muito distintos. Os Estados Unidos e a Coreia apostaram e investiram nas políticas de inovação, não apenas para dar o salto de desenvolvimento, como para sustentar tal trajetória. É evidente que não ignoramos especificidades do percurso de cada país e a nossa análise buscou evidenciá-las. Contudo, o colapso dos modelos mexicano e brasileiro e a forma como incorporaram a agenda de políticas liberalizantes evidenciam o alto custo de uma estratégia que não prioriza a inovação.

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA DE INOVAÇÃO EM UM CENÁRIO INTERNACIONAL ADVERSO E EM TRANSFORMAÇÃO

Conforme abordado na introdução, um dos objetivos desse texto é apresentar a relação existente entre as trajetórias de inovação dos países – seus sucessos, fracassos e deficiências – e o meio internacional, além de defender a necessidade de se trazer a temática da inovação para os estudos de Relações Internacionais. Assim, para avançarmos na discussão proposta, é importante nos atermos a uma questão fundamental: o progresso técnico não se dá em um ambiente econômico e institucional fechado, alheio às relações internacionais. Praticamente todas as variáveis intervenientes e explicativas do sucesso de estratégias industrializantes têm uma interface com o meio internacional. O progresso técnico interfere e também é afetado pelas relações econômicas globais – o comércio internacional; a integração e transnacionalização produtiva; os fluxos de investimento estrangeiro e de capitais especulativos – e pelos padrões legais e instituições internacionais que regulam essas relações.

Giovanni Dosi (2006) sistematiza uma parte dessa questão de uma forma alegórica, mas extremamente clara:

> Sob o pressuposto simplificador da ausência de quaisquer investimentos internacionais, as assimetrias entre países refletem com precisão as assimetrias entre [suas] empresas (...). De modo geral, essas assimetrias são de dois tipos: em primeiro lugar, há mercadorias que alguns países (ou empresas) são capazes de produzir e outros não; em segundo, para cada mercadoria que certo

> grupo de países (ou empresas) é capaz de produzir, há alguns países (ou empresas) que podem fabricá-la a um custo inferior (Dosi, 2006: p. 313).

Para a lógica da argumentação aqui proposta, é importante a ênfase no primeiro tipo de assimetria levantada por Dosi (2006). Tendo em vista ainda o caráter cumulativo do progresso técnico, pode-se dizer que as empresas inovadoras tendem a se manter inovadoras. O que seria verdade também para as relações entre os Estados. Entretanto, essa relação não é estática e se estabelece de forma mais complexa, na medida em que as rupturas tecnológicas, os saltos inovativos revolucionários, tendem a criar novas assimetrias entre empresas e países, aprofundando ainda mais o fosso tecnológico existente entre esses. Da mesma forma que países e empresas não estão isolados das dinâmicas econômicas globais e não são alheios às decisões tomadas por outros Estados e instituições internacionais. Nesse sentido, as empresas e Estados são atores que competem em meio a pressões sistêmicas variadas, assim como buscam formatar estratégias de *catch up* em meio à constrangimentos materiais e legais.

A retomada de estratégias de desenvolvimento baseadas na aceitação da funcionalidade dos Estados e de instrumentos políticos intervenientes para regular relações econômicas – produção, inovação e comercialização – se faz condizente com a necessidade de os países em desenvolvimento apoiarem estratégias industrializantes[8]. Especialmente no que se refere à necessidade de estímulos específicos à inovação tecnológica.

As teses neoliberais que sustentaram os processos de abertura comercial ampla e de fortalecimento das restrições à intervenção estatal na economia baseiam-se, segundo Lall (2005b), em interpretações equivocadas sobre tecnologia e inovação tecnológica. Na realidade, não abordam de forma direta questões referentes à mudança técnica – seus fatores explicativos; assumindo uma visão restrita, de que as forças de mercado seriam capazes de

[8] Entretanto, mesmo em meio a mudanças produtivas e legais colocadas nesse momento, a política industrial deve ser, no seu sentido mais amplo, semelhante às políticas realizadas anteriormente. A globalização não teria tornado as políticas industriais desnecessárias, mas apenas diminuiu o escopo de possibilidades e aumentou o custo da realização.

estabelecer a melhor distribuição dos fatores produtivos, dentre eles o conhecimento – tendo em vista que assumem o conhecimento como um bem plenamente 'transferível' entre firmas interessadas em arcar com os custos dessa transferência. Ou seja, não lidam com o problema dos riscos da inovação e, mais importante, com a dimensão não-codificada, tácita, do conhecimento, que não pode ser livremente transferível, mas sim internalizada através de esforços de aprendizagem que se dão em meios econômico-produtivos e institucionais adequados, assim como dependem de uma ação estatal mais incisiva.

Por sua vez, as capacidades materiais derivadas da diferenciação tecnológica entre os países criam condições para o estabelecimento de padrões legais que regulam o comportamento dos Estados nas relações econômicas internacionais. Com isso, as regras e instituições internacionais podem agir como força capaz de ajudar na consolidação dessas diferenças entre os países, na medida em que podem limitar a capacidade de intervenção pública que possa suprimir os empecilhos próprios do mercado.

Ao considerarmos que a abertura e a integração econômica, além das normatizações internacionais do comércio, são fatores intervenientes importantes para as estratégias de desenvolvimento dos países, as questões que tentamos responder até esse momento devem considerar a dinâmica econômica global. Assim, um dos questionamentos fundamentais – o que os países em desenvolvimento, especialmente aqueles que não vêm alcançando bons resultados em termos de capacidade de inovação (caso do Brasil e do México), devem fazer para gerar competitividade e melhorar o seu desempenho econômico? Na realidade, tentar responder essa questão é um desafio quase intransponível, mas qualquer esboço de resposta deve levar em consideração a inter-relação entre os processos econômicos nacionais e sua interface internacional. O que queremos afirmar é a necessidade de pensar um sistema de inovação e uma política industrial considerando a atual fase da globalização econômica e as normatizações internacionais.

As transformações econômicas e institucionais da década de 1990 criaram um ambiente diferente daquele no qual as economias hoje desenvolvidas estruturaram e empreenderam suas políticas nacionais de industrialização, ainda no século XIX e início do XX, mas é também diferente de um período mais próximo: os anos do nacional-desenvolvimentismo latino-americano e do desenvolvimento dos países do Leste Asiático.

Como vimos na seção anterior, parece consensual em uma ampla literatura que esses processos de desenvolvimento, especialmente os bem-sucedidos como o norte-americano e sul coreano, pautavam-se em estratégias profundamente vinculadas às políticas de ciência, tecnologia e inovação, e se deram sob uma estrutura econômica e política de forte intervencionismo e direcionamento estatal e protecionismo comercial. As teses, por exemplo, de David Mowery e Nathan Rosenberg (2005 e 1989); Richard Nelson (2006) e Gavin Wright (1992), dentre outros, mostram de forma nítida essa questão no caso da estratégia norte-americana de fortalecimento de seu sistema nacional de inovação e de desenvolvimento industrial.

Por sua vez, Alice Amsden (2009); Linsu Kim (2005) e Sajaya Lall (2003) apresentam constatações semelhantes para o caso recente da Coréia do Sul. Em ambos os casos, as liberdades existentes no sistema internacional de comércio abriram espaços para a adoção de estratégias políticas hoje consideradas ilegais e repreendidas. Como apontam Bora, Lloyd e Pangestu (2000), as regulações do sistema de comércio forçaram os países do Leste Asiático a desmanchar parte importante de seus sistemas nacionais de apoio à industrialização e proteção à indústria nacional, como as regras que estabeleciam obrigações variadas às empresas que investiam no país e os subsídios às exportações.

A retomada mesmo que relativamente precária do desenvolvimentismo – hoje rotulado por alguns como novo-desenvolvimentismo[9] e por outros de *new developmental state*[10] – se faz em meio a um ambiente econômico e institucional muito mais restritivo, fruto dos processos de abertura e da normatização das relações comerciais. Os compromissos assumidos, juntamente com as reformas liberais empreendidas, não levaram ao aumento da capacidade produtiva para uma grande parte dos países. Agora, por sua vez, inibem fortemente as capacidades de intervenção dos que tentam reviver alguns fenômenos bem-sucedidos desse tipo.

A ordem econômica do pós-guerra foi caracterizada por Jonh Ruggie (1982) como o momento da emergência de um "embedded liberalism", em que os governos tinham liberdade para impor práticas restritivas ao mercado, para proteger e defender a autonomia política do

[9] Sicsu, Paula, Michel (2007); Cano, W. (2010); Boschi, R. (2010).
[10] Evans (2008); Stiglitz (1999); Rodrik (1999); Rodrik (2007).

novo intervencionismo estatal. Tais práticas "protecionistas" tinham como eixo o controle de capitais e do comércio como forma de proteção dos Estados e manutenção de um sistema financeiro estável. Estrategicamente, para os Estados Unidos era importante garantir maior estabilidade nos processos de reconstrução da Europa e Japão, o que demandava uma agenda mais permissiva e expansionista (RUGGIE, 1982; HELLEINER, 1996).

Os processos de abertura financeira desencadeados a partir da crise de Bretton Woods nos anos 1970 produziram efeitos importantes sobre os países não centrais. As políticas de ajuste estrutural conduzidas por FMI e Banco Mundial contribuíram significativamente para a eliminação de vários instrumentos públicos voltados à regulamentação do mercado financeiro e de certas práticas comerciais. A abertura financeira passou a restringir o *policy space* fiscal dos países, impondo restrições à gestão macroeconômica de forma geral. Fortemente pressionados pelo mercado e organizações internacionais a adotarem políticas contracionistas e anti-inflacionárias, os países perdiam grande parte da capacidade de usar da política monetária como instrumento de desenvolvimento. A implicação disso, além das restrições mencionadas, é a manutenção de um baixo crescimento. (AKYUZ, 2007).

Da mesma forma, o estabelecimento de mais aprofundados compromissos para regular o comércio e as *trade-related issues* não promoveu mais desenvolvimento e, na realidade, limitou a capacidade de intervenção dos países para regular as forças econômicas e adotar políticas públicas de acordo com interesses e necessidades específicas (AKYUZ, 2009; LALL, 2005b; HAMWEY, 2005; GALLAGHER, 2005). Essa dimensão do processo de harmonização das políticas nacionais, derivado da inclusão de temas *inside borders*, além da própria liberalização comercial e integração financeira, traz um resultado límpido: a diminuição do *policy space* dos Estados, ou seja, da capacidade de implementar estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e suas políticas públicas específicas. Nesse aspecto em particular, a limitação do *policy space* é clara, na medida em que a contração da liberdade do Estado é fruto de dispositivos legais.

Um caso emblemático desse processo de limitação da discricionariedade dos Estados foi a adoção do Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) como resultado da conclusão da Rodada Uruguai do GATT. O TRIPS estabeleceu um padrão mínimo obrigatório de

proteção à propriedade intelectual (em todas as suas formas) a todos os países membros da OMC, harmonizando internacionalmente e homogeneizando[11] os sistemas nacionais de proteção. Até então, os países podiam definir de forma livre seus sistemas nacionais de proteção, respondendo a demandas e necessidades locais[12]. O acesso a conhecimento produzido internacionalmente, através de mecanismos não formais, como processos de imitação, engenharia reversa, etc. era permitido e praticado de forma quase irrestrita como forma de avançar em trajetórias de inovação e desenvolvimento. Estados Unidos e Coréia do Sul fizeram uso desse expediente em suas trajetórias de inovação, copiando e emulando tecnologias de países da fronteira tecnológica (JAFFE, 2004; LERNER, 2004; CHANG, 2003). Ainda, os países podiam excluir setores tecnológicos considerados estratégicos ou socialmente relevantes de seus sistemas de proteção (por exemplo, vários países, até a entrada em vigor do TRIPS, não concediam patentes para produtos farmacêuticos ou para itens relevantes para garantir a segurança alimentar e nutricional).

As regras que organizam o regime multilateral de comércio incidiram sobre um amplo conjunto de políticas voltadas à inovação. De forma geral, estabeleceram princípios organizativos que impedem a diferenciação entre nacionais e estrangeiros, assim como prevêem a predominância das forças de mercado para sustentação de estratégias de desenvolvimento (ALESSANDRINI, 2010). Especificamente, regulou de forma restritiva o uso de práticas para atração de investimentos, concessão de subsídios à produção e exportação, proteção comercial, acesso a conhecimento, comércio de serviços, etc.

Como mencionado, a reorganização econômica e institucional desencadeada a partir dos anos 1970, trouxe implicações significativas para a relação entre Estados na fronteira tecnológica e aqueles que almejavam avançar tecnologicamente. As reformas liberais, e a atuação sistemática e forte de instituições internacionais na adequação dos países ao modelo de organização econômica fundado no Consenso de Washignton, e a reestruturação do regime

[11] O TRIPS exigiu a não discriminação de quaisquer setores tecnológicos na concessão de direitos de proteção.

[12] Mesmo os países signatários das Convenções de Paris e Berna, para proteção da propriedade industrial e direitos autorais, tinham liberdade de definir seus sistemas nacionais, sendo obrigados apenas a respeitar princípios gerais de reciprocidade e tratamento nacional.

multilateral de comércio, construíram um novo ordenamento político e econômico que trouxe como consequência a limitação da capacidade de intervenção pública sobre o mercado.

Na última década, as demandas por uma regulação ainda maior do comércio não encontraram respaldo multilateral, especialmente na OMC. Na realidade, sofreu forte resistência por parte de alguns países em desenvolvimento, especialmente Brasil e Índia, mas não necessariamente articulados em todas as matérias (GALLAGHER, 2008). A consequência disso foi a multiplicação de acordos preferências de comércio, em que cláusulas OMC-plus foram inseridas. Esse movimento trouxe implicações não apenas aos países signatários, mas também para a configuração do sistema internacional de comércio e pôs em xeque a própria funcionalidade da OMC (BENVENISTI, DOWNS, 2007; MELENDEZ-ORTIZ; BELLMANN; MENDOZA, 2012).

Os EUA são signatários de uma grande quantidade de acordos preferenciais de comércio com países de renda baixa e mercado reduzido, mas também com países desenvolvidos, como Austrália e Coréia do Sul. Recentemente, foi aprovado, ainda faltando ser ratificado, o Trans-pacific Partnership Agreement (TPP), que avança sobre uma imensa quantidade de temas relacionados ao comércio, abrange uma dimensão geográfica considerável, contando com países de dimensões e capacidade material díspares, e se apresenta, pela ótica norte-americana, como o modelo de acordos de comerciais para seus parceiros no futuro.

O acordo incide incisivamente sobre um amplo conjunto de instrumentos de política pública, limitando a capacidade de intervenção pública, além de estabelecer mecanismos de solução de controversas baseados na arbitragem, abrindo espaço para litígios diretos entre empresas e Estados (*investor-state clauses*). O TPP estabelece padrões e regulações sobre áreas sensíveis para estratégias de *catching up,* como compras governamentais, regras de investimento, propriedade intelectual, etc. A adesão a tratados dessa natureza por países em desenvolvimento, em si, criam um *trade-off* importante. De um lado, permite acesso a mercados importantes, como o norte-americano, mas, por outro, estabelece um conjunto de restrições normativas nos setores mencionados. A participação mexicana nas negociações do TPP, de certa forma, reflete um processo mais antigo de adesão ao Tratado de Livre Comércio da América no Norte, enquanto a Coreia, mesmo tendo finalizado recentemente o processo de

ratificação do Acordo de Livre-comércio com os EUA, não é partícipe do TPP.

Em linhas gerais, o cenário internacional é hoje mais restritivo em termos de flexibilidades para adoção de políticas nacionais de desenvolvimento científico-tecnológico e políticas de inovação tecnológica. As reformas liberais e as formas "permitidas" de gestão macroeconômicas, assim como os processos de normatização global dos temas relacionados ao comércio limitaram consideravelmente o *policy space* dos países na conformação de uma estratégia de emulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, o artigo teve o objetivo de trazer para a área de Relações Internacionais um debate que passa marginalmente nos estudos do campo, mas que é de grande relevância para compreendermos dinâmicas internacionais importantes. Os estudos sobre inovação têm muito a contribuir para a forma como pensar a política internacional, assim como para entender, de forma mais específica, a organização e as dinâmicas das relações econômicas internacionais.

De forma um pouco mais específica, buscamos trazer uma dimensão mais ampla das relações internacionais que incide sobre as trajetórias de desenvolvimento dos países, em especial, sobre as políticas e a capacidade de avançarem tecnologicamente e perseguir estratégias de *catch up*. As relações econômicas, em geral, e as normas internacionais que regulam as práticas comerciais podem se estabelecer como fatores incidentes sobre a discricionariedade dos países na implementação de políticas públicas voltadas a estimular a inovação tecnológica endogenamente. A abertura financeira e as reformas liberais impulsionadas por organizações internacionais, assim como as regulações sobre as *trade-related issues* impuseram limites importantes à países que buscam lançar ou reorganizar estratégias de desenvolvimento industrial e inovação.

Avançando além da discussão histórica e teórica, o artigo tratou ainda de quatro casos emblemáticos, analisando as trajetórias de desenvolvimento e as estratégias de *catch up* dos Estados Unidos, Coreia do Sul, Brasil e México. Os casos tratados apontam para alguns elementos importantes. Inicialmente, mostram como estratégias de desenvolvimento

distintas, mesmo adotadas em períodos similares, podem produzir resultados assimétricos. Neste sentido, se destaca a importância da dimensão doméstica e do que na literatura foi chamado amplamente de "capacidades estatais" (EVANS, 2004) em um contexto internacional mais permissivo. Isso é verdade para os três casos mais recentes e se evidencia quando apresentamos os casos de Brasil e México de um lado e Coreia do Sul de outro. Entretanto, o grau e a profundidade da implementação das reformas liberais, assim como a adesão a normas comerciais que incidem sobre políticas públicas essenciais para estratégias de inovação, podem impor grandes dificuldades no resgate de iniciativas industrializantes e de inovação. Neste sentido, o ambiente internacional mais restritivo parece ser uma variável crucial. O México avançou muito significativamente em suas reformas liberais, assim como é membro de tratados comerciais que avançam sobre as normas comerciais adotadas multilateralmente.

Flexibilidades nas normas internacionais que regulam as relações econômicas em períodos de crescimento econômico amplo, quando aproveitadas com a construção de uma estratégia de desenvolvimento endógena, fundada na capacitação tecnológica e incentivo à inovação, produziram resultados extremamente satisfatórios, como nos casos norte-americano e coreano. O Brasil e o México, quando das suas políticas de industrialização mais profundas não conseguiram efetivamente saltar tecnologicamente e, atualmente, mesmo sustentando estratégias distintas de inserção internacional e desenvolvimento econômico, encontram um cenário internacional muito menos favorável ao fomento de políticas tecnológicas e à mudança técnica mais radical. A rápida e profunda integração econômica a partir da década de 1980 e a adesão a um conjunto de normas de comércio que incidem sobre políticas essenciais, limitaram severamente o *policy space* dos países não desenvolvidos. É justamente neste cenário que as políticas de inovação se tornam ainda mais importantes. Os Estados Unidos e a Coreia nos mostram que é justamente no contexto de crise que eles mais apostam na inovação. Foi assim na década de 1980 e tem sido desta forma desde a crise de 2008. Ao contrário de desarticularem seus sistemas de inovação, eles os reformam e investem mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKYUZ, Ylmaz. "Global Rules and Markets: Constraints Over Policy Autonomy in Developing Countries". *TWN Global Economy Series*, vol. 10, 2007.

AKYUZ, Ylmaz. "Multilateral Disciplines and the Question of Policy Space". *TWN Global Economy Series*, vol. 38, 2009.

ALESSANDRINI, Donatela. Developing Countries and the Multilateral Trade Regime. *The failure and Promisse of the WOT's Development Mission*. Oxford and Portlanda, Oregon, 2010.

AMSDEN, Alice. *A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia.* São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ARMELLA, P. A.. *El camino mexicano de la transformación económica.* México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 215 páginas.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985) , pp. 226-254.

BELLO, Walden; ROSENFELD, Stephanie. *Dragons in distress. Asia's miracle economies in crisis.* Middlesex: Penguin, 1990. Pp 47-75.

BENVENISTI, Eyal; DOWNS, George. "The Empire's New Clothes: political economy and the fragmentation of International Law". Stanford Law Review, vol. 60, n. 02, 2007.

CAMÍN, H. A.; MEYER, L.. *À sombra da Revolução Mexicana*: História Mexicana Contemporânea, 1910-1989. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000. 370 páginas.

CANO, Wilson. Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento. Revista FAAC - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP - Bauru, SP: 2011, v.2, n.1. http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/viewFile/65/27 Acesso em 02 de Fev. 2016.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia dodesenvolvimento em perspectiva histórica*. Editora UNESP, 2003.

COSTA, Karen Fernandez (2013). Trajetórias e Desenvolvimento: as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação dos Estados Unidos. In: *Estudos e análises de conjuntura. Observatório Político dos Estados Unidos.* Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT-Ineu, jun. Disponível em: http://www.opeu.org.br/wp-content/uploads/2014/04/OPEU_Estudos_12.pdf Acesso em: 27 de jan. 2016.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium: *Journal of International Studies,* J 1981, 10.2: 126.
CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. Reformas econômicas em perspectiva comparada: o caso coreano. In: *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 205-284.

ELMS, Deborah; LIM, C.L. "TPP Negotiations Overview and Prospects". *S. Rajaratnam School of International Studies*, Singapore, Working paper no. 232, p.1-25, 2012.

EDQUIST, Charles. Systems of innovation: perspectives and challenges. FAGERBERG, Jan; MOWERY, David; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation.* New York, Oxford University Press, 2005.

EVANS, Peter. A abordagem institucional comparativa. In: autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

FAGERBERG, Jan.Innovation: a guide to the literatura. FAGERBERG, Jan; MOWERY, David; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation.* New York, Oxford University Press, 2005.

FAGERBERG, Jan; COUTINHO, Manuel M. Innovation and Catching up. FAGERBERG, Jan; MOWERY, David; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation.* New York, Oxford University Press, 2005

FAJNZYLBER, Fernando. América Latina: imagen fiel o reflejo deformado de La industrialización de los países avanzados. In: *La industrialización trunca de America Latina.* Editorial Nueva Imagen, 1983, pp. 149-268.

FREEMAN, C. "National Innovation System in Historical Perspective".Cambridge *Journal of Economics,* vol. 19, p. 05-24, 1995.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *A economia da inovação industrial.* Tradutores André Luiz Sica de Campos e Janaóna Oliveira Pamplona da Costa. Campinas, Editora da Unicamp, 2008.

GALLAGHER, Kevin P. "Globalization and the Nation-State: reasserting policy autonomy for development". In. GALLAGHER, K. (ed.). *Putting Development First: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions*. New York: Zed books, 2005.

GALLAGHER, Kevin. "Understanding developing country resistance to the Doha Round". Review of International Political Economy, vol. 15, n. 01, p. 62-85, 2008.

HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990as.* Cornell University Press, 1996.

JAFFE, Adam B. & LERNER, Josh. *Innovation and its Discontents: how our broken system of endangering innovation and progress and what to do about it.* Princeton University Press: New Jersey, 2004.

LALL, Sanjaya. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente.* Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005a.

LALL, Sanjaya. Rethinking Industrial Strategy: the role of state in the face of globalization. In. GALLAGHER, Kevin P (ed.). Putting Development First: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions. New York: Zed books, 2005b.

LALL, Sanjaya.. "Technology and Industrial Development in an Era of Globalization". In. CHANG, Há-Joon (ed.). *Rethinking Development Economics.* London: Anthem Press, 2003.

LUNDVALL, B.-Å. "Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the National Innovation Systems". In: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R.., SILVERBERG, G. and SOETE, L.,(eds.), Technology and economic theory, London, Pinter Publishers, 1988.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. Transnational Relations and World Politics*. International Organization*, vol. 25, n. 3, Summer, 1971, pp. 329-349.

KIM, Linsu (2005). Da imitação à inovação – a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F.. *World Bank,* 9 de janeiro de 2003. Disponível em: http://web.worldbank.org/archive/website00955A/WEB/PDF/LEDERMAN.PDF. Acesso em 23 de fevereiro de 2016.

MELENDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELLMANN, Christophe; MENDOZA, Migual. The Future and the WTO: Confronting the Challenges. A Collection of Short Essays. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2012.

MOWERY, David C.;ROSENBERG, Nathan (2005). *Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX.* Tradução: Marcelo Knobel. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

MURPHY, Craig N. *International organization and industrial change: global governance since 1850*. Cambridge: Polity Press, 1994.

NELSON, Richard. R. *As fontes do crescimento econômico*. Tradução Adriana Gomes de Freitas. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2006.

OCDE. Research and Development (R&D). Disponível em: https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm. Acesso em 10 Fev. 2016.

PALMA, G. The seven main "stylized facts" of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change*, 25 de novembro de 2005. Pp. 1-51.
RAVENHILL, John. International Polítical Economy. REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press, 2008.

ROSENBERG, Nathan. *Por dentro da caixa preta – tecnologia e economia.* Tradutor: José Emílio Maiorino. SP, Campinas -SP: Editora da Unicamp, 2006.

RUGGIE, John G. "International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization*, vol. 36, n. 02, 1982.

SOLÍS, Mireya. "The Trans Pacific Partnership: Can United States Lead the Way in Asia-Pacific Integration?". *Pacific Focus*, V.23, N.3, pp. 319- 341, 2012.

SICSU, João; PAULA, Luis Fernando; MICHEL, Renault. "Por que novo Desenvolvimentismo?". Revista de Economia Política, vol. 27, n. 04, p. 507-524, 2007.

STOKES, Donald E. *O quadrante de Pasteur – a ciência básica e a inovação tecnológica.* Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2005.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Estudos Econômicos.* 2010, vol.40, n.1, pp. 7-41.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia americana. In.: *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis: Editora Vozes, 1997, pp. 27-54.

VEGA, C. G.. El desarrollo de la industria de la maquila en México. *Revista Problemas del Desarrollo,* vol. 35, n. 138, 2004. Disponível em: http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7540. Acesso em 18 de fevereiro de 2016.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais.* Lisboa: Gradiva, 2002

Recebido em 04 de março de 2016.

Aprovado em 06 de setembro de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A MOEDA COMO UM INSTRUMENTO DA SUPREMACIA AMERICANA: O CASO DO *QUANTITATIVE EASING*

ALINE REGINA ALVES MARTINS
Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás Docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política – UFG Doutora em Ciência Política pela UNICAMP

RESUMO: Neste artigo objetiva-se debater sobre a política de *Quantitative Easing* levada à cabo de 2008 a 2014 pelos Estados Unidos enquanto um reflexo do poder estrutural estadunidense na ordem monetária internacional contemporânea. As consequências desta política de flexibilização monetária, bem como os efeitos globais indesejáveis decorrentes de seu término são um retrato de um sistema econômico internacional, embora instável, ainda longe de se desvencilhar da dependência ao dólar americano e à política monetária norte-americana.

PALAVRAS-CHAVE: política monetária americana; *Quantitative Easing*; supremacia do dólar.

CURRENCY AS AN INSTRUMENT OF AMERICAN SUPREMACY: THE ISSUE OF QUANTITATIVE EASING

ABSTRACT: This paper aims to discuss the Quantitative Easing policy adopted by the United States between 2008 and 2014 as a reflection of the US structural power in the contemporary international monetary order. The consequences of this unconventional monetary policy, as well as the undesirable global effects of its end, are a repercussion of an international economic system still dependent on the US dollar and on the American monetary policies, albeit unstable.

KEYWORDS: American monetary policy, Quantitative Easing, dollar supremacy

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos são a maior economia do mundo e o centro do sistema monetário-financeiro internacional. Por conseguinte, as ações do seu banco central (Federal Reserve – Fed) não se restringem ao ambiente interno e impactam a economia dos demais países de maneira direta. Em outubro de 2014, o Fed anunciou o fim gradual dos estímulos monetários na economia americana, política monetária conhecida como Q*uantitative Easing* (QE). A melhora nas perspectivas sobre o mercado de trabalho americano teria justificado seu fim. Iniciada em novembro de 2008, teve por objetivo combater os efeitos internos da crise que veio à tona no mesmo ano. No entanto, suas consequências, assim como os efeitos de seu encerramento, têm um impacto global devido à centralidade que o dólar americano ocupa na estrutura monetária internacional contemporânea. Nesse sentido, visa-se debater neste artigo sobre os impactos internacionais do início e do término do QE estadunidense como uns dos reflexos da dependência mundial à política monetária americana e do poder estadunidense exercido por meio da sua moeda.

Dessa forma, este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente se apresenta o QE, seu início, seus críticos e alguns de seus impactos no campo monetário. Sem seguida, na seção 2, debate-se sobre a natureza política da moeda a fim de ressaltar as políticas monetárias estadunidenses e o dólar como instrumentos de poder dos Estados Unidos nas relações internacionais. Na seção 3 apresenta-se a dominância do dólar americano no regime monetário e financeiro em números, conquanto a crise de 2008 possa inicialmente ter posto em dúvida a supremacia desta moeda. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

ENTENDENDO O QUANTITATIVE EASING (QE)

Após o colapso da crise de 2008, os Estados Unidos iniciaram um programa conhecido como *Quantitative Easing* (QE), uma política monetária não convencional que objetivava a

ampliação da base monetária aumentando, assim, as possibilidades de financiamento para diversos atores, como bancos, empresas e famílias. Com isso, buscava-se estimular a economia interna e ajudar o país a sair da recessão.

A política de flexibilização monetária americana funciona por meio da compra, por parte do Fed, de títulos de dívida pública americana que estão no mercado (principalmente nos bancos), o que resulta na alta do preço desses papeis e na redução dos juros de longo prazo. A intenção do governo americano com essa política é que os bancos, com mais dinheiro, emprestem mais com juros baixos, inserindo recursos no mercado interno e estimulando os gastos das indústrias (aumentando as exportações) e dos consumidores.

Sua primeira rodada iniciou-se em novembro de 2008 e foi finalizada em março de 2010. Nesse período, o Fed comprou cerca de US$ 175 bilhões de títulos de dívida de agências e mais de US$ 1 trilhão de títulos lastreados em hipotecas, além de compras de títulos do Tesouro. Na segunda rodada (QE2), que teve início em novembro de 2010, o Fed comprou US$ 600 bilhões em títulos do Tesouro de longo prazo e se encerrou em junho de 2011. Já o QE3 começou em setembro de 2012, com a compra de dezenas de bilhões de dólares mensais em títulos lastreados em hipotecas de agências. Em outubro de 2014, o FED iniciou a redução gradual do QE3 findando a ampliação monetária (FED, 2014).

Se o QE pôde trazer benefícios por um lado, por outro, ao proporcionar maior liquidez em dólar no mundo e tentar dinamizar a economia americana, foi foco de críticas por diversos líderes mundiais (ROSSI, 2010). Em especial os países emergentes, mas não somente, expressaram preocupação sobre os efeitos colaterais do QE americano, tentando reagir por meio de políticas fiscais e monetárias (BCE, 2013). Alguns dos motivos recorrentemente citados foram: a tendência à desvalorização do dólar, impactando no preço de ativos e nas taxas de câmbio em outras nações; o maior interesse do capital especulativo pelos mercados dos países emergentes por conta dos juros mais altos e das melhores expectativas de crescimento (em contrapartida aos juros entre 0% e 0,25% dos Estados Unidos). Dessa maneira, aumentava a pressão e a volatilidade destes países.

Antes mesmo do QE2 entrar em vigor, muitos líderes governamentais já criticavam ativamente as ações americanas e previam consequências indesejadas do relaxamento quantitativo para a economia internacional. O governo alemão, por exemplo, apontava como as

ações do Fed apenas "aumentavam a insegurança na economia mundial. [...] Eles [norte-americanos] fazem um equilíbrio razoável entre os países industrializados e em desenvolvimento se tornar mais difícil e minam a credibilidade dos EUA enquanto formuladores de políticas financeiras". (ATKINS, 2010). Por sua vez, o ex-ministro da fazenda brasileiro, Guido Mantega alegou que parte da liquidez resultante dessa política americana iria para os países produtores de *commodities*, dentre eles o Brasil, o que poderia levar a uma inflação nos preços desses produtos, com consequências para seus preços internamente, além de propiciar a valorização do real, que já estava valorizado na época, prejudicando as exportações (ROSSI, 2010). Já o vice-ministro das Finanças da China, Zhu Guangyao, afirmou "[c]omo um grande emissor de moeda global, para os Estados Unidos lançarem uma segunda rodada de

'*quantitative easing*' nesse momento, nós sentimos que não reconheceram a sua responsabilidade de estabilizar os mercados globais e não pensaram sobre o impacto da liquidez excessiva nos mercados emergentes" (A CHINA..., 2010).

O Brasil, em especial, teve uma valorização real de sua moeda em torno de 14% entre agosto de 2008 e o final de 2011. A Rússia foi outro emergente que apresentou a mesma tendência, influenciada pelo QE americano (SUBRAMANIAN, 2014). E não somente a política de estímulo monetário em si mas a própria ameaça de seu fim pelo presidente do FED, Ben Bernanke, em maio de 2013, trouxe diferentes tipos de pressão, em especial nos países emergentes. Como exemplo, pode-se citar saídas de capital e ajustes cambiais bruscos, déficits em conta corrente ou mesmo desaceleração nas taxas de crescimento econômico (SUBRAMANIAN, 2014). Contudo, apesar das críticas e das consequências indesejáveis internacionalmente, os Estados Unidos mantiveram os QE ao longo de seis anos.

Em 2013, o Banco Central Europeu lançou um relatório sobre as consequências do QE americano na economia internacional. (BCE, 2013). Suas pesquisas empíricas comprovaram que, em particular, os países emergentes foram mais prejudicados pelos efeitos pró-cíclicos da política do QE americano, em comparação com os países desenvolvidos, induzindo a saídas de capital nestes países quando ele já era escasso e atraindo mais capital quando já o havia em excesso, elevando, por consequência, os preços de ativos e as taxas de câmbio. Ademais, a pesquisa ressalta como os demais países não conseguiram isolar suas economias das influências do QE americano, seja por meio da limitação das taxas de câmbio seja por meio do controle de

capital. Contudo, países com "instituições fortes e de alta qualidade estão sistematicamente menos expostas às influências do QE americano do que aqueles com instituições fracas" (BCE, 2013:25).

A partir de janeiro de 2014, o Fed começou a reduzir a compra de títulos de US$ 85 bilhões mensais para US$ 15 bilhões por mês. E em outubro de 2014, ao anunciar o fim gradual do pacote de estímulos[1] (FED, 2014), outras consequências puderam ser observadas na economia internacional, como por exemplo a apreciação do dólar – já que, com o fim do estímulo monetário, há a diminuição da oferta desta moeda na economia. Há diversos outros aspectos que podem influenciar a apreciação ou a desvalorização das moedas em relação ao dólar. Mas neste artigo debate-se sobre como a valorização do dólar frente às demais moedas neste contexto, o fim do QE americano, está diretamente relacionada à política do Fed e ao relativo crescimento dos Estados Unidos, muito mais do que aspectos relacionados ao comércio ou mesmo à recessão de outras economias. Ao mesmo tempo, reconhece-se os desafios e complexidades em se medir os efeitos de políticas monetárias não convencionais. Como bem pontou o presidente do Federal Reserve de São Francisco, John Williams: seus "os efeitos […] são muito menos entendidos e muito mais incertos e difíceis de prever do que aqueles decorrentes da política monetária convencional" (WILLIAMS, 2013).

Desde o anúncio sobre o fim do QE, o dólar se valorizou em relação às principais moedas internacionais: euro, iene e libra. De janeiro a setembro de 2014, o dólar apresentava tendência de queda em relação às três moedas, com exceção ao euro, pois já tendia a uma alta desde junho de 2014. Contudo, com o fim do QE em outubro do mesmo ano, a valorização da moeda americana se acentuou, em especial em relação ao euro e ao iene japonês (tabela 1). De outubro de 2014 a dezembro de 2015, dólar se valorizou 16,27% em relação ao euro, 7,13% em relação à libra esterlina e 12,57% em relação ao iene. Na mesma tendência, também se apreciou em relação ao real. De janeiro a setembro de 2014, o dólar vinha se desvalorizando em relação ao real. Contudo, a partir do fim do QE, o dólar entrou em ritmo constante de alta, tendência que se manteve ao longo de 2015. Em dezembro de 2015, a moeda americana estava apreciada em mais de 63% em relação a janeiro de 2014 (tabela 1).

[1] Ao concluir o programa de compra de ativos, o FED considerou a expansão da economia americana, a redução da taxa de desemprego, o aumento dos investimentos das empresas e das despesas das famílias.

Tabela 1: Histórico das taxas de câmbio do dólar americano

Mês/Ano	USD / EUR	USD / GBP	USD / JPY	USD / BRL
janeiro de 2014	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
fevereiro de 2014	-0,20%	-0,52%	-1,79%	0,20%
março de 2014	-1,45%	-0,97%	-1,60%	-2,18%
abril de 2014	-1,33%	-1,62%	-1,42%	-6,08%
maio de 2014	-0,81%	-2,23%	-2,06%	-6,61%
junho de 2014	0,18%	-2,63%	-1,86%	-6,09%
julho de 2014	0,62%	-3,58%	-2,18%	-6,53%
agosto de 2014	2,29%	-1,40%	-0,96%	-4,71%
setembro de 2014	5,67%	1,01%	3,27%	-2,05%
outubro de 2014	7,55%	2,48%	3,90%	2,89%
novembro de 2014	9,23%	4,38%	11,68%	6,96%
dezembro de 2014	10,69%	5,36%	15,01%	11,29%
janeiro de 2015	17,12%	8,59%	13,90%	11,00%
fevereiro de 2015	20,04%	7,46%	14,19%	18,41%
março de 2015	25,87%	9,97%	15,75%	32,20%
abril de 2015	26,10%	10,24%	14,89%	28,29%
maio de 2015	22,05%	6,62%	16,21%	28,50%
junho de 2015	21,43%	5,72%	19,03%	31,14%
julho de 2015	23,79%	5,84%	18,61%	35,29%
agosto de 2015	22,40%	5,67%	18,47%	47,50%
setembro de 2015	21,25%	7,36%	15,53%	64,24%
outubro de 2015	21,40%	7,42%	15,55%	63,17%
novembro de 2015	26,94%	8,39%	17,88%	59,37%
dezembro de 2015	25,05%	9,78%	16,96%	63,29%

Fonte: Oanda (2016). Elaborada pela autora.

Como o dólar é a moeda âncora do sistema monetário internacional, sua oscilação interfere no valor da demais moedas (com impactos nas reservas internacionais, nas dívidas externa, etc) e nos preços das principais *commodities* (por serem precificadas em dólar). Dessa forma, em maior ou menor medida, de maneira benéfica ou maléfica, os movimentos do dólar não passam em branco na economia internacional.

No caso de uma valorização da moeda americana, as importações tendem a ficar mais caras, ao mesmo tempo em que há um estímulo às exportações. No entanto, uma das implicações de um salto nas exportações é a possível diminuição de produtos no mercado

interno, tendendo a elevar seus preços no plano nacional. No caso do Brasil especificamente, no início de fevereiro de 2015 o dólar teve a maior cotação frente ao real desde dezembro de 2004 (a R$ 2,7782 na venda – dados de 6 de fevereiro de 2015). Além de fatores nacionais específicos, como as eleições presidenciais em 2014 e a crise na Petrobras, os rumores de um aumento nas taxas de juros americanas com o fim do QE e com o incremento dos postos de trabalho e dos salários elevaram a cotação do dólar para índices recordes.

Apesar dos impactos internacionais, muito deles indesejáveis, principalmente para os países de economias mais vulneráveis, deficitárias e com baixas ou sem reservas internacionais, os Estados Unidos não deixam de adotar as políticas monetárias que acreditam ser fundamentais para a recuperação da economia americana. A magnitude das consequências internacionais de suas ações no campo monetário-financeiro reflete a centralidade do dólar na economia global e como a moeda, longe de ser um instrumento neutro, relacionado somente à facilitação das transações econômicas, está intrinsecamente vinculado ao poderio americano nas relações monetárias e financeiras internacionais.

A NATUREZA POLÍTICA DA MOEDA

O papel de uma moeda não se resume a ser um meio de pagamento. Ela também exerce o papel de unidade de conta (unidade de valor) e reserva de valor. No âmbito internacional, uma moeda nacional também pode cumprir as mesmas três funções. Contudo, nem todas as moedas nacionais conseguem integralmente exercer esses três papeis internacionalmente. Na ordem monetária internacional desde o sistema de Bretton Woods, o dólar é a moeda que integralmente cumpre essas funções. Logo, é utilizado em grande medida “nas transações monetárias (meio de troca) e financeiras (unidade de denominação dos contratos), bem como é o ativo mais líquido e seguro e, assim, mais desejado pelos agentes como ativo de reserva”
(PRATES, 2005:274).

Mas, o que faz uma moeda nacional exercer o papel de moeda internacional? O Estado que a emite possui papel fundamental na criação da demanda por ela ou são os agentes do mercado que faz com que uma moeda nacional se torne uma moeda importante na hierarquia

monetária internacional? Neste artigo, argumenta-se que o lado da oferta, ou seja, os Estados emissores, possuem função central para fazer com que suas moedas se tornem amplamente utilizadas na economia internacional.

A escolha dos agentes privados pelo dólar como moeda internacional está diretamente relacionada à capacidade de o Estado americano criar mecanismos de legitimação de sua moeda no âmbito internacional por meio de rearranjos políticos. A posição central de moedas internacionais é determinada não só por aspectos econômicos, como bons resultados macroeconômicos, tamanho da economia nacional, mas também por aspectos políticos. O uso do dólar como principal moeda internacional desde, pelo menos, os anos 1940, não é fruto primeiro da demanda por esta moeda pelos agentes privados. É resultado dos jogos de poder político conduzidos pelos Estados Unidos que, ao longo do século XX, fundamentaram uma estrutura monetária internacional que propiciou o uso global do dólar.

A conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944 durante duas semanas nos Estados Unidos, evidenciou as discussões e decisões políticas que fundamentaram o padrão monetário pós-Segunda Guerra. O conhecido debate entre John Maynard Keynes versus Harry Dexter White, representantes, respectivamente, da Grã-Bretanha e Estados Unidos, monopolizaram a agenda e as decisões que foram tomadas sobre o futuro do sistema monetário internacional de então.

Naquele momento, havia receio sobre a possibilidade de um retorno à instabilidade na economia internacional como existia durante o período entre guerras. Mas, apesar da busca conjunta por uma economia internacional mais estável no pós-guerra, não há como desconsiderar como a Conferência de Bretton Woods foi um capítulo importante na consolidação da predominância dos Estados Unidos na ordem monetária internacional (CARVALHO, 2004).

A proposta americana dominou a conferência, vencendo o embate com os britânicos e tendo, portanto, a maior parte de seus interesses atendidos. A manutenção do padrão ouro, bem como o modelo de funcionamento das instituições multilaterais criadas em Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial) seguiram as ideias defendidas pelos

Estados Unidos no plano White[2]. Cabe destacar que não se pretende aqui apresentar todo o debate existente durante a Conferência de Bretton Woods. Busca-se ressaltar neste artigo como suas decisões foram pautadas em grande medida pelos interesses político-econômicos das grandes potências da época, em grande parte dos norte-americanos. Um grande exemplo nesse sentido diz respeito ao debate em torno da manutenção ou não do padrão-ouro.

Keynes defendia a existência de uma moeda internacional escritural, desvinculando-se do dólar ou do ouro, chamada bancor, que seria emitida não por um Estado nacional, mas sim por uma instituição internacional independente e neutra. Ele argumentava sobre os problemas relacionados à existência do padrão-ouro à economia internacional. Neste padrão, a disponibilidade de moeda fica diretamente ligada à também disponibilidade de ouro, um fator exógeno à economia. Caso a quantidade deste metal seja escassa, pode não haver moeda suficiente para acompanhar o crescimento das transações econômicas. Neste contexto, uma possível saída à falta de liquidez corresponderia à elevação da taxa de juros, que atrairia ouro de outras economias para o mercado interno. Não obstante, como efeito colateral, prejudicaria consumidores e investidores.

Outro problema relacionado ao padrão-ouro apontado por Keynes relaciona-se ao que é conhecido como “ajuste assimétrico”. Quando um país cresce mais que outros, ele tende a aumentar sua demanda por bens importados, o que leva, por sua vez, ao aumento do déficit em suas transações comerciais. As alternativas ao país deficitário correspondem em ou se endividar para saldar os gastos ou reduzir sua demanda por produtos importados, prejudicando a economia do país exportador.

Contrários às propostas de Keynes, os Estados Unidos tinham interesse na manutenção do padrão-ouro como forma de garantir a estabilidade do valor das moedas dos países aliados e, assim, melhorar as condições para o crescimento da economia internacional.

Com o abandono praticamente completo do padrão-ouro no entre guerras, as moedas das principais economias passaram a adotar um regime de desvalorizações

[2] Além da manutenção do ouro como reserva internacional, outros pilares do sistema de Bretton Woods foram: câmbio fixo, mas ajustável; criação do FMI e Banco Mundial; livre conversibilidade de uma moeda a outra mas com controle de capital.

competitivas (impulsionando a capacidade de exportação) a fim de superarem a recessão econômica. No entanto, neste processo de desvalorização artificial das moedas nacionais, levava-se, em contrapartida, os demais países a também desvalorizarem suas moedas resultando no incremento de restrições comerciais e à diminuição das transações econômicas internacionais.

O retorno deste sistema cambial ao final da Segunda-Guerra mundial era justamente o receio dos Estados Unidos. Teriam muito a ganhar com a liberdade de comércio internacional, por isso, era fundamental que garantissem um sistema mantenedor da estabilidade do valor das moedas.

Logo, como foi acordado em Bretton Woods, o padrão-ouro foi restaurado. Mas, diferente do padrão-ouro clássico do início do século XX, as moedas dos países signatários passaram a vincular seus valores diretamente ao dólar (com uma variação no câmbio de no máximo 1%) enquanto que a moeda americana manteria um valor fixo em relação ao ouro (35 dólares a onça). Foi um passo decisivo na consolidação do dólar como a moeda mais importante do sistema monetário internacional de então, o que garantiu aos Estados Unidos vantagens para a expansão de sua economia (CARVALHO, 2004; MOFFITT, 1984).

Não só o sistema de Bretton Woods foi resultado de rearranjos e interesses estatais como o seu próprio fim foi resultado de uma decisão política norte-americana. No entanto, distinto dos moldes da Conferência nos anos 1940, em 1971 os Estados Unidos decidiram de forma unilateral pôr fim ao padrão-ouro até então existente. Com a decisão de Richard Nixon de quebrar a conversibilidade do dólar ao ouro, abriu-se espaço para o fim do câmbio fixo e para a desregulamentação dos fluxos de capitais[3]. Apesar da desvalorização do dólar resultante do fim da conversibilidade, a decisão de Nixon representou a saída do ouro como moeda-chave internacional, instaurando a supremacia do dólar como moeda mais importante do sistema monetário-financeiro internacional (seja como meio de pagamento, moeda reserva ou unidade de conta). Sem a obrigatoriedade de manter um lastro em relação ao ouro, o dólar se libertou das limitações impostas ao país emissor da moeda-chave. Passou a flutuar sua taxa de câmbio em relação às demais moedas sem que os norte-americanos precisassem, com isso, perder

[3] Para entender as causas que levaram ao fim do sistema de Bretton Woods, ver Serrano (2002), Moffitt (1984) e Eichengreen (2000).

competitividade em nome de um acordo monetário. Ademais, a economia americana deixou de ter qualquer tipo de restrição externa, podendo incorrer em déficits de conta corrente crônicos (permanentes e crescentes). Não havia mais a necessidade de se preocupar "com o fato de seu passivo externo líquido estar aumentando, uma vez que esse passivo 'externo' é composto de obrigações denominadas na própria moeda americana e não conversíveis em mais nada"

(SERRANO, 2002: 251). Dessa forma, observa-se como os arranjos monetários e a consolidação de uma moeda no topo da hierarquia monetária não foge das disputas de poder e interesses dos Estados-nação. Não se desconsidera o dinamismo do mercado, ou seja, lado da demanda por moedas como fator importante na consolidação de uma hierarquia monetária internacional. Contudo, a participação do Estado é imprescindível para a instauração e manutenção desta posição. Verifica-se esta relação entre política e moeda, por exemplo, desde quando o recém-criado Fed adotou, ainda nos anos 1920, políticas bem concretas a fim de promover o uso do dólar na economia internacional para rivalizar com a libra esterlina (EICHENGREEN, 2011:7). Da mesma forma, contemporaneamente, a China vem estabelecendo uma série de políticas a fim de criar incentivos para o uso de sua moeda internacionalmente pois, muito embora seja a segunda maior economia e o maior país exportador o mundo (dados de 2016) seu gigantismo econômico não cria, por si só, demanda para o uso de sua moeda para além de suas fronteiras[4]

(CINTRA, MARTINS, 2013). Ademais, como destacado acima, os Estados Unidos tiveram papel decisório durante a Conferência de Bretton Woods para o estabelecimento do dólar como moeda-chave, assim como em 1971 para, de maneira unilateral, pôr fim a esse sistema, desbancando o ouro e consolidando sua moeda como principal moeda internacional[5].

Logo, evidencia-se como a moeda possui uma natureza eminentemente política e como ela tem papel decisivo tanto para a competição econômica quanto na luta por poder e

[4] O renminbi ainda é uma moeda pouco utilizada nas transações econômicas internacionais contemporâneas. Ele corresponde somente a 2,2 % de todas das transações no mercado de moedas (dados de 2013), enquanto que o dólar soma 87% (BIS, 2013).

[5] Reconhece-se, por outro lado, que o fim da conversibilidade do dólar ao ouro foi um processo instável, levando a economia capitalista a um grande momento de turbulência. Somente com a política de choque de juros de Paul Volcker em 1979 o padrão dólar-flexível se instaura de forma pujante (SERRANO, 2002; TAVARES, 1997).

hegemonias no plano internacional. Mas, em que medida pode-se observar o exercício de poder por meio da moeda?

A circulação internacional de uma dada moeda relaciona-se à capacidade de seu Estado emissor de criar créditos e obrigações financeiras denominados na sua moeda para além de suas próprias fronteiras nacionais. No sistema monetário internacional pós, os Estados Unidos expandiram, ao ampliarem seu sistema produtivo e financeiro, o poderio de sua moeda, a tornando mais apta a ser aceita globalmente. Dessa maneira, o dólar é a moeda mais usada em liquidações internacionais, a mais encontrada nas reservas internacionais, a líder no mercado de moedas internacional e está em pelo menos uma das pontas das operações financeiras internacionais. À vista disso, existem interesses políticos e econômicos por parte dos Estados Unidos em não abandonarem o privilégio de emitirem a principal moeda internacional.

Ainda durante o sistema de Bretton Woods (1944-1971/73), alguns países já começavam a se sentir incomodados com as vantagens americanas decorrentes da posição do dólar enquanto principal moeda internacional. O "privilégio exorbitante" denunciado pela

França nos anos 1960 consistia na possibilidade de os Estados Unidos pagarem suas dívidas externas em sua própria moeda. Já outros países não podiam, então precisavam obter superávits no balanço de pagamentos ou realizar empréstimos para liquidarem seus déficits. Quitar suas dívidas simplesmente emitindo moeda era uma prerrogativa americana.

Como discutido acima, o estabelecimento do padrão monetário pós-Bretton Woods intensificou a liberdade e a influência do dólar americano no sistema monetário internacional. Por serem os fornecedores de liquidez global (já que o dólar é a moeda mais utilizada no mundo, tanto como meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor), os Estados Unidos conseguem financiamento barato por parte dos demais países. Estes precisam adquirir dólares para suas transações econômicas internacionais (grande parte do comércio internacional, por exemplo, é realizado em dólar) ao mesmo tempo em que é o instrumento de aplicação mais seguro na economia internacional. Assim, a dívida americana (moeda e títulos) se torna um instrumento fundamental para os Estados Unidos captarem recursos internacionais. De maneira simples, ao comprar um título de dívida americano, se está emprestando dinheiro ao governo estadunidense. Ou seja, o Estado americano, por meio de seu Departamento do Tesouro, emite títulos de dívida que são vendidos à diferentes taxas de juros e de vencimento. Nesta venda, o

governo americano (que não tem inicialmente a prerrogativa de emitir papel-moeda, que fica à cabo do Fed) recebe crédito internacional. Como os seus títulos de dívida – o que na verdade corresponde ao "lastro" do dólar – são considerados os ativos mais líquidos e seguros do mundo, a sua demanda por diferentes agentes econômicos (sejam empresas, bancos centrais, entre outros) é constante, mesmo com uma pequena taxa de retorno. Nesse sentido que a rolagem da dívida pública americana é estrutural no sistema monetário-financeiro internacional. Como resultado, os Estados Unidos possuem a regalia de poder consumir mais do que produzir, importar mais do que exportar, enquanto o mundo os financia em troca de dólares e títulos de dívida americanos. É nisso que consiste seu privilégio exorbitante (EICHENGREEN, 2011).

Diferentemente de empresas de outros países, as americanas recebem pagamento na mesma moeda com a qual efetuam seus pagamentos a empregados, fornecedores, entre outros. No que se refere ao sistema bancário, um banco no Brasil, por exemplo, caso conceda empréstimos externos em dólares, mas aceite depósitos em reais, deve se proteger de mudanças cambiais (o que leva a custos adicionais). Já um banco americano não possui estes custos, pois concede empréstimos externos na mesma moeda em que recebe seus depósitos (dólares). O poder de *seignorage* do dólar se expressa na diferença entre o que custa para o governo americano imprimir dólares e para os demais países adquirirem a mesma quantia de dólares. Os Estados Unidos precisam gastar somente alguns centavos para produzir uma nota de US$100. No entanto, outros países precisam fornecer US$100 em bens ou serviços para obter a mesma nota de US$100. Estes, compelidos a deterem dólares suficientes para o sustento do volume crescente de transações internacionais (pelo fato de o dólar ser a moeda de maior aceitação na economia global) acabam sustentando o padrão de vida americano, provendo financiamento de baixo custo (EICHENGREEN, 2011).

Logo, não se pode desconsiderar a moeda enquanto instrumento utilizado pelo Estado nos processos de dominação, de fortalecimento e de concentração de poder (METRI, 2007). Por meio da predominância da moeda americana e de seus títulos de dívida,, os Estados Unidos buscam resguardarprivilégios que nenhuma outra nação tem ao controlar a moeda-chave.

Como consequência, a moeda é uma expressão de poder. E enquanto tal, a moeda hegemônica tem relação intrínseca com a capacidade de seu Estado emissor criar demanda por ela internacionalmente. A aceitação de uma moeda na economia internacional tem, portanto

caráter estatal. No entanto, o dólar não é percebido pelos agentes como um instrumento de poder do Estado. Desconsidera-se a estrutura de poder estatal que consegue impor o domínio de sua moeda no sistema monetário-financeiro internacional. Ignora-se que os Estados Unidos possam, ao deter os ativos líquidos de última instância, utilizar sua moeda (e sua política monetária como um todo) como instrumento de poder com o intuito de atender a seus interesses e inserir os demais Estados na lógica do sistema monetário-financeiro internacional sob sua égide. É nesse sentido que, embora haja questionamentos sobre as consequências indesejadas para a economia mundial em decorrência da prática QE e também pelo seu encerramento, encabeçados pelo Fed, todos estão inseridos num sistema monetário-financeiro internacional calcado no poderio dos Estados Unidos e na centralidade de sua moeda e títulos de dívida.

A SUPREMACIA DO DÓLAR EM NÚMEROS

O dólar corresponde a 60% das reservas em moedas internacionais dos bancos centrais do mundo todo e cerca de 45% dos títulos de dívida internacionais são expressos em dólar (EICHENGREEN, 2011). Mesmo após a eclosão da crise, houve uma queda imensa na acumulação de títulos de instituições hipotecárias quase públicas, como a Freddie Mac e Fannie Mae, mas não de títulos do Tesouro americano. A China possui US$ 3,9 trilhões em reservas e estima-se que 70% esteja em dólar e títulos do Tesouro americano, o que demonstra a dependência da segunda maior economia do mundo à moeda americana e como as ações do Fed afetam diretamente interesses chineses.

Tabela 2 – Composição das reservas internacionais, por moeda (2007-2013, anos selecionados)

	2007	2008	2010	2012	2013[1]
Mundo	6,704,435	7,345,913	9,264,885	10,952,380	11,673,628
Reservas identificadas	4,119,318	4,210,200	5,163,205	6,085,677	6,220,795
Dólar	2,631,280	2,684,859	3,192,898	3,731,276	3,805,744
Libra	198,881	177,546	203,181	245,952	249,354
Iene	131,018	145,966	188,772	248,78	244,804
Franco Suíço	6,395	5,799	6,628	12,943	12,575
Dólar canadense	...	...	...	86,757	108,533
Dólar australiano	...	...	...	88,511	100,141
Euro	1,076,164	1,103,520	1,342,649	1,474,397	1,520,969
Outras moedas	75,58	92,51	229,076	197,06	178,675
Reservas não identificadas[2]	2,585,118	3,135,713	4,101,680	4,866,703	5,452,832
Economias desenvolvidas					
Mundo	2,437,761	2,496,220	3,099,274	3,697,844	3,817,173
Reservas identificadas	2,156,968	2,197,538	2,707,877	3,281,955	3,391,162
Dólar	1,423,527	1,475,857	1,761,996	2,049,271	2,104,324
Libra	76,021	59,055	68,152	99,534	103,562
Iene	85,215	93,545	120,656	164,787	160,902
Franco Suíço	4,721	3,955	5,198	7,714	8,159
Dólar canadense	...	...	...	27,897	49,031
Dólar australiano	...	...	...	39,72	51,752
Euro	522,19	511,245	646,72	796,92	839,345
Outras moedas	45,295	53,882	105,154	96,112	74,087
Reservas não identificadas	280,793	298,683	391,397	415,889	426,011
Economias em desenvolvimento					
Mundo	4,266,674	4,849,693	6,165,611	7,254,536	7,856,455
Reservas identificadas	1,962,349	2,012,663	2,455,328	2,803,722	2,829,634
Dólar	1,207,753	1,209,002	1,430,902	1,682,005	1,701,420
Libra	122,86	118,491	135,029	146,418	145,792
Iene	45,803	52,422	68,115	83,994	83,902
Franco Suíço	1,675	1,845	1,43	5,229	4,416
Dólar canadense	...	...	...	58,86	59,502
Dólar australiano	...	...	...	48,792	48,389
Euro	553,974	592,275	695,929	677,477	681,624
Outras moedas	30,285	38,628	123,923	100,948	104,588
Reservas não identificadas	2,304,325	2,837,030	3,710,283	4,450,814	5,026,821

Fonte: Statistics Department COFER database and International Financial Statistics, do FMI. Elaboração própria.
Disponível em: http://www.imf.org/external/data.htm

[1] Dados preliminares

[2] Mostra a diferença entre o total das reservas e as identificadas

Mesmo com o rebaixamento da dívida americana[6] de AAA para AA+ pela agência de classificação de risco de crédito Standard & Poors (S&P), em agosto de 2011[7] – o que para muitos analistas poderia representar um contexto de fragilização do poderio econômico dos Estados Unidos – não ocorreu uma queda na confiança nos títulos do Tesouro americano. Manteve-se a certeza de que os Estados Unidos conseguiriam honrar suas dívidas. Mohamed El-Erian, chefe-executivo da Pacific Investment Management Company (Pimco), afirmou que os investidores não pretendiam vender seus títulos americanos, pois não havia "para onde correr" (XAVIER, MARIN, 2011). Por isso, mesmo após a decisão da S&P, os países do G-20 anunciaram que não venderiam os bônus da dívida americanos (ROSSI, 2011). Isso demonstra, mais uma vez, a fuga em tempos de insegurança para os investimentos mais seguros, ou seja, para os papeis americanos. O Fed assegurava que os títulos americanos continuavam com "0% de risco ponderado" (XAVIER, MARIN, 2011). E ainda assim perduram.

[6] O grau de classificação de risco de crédito indica as condições de crédito e a capacidade de uma nação em honrar seus compromissos de endividamento.

[7] A nota de crédito AAA foi mantida durante 70 anos.

Tabela 3 – Principais mantenedores de títulos de dívida americanos (US$ bilhões)[1]- de março 2013 a março 2014

País	mar/14	fev/14	jan/14	dez/13	nov/13	out/13	set/13	ago/13	jul/13	jun/13	mai/13	abr/13	mar/13
China	1272,1	1272,9	1275,6	1270	1316,7	1304,5	1293,8	1268,1	1279,3	1275,8	1297,3	1290,7	1270,3
Japão	1200,2	1210,8	1201,4	1182,5	1186,4	1174,4	1178,1	1149,1	1135,4	1083,3	1103,7	1112,7	1114,3
Bélgica	381,4	341,2	310,3	256,8	200,6	180,3	172,5	166,8	167,7	176,2	175,2	185,5	188,4
Bancos Centrais do Caribe[4]	312,5	301	298,2	295,3	290,9	292	300,9	301,9	286,6	286,3	281,3	285	286,9
Exportadores de petróleo[3]	247,4	243,8	246,5	238,3	236,2	236,8	245,7	246,5	257,7	256,9	264,5	271,7	265,1
Brasil	245,3	243,9	246	245,4	246,9	246,7	249,2	252,9	256,4	253,7	255,2	253,1	257,9
Taiwan	176,4	180	179,1	182,2	183,7	184,5	185,9	183,6	185,8	186,1	188,8	185,7	188,9
Reino Unido[2]	176,4	175,6	163,1	163,7	161,5	158,5	158,9	159,9	157,5	163,1	155,8	160,2	159,1
Suíça	175,7	168,2	173,8	176,7	176,6	174,3	177,3	181,3	178,2	180,4	182,6	185,8	183,6
Hong Kong	155,7	160,4	160,3	158,8	141,7	137,3	126,5	126,5	120	124,2	136,4	141,2	146,6
Luxemburgo	1465,1	136,8	135,4	134,4	130,4	133,3	141,1	143,8	146,8	150,5	143,2	149,7	154,5
Irlanda	113,3	112,3	109,8	125,4	116,9	110,9	111,4	120	117,9	121,2	120,5	120,5	113,5
Rússia	100,4	126,2	131,8	138,6	139,9	149,9	140,5	136	131,6	138	143,4	149,4	153
Singapura	91,3	87,4	85,9	86,2	87,2	86,3	80,3	79,4	81,5	85,4	85,8	92,3	98
Noruega	88,2	89,1	88,2	87,3	82,3	78,4	72,2	71,7	74,6	75,7	73,7	74,9	76,4
Índia	70,2	67	68,1	68,5	63,9	59,9	56,8	57	58,9	61,2	59,9	55,8	55
México	68,9	68,9	67,2	65,1	59,5	61,8	63,8	60,4	63,3	61,8	58,4	57	57,1
Alemanha	63	61,3	63,9	67,3	64,3	60,7	61,9	58,7	56,3	58,9	61,9	62,2	64,2
Canadá	60	59,2	55,3	55,8	57	58	62,4	60,4	65,6	65	60,7	66,2	64,4
França	57,1	54,9	57,5	53,8	51,6	57,7	54,5	51,9	49,8	51,8	60,2	50,6	56,5
Coréia	52,7	56,7	55,6	54	46,4	50,6	55,5	50	51,4	51,2	52,9	53,1	53,1
Turquia	50,9	49,6	48,9	52,2	53,4	51,5	54,3	58,4	55	59,1	60,2	60,4	56,7
Tailândia	48,1	47,4	47,8	51,7	49,8	44,5	38,9	40,1	43,7	50,2	54,4	59,3	68,4
Filipinas	38,6	39,5	38,7	40,2	40	39,2	38,1	38,6	38,9	37,1	39	39,3	39,7
Holanda	35,1	33,2	32,3	37	29,9	30,4	32,2	31	30,4	31,4	30	27,3	30,4

Fonte: US Department of Treasury (2014).

[1]Participações estrangeiras estimadas de contas do Tesouro americano transacionáveis e não transacionáveis, títulos e notas relatados mensalmente do relatório Treasury International Capital (TIC).

[2] Reino Unido inclui Ilhas do Canal e Ilha de Man.

[3]Incluem Equador, Venezuela, Indonésia, Bahrein, Irã, Iraque, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Argélia, Gabão, Líbia e Nigéria.

4 Incluem Bahamas, Bermudas, Ilhas Cayman, Antilhas Holandesas e Panamá. A partir de junho de 2006, também inclui Ilhas Virgens Britânicas.

Além de moeda-reserva mais importante, o dólar manteve-se após a crise de 2008 como o principal meio de pagamento internacional: 75% de todas as importações de outros países que não os Estados Unidos são faturadas e liquidadas em dólar americano (EICHENGREEN, 2011). Os bancos centrais preferem manter reservas na mesma moeda em que o país expressa sua dívida externa e fatura seu comércio exterior e também na moeda a que estão atrelados, já que usam essas reservas para intervir nos mercados cambiais.

O dólar mantém-se também como principal unidade de conta internacional: as principais bolsas de *commodities* cotam os preços em dólar; o petróleo é precificado em dólar. Também é a principal moeda na denominação das operações internacionais (comercial e financeiras). Em 2009, ainda em plena crise, 54 países estavam atrelados ao dólar e enquanto que 27, ao euro (segundo colocado).

Muitos países mantêm, por meio de mecanismos diversos, regimes cambiais atrelados ao dólar. Entre 2008 e 2010, cresceu a participação de moedas que estavam de alguma forma relacionadas ao dólar, saindo de 50% para 52%. Em 2010, 90 países utilizavam a moeda americana como âncora cambial – regime cambial indexado ao dólar (CINTRA, MARTINS, 2013).

Pelos dados do mercado de câmbio também se pode observar a supremacia da moeda americana (BIS, 2013). Em 85% das operações cambiais são utilizados dólar, enquanto o euro tem participação de 39%, o iene, 19% e a libra, 13%. Transações com moedas de países emergentes como Brasil, Índia, China e Rússia cresceram, mas ainda ocupam posição secundária no mercado cambial.

Dada a dependência estrutural da ordem monetária e financeira internacional à rolagem da dívida americana, os demais países ficam praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxas de juros, política monetária e política fiscal dos americanos (TAVARES, 1997). Por esse motivo, qualquer ação do banco central americano impacta diretamente no regime monetário-financeiro internacional e suas consequências são sentidas tão fortemente pelas demais economias alhures.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seja o início ou o término do QE, é evidente como a economia internacional não ficou isenta às decisões monetárias americanas. Para além do debate sobre os benefícios ou malefícios do QE, neste artigo buscou-se refletir sobre a vulnerabilidade mundial às políticas no campo monetário dos Estados Unidos, já que o dólar é moeda-referência da economia internacional e o FED, o banco central mundial. Ademais, debateu-se sobre a central participação do Estado na criação da demanda por sua moeda no plano internacional, aspecto ignorado pela teoria neoclássica. Não há uma economia internacional isenta de assimetrias, pressões e coerções políticas que permita às nações agirem livremente, inclusive na escolha da moeda usada internacionalmente. Nesse sentido, a moeda não é um instrumento econômico neutro à parte das disputas de poder político nas relações internacionais. Sua posição na hierarquia monetária internacional é reflexo de assimetrias existentes no âmbito político-econômico internacional.

Em decorrência de uma ordem monetária internacional estruturada e dependente da política monetária estadunidense, restou aos demais países somente lidarem com os impactos do QE, bem como as consequências de seu fim, em suas economias. Desde o anúncio da descontinuidade desta política monetária, o dólar apresentou forte valorização em relação às principais moedas internacionais (euro, libra e iene). O real brasileiro, como visto, também apresentou a mesma tendência. Problemática ou não, a dependência do mundo à moeda americana mais uma vez mostra sua face perante o fim da política de flexibilização monetária adotada desde 2008. Dessa maneira, a frase pronunciada ainda nos anos 1970 por John Connally, ex-secretário do Tesouro americano, mantém-se atual: "a moeda é nossa, mas o problema é de vocês" (EICHENGREEN, 2000:183). O sistema monetário e financeiro internacional centralizado em torno do dólar não parece estar perto do fim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CHINA. aumenta pressão sobre EUA após medida do Fed. *Reuters*, 8 nov. 2010. Disponível em: http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE6A700I20101108. Acesso em 8 de novembro de 2010.

ATKINS, R. Germany attacks US economic policy. *The financial Times*, 7 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.ft.com/cms/s/0/c0dca084-ea6c-11df-b28d-00144feab49a.html?siteedition=intl#axzz4Jb4e2dIR. Acesso em 1 de setembro de 2016.

BCE – Banco Central Europeu. *On the international spillovers of US Quantitative Easing*. Working Paper Serie, SNO 1557, junho de 2013.

BIS – Bank for International Settlements. Triennial Central Bank Survey Foreign exchange turnover in April 2013: preliminary global results Monetary and Economic Department, set.2013.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.

CARVALHO, Fernando C. de. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.70, p.51-63, nov.2004.

CINTRA, M.A.M; MARTINS, A.R.A (Orgs.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013.

EICHENGREEN, B. *Privilégio Exorbitante*: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Ed. 34, 2000.

FED. Press Release - October 29, 2014. Disponível em http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20141029a.htm. Acesso em 16 de abril de 2016.

FIORI, J.L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

METRI, M.M. *Poder, Moeda e Riqueza na Europa Medieval*. Instituto de Economia/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (Tese de Doutorado), 2007.

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

OANDA Corporation. *Histórico taxas de câmbio*, 2016. Disponível em: https://www.oanda.com/lang/pt/. Acesso em 2 de abril de 2016.

PRATES, D. M. As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 9(2): 263-288, mai./ago. 2005.

ROSSI, C. Mantega propõe substituir dólar por "moeda" do FMI. *Folha Online*, São Paulo 10 nov. 2010. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/828359-mantega-propoe-substituir-dolar-por-moeda-do-fmi.shtml. Acesso em 10 de novembro de 2010.

SERRANO, F. 2002. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.11, n.20, p.237-253, jul./dez.

SUBRAMANIAN, Arvind. *International Impacts of the Federal Reserve's Quantitative Easing Program*. Prepared testimony submitted to the House Committee on Financial Services Subcommittee on Monetary Policy and Trade; Peterson Institute for International Economics. 9 de janeiro de 2014. Disponível em: https://www.piie.com/publications/testimony/subramanian20140109.pdf

TAVARES, M. A retomada da hegemonia americana, in: TAVARES, M & FIORI, J.L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Ed. Vozes, pp. 27-54, 1997.

US DEPARTMENT OF THE TREASURY. *Portfolio Holdings of U.S and Foreign Securities*; major foreign holders of U.S. Treasury Securities (monthly). Disponível em: http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/ticsec2.aspx.

WILLIAMS, J. C. *Will unconventional monetary policy be the new normal?* Federal President and CEO Reserve Bank of San Francisco. Speech. October 3, 2003. Disponível em: < http://www.frbsf.org/our-district/press/presidents-speeches/williamsspeeches/ 2013/october/williams-federal-reserve-unconventional-monetary-policy-sandiego/>. Acesso em 16 de abril de 2016.

XAVIER, L.; MARIN, D. Não há para onde correr, diz grande gestora de fundos. *O Estado de São Paulo*, 7 ago. 2011. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,nao-ha-para-onde-correr-diz-grande-gestora-de-fundos,79137,0.htm. Acesso em 7 de agosto de 2011.

Recebido em 17 de abril de 2016

Aprovado em 07 de setembro de 2016

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS: FORMULAÇÃO, INSTITUIÇÕES E ESPECIFIDADES[1]

FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA
Doutor em Ciência Política pela UNICAMP
Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia
filipe@ie.ufu.br

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR
Doutor em Ciência Política pela USP
Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia
hramanzini@ie.ufu.br

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir os processos de formulação de política comercial externa do Brasil e dos Estados Unidos. Tendo em conta a influência do caso e da literatura norte-americana na discussão do tema, o exercício de ampliar o número de observações e a perspectiva de análise pode trazer ganhos analíticos. Ao analisar os casos brasileiro e norte-americano, uma das hipóteses desenvolvidas é que não há um desenho institucional melhor, mais eficiente e legitimo que o outro, da mesma forma que não é clara a relação de causalidade entre um tipo específico de processo decisório doméstico e o sucesso de uma determinada demanda internacional. O artigo explora a relação entre a formulação de política comercial externa e o nível de abertura do processo decisório, o papel dos desenhos institucionais e as especificidades históricas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Comercial Externa. Economia Política Internacional. Análise de Política Externa.

THE BRAZILIAN AND NORTH-AMERICAN FOREIGN TRADE POLICY: FORMULATION, INSTITUTIONS AND SPECIFICITIES

[1] Este texto foi apresentado no dia 10-8- 2010 no seminário temático de política comercial do INCT-INEU.

ABSTRACT: The main objective of this article is to discuss the foreign trade policy formulation processes in Brazil and the United States. Taking into account the influence of the case and the importance of North-American literature in the field, the effort to increase the number of observations and perspectives can bring analytical gains. By analyzing the Brazilian case and the US case, one of the hypotheses developed in this article is that there is not a better institutional design, more efficient and legitimate than the other. It is also not clear any existing causality between a specific type of domestic decision-making process and the success of a particular international demand. To do so, this article explores the relationship between the formulation of foreign trade policy and the level of openness of the decision-making process, the role of institutional designs and the role of historical specificities.

KEY-WORDS: Trade Politics. International Political Economy. Foreign Policy Analysis

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos houve avanços significativos nos estudos sobre política comercial externa. Parte da literatura de Análise de Política Externa (APE) normalmente mobilizada nos estudos utiliza o caso norte-americano na teorização sobre processo decisório e política comercial externa e negociações internacionais. Há debate, muito influenciado pela Ciência Política e pelas abordagens pluralistas[1], sobre a forma como se estabelece a relação entre o Estado e a sociedade, o grau de abertura das instâncias estatais, a correlação de forças entre os atores domésticos estatais e não estatais, bem como sobre as próprias possibilidades de implementação da política comercial externa dado os constrangimentos domésticos e sistêmicos. Do mesmo modo, há uma vasta agenda de pesquisa passando por questões como a relação entre as pressões domésticas e o interesse nacional, a cultura política, a natureza das instituições e as margens de negociação disponíveis aos países, a importância das instituições como variáveis intervenientes, a relação entre as diferentes burocracias na formulação da política externa, o papel estratégico de setores e temas, entre outras inúmeras questões.

O foco central no caso americano, embora tenha contribuído para avanços na agenda de pesquisa, deixou em aberto questões sobre a aplicação do aparato teórico-conceitual para estruturas governamentais diferentes (HERMANN, 2001). A análise do caso brasileiro, em perspectiva comparada com o norte-americano poderá contribuir para um maior entendimento teórico sobre dinâmicas de processo decisório em negociações internacionais em contextos burocráticos e institucionais distintos do existente nos Estados Unidos. Há uma variação significativa nos dois casos no que tange ao papel do Congresso e dos partidos políticos, a permeabilidade à atuação dos grupos de interesse das instituições que lidam com o tema do comércio internacional, bem como no desenho institucional, na cultural organizacional das burocracias que lidam com a questão das negociações internacionais e, em

[1] O entendimento de que os interesses domésticos (dos grupos, empresários, burocracias, etc.) determinam as políticas do Estado, de diferentes formas, está presente em trabalhos como Graham Allison (1971), Morton Halperin (1974), Robert Gallucci (1975), Peter Katzenstein (1985), Joel D. Aberbach (et al. 1981), Peter B. Evans (et al. 1993), Andrew Moravcsik (1992), Helen Milner (1997), Jonh Odell (2000), entre muitos outros.

última instância, no tipo de engajamento internacional de cada país. O objetivo do artigo é discutir de modo exploratório essas questões e abordar algumas características presentes nos dois casos[2].

Deste modo, pretendemos aqui refletir sobre três tipos de questões. A primeira está relacionada com o tema da abertura do processo decisório na área de política comercial externa e suas consequências para a condução dessa política. Existe uma relação causal entre uma maior participação de diversos atores governamentais e não governamentais na formulação da política comercial externa e os ganhos obtidos nas negociações? Uma maior permeabilidade do processo decisório doméstico na formulação da posição dos países nas negociações internacionais pode não assegurar ganhos para a sociedade como um todo, o que não quer dizer que as instituições domésticas devam ser insuladas de pressões societárias. O fato de as instituições serem insuladas ou abertas não significa *a priori* que estejam, respectivamente, afastadas e interligadas com as preferências da sociedade.

A segunda questão que buscaremos refletir refere-se à relação entre a forma como ocorre o processamento das demandas advindas da sociedade e o desenho institucional das instituições que formulam a política comercial nos dois países. A participação do Congresso no desenho institucional pode levar a elaboração de estratégias mais paroquialistas (LEVITT, 2008; POOLE e DANIEL, 1985), mas isso não significa dizer que a política comercial torna-se mais eficiente ou que deixa de existir espaço para a adoção de políticas impopulares. Há, nesse caso, diferenças significativas na dinâmica de formulação dos dois países, que, por sua vez, impactam de forma diversa a posição externa nas negociações comerciais. A experiência estadunidense aponta para a existência de dificuldades na conciliação dos interesses do Executivo e do Congresso em torno das diretrizes de política comercial externa. No Brasil isso não ocorre na mesma dimensão. Em parte, por conta dos atributos institucionais do chamado 'presidencialismo de coalizão'. Por outra parte, os grupos da sociedade com interesse nas questões de política comercial externa na maior parte das vezes visualizam o Executivo e não o Legislativo como a principal instancia apta a direcionar os seus interesses e atuação.

[2] O presente texto é um dos resultados preliminares de pesquisa em desenvolvimento no âmbito da linha de pesquisa de política comercial do INCT-INEU. Trata-se de uma reflexão conceitual cujo desdobramento empírico pretendemos apresentar em outro paper.

A terceira questão se refere às especificidades históricas e institucionais dos países e das suas burocracias e instituições que lidam com o tema das negociações internacionais. Entendemos que é difícil relacionar um determinado tipo de desenho institucional doméstico com certos ganhos materiais internacionais, na maioria das vezes há outras variáveis intervenientes operando essa ligação. O sucesso de uma demanda internacional pode não ter relação de causalidade com o processo decisório doméstico que estruturou esta demanda. Os desenhos institucionais de formulação de política comercial externa, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, são frutos de contextos históricos bastante específicos e respondem a demandas societais e burocráticas igualmente diversas. No caso norte-americano a transferência da autoridade no campo comercial do Congresso para o Executivo se deu dentro de um contexto de superpotência num mundo bipolar, e a criação do (U)STR, entre outros fatores, também relaciona-se com esse processo. Uma das ideias quando da criação desta agência era internacionalizar as preferências domésticas norte-americanas no regime GATT/OMC (VERNON, 1961, ZEILER, 1991). Se durante algum tempo essa estratégia teve sucesso hoje, na Rodada Doha surgem mudanças significativas, em boa medida, mas não somente, por conta das posições brasileiras e indianas na OMC. Os Estados Unidos não mais conseguem como nas rodadas anteriores direcionar as negociações de acordo exclusivamente com as suas preferências domésticas num contexto de "pactuação assimétrica" (STEINBERG, 2002).

Uma das hipóteses aqui desenvolvidas é que não há um desenho institucional melhor, mais eficiente e legitimo que o outro, da mesma forma que não é clara a relação de causalidade entre um tipo específico de processo decisório doméstico e o sucesso de uma determinada demanda internacional. O processo decisório doméstico é importante para se compreender o porquê um país tem determinada posição nas negociações internacionais. Mas, o sucesso ou fracasso de uma demanda internacional, muitas vezes relaciona-se mais com outros fatores, como as regras do regime em questão, a quem esta demanda é dirigida e ao poder de barganha dos países envolvidos, do que propriamente à estrutura doméstica que articula essa demanda, ainda que esta não seja irrelevante, inclusive, do ponto de vista da implementação de acordos.

Para discutir os pontos comentados acima, este artigo foi estruturado da seguinte

forma. Em primeiro lugar, abordaremos algumas questões teóricas sobre a formulação de políticas comerciais externas. Em seguida analisaremos, ainda que brevemente, o desenho institucional brasileiro referente à formulação de política comercial externa em perspectiva histórica. Em seguida, faz-se o mesmo no caso norte-americano, também em perspectiva histórica, situando as principais alterações do desenho institucional deste país com especial destaque para o relacionando entre os poderes Executivo e Legislativo e o USTR. Por último, faz-se algumas breves considerações finais.

O NÍVEL DOMÉSTICO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL: ALGUMAS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS

Existe uma extensa literatura que busca discutir a relação entre processo decisório doméstico em política comercial externa e a posição dos países em negociações internacionais (PUTNAM, 1988, EVANS, 1993, MILNER, 1997, ROGOWSKI, 1989, ZAHRNT, 2008, FARIAS, 2007), partindo da idéia que a posição externa dos países não pode ser explicada sem uma análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais (MORAVCSIK, 1993). Esta tem sido a abordagem mais utilizada para analisar as principais diretrizes de política comercial externa de diferentes países. Segundo esta perspectiva, a política comercial é uma das respostas ao jogo político doméstico. Neste cenário, grupos de interesse, empresas multinacionais, sociedade civil, pressionam a máquina estatal para agir de uma determinada forma por meio de diversos meios. Outras forças, tais como *grass roots lobbying* (CINTRA,2005), sistema eleitoral (MORROW, 1991), também ganham relevância pois são instrumentos importantes que influenciam as políticas públicas.

Para este tipo de literatura, o Estado deixa de ser um ator autônomo e suas ações passam a obedecer às demandas internas e seus variados grupos. Os grupos com maior capacidade de organização possuem maior capacidade de transferir suas demandas e, uma vez feito isso, as políticas de comércio podem refletir o posicionamento defendido por estes atores. Contudo, alguns autores como Goldstein (1988) afirmam que nem sempre esta relação entre poderosos grupos de interesses e a execução de uma determinada política ocorre de maneira direta. Pressupor isso seria o mesmo que afirmar que em todos os casos a política é resultado dos grupos detentores do maior número de bens materiais. Existem outras variáveis, como as

idéias (WOODS, 1995, GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993), o desenho institucional (HALL & TAYLOR, 2009), o contexto, entre outras, que, têm recebido cada vez maior destaque no debate. Neste último caso, afirma-se (GOLDSTEIN, 1988) que determinados desenhos institucionais podem favorecer grupos que nem sempre são os mais poderosos economicamente. Os interesses dos atores domésticos são filtrados e refletidos nas decisões governamentais a partir de certas características político – institucionais do processo decisório.

Para os autores que trabalham com o nível doméstico, como Moravisck (1993), não existe é difícil falar de um interesse nacional coeso, algo que pudesse ser definido como pertencente a um bem geral do Estado. Existem, de fato, vários interesses que buscam, de uma forma ou de outra, transformar suas demandas particulares em política de Estado. Robert Dahl trabalha com o conceito de Poliarquia para fundamentar teoricamente a segmentação da sociedade civil em diferentes grupos e para analisar o jogo político doméstico (VILLA & CORDEIRO, 2006, OLIVEIRA & MORENO, 2007). Ao analisar o papel da ameaça nas negociações internacionais, Odell (1993) considera que sua utilização de forma bem sucedida é resultado da política doméstica. "The effects of coercion attempts vary, and one thing they depend upon is internal politics" (ODELL, 1993). Milner (1997) entende que há três variáveis que condicionam as negociações internacionais, a partir do nível doméstico: 1) estrutura de preferências domésticas; 2) instituições políticas domésticas; e 3) distribuição doméstica da informação. Segundo esta autora (1997:104), há um consenso crescente de que preferências e instituições são importantes e mutuamente determinadas, mas resta muito a fazer em termos de modelagem teórica e teste empíricos.

Putnam (1988) com a Teoria do jogo de dois níveis é considerado um dos principais autores que trabalham com o jogo político doméstico. Segundo este autor, existe uma relação direta entre o nível doméstico e a ação do Estado. Da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), precisa barganhar com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II). Win-set é um dos principais conceitos trabalhados pelo autor. Trata-se do alcance das propostas de uma negociação, tanto propositivas quanto defensivas, consideradas positivas pelos grupos domésticos. Segundo o autor, o tamanho do Win-set depende do jogo político doméstico e, baseado nestes pressupostos, busca relacionar os dois níveis centrado nas duas hipóteses centrais: "The smaller the win-set, the greater the

risk that negotiations break down" e "A small win-set can be a bargaining advantage" (PUTNAM, 1988:438-40).

No mesmo sentido, Freedman (1976) destaca que se a política externa aparenta ter certa coerência e conteúdo, que justificam a sua classificação como racional, isso reflete a habilidade de um grupo doméstico particular de dominar os procedimentos do processo decisório. Assim, podemos dizer que as características do sistema político nacional são variáveis que afetam a forma como as instituições políticas filtram e traduzem as preferências societárias em políticas públicas. De forma geral, as análises que enfatizam a importância dos aspectos institucionais buscam relativizar o argumento de alguns autores que enfatizam o papel dos grupos de interesse e atribuem ao governo um papel passivo de incorporação das demandas societárias. Na visão de Milner e Rosendorff (1997), a relação institucional entre o Executivo e o Legislativo é de grande relevância para o entendimento da política econômica externa.

Este tipo de análise não é totalmente recente. Allison (1969) é outro autor que considera tais pressupostos quando desenvolve três tipos ideais para analisar a crise dos mísseis em Cuba, conhecidos como os três modelos de Allison. O segundo e o terceiro modelos merecem destaque. O Segundo Modelo, denominado Organizacional, coloca as organizações intra-estatais como as unidades básicas de análise. Assim, o governo não é mais considerado um ator unitário, pois, existiria ao seu redor uma constelação de organizações, cada uma com um interesse próprio, com prioridades diferentes, como percepções diferentes e com questões diferentes. O principal objetivo destas organizações seria garantir orçamento, sobreviver, ou agregar poder. Segundo o autor, "government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own [...] governments perceive problems through organizational sensors. Governments behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior" (ALLISON,1969:698). O terceiro modelo de Allison denomina-se Individual. Neste nível os principais atores são os indivíduos que possuem uma posição de importância no governo, pois, podem influenciar diretamente na adoção de uma determinada decisão. Questões tais como personalidade, capacidade de barganha, habilidade política, vontade pessoal, entre outras,

ganham relevância.

A tendência à mobilização doméstica também é um dos temas abordados pela literatura. No caso brasileiro, afirma-se que a partir da década de 1990, por conta do aceleramento dos processos de mundialização e de interdependência, bem como, do aumento dos efeitos (re)distributivos das ações externas, observa-se no Brasil uma tendência à maior mobilização doméstica em relação aos temas internacionais. No caso norte-americano, a mobilização doméstica no âmbito comercial é bastante anterior, atingindo seu ápice da década de 1970 principalmente devido ao aumento da concorrência internacional patrocinada pela ascensão da Alemanha e do Japão, passando a demandar maior acesso principalmente do Congresso norte-americano.

Embora em períodos históricos distintos, parte da literatura tende a afirmar que as entidades domésticas, representantes de grupos de interesses variados, começaram, cada vez mais, a se mobilizar buscando projetar suas preferências nas políticas do Estado. Assim, a elaboração das propostas nas negociações comerciais internacionais seria algo cada vez mais complexo, por conta, entre outros fatores, da diversidade de interesses presentes nas sociedades e, de certa forma, da tendência relativamente inerente à natureza desses processos no sentido de cada vez mais gerarem uma mobilização doméstica. É neste contexto que podemos notar uma relação mais forte entre o debate acadêmico norte-americano e o brasileiro.

Tomando estes argumentos como pressupostos, alguns autores acreditam que é preciso criar meios que conectem os diferentes setores domésticos e o Estado. Estes mecanismos de acesso garantiriam uma competição mais transparente para a adequação de uma política, garantindo o acesso de setores menos favorecidos. O USTR, no caso americano, tem sido citado como exemplo desta ligação entre o que é particular, ou seja, o jogo político doméstico, e o que é público, ou seja, o Estado (VIGEVANI *et al.*, 2005). O Brasil é um exemplo citado por alguns (BARBOSA, 1999; OLIVEIRA, 2005, PL-4291/2004, PLS 189/2003) como o oposto disso, pois, a formulação de política internacional brasileira ocorreria de modo relativamente autônomo aos interesses domésticos. Por isso, na visão desses analistas, seria interessante criar alguma agência nos moldes do USTR norte-americano, garantindo assim maior permeabilidade à participação de outros atores na definição da posição internacional do

país.

Outra questão mais ou menos consolidada neste debate, particularmente, na vertente político-burocrática e institucional de Análise de Política Externa, é que quanto mais centralizado o poder nas mãos do Executivo, maior será o poder político das burocracias. No Brasil, há uma ampla discussão a respeito das relações entre Executivo e Legislativo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999), bem como no entendimento do quão concentrado e centralizado e/ou fragmentado e descentralizado seria o sistema político brasileiro. Os autores da tese da centralização ganharam espaço, baseando-se principalmente nos efeitos da centralização decisória no Congresso e nos poderes de legislar do presidente, embora, naturalmente, não expliquem tudo, como, por exemplo, a derrota do governo em alguns casos como da não aprovação da prorrogação da CPMF no Senado em 2007. O Executivo brasileiro teria poder de construir maiorias, por conta do seu controle da agenda de formulação das políticas do Estado, tendo assim instrumentos para garantir a cooperação necessária para a tomada de decisões e para a construção de uma coalizão de governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Essa discussão não é objeto do nosso trabalho, mas é importante para contextualizar o argumento de Rogowski (1989) que considera que *policy – makers* em países com sistema de representação proporcional com distritos de alta magnitude estão mais insulados de pressões societais. De forma geral, no Brasil, a atuação dos grupos de interesse, embora crescente, não parecem ser decisivas na determinação das posições do país em aspectos relevantes das posições internacionais do Brasil, ao menos no que se refere a boa parte das posturas brasileiras em relação ao Mercosul e ao G-20. O fato dos policy-makers se anteciparem a algumas das preferências dos grupos de interesse mais relevantes certamente tem algum papel no entendimento desta questão.

A maior parte dos estudos que analisam o comportamento legislativo dos congressistas enfatiza o impacto das regras eleitorais. No sistema eleitoral norte-americano o presidente é eleito por colégios eleitorais ao invés de voto popular, como no caso do Brasil. Este sistema torna a relação entre os eleitores e os congressistas muito mais estreita, além de manter a identidade do congressista viva na memória do condado. Esta conexão gera desincentivos para a condução de políticas impopulares. O caso agrícola é um típico exemplo, tornando a manutenção de enormes subsídios que, embora economicamente defasados, permanecem devido a força da bancada agrícola no Congresso. No caso brasileiro, o que normalmente se

argumenta é que a entendida conexão eleitoral faria com que os projetos de lei de iniciativa do Congresso fossem, sobretudo, de caráter localizado, a exemplo do que ocorre no caso norte-americano. As bases desse argumento, fundamentam-se principalmente na análise do sistema eleitoral e partidário; ou seja, o predomínio das campanhas políticas personalizadas, a competição intrapartidária e a descentralização do sistema político, são fatores importantes que incentivariam o "voto pessoal" e a tendência dos parlamentares em buscar aprovar leis de conteúdo paroquial (MAINWARING, 1999; AMES, 1995). Contudo, como afirmam Figueiredo e Limongi (1999) é preciso levar em consideração que, embora os incentivos eleitorais estimulem o individualismo do parlamentar, a magnitude distrital é um fator determinante para explicar o comportamento legislativo dos políticos. Além disso, as regras decisórias internas do Congresso têm um papel relevante, pois, relativizam alguns dos incentivos do tipo *pork barrel* que a arena eleitoral pode estimular. O que se observa é que embora, é claro, se aprovem leis de conteúdo regional ou local, estas não são predominantes, e, a maior parte do conteúdo das leis do Congresso Nacional refere-se a questões de abrangência nacional (RICCI, 2003).

A hipótese subjacente a essas afirmações é que todo o político, independentemente do cargo que ocupa, deve ser fiel a sua base eleitoral (conexão eleitoral). Atribui-se uma racionalidade eleitoral como princípio ontológico inerentes à todos os atores políticos (MILNER, 1997), onde os legisladores pautam todas as suas decisões no eleitorado, evitando políticas impopulares por isso ser insustentável do ponto de vista político. Dentro desta mesma lógica, existem as teses que trabalharam com as diferentes naturezas das *constituencies*. Segundo esta perspectiva, os congressistas, por possuírem bases eleitorais mais restritas, são mais fieis aos seus eleitores e, portanto, adotam políticas restritivas ao comércio com maior facilidade. Atores políticos com bases eleitorais mais amplas, como é o caso dos presidentes dos dois países em questão, podem adotar medidas impopulares com mais facilidade por sua base eleitoral ser mais difusa. Desta forma, o Presidente tem mais margem de manobra do que os Senadores, que tem mais margem de manobra do que os Deputados.

UMA ANÁLISE PROCESSUAL DO CASO BRASILEIRO

Parte importante da literatura de política externa brasileira tende a ver o processo de definição das posições internacionais do Brasil no período anterior aos anos 1990 como concentrado no Itamaraty e, o período posterior, onde um maior número de atores participam do processo decisório, como uma novidade e como um elemento que tenderia a enfraquecer o peso do Itamaraty, no processo decisório, estando em marcha um processo de maior "democratização", na formulação da política externa brasileira, em contraste com a situação anterior de insulamento burocrático (LANDAU, 2003; HURREL e NARLIKAR, 2006; OLIVEIRA 2007; MARQUES, 2009). A partir do trabalho de Farias (2007) que analisa participação brasileira no sistema do GATT no período de 1973 a 1993, é possível observar que ``no passado`` a centralidade do Itamaraty não era tão facilmente verificada.

Na primeira década dos anos 2000 o que se observa é que o Itamaraty tem um peso maior na definição das posições e nas estratégias brasileiras na OMC (CARVALHO 2000) e também em outras frentes de atuação internacional do país, como no caso do Mercosul (BURGES, 2009). O fato do Ministério das Relações Exteriores ter um papel importante no processo decisório doméstico de definição da política comercial do país, via CAMEX, além de ter um acesso privilegiado às informações dos atores internacionais, são alguns dos fatores que contribuem para essa dinâmica. A questão do aceleramento dos chamados processos de "globalização" diminuir sensivelmente a possibilidade de órgãos domésticos formularem políticas incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil é um fator que tende também a aumentar o peso do Itamaraty.

Ao menos desde o início dos anos 1990 pode-se caracterizar a política externa brasileira como um "*policy regime*" (PRZEWORSKI, 2003). Ou seja, após um período de mudanças domésticas e internacionais, há um padrão mais ou menos delimitado de inserção internacional do Brasil. Isso ocorre, sobretudo, por conta do papel singular que o Itamaraty passou a ter na definição da política externa e comercial externa brasileira. A manutenção do papel privilegiado no processo decisório de formulação e implementação da política externa brasileira, sobretudo, a partir dos anos 1990, deve-se à capacidade de adaptação do corpo diplomático às mudanças de governo. Segundo Freedman (1976:447) "the outputs of the policy – making process can be said to reflect the relative strengths of those involved, so that stability in a power structure will result in a certain stability of policy". Ou seja, quando a política externa tem certa continuidade, isso reflete a habilidade de um grupo doméstico particular de

direcionar os procedimentos do processo decisório.

Tanto no governo Cardoso quanto no governo de Lula da Silva o tema das negociações agrícolas tem tido uma centralidade importante na agenda de negociações internacionais do Brasil, sobretudo, na OMC e nas negociações com os Estados Unidos e União Européia. Isso tem a ver com a ampliação na capacidade de acompanhamento e de oferta de subsídios técnicos aos negociadores oficiais por parte dos atores sociais e do setor privado. Também com a percepção dos atores governamentais e do Itamaraty da relevância que o tema agrícola tem para os alinhamentos internacionais do país, no sentido de apresentar uma agenda demandante aos países desenvolvidos. O aumento de pressões sobre a regularidade da política externa brasileira no pós – Guerra Fria não significa que necessariamente haverá uma mudança no padrão mais ou menos estabelecido de atuação internacional do país ou na forma como a política externa é formulada e implementada. Pesquisa de Santana (2001: 182) que analisa a forma como o Itamaraty respondia às pressões domésticas no caso da definição das posições brasileiras nas negociações da ALCA, mostra que "os operadores diplomáticos brasileiros resistem ao compartilhamento do processo decisório em política externa brasileira".

No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais com a extinção do Conselho de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX), no governo Collor, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Desde os anos 1950, até a sua extinção, a CACEX formulava a política comercial do país e cabia ao MRE respaldar e operacionalizar esta política externamente, muitas vezes com dificuldades. A CPA e a CACEX eram órgãos domésticos que, em boa parte das vezes, tinham posições diferentes das do MRE, em temas de política comercial externa, e formulavam políticas incompatíveis com as regras negociadas no GATT (FARIAS, 2007). Com a sua extinção, formalmente, ao menos até 1995, ano de criação da CAMEX, mas *de facto*, também depois, o MRE passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais, assim como das atividades de promoção das exportações no exterior, neste caso atuando em conjunto com a CAMEX.

Puntigliano (2008) analisa as transformações organizacionais do Itamaraty frente à nova situação nacional e internacional a partir dos anos 1990, e argumenta que o Ministério

das Relações Exteriores procurou reestruturar sua organização interna com a criação de novas

secretarias e departamentos especializados, visando aumentar a capacidade de das Relações Exteriores procurou reestruturar sua organização interna com a criação de novas intervenção do Brasil. Nesse sentido, pode-se talvez estender este argumento para a política doméstica e considerar que essas mudanças organizacionais, criação de novos departamentos, coordenações e divisões tinham também como objetivo aparelhar de forma mais efetiva o Ministério, para que o mesmo pudesse intervir efetivamente num amplo conjunto de temas onde até então seu papel não era central, ou mesmo não seria o *de jure* decisivo[3]. Um exemplo relevante nesse sentido talvez possa ser verificado no caso da definição dos contenciosos internacionais no Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) da OMC. Segundo Arbix (2008), ainda que aparentemente coubesse à CAMEX a decisão oficial sobre determinada demanda que o Brasil venha a registrar no MSC, sua gestação e condução é fortemente centralizada na Coordenadoria Geral de Contenciosos (CGC) do Itamaraty.

Com a criação da CAMEX, em 1995, as diretrizes de política comercial e de negociações internacionais têm que ser aprovadas pelo órgão colegiado e o Ministério das Relações Exteriores é um dos integrantes com grande peso (MARCONINI 2005; RAMOS, 2008). Nos conflitos de interesse presentes nas reuniões da CAMEX no período 2003-2008, não apenas em temas da OMC, o Itamaraty tendia a sair vitorioso, boa parte das vezes por uma sinergia de posições com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MARZAGÃO, 2007) e pelo fato de contar com o apoio da Casa Civil. Isso mostra uma tendência de enfraquecimento do que seria o papel coordenador da CAMEX, na definição da política de comércio exterior do país, e um peso significativo do Itamaraty. Pesquisa de Ramos (2008)[4] indica que a CAMEX não vem conseguindo exercer de modo pleno seu mandato de formular, implementar e coordenar a política de comércio exterior brasileiro. Boa parte da definição da posição do Brasil nas negociações internacionais é feita em grupos de trabalho interministeriais e/ou informais, coordenados pelo Itamaraty. Nas reuniões mensais da CAMEX muitas vezes as questões entram de forma essencialmente informativa.

[3] Nesse sentido, é interessante a observação de Thelen (2004: 7-8) "institutional reproduction is often inextricably linked to elements of institutional transformation of the sort that brings institutions inherited from the past into synch with changes in the political and economic context".

[4] Segundo o autor (Ramos, 2008: 271) "a Camex exerceu um papel marginal na formulação, condução e coordenação da política de comércio exterior neste período (1995-2007)".

Se considerarmos alguns trabalhos importantes que analisam a formulação da posição brasileira em aspectos específicos de temas internacionais no período que antecede os anos 1990 (FARIAS, 2007; VIGEVANI, 1990; MOURA, 1996; ALVES, 2005), é possível considerar que no período pós-Guerra Fria, o Itamaraty saiu fortalecido enquanto ator doméstico fundamental na formulação e na implementação da política externa brasileira em temas relevantes. A situação de não autonomia efetiva do Itamaraty na definição de aspectos relevantes das posições internacionais do Brasil no GATT identificada por Farias (2007) mudou, e o Ministério das Relações Exteriores passou por um processo de fortalecimento significativo no aparato do Estado brasileiro, particularmente durante o governo Lula da Silva. Quando as posições internacionais do Brasil contam com o apoio da Presidência da República e/ou têm forte sintonia com o conjunto de políticas domésticas implementados pelo governo e seus grupos de sustentação, o Itamaraty tende a se fortalecer enquanto instituição e a aumentar o seu peso no processo decisório de definição das posições internacionais do país.

Na visão de Lima e Santos (2001), no Brasil a política externa e a política de comércio exterior são objetos naturais de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. É importante entendermos que delegação não é o mesmo que abdicação. Neste caso, segundo Martin (2000), entende-se como abdicação quando o Legislativo não possui instrumentos institucionais que lhes permitam o controle e a fiscalização sobre as atividades do Executivo. No caso brasileiro o que ocorre é certa delegação de poder em matéria de política externa do Executivo para o Legislativo. Martin (2000) argumenta que uma participação institucionalizada do Congresso na definição da agenda comercial garante maior credibilidade de que os tratados negociados no exterior serão implementados/ratificados pelo Legislativo. Na visão da autora, um executivo que não tenha o respaldo das forças políticas domésticas teria menor credibilidade para negociar externamente temas com impactos internos que precisem de ratificação *ex post*.

Apesar de crescente[5], ainda é baixa a participação do Congresso brasileiro em temas de política externa. Segundo a avaliação de Santos (2006), a despeito do artigo 84 da Constituição

[5] Um dos indicativos do aumento do interesse do Congresso nos temas de política externa é a existência de alguns projetos em tramitação que propõem uma institucionalização *ex ante* do Poder Legislativo no processo decisório de maneira semelhante ao modelo norte-americano de mandato negociador delegado do Legislativo para o Executivo. Para maiores informações ver: Neves (2006).

Brasileira, que assegura ao legislativo a prerrogativa de referendar os tratados celebrados pelo Presidente, o Congresso Nacional ainda mantém uma posição marginal em relação às questões centrais de desenvolvimento ligadas ao comércio internacional.

Neste sentido, Oliveira e Onuki (2007) argumentam que os grupos de interesse acionam o poder Legislativo para temas de política comercial externa apenas quando suas demandas não são atendidas via Executivo. E, a mobilização, via Legislativo, visaria, mais do que tudo, pressionar o Executivo para que este altere políticas, mais do que tornar o Legislativo uma instituição central do processo decisório de política comercial (OLIVEIRA e ONUKI, 2007).

Pode-se observar que a aplicabilidade de alguns dos modelos de APE para o estudo do processo de formulação das posições internacionais do Brasil requer ajustes. Além da questão da relativa baixa participação do Congresso e da ausência de canais institucionalizados para a atuação dos grupos de interesse no contexto das burocracias, é importante considerar o papel singular do Ministério das Relações Exteriores na formulação das posições externas do país. Apesar da crescente tensão entre os elementos de continuidade da política externa brasileira e uma nova realidade marcada pela intensificação das pressões, resultantes do novo contexto doméstico e internacional; da mesma forma, podemos observar ações do Itamaraty no sentido de frear essa tendência, o que é natural, já que nenhuma burocracia quer ver o seu poder diminuído.

No estudo das posições externas do Brasil, as preferências e ideias dos tomadores de decisão devem ser consideradas em conjunto com as preferências de grupos de interesses ou atores societários. Nesse sentido, é interessante o trabalho de Vigevani e Cepaluni (2007), que contextualiza a política exterior de Lula da Silva, a partir do modelo de Hermann (1990), destacando o peso das percepções dos líderes, enquanto variável explicativa importante. Portanto, a análise de formulação de política externa brasileira, além de incorporar a percepção e as ideias dos atores que têm um papel importante na implementação da decisão e do presidente da República, precisa levar em consideração determinadas particularidades do sistema institucional, bem como o peso do Itamaraty, variável conforme o tema. Como argumenta Hermann (2001: 75) “the decision unit involved in making foreign policy can shape the nature of that policy”. Isso não quer dizer que outros atores não participem ou não busquem participar na definição da estratégia brasileira; mas, significa que o Itamaraty durante

o governo Lula da Silva nas negociações da OMC conseguia moldar a estratégia brasileira de acordo com seus princípios organizacionais e preferências das elites no poder.

UMA ANÁLISE PROCESSUAL DO CASO NORTE-AMERICANO

A Constituição dos Estados Unidos garante ao Congresso o poder de regulamentação de todas as atividades de comércio. Contudo, a participação desta instituição nas questões de comércio não é constante e, comumente, sofre alterações de acordo com o contexto histórico. O poder Executivo dos Estados Unidos também tem autoridade para negociar acordos comerciais no âmbito do "*Reciprocal Trade Agreement Act*", de 1934. Nesta ocasião, o Presidente Franklin D. Roosevelt utilizou-se deste mecanismo para negociar reduções tarifárias com seus parceiros comerciais. A partir de então, a participação do Executivo nas questões comerciais ganhou corpo, enquanto o Congresso perdeu espaço.

Isso quer dizer que, num mesmo arranjo institucional, tanto o Executivo quanto o Congresso podem deliberar sobre o comércio, sendo possível a existência paralela de políticas liberalizantes e políticas protecionistas. Esta constatação faz a história da política comercial norte-americana extremamente rica, e por vezes até contraditória. Em outras palavras, há uma certa ambiguidade na legislação norte-americana com relação ao comércio, o que torna necessário a existência de certo consentimento mútuo entre o Congresso e o Executivo nas principais questões.

Do pós II Guerra até meados da década de 1960, os Estados Unidos adotam uma postura internacionalista, ou seja, aceitava perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa, por causa da ênfase inicial da Guerra Fria em questões militares e estratégicas. No cenário doméstico norte-americano, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela bonança econômica, que permitia que os norte-americanos não se importassem tanto em arcar com os custos advindos da liderança deste país no plano internacional, e por um arranjo institucional que filtrava o Congresso de demandas protecionistas advindas do jogo político doméstico.

Neste contexto, o Departamento de Estado era o principal formulador da política comercial dos Estados Unidos, dando uma dimensão estratégica ao comércio nos moldes da "War Trade Board". Nomes como Cordell Hull (1933-1944), secretário de Estado, e mais tarde Will L. Clayton (1946-1947), C. Douglas Dillon (1958-1959), subsecretários de Estado para Assuntos Econômicos, entre outros, ganharam notoriedade em assuntos comerciais. Além disso, com o *Employment Act* de 1946 foi criado o *Council of Economic Advisers*, diretamente ligado ao Executivo, responsável por formulação de políticas econômicas para o fomento do produção, do comércio e do emprego. Vale mencionar também a criação do *National Security Council* em 1947, que tinha como missão concentrar as principais questões internacionais. Embora a preocupação fundamental do conselho fosse de segurança, o comércio recebia destaque por meio da participação do "Assistant to the President for Economic Policy" do presidente.

Além disso, este período assistiu uma mudança na estratégia de comércio dos Estados Unidos, partindo para uma postura multilateral em detrimento dos esforços bilaterais. As Rodadas do GATT, pelo menos no seu início, era muito mais competência do Departamento de Estado do que do Congresso. Como nos mostram Irwin, Macroidis e Sykes (2008), o GATT nasceu das negociações que ocorreram entre Estados Unidos e Reino Unido durante a II Guerra Mundial, e tinha como elemento fundante a construção de um Sistema Internacional estável. Não estava em questão a eficiência econômica ou as vantagens comparativas, e por isso o Departamento de Comércio ficou relegado a um segundo plano. Isso ocorreu também devido as experiências negativas do entre-guerras, onde entendia-se que as políticas protecionistas foram responsáveis pela intensificação das animosidades existentes entre as principais potências da época.

Contudo, é bom destacar, o Departamento de Estado não deixou de considerar as impressões existentes no Congresso. Havia contrapesos no Congresso ao que restava de pressões protecionistas, mantendo diretrizes liberalizantes mesmo com mudanças nas preferências internas. Entre os obstáculos às pressões protecionistas, estavam: a) a luta contra o comunismo, que impulsionava os Estados Unidos a terem uma maior atuação internacional para coibir as ações e ideologias pró-socialistas; b) os mecanismos de defesa, ajuste e proteção comerciais geridos pela burocracia em processos quase-judiciais, como a *escape clause*, o

antidumping e o CVD; c) e órgãos burocráticos, como veio a ser o STR (USTR). Os contrapesos também podem ser entendidos como uma blindagem que protegia os congressistas das demandas protecionistas. Para não perderem os votos nem os recursos destes setores, os congressistas trabalhavam sobre os mecanismos de defesa e alívio comerciais, mantendo suas convicções liberalizantes e evitando o protecionismo (Destler, 1995).

Na década de 1970, até meados de 1980, a posição internacionalista norte-americana passa a ser questionada. Com o arrefecimento da Guerra Fria e a ascensão de novos pólos industriais, principalmente o alemão e o japonês, intensos estímulos para proteção tinham impacto direto no Congresso. Por um lado, deixava-se de fazer sentido relegar a política comercial para um segundo plano; por outro, a perda de competitividade incitava as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para significativas alterações no *design* institucional norte-americano e possibilitando um maior acesso de grupos particularistas no processo de formulação de leis comerciais. Também neste período notou-se uma intensificação da mobilização doméstica, amparada principalmente por setores presentes na economia que sofriam com a concorrência internacional e com a condução da política comercial externa dos Estados Unidos.

A blindagem do Congresso ao protecionismo foi enfraquecida por pelo menos quatro motivos. Primeiro porque os remédios administrativos forneciam alívio e defesa comerciais em níveis insatisfatórios para o setor privado. Segundo porque a formulação e a condução da política comercial eram vistas como inadequadas. Mesmo com a criação do STR boa parte do setor privado e dos congressistas ainda viam-nas demasiadamente influenciadas pelo Departamento de Estado, que as instrumentalizava para fins de segurança em prejuízo de setores da economia nacional. Terceiro porque no plano das idéias começava um período de revisão dos princípios da política comercial norte-americana. Emergia no debate político doméstico uma noção de *Fair Trade* diferente da historicamente adotada no país, e que desafiava a idéia de livre-comércio clássico. Por fim, houve reformas no sistema político doméstico que fragmentaram em certa medida e dispersaram o poder na Câmara e no Senado. O poder dos comitês, principalmente o de *Ways and Means* e o de Finanças, os dois mais importantes para o comércio e peças-chave no arranjo institucional, como *veto-points*, foi diminuído pela criação de subcomitês e pela crescente partição de outros comitês (BROWNE,

1995; JACOBSON, 1990; PETERS E WELSCH, 1977; WEINGAST, 1989).

Havia no período um choque entre as competências dos poderes Executivo e Legislativo, principalmente quando o Secretário de Comércio Maurice H. Stans passou a demandar ao Presidente Nixon, em 1969, uma maior participação nos assuntos comerciais, o que naturalmente suplantaria o STR (Vide Destler, 2005, p.106). Nixon também tentou modificar o arranjo institucional de comércio dos Estados Unidos criando o *Council on International Economic Policy (CIEP)*, o que representou uma séria ameaça ao STR. Tanto o Congresso quanto grupos de pressão foram veementemente contrários à medida. Como resultado, vale destacar três inovações institucionais presentes no Trade Act de 1974: o fortalecimento do STR, a criação do USITC e a implementação do Fast Track. Em outras palavras, o Congresso norte-americano passa a buscar uma maior participação no processo de formulação de política comercial.

Como resultado de uma campanha patrocinada pelo *Ways and Means*, o Congresso concedeu mais poder ao STR no *Trade Act* de 1974. Este passou a ser chamado de USTR, tornou-se uma agência formal e permanente. O fortalecimento do USTR deu o tom do que seria a política comercial dos Estados Unidos nas próximas décadas. Esta agência tem em sua essência o papel de coordenadora de diferentes demandas, principalmente do Congresso e do Executivo, mantendo fortes vínculos com o Departamento de Estado, Departamento de Comércio, Departamento do Tesouro, o *Council of Economic Advisers*, o *Ways and Means* e o *Finance Committee*, além de tentar equacionar as demandas dos grupos de interesse. Tratava-se de uma forma dar vazão aos objetivos maiores de política externa dos Estados Unidos sem desmerecer os demais interessados em assuntos de Comércio. Contudo, este papel moderador do USTR sofreu variações no tempo, sendo mais ou menos forte dependendo da correlação de força existente entre os poderes Executivo e Legislativo.

Uma segunda resposta do Legislativo, também na lei de 1974, foi a criação do *US International Trade Commission* (USITC) para suplantar o agora extinto *US Tariff Commission*. Esta comissão, além de independente, tinha como principal função recomendar políticas de alívio para as indústrias e setores prejudicados pela competição internacional. A USITC trouxe para o *design* institucional de comércio dos Estados Unidos uma parte mais técnica, mais ligada aos grupos de interesse, menos politizada. É formada por 6 membros indicados pelo Presidente

e ratificados pelo Congresso, aumentando assim a articulação entre os poderes Executivo e Legislativo. A principal função do USITC é controlar a seção 201 que autoriza o presidente dos Estados Unidos a agir caso algum produto seja importado em proporções tão grandes que chege a prejudicar ou ameaçar a indústria doméstica. Neste caso, o USITC recomenda ao presidente o tipo de ajuda que deve ser dada para estas indústrias prejudicadas, que pode ter dois tipos: (1) maiores tarifas e cotas sob o produto importado ou (2) assistência direta a indústria doméstica. A USITC conduz as investigações em resposta a pedidos feitos pelos representantes das indústrias afetadas, ou sob pedido do presidente dos Estados Unidos, ou do USTR, do Congresso, ou até mesmo por conta própria. A USITC tem 180 dias para conduzir as investigações e apresentar suas conclusões e possíveis recomendações ao presidente, e o presidente tem 60 dias para responder. Caso decida não acatar as recomendações da comissão, deve notificar o Congresso, que pode reverter a decisão do presidente em até 90 dias.

A terceira resposta do Congresso foi a criação do Fast Track. Afirmava-se na época que o presidente havia extrapolado seu poder negociador na Rodada Kennedy (1964-1967), e que portanto era necessário um mecanismo coordenador dos interesses executivos e legislativos no que tangue as grandes negociações econômicas internacionais. “Em essência, o *fast track* é uma autorização dada pelo Congresso ao Executivo para negociar acordos comerciais, que não podem ser emendados pelo Legislativo durante os procedimentos para sua ratificação interna” (Embaixada do Brasil em Washington, 2002). O mecanismo em muito contribuiu para importantes negociações internacionais que ocorreram, tais como a Rodada Tóquio, o Nafta e a Rodada Uruguai.

Dois departamentos rivalizavam com o USTR na condução da política comercial. No primeiro governo Reagan, o Departamento de Comércio, responsável legal pela aplicação dos tradicionais mecanismos de defesa comercial, como o *Antidumping* e o *Contervailling Duty*, liderado por Baldrige, iniciou uma série de restrições ao comércio, como cotas para o comércio automobilístico (1981), restrições às importações têxteis (1983), entre outros, diferente do que parecia querer o USTR. Já no segundo governo Reagan, o Departamento do Tesouro, liderado por James A. Baker, juntamente com o extinto Economic Policy Council, deram o tom do que seria a política comercial dos Estados Unidos dentro das negociações do valor do dólar, principalmente devido aos níveis alarmantes que a balança comercial havia atingido. O USTR e

o Departamento de Comércio eram apenas os executores, e não os formuladores.

A divisão de trabalho entre o USTR e o Departamento de Comércio é frágil. O Secretário de Comércio Malcon Baldrige, juntamente com o presidente Reagan, buscaram dar ao departamento centralidade na formulação de política de comércio. Como constatou Sam Gibbons (D-Fl) em 1983, "every president that comes in wants to throw the USTR Office out of the White House" (*apud* Destler, 2005, p.118). Mesmo com constantes ameaças, principalmente por sua natureza ambígua (embora esteja na estrutura organizacional do Poder Executivo, está intimamente ligado ao Congresso) o USTR permaneceu. "Had Congress not wanted (U)STR, it is unlikely that any postwar president would have created or proposed [...] an office on his own" (Destler, 2005, p;.118). Este é o principal motivo da distância existente entre o *Trade Representative* e o Presidente, com raras exceções (Strauss + Carter e Kantor + Clinton).

A resposta do Congresso, mas ainda assim alinhado com o Departamento do Tesouro, foi fortalecer o USTR no *Trade Act* de 1988. A elaboração da Super 301 foi um reflexo dessa transição de idéias, do internacionalismo para o nacionalismo econômico, muito embora trate-se de um nacionalismo econômico diferente, baseado na noção de "*fair trade"*, fugindo assim ao escopo analítico do protecionismo clássico. Trata-se de uma emenda da Seção 301 da lei conhecida como *Trade Act of 1974*, que foi incluída no *Omnibus Trade and Competitiveness Act* e permaneceu até a década de 1990. Por meio da Super 301, o USTR identifica os principais países que adotam práticas discriminatórias aos produtos norte-americanos e que por isso mesmo contam com grande potencial de elevação de suas exportações. O método escolhido para forçar a abertura destes países aos Estados Unidos foi a utilização de retaliações unilaterais. Tal constatação nos leva a conclusão de que o USTR ganhou um papel muito mais relevante para a estratégia de comércio dos Estados Unidos do que o Departamento de Comércio, principalmente devido ao fato desta primeira estar ligada também ao Congresso e sua forte relação com o *Ways and Means* e o *Finance Committee*. Contudo, pode haver modificações principalmente por parte do Executivo, dependendo do relacionamento que o Presidente tem com os diferentes departamentos.

A ratificação do Nafta (1993) e da OMC (1995) são os dois principais marcos institucionais da década de 1990, além da fundamentação da Alca e de acordos de livre-comércio com Israel, Jordânia, Chile, entre outros. Contudo, os grupos protecionistas

representados no Congresso norte-americano mantiveram as pressões por medidas restritivas, como por exemplo, no setor siderúrgico, fortemente restritivo e com ampla representação. Há, portanto, uma grande disputa entre um Executivo internacionalista e um Legislativo cada vez mais "paroquialista", fato que comumente prejudicava "as iniciativas da presidência, minimizando seu poder de negociação" (PECEQUILO, 2001:63) no que diz respeito à constituição de acordos internacionais de livre-comércio. Um exemplo disso foi a não renovação do *Fast-Track*.

Quanto ao papel dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, foi imposto limites à sua atuação. A este respeito, Grimmett (2006) afirma que "adoption of panel and appellate reports finding that a U.S. measure violates a WTO agreement does not give the reports direct legal effect in this country [ou seja, os Estados Unidos]. Thus, federal law would not be affected until Congress or the Executive Branch, as the case may be, changed the law or administrative measure at issue.[...] Only the federal government may bring suit against a state or locality to declare its law invalid because of inconsistency with a WTO agreement; private remedies based on WTO obligations are also precluded by statute". Em suma, a questão deve ser ratificada tanto pelo Executivo quanto pelo Congresso e, como os principais remédios administrativos e interesses paroquialistas se encontram nesta instituição, tornam-se difíceis de serem implementadas, principalmente quando os temas tratados são sensíveis politicamente ao país[6].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto buscamos refletir sobre três tipos de questões. A primeira delas tratou da relação causal entre uma maior participação de diversos atores governamentais e não governamentais na formulação da política comercial externa e os ganhos obtidos nas negociações comerciais. Os dois casos em estudo apresentam diferenças significativas nessa questão. Em casos onde os temas externos possuem fortes interconexões com os interesses

[6] Neste mesmo período há outas inovações institucionais. Uma das principais foi a criação do *National Economic Council* (1993) com o papel de recomendar políticas econômicas para o Presidente. Um dos papéis desempenhados pelo NEC era coordenar especialistas nos mais variados setores, tais como agricultura, comércio, energia, mercado financeiro, política fiscal, entre outros.

domésticos, como é o caso da atuação brasileira e norte-americana na Rodada Doha até 2008, a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva às pressões domésticas enquanto os Estados Unidos já o seria, como forma de fortalecer suas posições neste âmbito e, consequentemente, nas negociações comerciais internacionais. Contudo essa operacionalização pode não ocorrer de forma tão direta.

Quando há uma abertura no processo decisório na área de política comercial tornando-o mais permeável, no sentido que as demandas dos grupos de interesse podem ser mais bem atendidas, há um resultado que, ao menos em tese, tende a favorecer grupos mais protecionistas em detrimento da maioria consumidora que seria favorecida pelas menores tarifas (SCHATTSCHNEIDER, 1935; NELSON, 1989; OLSON; 1999). Exemplos como o aumento das tarifas produzido por conta da aprovação da Lei Smoot-Hawley nos anos 1930, a proteção dada ao setor siderúrgico norte-americano, em 2002, ou o peso dos agricultores na definição da posição dos Estados Unidos na OMC, entre outras situações, são citadas como resultantes das pressões dos grupos de interesses mais poderosos e organizados, normalmente os produtores, em direção ao protecionismo, mesmo que isso gere custos sociais, doméstica e internacionalmente, de grandes proporções. É um debate complexo, mas, uma maior abertura do processo de definição de política comercial à atuação dos grupos de interesse pode trazer resultados não totalmente ótimos para o conjunto da sociedade.

Nos Estados Unidos, desde o início dos anos 1990, com as negociações em torno do NAFTA, a formulação da política comercial externa tem sido objeto de divergências entre Congresso, Executivo, grupos de interesse e partidos políticos (DESTLER, 2005). A existência de divergências domésticas em relação às posições dos países em negociações internacionais é natural e ocorre em todos os países, inclusive, no Brasil. O estudo comparativo pode nos possibilitar maior entendimento das diferenças que se verificam na forma como as instituições que lidam mais diretamente com o tema das negociações internacionais nos dois países absorvem as pressões domésticas. Essas diferenças podem contribuir para o maior entendimento das posições dos países na OMC.

O caso brasileiro parece ir no sentido de relativizar os achados de algumas pesquisas (SHAFFER, 2001; ZAHRNT, 2008) que indicam que disputas entre os atores domésticos podem impedir a elaboração de uma estratégia coerente de negociação ou que argumentam que a flexibilidade do negociador tende a diminuir à medida que um maior número de atores

domésticos buscam intervir no processo decisório. A depender da forma como ocorre o processo decisório, de *jure*, e, de *facto*, do peso da burocracia que lida com o tema das negociações na política doméstica e do apoio presidencial, o negociador pode absorver de forma estratégica as pressões domésticas e tentar formatar o processo decisório num determinado sentido onde a composição de forças dos atores participantes corrobore com a sua postura.

Em oposição ao que ocorre com a presidência brasileira e o Ministério das Relações Exteriores nos temas de política comercial durante o governo Lula da Silva, o apoio do Executivo norte-americano ao USTR não é totalmente ostensivo. Segundo Destler (2005: 323) "presidential support for the USTR, particularly important at times of trade policy crisis or major negotiations, has often been tenuous". Há também conflitos por maior espaço no processo decisório entre o USTR e o Departamento de Comércio no que tange à definição da posição norte-americana nas negociações, maiores, inclusive, que os conflitos entre o MRE e a CAMEX no caso brasileiro.

A segunda questão que procuramos refletir se referiu à relação entre a forma como ocorre o processamento das demandas advindas da sociedade e o desenho institucional das instituições que formulam a política comercial nos dois países. Parte da literatura de APE considera que a participação do Congresso no desenho institucional permite a elaboração de estratégias mais paroquialistas (LEVITT, 2008; POOLE e DANIEL, 1985), a lógica de atuação do Executivo tenderia a ser distinta. O Executivo norte-americano, por exemplo, pode não ser tão sensível às condições materiais específicas de suas constituencies quanto os congressistas. Tal afirmação é importante uma vez que permite variações de política comercial menos intensas entre governos, garantindo objetivos de longo prazo com maior eficiência, fator vital para a posição ocupada pelos Estados Unidos no cenário internacional. Quando as alterações da política externa são substanciais e não meramente circunstanciais (ou setoriais), os objetivos mais amplos de política externa precisam receber um papel de destaque. Isso ocorre devido à existência de um ambiente estratégico sistêmico, por vezes ignorado pelas análises que enfatizam apenas o jogo político doméstico.

A terceira questão buscou refletir sobre as especificidades históricas e institucionais dos países e das suas burocracias e instituições que lidam com o tema das negociações

internacionais. Entendemos que é difícil relacionar um determinado tipo de desenho institucional doméstico com certos ganhos materiais internacionais. Como vimos, o caso brasileiro possui especificidades próprias no que tange às instituições domésticas que lidam com o tema da política comercial externa. No início dos anos 1990, no bojo das reformas institucionais com a extinção do Conselho de Política Aduaneira (CPA) e da Carteira de Exportação do Banco do Brasil (CACEX), no governo Collor, há uma gradual fragilização institucional dos órgãos domésticos que lidavam com o tema do comércio exterior e um fortalecimento significativo do Itamaraty. Com a extinção dessas agências, formalmente, ao menos até 1995, ano de criação da CAMEX, mas *de facto*, também depois, o MRE passou a ser a instituição coordenadora da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais. Entre 2003 e 2008 o processo decisório de definição das posições brasileiras na OMC foi mais centralizado enquanto que o peso do Itamaraty foi maior do que em outros momentos históricos de definição da posição brasileira no sistema GATT (FARIAS, 2007).

É importante ressaltar que a maior parte dos autores que estudam o jogo político doméstico e sua relação com a posição dos países em negociações internacionais desenvolveram suas pesquisas num contexto político, institucional e societário diferente do brasileiro. Referindo-se ao caso brasileiro, Arbilla (2000) considera que há certa limitação na incorporação de novas ideias e interesses na pauta de discussão dos temas internacionais no âmbito do Estado. O fato da burocracia brasileira que lida mais diretamente com os temas internacionais não ser fragmentada, comparada com o que ocorre nos Estados Unidos, faz com que haja uma menor interação entre o governo e a sociedade, ainda tomando o caso norte-americano como parâmetro. Além disso, nos governos Cardoso e Lula da Silva, o processo decisório de formulação da posição brasileira nas negociações internacionais é caracterizado por uma baixa participação do Congresso Nacional e pelo papel singular do Itamaraty, além de uma baixa institucionalização da participação dos grupos de interesse. Esta não é a realidade norte-americana, onde o Congresso tem participação direta na condução dos assuntos comerciais, além da burocracia especializada no tema, o USTR, ser difusa e permeável, além de muitas vezes não contar com o apoio presidencial ostensivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J.D., R.D. PUTNAM, & B.A. ROCKMAN. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, 1981.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 3. (Sep., 1969), pp. 689-718.

ALVES, Vagner C. Dos Apeninos à Coréia: o processo decisório da participação militar brasileira em dois tempos. Tese de Doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. The Journal of Politics, nº 57, 1995.

ARBILLA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina Brasileira (1989-1994). Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.22, p. 337-385, 2000.

ARBIX, Daniel A. Contenciosos brasileiros na OMC: pauta comercial, política e instituições. Contexto Internacional, v. 30, p. 3, p. 655-699, 2008.

BARBOSA, Rubens. Brasil-EUA: como aumentar o potencial de negócios do Brasil com os EUA: Entrevista com o Embaixador Rubens Barbosa. RBCE 61 / Out/Dez de 1999

BRAYBROOKE, D., & C.E. LINDBLOM. A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process. Free Press, 1970.

BROWNE, William P. Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking. Kansas: University of Kansas Press, 1995.

BURGES, Sean W. Brazilian Foreign Policy after the Cold War. Gainesville, FL: Universtity Press of Florida, 2009.

CAMPOS, Taiane Las C. Domestic and International interaction: a case-study of Brazil s and India s role in constructing the G-20. Paper. International Studies Association 49th Annual Convention, São Francisco, 2008.

CARVALHO, Maria Izabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. Contexto Internacional, vol. 25, nº2, 2003, pp. 363-401.

CASTRO NEVES, João Augusto de . O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca. Contexto Internacional, IRI/PUC-Rio, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.

CERVO, Amado L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica. Dados – Revista de Ciências Sociais, v.28, nº1, p. 113-131, 1985.

CINTRA, Rodrigo. Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies. São Paulo: Cedec, 2005 (Cadernos Cedec, nº 72).

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo. "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations". The World Economy, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

DESTLER, I. M. America trade politics. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005

DINIZ, Simone ; RIBEIRO, Cláudio O. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: an empirical Contribution to the debate. Brazilian Political Science Review, v. 2, p. 10-38, 2008.

DRYDEN, Steve. Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade. New York: Oxford University Press, 1995

EPSTEYN, Juan Cláudio. Evolución histórica de modelos institucionales de política comercial. Los casos de Estados Unidos e Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós – Graduação em Ciência Política e Sociologia – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

EVANS, P.B., H.K. JACOBSON, and R.D. PUTNAM. Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press, 1993.

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

FERNÁNDEZ, Mateo Diego. Trade negotiations make strange bedfellows. World Trade Review, vol. 7, no. 2, pp. 423-453, 2008.

FREEDMAN, Lawrence. Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model. Internacional Affairs, vol. 52, nº3, 1976.

GALLUCCI, R.L. Neither Peace nor Honor: The Politics of American Military Policy in Viet-Nam. Johns Hopkins University Press, 1975.

GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions, and American trade policy. International Organization, vol.42, n.01, p.179-217, Winter 1988.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and politics changes. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GRIMMETT, Jeanne J. Dispute Settlement in the World Trade. CRS Report for Congress, September 14, 2006.

HALPERIN, M.H., P. CLAPP, and A. KANTER. Bureaucratic Politics and Foreign Policy. Brookings Institution, 1974.

HATHAWAY, Oona A. Positive Feedback: the impact of trade liberalization on industry demands for protection. International Organization, Vol. 52, nº 3, 1998.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. International Studies Quarterly, vol.34, n.01, p.03-21, 1990.

HERMANN, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: a theoretical framework. Internacional Studies Review, vol. 3, n°2, 2001.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond. Global Society, v. 20, nº 4, p. 415- 433, 2006.

IRWIN, Douglas A, MAVROIDIS, Petros C, SYKES, Alan O. The Genesis of the GATT (The American Law Institute Reporters Studies on WTO Law). Cambridge University Press, 2009

ISMAIL, Faizel. The G-20 and NAMA-11: The role of Developing Countries in the WTO and Doha Round. Paper. GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries. Oxford, 23/11/2007.

JACOBSON, Gary C. The electoral origins of divided government: competition in U.S. House election, 1946-1988. Colorado: Westview Press, 1990.

KATZENSTEIN, P.J. Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe. Cornell University Press, 1985.

LANDAU, George D. The Decisionmaking Process in Foreign Policy: the case of Brazil. Policy Papers on the Americas, CSIS, vol XIX, 2003.

LEVITT, Steven D. How Do Senators Vote? Disentangling the Role of Voter Preferences, Party Affiliation, and Senator Ideology. The American Economic Review, Vol. 86, No. 3, (Jun., 1996), pp. 425-441

LIMA, Maria Regina S. D; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, nº52, 2001, pp. 121-149.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1999.

LOHMANN, Susanne; O"HALLORAN, Sharyn. Divided Government and US trade policy: theory and evidence. International Organization, 48, nº4, 1994.

MAINWARING, Scott P. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil. Stanford Univerty Press, 1999.

MARCH, James G; OLSEN; Johan P. The new institucionalism: organizational factors in political life. American Political Science Review, vol. 78, no. 3, pp. 734-749, 1984.

MARCONINI, Mario. Trade Policy - Making Process in Brazil. Mimeo, 2005.

MARQUES, Joseph C. Change vs Continuity: The Current Business View of Foreign Policy in Brazil. Paper: Encontro da International Studies Association – ISA, New York, 2009.

MARTIN, LISA L. Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation. Princeton University Press, 2000.

MARZAGÃO, Thiago Veiga. Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. . Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais –UNB, Brasília, 2007.

MILNER, H.V. Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations. Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen V. Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, B. Peter. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Governments as Constraints on Trade Liberalization. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, nº1, 1997.

MO, Jongryn. The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 38, No. 3. (Sep., 1994), pp. 402-422.

MORAVCSIK, A. Liberalism and International Relations Theory. Center for International Affairs, Harvard University, 1992.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Philip; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert. Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestics Politics. Los Angeles: University of California Press, 1993.

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa. NUPRI/USP, 1996.

NARLIKAR, Amrita. International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

NOLAND, Marcus. Chasing phantoms: the political economy of USTR. Washington: Institute for International Economics, 1997. Disponível em: <http://www.iie.com/publications/wp/1997/97-1.htm>. Acesso em: 03 mai. 2004.

ODELL, J.S. Negotiating the World Economy. Cornell University Press, 2000.

ODELL, John S. "Developing Countries and the Trade Negotiation Process". Paper presented at the Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Palais des Nations, Geneva, 2003.

ODELL, Jonh S. International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987. In. EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D.

OLIVEIRA, Amâncio J.;ONUKI, Janina. Grupos de Interesses e a Política Comercial Brasileira: atuação na arena legislativa. Papéis Legislativos, IUPERJ, 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo F. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na OMC. Contexto Internacional, vol. 29, no. 2, p.7-38, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes & MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC . Dados v.50 n.1 Rio de Janeiro, 2007

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC. Contexto Internacional. vol.29 no.1 Rio de Janeiro Jan./June 2007

PETERS, John G. e WELSCH, Susan. Legislative reform and public policy: an overview. Policy Studies Journal, Illinois: University of Illinois, vol 5. N 44, 1977;

PL-4291/2004, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA.

PLS 189/2003. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

POOLE, Keith T. and DANIELS, R. Steven. Ideology, Party, and Voting in the U.S. Congress 1959-1980. American Political Science Review, June 1985, 79(2), pp. 373-99.

PRZEWORSKI, Adam. How many can be third? IN: GLYN, Andrew (ORG). Social Democracy in neoliberal imtes. Oxford: Oxford Universty Press, 2003.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of brazilian foreign policy. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, no. 1, p. 28-52, 2008.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. International Organization, vol. 42, 1988

RAMOS, Guilherme C.da C. Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e Atuação da Câmara da Comércio Exterior (CAMEX) na Condução das Políticas para Setor. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV – Rio de Janeiro, 2008.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003.

ROGOWSKI, Ronald. Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignments. Princeton University Press, 1989.

SANTANA, Helton R. P. Grupos de Interesse e a política externa brasileira para a ALCA. Contexto Internacional, vol. 23, no.1, p. 67-196, 2001.

SANTOS, Fabiano. Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para a Expansão do Capitalismo Brasileiro. Análise de Conjuntura OPSA, nº9, setembro, 2006.

SHAFFER, Gregory. The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters. The Harvard Environment Law Review, vol. 25, no.1, p. 1-93, 2001.

SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. The Trials of Wining at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. Cornell International Law Journal, vol. 41, no. 2, p.383-502, 2008.

STEINBERG, Richard. In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. International Organization, v. 56, nº2, 2002.

STOKES, Bruce & CHOATE, Pat. Democratizing U.S. Trade Policy. A Council on Foreign Relations Paper. November 1, 2001

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan. Cambridge University Press, 2004.

TUSSIE, Diana. Process Drivers in Trade Negotiations: the role of research in the path to grounding and contextualizing. Latin American Trade Network (LATN)/Série BRIEF, 2009.

VERNON, Raymond. A Trade Policy for the 1960s. Foreign Affairs, 1961

VIGEVANI, Tullo. O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa-Omega/EdUSP, 1995

VIGEVANI, Tullo. Questão nacional e Política Exterior. Um estudo de caso: formulação da política internacional do Brasil e motivações da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Tese de Doutorado. Departamento de História Social, USP, 1990.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, v. 29, p. 273-335, 2007

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; Mendonça, Filipe. Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2° Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).

VILLA, Rafael Duarte; CORDEIRO, Fabio Cereda. Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis. Contexto Internacional, v. 28, p. 301-352, 2006.

WEINGAST, Barry R. Floor behavior in the U. S. Congress: committee power under the open rule. American Political Science Review, vol.83, n.03, September 1989.

WOODS, Ngaire. Economic ideas and International Relations: beyond rational neglect. International Studies Quarterly, vol.39, n.02, p.161-180, June 1995.

ZARNT, Valentin. Domestic constituents and the formulation of WTO negotiation positions: what the delegates say. World Trade Review, vol. 7, no. 2, p. 393-421, 2008.

ZEILER, Thomas W. American Trade and Power in the 1960s. Columbia: Columbia University Press, 1991

Recebido em 19 de fevereiro de 2016.

Aprovado em 16 de setembro de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O DESENVOLVIMENTO DE UM REGIME DE SEGURANÇA SINO-RUSSO PARA A ÁSIA CENTRAL

FLÁVIO AUGUSTO LIRA NASCIMENTO
Professor do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa
Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.
E-mail: flavio.guto@gmail.com

RESUMO: Desde 1991, a Ásia Central tem sido a região na qual Rússia e China têm desempenhado sua mais assertiva cooperação em segurança. Neste artigo, apresenta-se o desenvolvimento histórico de tal colaboração desde o fim da Guerra Fria, assim como o teor dos documentos que embasam a gravitação securitária da Ásia Central em torno de Moscou e Pequim, culminando-se, desta forma, em um regime de segurança centro-asiático liderado por China e Rússia.

PALAVRAS-CHAVE: China, Rússia, Ásia Central

THE DEVELOPMENT OF A CHINESE-RUSSIAN SECURITY REGIME FOR CENTRAL ASIA

ABSTRACT: Since 1991 Central Asia has been the region where Russia and China have built their most assertive cooperation in security. In this article we present the historical development of such partnership since the end of the Cold War as well as the nature of the documents which uphold the security gravitation of Central Asia around Moscow and Beijing, resulting in a Central Asian security regime led by China and Russia.

KEYWORDS: China, Russia, Central Asia

Este artigo é uma adaptação de um capítulo da tese de doutorado do autor, intitulada "A limitação à cooperação securitária sino-russa na Ásia Central devido ao não gerenciamento conjunto do fluxo local de hidrocarbonetos por Moscou e Pequim", defendida em março de 2015 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, buscaremos demonstrar a existência de um regime institucionalizado de segurança na Ásia Central liderado pela Federação Russa e pela República Popular da China (RPC). Nosso objetivo é apresentar o histórico da colaboração em segurança entre Moscou e Pequim na Ásia Central desde o fim da Guerra Fria com o intuito de comprovar tal ideia. Para tal, primeiramente, determinaremos o que são regimes internacionais de acordo com a tipologia de Stephen D. Krasner e de autores que o auxiliaram em sua definição a partir da célebre edição do periódico *International Organization* de 1982 dedicado a este tópico e que inaugura, de forma coordenada, o tema na academia de Relações Internacionais. Em seguida, apresentaremos as relações bilaterais, com enfoque em segurança, entre a Federação Russa e a RPC a partir de um histórico do período da Guerra Fria e, mais demoradamente, desde a época da reaproximação pós-soviética. Logo depois, através da análise de acordos bilaterais oficiais, concentrar-nos-emos nos arranjos de segurança que surgiram no território da antiga URSS de forma a delinearmos um panorama local que, neste âmbito, envolve Rússia e/ou China e que acaba por desembocar, por um lado, na Organização do Tratado de Segurança Coletiva e, por outro, na Organização para a Cooperação de Xangai, esta última o ápice institucional da reaproximação sino-russa no pós-Guerra Fria. Também, discutiremos de que maneira crises de segurança específicas na Eurásia (especialmente a Questão Uigur e a Guerra da Tchetchênia, internas à RPC e à Federação Russa, respectivamente) impeliram a uma cooperação cada vez maior entre as duas potências. Ao fim, buscaremos relativizar a pretensa força deste regime, apesar da notável cooperação alcançada em segurança entre as duas potências nas últimas décadas.

O QUE SÃO OS REGIMES INTERNACIONAIS

Neste artigo, utilizaremos a definição de regimes internacionais concebida por Stephen D. Krasner em seu artigo *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*:

"[r]egimes internacionais se definem como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor dos quais as expectativas de atores convergem em uma determinada

área-tópico" (KRASNER, 1982, p. 185, tradução nossa).

Não desejamos desconsiderar a profundidade (e os inúmeros pontos de contenda) das discussões sobre regimes dentro da literatura de Relações Internacionais (RI). Tópicos sempre questionáveis como "quem" são os responsáveis pelos regimes, de onde emana a ação e a vontade, a quem eles servem e sua eventual independência em relação aos atores e às dinâmicas que outrora os criaram podem sempre ser inseridos na apresentação de qualquer regime e, neste caso, não é diferente. Epistemologicamente, as problematizações de Haas (1982) delineiam de forma bastante detalhada as divisões às quais o conceito de regimes internacionais é submetido nas academias de RI e de Ciência Política. Ainda que o autor não se baseie na análise wendtiana de construto social das priorizações dos atores do Sistema Internacional (SI) (naturalmente, dada a anterioridade de dez anos dos questionamentos do seu artigo em comparação com o texto construtivista de 1992[1]), é perceptível sua assunção de que as agendas de pesquisa dos vários grupos epistêmicos, por mais que pareçam conflitantes, podem ser, através de algum esforço interacadêmico, complementares[2].

Ou seja, as várias "camadas" que compõem os regimes internacionais propriamente ditos e a análise dos mesmos não são, em nossa opinião, excludentes. Ao nos perguntarmos quem são os responsáveis pelo regime securitário que acreditamos estar atualmente em vigência na Ásia Central, a resposta será multinível, já que regimes inevitavelmente operam de forma múltipla: os atores válidos a serem considerados (e aqui excluímos a cansativa dicotomia "Estado ou não Estado" para definir atores relevantes) são aqueles que, de alguma forma, cooperam para que um regime seja viável e bem-sucedido – isto desde a ação minimamente voluntária dos atores envolvidos, por mais que possa haver algum grau de coação por parte de terceiros. Em um regime internacional de segurança, por exemplo, haverá indivíduos interessados no seu sucesso (oficiais, líderes políticos e/ou sociais, empresários da indústria bélica), assim como as organizações nacionais e transnacionais com as quais estes se relacionam (ministérios, secretarias ou chancelarias, empresas e grupos empresariais), os estados que os contêm e as eventuais organizações internacionais que os mesmos geram. Por mais que estas últimas estruturas (organizações nacionais e transnacionais, estados e organizações internacionais) sejam, naturalmente, compostas de indivíduos em um nível

[1] Wendt, Alexander. 2013. A anarquia é o que os estados fazem dela (texto original de 1992). Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Trad. de Rodrigo Duque Estrada. Dourados, 2013.

[2] Mesmo que não sintetizáveis, dadas a diferenças oriundas da adoção de uma possível análise de viés normativo ou até mesmo devido a variações conceituais acerca da própria ontologia do poder.

elementar, o que nos importa é que, de fato, há uma sinergia entre estes vários atores localizados em diferentes camadas, nacionais e internacionais, o que corrobora para que um regime entre em vigor, subsista e, conforme tal sinergia não mais se fizer presente, deteriore-se.

Se, nesta análise, nós nos concentraremos no comportamento dos estados, entendemos e aceitamos estes entes como a grande abstração que são. Além disto, partilhamos da ideia de que a política externa das grandes potências tende a se basear em elementos internos e transnacionais que são consideravelmente elitistas (em relação à influência política), logo, tendentes à manutenção do status quo, não destoando da proposição de Strange (1982), que afirma que a análise de pretensos regimes deve primeiramente se pautar nos interesses mormente escusos dos estados e de seus representantes[3]. Reiteramos, em todo caso, que, em nossa visão, há uma sinergia entre os vários atores e que, na política internacional, as ações de fato são encabeçadas – ainda que por procuração a seus representantes – pelos estados. Nosso finca-pé é o de que esta sinergia é real e sua agência, no SI, põe-se em prática pelos estados através de seus emissários.

Desta forma, a posição em que os estados (e, novamente, em especial as grandes potências) se encontram através da dinâmica de cooperação e competição no SI representa determinado patamar que não permite que o processo decisório, no nível das elites econômicas e da política interna, seja tão livremente conduzido, visto que comportamentos enraizados e compromissos assumidos previamente podem, caso não se siga um parâmetro minimamente previsível de desenvolvimento, impactar negativamente em como o poder de tais unidades políticas é percebido nacional e internacionalmente. Isto acabaria por colocar em risco um eventual destaque ou primazia buscada pelo estado e por grupos que o compõem, o que, por sua vez, pode afetar as próprias elites nacionais. Porque existem os intermediários que compõem tais entes (estados, organizações) que serão vistos como atores de fato (além de unidades de análise) é que os regimes existem. Uma simples dicotomia "posse-não posse" em relação a recursos limitados ou mesmo ao poder nos traria, novamente, à espera do jogo de soma zero, não dando espaço para a existência de regimes.

Buscando, primeiramente, evitar a pecha de adeptos de uma ou outra escola de Relações Internacionais, adotamos as seguintes premissas para a análise de regimes internacionais, que

[33] De fato, embora a autora considere o estudo de regimes como algo inócuo e contraproducente para a academia de RI (praticamente um modismo) acreditamos que, ironicamente, ela muito contribui para que não nos esqueçamos que os interesses de poder desempenham um papel menos romântico de "integração" quando os fenômenos que denominamos "regimes" se constituem.

acreditamos serem complementares: 1) há interdependência entre os atores que compõem o regime, sejam ou não estados (ainda que nos concentremos nestes); 2) os regimes convergem ao redor de uma área temática específica e tendem a ser geograficamente delimitados; 3) não discutindo, neste estudo, a ontologia ou a finitude do *poder* dentro do SI, interessa-nos, por ora, que os atores estatais envolvidos em tal regime o enxergam de maneira frequentemente tradicional (militarmente e através da posse de recursos essenciais limitados), adotando, consequentemente, ações largamente baseadas no jogo de soma zero. Conforme defende Haas (1982, p. 211), em um regime, nem a anarquia nem a hierarquia prevalecem e a autoajuda dificilmente se mantém entre as primeiras alternativas; Stein (1982: 304) sustenta que, se ele é adotado é porque, na perspectiva dos atores, um processo independente de tomada de decisão levaria a um resultado Pareto-deficiente.

Em um regime de segurança, a mesma definição básica de regimes apresentada no início do capítulo se aplica. Conforme argui Jervis (1982), deve-se, primeiramente, diferenciar um regime de uma mera cooperação. Como já apresentado, visto que não é simples calcular as reais intenções nem de (potenciais) inimigos nem de aliados, "há maior espaço para escolha, criatividade e instituições para moderar e regular o comportamento, e para produzir um regime" (JERVIS, 1982, p. 358, tradução nossa). Ainda que os estados estejam eventualmente interligados primordialmente pela garantia de sua própria vantagem, a percepção compartilhada de que a busca do interesse próprio (apenas) é potencialmente danosa é o primeiro ímpeto para o início de um regime. O surgimento de um regime de segurança, como o que apresentaremos a seguir, teve que superar grande desconfiança e animosidade. Desta maneira, ainda conforme Jervis, todos os atores envolvidos devem estar de certa forma satisfeitos com a situação vigente "e quaisquer alterações podem ser conseguidas sem recurso ao uso ou à ameaça de guerra ilimitada, quando comparados com os riscos e custos da competição menos moderada" (JERVIS, 1982, p. 360, tradução nossa).

Como o conflito armado é visto como sendo de alto custo, ele representa uma possibilidade menos viável de resolver questões envolvendo recursos limitados, a não ser em uma situação extrema. Portanto, ainda que, idealmente, Moscou e Pequim, através de suas classes políticas dirigentes, desejassem ter a liberdade de gerenciar, a seu bel-prazer, a segurança na Ásia Central, baseando-se nas suas respectivas prioridades, deve haver uma negociação (ainda que implícita) partindo dos seguintes patamares: o estado pacífico do qual ambas as potências gozam atualmente é desejável e ambos os países (além de, em larga escala, os estados da Ásia Central) têm

planejamentos mais complementares do que conflitantes em relação à segurança.

A multipolaridade é talvez a condição mais propícia para o surgimento de regimes internacionais, uma possibilidade não difícil de se aventar dadas as alternativas, como uma eventual unipolaridade – na qual a voluntariedade dos não hegêmonas não seria de fato relevante – ou bipolaridade – que poderia originar regimes ao redor de várias áreas chave, mas de maneira frequentemente pendular e talvez não tão espontânea entre terceiros estados. Veremos a seguir como se desenvolveu um regime de segurança para a Ásia Central liderado pela Rússia e pela China através de uma "bipolaridade imperfeita", na qual um destes dois atores (China) possui cada vez mais poder em comparação ao outro (Rússia), desde o ápice do seu cisma até a grande reaproximação dos anos 2000.

RELAÇÕES DE SEGURANÇA SINO-SOVIÉTICAS DURANTE A GUERRA FRIA E A ÉPOCA DA TRANSIÇÃO

A consolidação dos novos governos na Rússia, a partir de 1917, e na China, depois de 1949, fariam uso do apelo interno e internacional de renovação para que se solidificasse a legitimidade de suas novas lideranças. Com uma revolução mais antiga, a URSS, mais versada na contestação à ordem ocidentalizada do sistema internacional, com o tempo se arrogaria o papel "natural" de liderança alternativa, o que uma potência como a China – ainda que não tão internacionalista e com um lapso de mais de 30 anos entre a sua revolução e a Revolução Russa – não aceitaria de bom grado devido às patentes diferenças entre as demandas da aplicação de reformas em solo chinês e em solo russo. Com capacidade de resistir mais às ingerências do que as regiões menores da Ásia Central e da Europa Centro-Oriental, além de, em tempo, não se desentender sobremaneira com os EUA, Pequim se manteve relativamente livre da influência soviética durante boa parte da Guerra Fria.

Na URSS, após a euforia pós-revolucionária dos anos 1910 e 1920, o país adotou, incrementalmente, um comportamento internacional "realista clássico", ou seja, passou a disputar e contrabalançar o poder de outros grandes estados no sistema internacional. Sabemos que, mesmo no ápice da Revolução Bolchevique, os líderes soviéticos tiveram que lidar com múltiplas frentes antirrevolucionárias e antirrusas no decorrer da Primeira Guerra Mundial, o que, efetivamente, fez

com que um novo regime político já nascesse sendo obrigado a operar dentro da lógica do equilíbrio de poder. Com o passar dessas crises, portanto, o país se desenvolveu *internacionalmente* de maneira bastante similar às demais potências, seguindo os parâmetros do Jogo Europeu.

Justamente a importante lacuna temporal entre as Revoluções Russa e Chinesa é que pode explicar as diferentes maneiras de agir de Moscou e de Pequim durante a Guerra Fria. De 1917 a 1949, o mundo se rearranjou (de maneira simplificada) nos dois conhecidos blocos capitalista e socialista – no que pese a existência de *outliers* sociais-democratas ou socialistas fora destes eixos.

Ou seja, antes mesmo que a República Popular da China surgisse como uma "alternativa" política na esfera internacional, a URSS já havia se firmado como a grande guia para a maioria dos países que viriam a adotar um regime avesso ao da comunidade euroatlântica (as maiores exceções, que viriam a contar com a China, eram a Albânia de Hoxha e a Somália de Siad Barre). Quando do fim da Guerra Fria, a forma taciturna chinesa de agir no sistema internacional já havia se desenvolvido durante as décadas do cisma sino-soviético, que se iniciaria mais claramente nos anos 1960.

Pode-se dizer que, já no governo Gorbatchov (1985-1991), a China reconsiderou mais seriamente sua ligação pacífica com a Rússia. Porém, a reaproximação entre Deng Xiaoping e Mikhail Gorbatchov, embora não livre de desconfianças, resultou mais das iniciativas do líder soviético do que do chinês, em especial após as acirradas opiniões acerca da invasão do Afeganistão em 1979 e as tentativas de lá estabelecer um regime pró-Moscou. Além disto, a predisposição de Gorbatchov de encerrar, já em 1985, o conflito fronteiriço bilateral que havia atingido seu pico em 1969 (e que talvez representasse o maior ponto de contenda em segurança entre os dois países) marcaria o início de melhores relações.

A partir de então e com o surgimento da Federação Russa em 1991, verificou-se uma importante guinada nas relações Moscou-Pequim. Com o fim da URSS, ambos os centros rapidamente optaram por serem amigáveis, por delimitarem fronteiras antes contestadas e por iniciarem uma série de acordos de cooperação bilateral nos mais diversos âmbitos. Hoje, já com o relativo distanciamento histórico de mais de duas décadas desde o fim da Guerra Fria, percebemos o importante momento de inflexão do começo dos anos 1990, o qual prenunciava a dianteira chinesa no continente asiático. Com tais parâmetros, dizemos que o poder de escolha era muito mais chinês do que russo a partir desta década (o conteúdo dos tratados fronteiriços deixa isto bem claro, visto que Pequim saiu como a maior receptora de concessões). Para Moscou, o que vemos é certa

desorientação no momento de se adequar a sua nova fase política, tentando angariar aliados dos mais diversos em um tempo de dúvidas acerca do próprio poderio, e surgiriam organizações internacionais (OIs) promovidas por Moscou para, justamente, rearranjar sua política externa mantendo algum controle sobre sua antiga área de influência, em especial em segurança e em defesa. Na Eurásia, são duas as grandes organizações deste tipo sob liderança não ocidental que abarcam o espaço pós-soviético: a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Trataremos de ambas a seguir e nos concentraremos mais demoradamente na segunda, por envolver Moscou e Pequim, foco deste artigo.

A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE SEGURANÇA COLETIVA

Pouco após o fim da URSS, em 1992, o Tratado de Segurança Coletiva (TSC) foi assinado por Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão e, em 1993, o documento também foi firmado por Azerbaijão, Belarus e Geórgia. O TSC se propôs a funcionar como um documento de defesa mútua dos países da CEI, mas haveria, nos anos subsequentes, uma volatilidade considerável na associação dos membros – em 1999, o TSC não seria renovado por Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão, apesar deste último retornar em 2005 e voltar a sair em 2012 (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE SEGURANÇA COLETIVA, S/D)[4].

Em 2002, formou-se, pelos signatários, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), com sede em Moscou, que funcionaria como ente jurídico internacional, baseando-se no TSC de 1992. Como aliança militar, a OTSC defende que uma agressão a um país-membro será tratada como uma agressão a todos. Segundo a Carta da OTSC, assinada em Chișinău em 2002, seus princípios são:

> Artigo 3
> Os propósitos da Organização são fortalecer a paz e a segurança e a estabilidade internacional e regional e assegurar a defesa coletiva da independência, da

[4] O Uzbequistão possui uma posição bastante pendular dentre as organizações que agem no espaço pós-soviético e mesmo em relação a alianças com países não regionais, conforme veremos adiante. O país também se uniria ao GUAM (grupo de cooperação composto por Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia) em 1999, mas sairia em 2005, mesma época em que retornaria à OTSC.

> integridade territorial e da soberania dos Estados membros, rumo às quais os Estados membros deverão priorizar medidas políticas
>
> Organização do Tratado de Segurança Coletiva, 2002 (tradução nossa).

Daqui em diante, o documento elenca a intenção de cooperar com outras organizações internacionais de defesa e segurança (art. 4º), além do respeito à soberania dos países membros. Um elemento importante da Carta da OTSC é o mecanismo de consenso, em especial no tocante à cooperação militar com países não membros da organização, presente no artigo 7º.

Isto, de fato, dá a qualquer um dos países membros (e, para não nos utilizarmos de eufemismos, em especial à Rússia) a possibilidade de barrar a construção de bases militares de países não membros na região abarcada. Já no artigo 9º, delineiam-se as ameaças a serem combatidas pela Organização; além do crime transnacional relacionado ao tráfico de entorpecentes e migrações ilegais, elenca-se o terrorismo e o extremismo

Por fim, no seu artigo 10, a Carta da OTSC estabelece que:

> Os Estados membros devem tomar medidas para desenvolver uma base legal/tratado que regerá o funcionamento do sistema de segurança coletiva e harmonizar a legislação nacional relacionada a questões de defesa, construção militar e segurança
>
> Organização do Tratado de Segurança Coletiva, 2002 (tradução nossa).

Os países membros da OTSC conduzem exercícios militares conjuntos anualmente com o intuito de coordenar questões de defesa e táticas entre os estados membros. Em 2007, a OTSC assinou um acordo com a OCX para cooperação em segurança e crimes transnacionais (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI, 2007). No mesmo ano, acordou-se que a OTSC teria forças de manutenção da paz e, a partir de 2012, três exercícios militares conjuntos das forças de manutenção da paz seriam postos em prática (TASS, 2014).

Largamente sob liderança da Rússia, a OTSC conta com as dificuldades previsíveis de organizar todo o ex-espaço soviético em seu escopo. Devido ao conflito de Nagorno-Karabakh, por exemplo, é irreal antever Azerbaijão e Armênia fazendo parte da organização, a não ser que a contenda seja resolvida de maneira aceitável para ambos, o que não parece ser algo próximo de acontecer. Já a atual crise na Crimeia decerto não é um atrativo para o corrente governo ucraniano cooperar com a organização, e a própria existência do GUAM (grupo de cooperação formado por

Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia) é uma reação à polarização buscada pela Rússia (lembre-se, por exemplo, que Moscou reconhece os governos da Abkházia e da Ossétia do Sul, regiões separatistas outrora sob jurisdição da Geórgia). Os países bálticos, por sua vez, fazem parte da OTAN, impossibilitando, atualmente, a participação em ambas as alianças. É, portanto, limitado o âmbito de "reunião" de todo o território soviético em uma mesma associação de segurança, ainda mais com a pendularidade do Uzbequistão e a neutralidade do Turcomenistão[5]. Desta forma, a Federação Russa passa a se voltar à Ásia Central para assegurar a manutenção de sua influência, contando, para isso, com o auxílio chinês, conforme veremos adiante.

A REAPROXIMAÇÃO SINO-RUSSA NA ÁREA DE SEGURANÇA

No contexto anteriormente apresentado, desenvolveram-se os novos canais de diálogo entre China e Rússia. Desde 1991, rapidamente se multiplicaram os acordos entre Moscou e Pequim. A questão fronteiriça seria resolvida em etapas e, dada a não mais existência de rusgas ideológicas, em um escopo no qual a Federação Russa adotava um novo arcabouço político-econômico e a China se tornava cada vez mais pragmática em sua política externa, emergiram com maior facilidade as reuniões bilaterais.

O mais simbólico texto de todos em relação à reaproximação, o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (TBVCA), foi assinado pelos dois países em julho de 2001, durante os governos de Jiang Zemin e Vladimir Putin, apresentando, de forma ampla, a base das relações formais entre os dois países de então em diante (por um período de 20 anos, continuamente renovável até que haja uma denúncia de uma das partes), contendo, em seu texto, menções claras ao compartilhamento de tecnologia, à cooperação energética e também militar. O primeiro artigo apresenta o tom de reconciliação que sublinha o restante do documento:

[5] O Turcomenistão tem, desde a sua independência, procurado manter a neutralidade em diversos assuntos regionais e internacionais. Apesar de ter sido um dos membros fundadores da CEI em 1991, o país não ratificou o acordo de criação da mesma internamente. Fazendo parte da sua constituição, a neutralidade impede que o país participe de organizações de defesa; em relação à OCX, o país participa apenas como convidado (assim como a CEI e a ASEAN). Em 1995, as Nações Unidas reconheceram a Declaração Turcomena de Neutralidade Permanente (Cf. Assembleia Geral das Nações Unidas. A/RES/50/80, 1995).

> As partes contratantes desenvolverão relações de boa-vizinhança duradouras e abrangentes, de amizade, de cooperação, de parceria confiável e igualitária e de interação estratégica de acordo com os princípios e as normas geralmente reconhecidos do direito internacional, os princípios de respeito mútuo pela soberania e pela integridade territorial, pela não agressão mútua, pela não interferência nos assuntos alheios, pela igualdade e pelo benefício mútuo, e também pela coexistência pacífica
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

O documento afirma, em seus artigos segundo e terceiro, que não haverá ingerência de um país nos assuntos do outro e que qualquer contenda será resolvida de maneira pacífica e sob a égide do direito internacional. O artigo quarto, por sua vez, é-nos relevante por não apenas reafirmar mutuamente a soberania alheia, como também por reforçar a soberania de ambos os países como imutável em uma perspectiva regional e global, o que será reproduzido nos documentos que veremos à frente.

Os artigos seguintes fazem menção a Taiwan como parte "inalienável" da China (com o respaldo oficial de Moscou), além de reafirmarem o compromisso de resolução de quaisquer questões fronteiriças. A colaboração militar, contudo, é finalmente inaugurada bilateralmente no artigo sétimo. Já no artigo 10, ambas as partes ressaltam que, a partir de então, deverá haver maior "cooperação estratégica" entre ambas as partes.

Interessando-nos sobremaneira para este estudo, torna-se agora mais clara, no artigo 14, a visão *compartilhada* da importância estratégica das adjacências de ambos os países, o que inclui as Coreias, a Mongólia e a Ásia Central:

> Artigo 14
>
> As partes contratantes colaborarão completamente para o fortalecimento da estabilidade, a aprovação da atmosfera de compreensão mútua, confiança e cooperação em regiões adjacentes a seus territórios, além da promoção de esforços para construir mecanismos de cooperação multilateral de segurança e cooperação relevantes às suas realidades nestas áreas.
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

A cooperação em outras áreas é apresentada no artigo 16, incluindo aí transporte e energia. No tocante à segurança, todavia, o artigo 20 é o mais explícito de todos:

> Artigo 20
>
> As partes contratantes, de acordo com suas leis nacionais e suas obrigações internacionais particulares, estão cooperando ativamente na luta contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo, assim como com a luta contra o crime organizado, o tráfico ilícito de drogas, substâncias psicotrópicas, armas e outras atividades criminosas. As partes contratantes deverão cooperar na luta contra a migração ilegal, inclusive o movimento ilegal de pessoas em seu território [*grifo nosso*].
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

Coincidentemente, o TBVCA seria assinado em 16 de julho de 2001, menos de dois meses antes dos atentados terroristas do 11 de Setembro contra os Estados Unidos, mas já trazendo, em seu artigo 20, o que se tornariam, em breve, palavras exaustivamente utilizadas após a comoção internacional que acompanharia esse acontecimento. Veremos neste artigo que tanto a Federação Russa quanto a RPC tinham razões de sobra para condenar os três elementos acima (terrorismo, separatismo e extremismo), as quais vão além das disputas territoriais que assolaram os países durante a Guerra Fria. Concomitantemente ao TBVCA, institucionalizava-se um outro grupo que reuniria, sob um arranjo estratégico multilateral, não apenas Rússia e China, mas também países da Ásia Central em um diálogo crescentemente securitário, conforme veremos adiante.

DOS CINCO DE XANGAI À OCX

Alguns anos antes da assinatura do TBVCA, surgia, em 1996, o grupo Cinco de Xangai. O nome é uma alusão aos signatários do Tratado sobre o Aprofundamento da Confiança Militar em Regiões de Fronteira (Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão) naquele ano, documento que buscava oficializar a cooperação e a não inimizade fronteiriça entre os estados da região. Seguiram-se a isto reunião anuais entre os signatários. Em 1997, o Tratado de Redução de Forças Militares em Regiões de Fronteira de 1997 era assinado pelos mesmos membros (PAN GUANG, 2007). O que se percebe, a partir daí, é o início de uma cooperação para o resguardo de fronteiras individuais e regionais (Ásia Central mais China e Rússia) de forma gradativamente mais coordenada, além da coibição de ameaças transnacionais, sobretudo em um contexto de solução definitiva dos impasses limítrofes.

Vemos, desta forma, que a criação de um novo regime centro-asiático de segurança se dava

em um crescendo desde o fim da URSS, primeiramente com a reaproximação, na primeira metade da década de 1990, de Rússia e China e, subsequentemente, com a incorporação dos países centro-asiáticos à política mútua de boa vizinhança entre as duas potências. Em uma nova reunião em Xangai em 2001, após a entrada do Uzbequistão neste arranjo, o grupo se transforma nos Seis de Xangai, e a assinatura, no mesmo ano, da Declaração da Organização para a Cooperação de Xangai (DOCX) inaugura a entidade homônima. Como vimos no tópico anterior, em julho, um mês após a assinatura desta declaração, seria assinado o TBVCA entre a República Popular da China e a Federação Russa, indicando a coordenação e a complementaridade da reaproximação sino-russa e a concomitante inclusão centro-asiática nesta empreitada conduzida por Moscou e Pequim.

A DOCX define como seus objetivos, no artigo 2º:

> Os objetivos da OCX são: fortalecer a confiança mútua, a amizade e a boa vizinhança entre os estados partes; promover, entre si, uma efetiva cooperação política, comercial, econômica, cientifica, tecnológica, cultural, educacional, energética, de transporte, ambiental e em outras áreas; esforços conjuntos para manter e assegurar a paz, a segurança e a estabilidade na região, além de uma nova ordem internacional política e econômica que seja democrática, justa e racional.
>
> Federação Russa, 2001b (tradução nossa).

Faz-se referência, no artigo sexto, às bases de construção mútua de confiança militar que selaram a reaproximação. O artigo oitavo, por sua vez, faz menção aos três elementos que destacamos no TBVCA, quais sejam, o terrorismo, o separatismo e o extremismo. Por fim, a DOCX, tendo embasado o conteúdo dos artigos até agora apresentados com referência à estabilidade regional e à Carta da ONU, explicita, em seu artigo 10, o que viria a ser a "função" da Organização para a Cooperação de Xangai dentro do sistema internacional:

> Os estados partes da Organização para a Cooperação de Xangai fortalecerão os mecanismos de consulta e a ação coordenada em assuntos regionais e problemas internacionais; fornecerão apoio mútuo e desenvolverão uma cooperação próxima em relação a grandes questões internacionais e regionais; promoverão, conjuntamente, a paz e a estabilidade na região e ao redor do mundo, baseando-se no fato de que manter o equilíbrio estratégico global e a estabilidade na atual conjuntura internacional é de particular importância.
>
> Federação Russa, 2001b (tradução nossa).

A DOCX foi a precursora da Carta da Organização para a Cooperação de Xangai (COCX), assinada em 2002 em São Petersburgo. O teor da Carta, como se pode antever, deriva das prioridades e missões elencadas na DOCX e, desta forma, resumimos seus artigos abaixo (Tabela 1):

Tabela 1. Resumo dos artigos da Carta da Organização para a Cooperação de Xangai

Artigo	Resumo
Art. 1º	**Metas e atividades:** estabilidade regional, proteção contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo e demais tipos de ilícitos transnacionais. Promoção do desenvolvimento humano, econômico e ambiental.
Art. 2º	**Princípios:** igualdade dos estados membros dentro da organização, respeito mútuo à soberania, à independência, à integridade territorial e à inviolabilidade das fronteiras estatais, além da busca de soluções pacíficas para desentendimentos. Não haverá busca de superioridade militar nas áreas adjacentes. A OCX não será utilizada contra terceiros estados e organizações.
Art. 3º	**Áreas de cooperação:** manutenção da paz e melhora na segurança e na confiança regional. Busca de pontos em comum entre os membros para fortalecer a posição dos mesmos em OIs. Desenvolvimento e implementação de medidas contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo e outros ilícitos além da promoção do desarmamento e do controle de armas. Maior integração econômica, ambiental, tecnológica, científica, turística, sanitária, desportiva, de trânsito e de energia.
Art. 4º	**Organismos:** a OCX será dividida em: - Conselho de Chefes de Estado; - Conselho de Chefes de Governo (premiês); - Conselho de Ministros das Relações Exteriores; - Encontros dos Chefes de Ministérios e/ou Agências; - Conselho de Coordenadores Nacionais; - Estrutura Regional Antiterrorista; - Secretariado.
Art. 5º a 9º	Delineiam as competências de cada um dos órgãos da OCX e o funcionamento das reuniões.
Art. 10	**Estrutura Regional Antiterrorista (ERAT):** a ser localizada em Bishkek (Quirguistão), a Estrutura Regional Antiterrorista será um dos elementos da OCX e será regida por um tratado próprio a ser firmado pelos estados membros*.
Art. 11 a 15	Apresentam as funções do secretariado e as formas de financiamento através das contribuições de cada país, além do tratamento dos membros e os critérios para associação e desligamento.
Art. 16 e 17	**Processo decisório e implementação das decisões:** as decisões adotadas serão, na maioria dos casos, através do consenso (a não ser quando da deliberação sobre a expulsão de um membro) e a implementação delas será acompanhada pelos órgãos competentes.
Art. 18 a 26	Expõem condições sobre os representantes permanentes, privilégios e imunidades diplomáticas, línguas oficiais (chinês e russo), duração da Carta (indefinida), resolução de disputas (através de consultas e negociações), emendas e adendos aos documentos, reservas, estado depositário (RPC) e registro perante o Secretariado das Nações Unidas.

*No fim das contas, a ERAT acabou sendo instalada em Tashkent, no Uzbequistão.
Fonte: elaboração própria, com dados da COCX (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI, 2002).

Conforme percebemos, a Carta possui um escopo amplo, mas os seus elementos mais contundentes são voltados à segurança e à defesa, novamente mencionando os "três males" que a OCX deverá combater (separatismo, terrorismo e extremismo). Percebemos que tanto a DOCX quanto a COCX respaldam todas as suas ações enumerando temas praticamente unânimes dentro do próprio núcleo duro do sistema ONU – referimo-nos, aqui, ao Conselho de Segurança. Ou seja, a manutenção da soberania, da integridade territorial e a luta contra o separatismo, o terrorismo e o extremismo são lugar-comum entre as discussões oficiais das grandes potências globais. Isto torna qualquer artigo da DOCX e da COCX muito difícil de se questionar; muito menos de se denunciar.

A criação da OCX, com sede em Pequim, por solidificar uma parceria mais explícita entre a Federação Russa e a RPC (o que, nas relações internacionais, é relativamente novo), poderia sinalizar uma imprevisibilidade do comportamento das duas potências através de um impacto incerto de um eventual fortalecimento institucional. Todavia, as preocupações mundiais que advieram com o 11 de Setembro dificultaram em muito qualquer condenação ou suspeita explícita direcionada à OCX, visto que o início da assim chamada Guerra Global ao Terror congregaria, de forma oportuna, todas as grandes potências, implicitamente ou não, em torno desta campanha, tanto pelo proveito particular de tratar dos próprios problemas internos (como veremos no próximo tópico) quanto pela dificuldade de censurar, no discurso, as operações concertadas naquele momento.

CRISES LOCAIS DE SEGURANÇA E A BUSCA DE ESTABILIDADE POLÍTICA

Antes e depois do 11 de Setembro, dois foram os grandes catalisadores da luta de China e Rússia contra os "três males" elencados na Carta da OCX: a Questão Uigur e a Guerra da Tchetchênia, as quais apresentaremos a seguir. Esperamos demonstrar como estes dois eventos terão importância proeminente para embasar o teor securitário dos tratados bi- e multilaterais pós-1991 apresentados previamente – o da OCX em particular. Apresentaremos estes conflitos de maneira introdutória, pois nos interessa, no momento, entender como eles contribuíram para a formação de um novo regime de segurança regional. Para entendermos tais fenômenos, devemos abandonar, temporariamente, a noção de estados e fronteiras contemporâneas e pensarmos a Ásia Central e o Cáucaso como portadores de idiossincrasias frequentemente desconsideradas.

A QUESTÃO UIGUR

Para ilustrarmos a maior parte da Ásia Central como pertencente a um "continuum" cultural, devemos nos remeter às características verificáveis, atualmente, através da herança sociolinguística. Isto acarreta, certamente, outras simplificações, dada a existência de várias etnias regionais, mas aqui buscamos delimitar um pano de fundo comum para a região.

Conforme podemos verificar no mapa a seguir (Fig. 1), percebe-se que as diversas famílias linguísticas indicam uma herança que nos auxilia na compreensão da Ásia Central desde uma perspectiva mais ampla e menos estadocêntrica.



Figura 1. Línguas da Ásia Central
Fonte: adaptado de CeLCAR (2013).

No caso centro-asiático, há, também, uma convergência predominante entre os idiomas túrquicos locais e a adoção da religião muçulmana, em especial o hanafismo sunita. Vemos, no mapa abaixo (Fig. 2), a preponderância de cada jurisprudência islâmica e como a Ásia Central se encontra, em sua maioria, vinculada ao hanafismo. Perceba-se, aqui, a vinculação entre o que hoje compõe o território túrquico da Ásia Central e parcelas da Federação Russa e da República Popular da China.

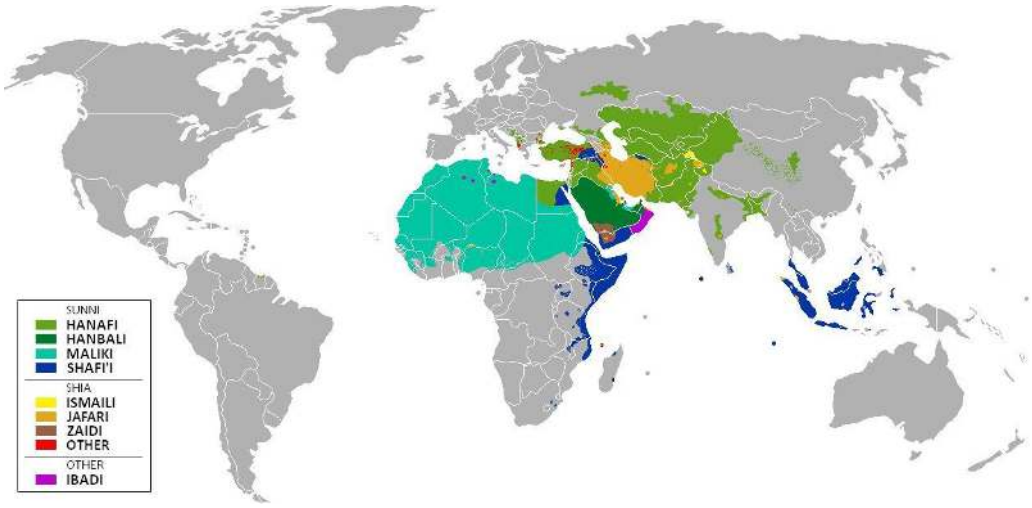


Figura 2. Jurisprudências islâmicas
Disponível em Lost Islamic History (S/D).

Ao notarmos que há uma convergência linguístico-religiosa entre essas regiões que antecede a existência contemporânea dos estados nacionais, deparamo-nos com uma divisão territorial arbitrária (desde uma perspectiva cultural centro-asiática) através de fronteiras impostas por poderes vizinhos e, quando do seu redesenho final em fronteiras como as conhecemos hoje, colocou-se certas divisões ao mencionado "continuum" cultural.

Cuidando para não simplificar a variedade de povos, línguas e costumes que a região abriga, devemos, todavia, notar que, culturalmente, a identificação mais "natural" desses povos (cazaques, quirguizes, turcomenos, uigures, uzbeques, etc.) não seria com São Petersburgo/Moscou ou Pequim, e sim, *pontecialmente*, uns com os outros. É este pensamento de identificação mútua que, se materializado, poderia levar ao questionamento das fronteiras atualmente estabelecidas.

Os uigures são um dos povos túrquicos centro-asiáticos e habitam, majoritariamente, a província de Xinjiang, na República Popular da China. Embora seu conflito com membros da etnia han (majoritária na RPC) se desenrole já há alguns séculos, foi, em tempos recentes, entre a Revolução Russa e a Revolução Cultural, que ele se exacerbou. Com a vitória das forças maoístas e o estabelecimento da RPC, o movimento autonomista uigur foi largamente suprimido, mas seguiu fortemente apoiado pela URSS, que se utilizaria de propaganda e financiamento aos rebeldes uigures na época do esfriamento das relações entre Moscou e Pequim. As décadas de 1960, 1970 e

1980 foram particularmente inquietas em Xinjiang, em especial devido ao massivo influxo de chineses da etnia han, visto por muitos locais como uma maneira de guinar a balança demográfica da região.

Mais conflitos se seguiriam nos anos 1990, como os de Ghulja e os de Ürümqi em 1997. Porém, dois pontos mudam o conflito substancialmente nos anos 1990 e nos anos 2000: primeiro, com a queda da URSS e a reaproximação sino-russa, não havia mais o apoio de Moscou aos separatistas uigures e, desta forma, Pequim não contava com um estado antagonista, na sua fronteira, atentando contra sua integridade territorial; em segundo lugar, a partir dos atentados terroristas contra os EUA em setembro de 2001, Pequim passou a continuamente "respaldar" o seu combate ao separatismo local aliando o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental ao terrorismo extremista. Diversas prisões, perseguições e atentados se seguiram nos anos seguintes e a forma oficial de Pequim de embasar a supressão ao movimento foi ligando-o continuamente ao extremismo, ao separatismo e, para usar o termo mais corrente a partir do 11 de Setembro, ao terrorismo.

Já sabemos por que Moscou não mais apoiava os rebeldes uigures e, para todos os efeitos, isto fez com que os vários movimentos de liberação locais buscassem outras alianças, como o Tehrik-i-Taliban do Paquistão, o Movimento Islâmico do Uzbequistão e a Al-Qaeda. Aqui, verifica-se uma mudança substantiva no caráter do conflito separatista uigur, que passa a ser seguidamente tratado como religioso extremista e cada vez menos como de autodeterminação nacional. O descrédito moral ao separatismo uigur por parte de Pequim se torna mais fácil devido à rápida propagação global da islamofobia a partir de 2001. O Movimento Islâmico do Turquestão Ocidental, o primeiro abertamente religioso destes agrupamentos, surgido em 1997, segue classificado como terrorista não apenas na China como também em países ocidentais. Note-se que, apesar de ter havido um recrudescimento do antagonismo entre os separatistas e Pequim desde o fim dos anos 1990 e um aumento do simbolismo secessionista através da parcial inclusão de um ideário religioso, isto também deu à China maior liberdade, interna e internacional, de condenar estes movimentos contrários à sua integridade territorial.

Para a China, portanto, o respaldo às ações antisseparatistas em Xinjiang está garantido, desde uma perspectiva internacional, através: 1) do fim do apoio de Moscou a qualquer tentativa

uigur de autodeterminação nacional a partir da reaproximação do governo Gorbatchov; 2) da condenação global ao terrorismo e ao extremismo após 2001; 3) da uníssona priorização dos "três males" a serem enfrentados pela OCX, primeira grande OI capitaneada por China e Rússia voltada à segurança regional[6].

A GUERRA DA TCHETCHÊNIA

Afastando-nos um pouco da Ásia Central, é interessante considerarmos, momentaneamente, o Cáucaso, onde se encontra a Tchetchênia, através de uma divisão etnocultural e não apenas política. Vemos, no mapa a seguir (Fig. 3) os grupos caucasianos dominantes, em uma região frequentemente associada a uma grande diversidade cultural, linguística e religiosa.



Figura 3. Pluralidade étnica no Cáucaso
Fonte: Human and Social Dynamics, 2010

[6] Reiteremos, aqui, um ponto importante: Xinjiang figura entre as maiores regiões produtoras de gás natural na RPC, contendo, também, grandes reservas de petróleo na Bacia do Tarim. Além disto, é a província que possui maior fronteira com a Ásia Central (a outra, com uma fronteira bem menor, é o Tibet), por onde passam as linhas do gasoduto Ásia Central-China, cujo fornecimento é direcionado à província da RPC para, daí, unir-se à produção interna e ser escoado para o restante da China. Além da perceptível ameaça territorial no caso das frequentes revoltas uigures, a China tem, através do controle de Xinjiang, a segurança do fornecimento energético tanto interno quanto regional. Na tese do autor deste artigo, o leitor encontrará uma discussão mais aprofundada sobre a questão energética na região e sua conexão com a segurança (cf. Lira Nascimento, 2015).

A Tchetchênia já havia historicamente se deparado com invasões e conflitos de forças vizinhas ou distantes de maneira intermitente. Foi a partir da segunda metade do século XVIII, porém, que os crescentes interesses de São Petersburgo no Cáucaso levaram ao desenvolvimento do conflito russo-tchetcheno, o qual, com altos e baixos, dura até hoje. A vitória imperial em 1862 iniciou o domínio que seria temporariamente quebrado com o advento da guerra civil russa que precederia a vitória bolchevique; após isto, porém, a região entraria para a URSS. Alguns conflitos nos anos 1950 e 1960 seriam verificados, mas a então República Socialista Soviética Autônoma da Tchetchênia-Inguchétia ficaria largamente pacificada durante a Guerra Fria.

Perto do fim da URSS, porém, o conflito é retomado (setembro de 1991), quando forças leais ao general tchetcheno Djokhar Dudayev passaram a impedir que o governo aliado de Moscou permanecesse em suas funções (quando este já era, além disto, bastante rechaçado pela própria população tchetchena). As subsequentes eleições de novembro de 1991 dariam a vitória a Dudayev, com a consequente separação da Tchetchênia e da Inguchétia (esta última se aliaria à Federação Russa). Em 1992, veio a Declaração de Independência da recém-formada República Tchetchena da Itchquéria (PAYIN, POPOV, 1996).

As forças da Federação Russa não conseguiram retomar o controle sobre a região durante a guerra civil que durou entre 1994 e 1996, tanto pelos esforços das forças leais a Dudayev quanto pela grande desmoralização da guerra perante a opinião pública nacional e as próprias forças armadas russas, não capacitadas para este tipo de conflito. O Acordo de Khasavyurt, assinado em 1996, selou o fim da Primeira Guerra da Tchetchênia (KRAMER, 2004).

Lembremo-nos, porém, que, a partir de 1996, começariam as tratativas dos Cinco de Xangai, as quais evoluíram gradativamente para o surgimento da OCX. Ou seja, paralelamente à “trégua” do entreguerras tchetcheno, Moscou negociava, em um nível regional, um embasamento securitário que, dentre outros pontos, ressaltaria a importância da integridade territorial.

Em 1999, após a invasão do Daguestão pela Brigada Internacional Islâmica de Manutenção da Paz, estacionada na Tchetchênia, a Federação Russa lançou uma nova ofensiva contra os grupos rebeldes do Cáucaso e retomaria, em 2000, o controle sobre toda a região, inclusive sobre a Tchetchênia, no ano seguinte. Embora, a partir de então, o controle sobre a região por Moscou não tenha sempre sido suave, a região está efetivamente sob domínio federal. Os efeitos colaterais deste

controle para a Rússia têm sido não só o desassossego de movimentos separatistas locais como os eventuais ataques terroristas na Federação, como o ocorrido em Moscou em 2002 (Teatro Dubrovka) e em Beslan em 2004. Atualmente, todavia, os principais líderes secessionistas ou já faleceram ou não estão mais envolvidos em reivindicações de independência, o que enfraqueceu o movimento pró-Itchquéria.

Para a Federação Russa, esta foi a sua mais complicada situação de segurança interna desde o fim da URSS. Após a massiva perda de territórios na Europa Oriental, no Báltico, no Cáucaso e na Ásia Central (eventos que, todavia, não somente seriam difíceis de se evitar, como, por outro lado, "livrariam" a sobrecarregada administração de Moscou de sustentar tais regiões), uma autodeclarada independência através de forças *rebeldes* abertamente contrárias ao poder de Moscou significaria um baque ainda maior ao governo Iéltsin.

Em segundo lugar, acreditamos que o fato de a região do Cáucaso Norte ser responsável pela produção de 64 mil bpd de petróleo e 28,3 milhões de metros cúbicos de gás natural ao ano (EIA, 2013), além de, principalmente, responder por importante parcela do trânsito dentro da Federação e em direção a mercados externos, pode ter intensificado os planos russos oficiais de manter esta área, no que pesasse a condenação do conflito tanto pela população russa quanto por parcela das forças armadas do país. Perceba-se que, diferentemente do que aconteceu com as grandes regiões produtoras de hidrocarbonetos na Ásia Central que declararam independência, o governo rebelde de Grozny *não* simpatizava com Moscou, o que era um risco que a Rússia, em um momento instável pós-dissolução soviética, não estava apta a aceitar.

Assim como aconteceu com Pequim após 2001, a condenação internacional às manobras russas durante a Segunda Guerra da Tchetchênia diminuiu sobremaneira, enquanto seguiam aumentando as suspeitas de ligação entre os grupos pró-separatismo e os movimentos terroristas internacionais. A este ambiente de maior concerto internacional entre as potências acerca de uma "ameaça comum", somaram-se o mencionado distanciamento temporal da conturbada situação do imediato pós-1991 e a possibilidade de treinamento e capacitação das forças armadas russas através dos anos, além da diminuição do apelo separatista para os tchetchenos devido à menor presença dos líderes revoltosos da época da dissolução. Concluímos que, analogamente à situação de Xinjiang, o controle russo sobre a Tchetchênia está (temporariamente) garantido, internacionalmente, devido

a dois fatores que replicamos do subtítulo anterior: 1) à condenação global ao terrorismo e ao extremismo após 2001; 2) à uníssona priorização dos "três males" a serem enfrentados pela OCX, dentre eles o separatismo.

Tanto a questão uigur quanto os conflitos na Tchetchênia, portanto, foram as duas grandes crises internas às duas potências que as fizeram, individualmente, atentarem-se cada vez mais à questão separatista e terrorista dentro do seu território (além do mais subjetivo "extremismo"). A partir daí, Moscou e Pequim passaram a perceber que as ameaças aos dois estados, em segurança interna, aparentemente compartilhavam de vários pontos em comum.

Além disto, alguns eventos, passados e presentes, têm servido como catalisadores da crescente cooperação em defesa e segurança entre a RPC e a Federação Russa com ênfase na Ásia Central, contribuindo para a solidificação dos "três males" a serem continuamente condenados por Pequim e Moscou quando das tratativas de segurança na região. Estes incluirão questões concernentes à segurança e à integração europeia protagonizadas pelo Ocidente e pela Federação Russa (nunca completamente resolvidos após o fim da Guerra Fria), além de diversas inquietações na Ásia Central, quais sejam: os distúrbios étnicos no Quirguistão (1990 e 2010); a Guerra Civil Tadjique (1992-1997); a Guerra do Afeganistão (2001-presente); o Massacre de Andijan, no Uzbequistão, em 2005; as três ondas de ampliação da OTAN (1999, 2004 e 2009); e a existência de bases militares ocidentais (para combate no Afeganistão) no Quirguistão, no Uzbequistão e no Tadjiquistão (LIRA NASCIMENTO, 2015, p. 44 a 48).

O atual conflito no Iraque, iniciado em 2003 após a invasão do país por forças norte-americanas devido à alegada existência de armas de destruição em massa, foi um distúrbio mais afastado e não diretamente ligado à Ásia Central que, todavia, uniu China e Rússia na condenação à ação norte-americana. Cabe ressaltar que, dos países centro-asiáticos, o Uzbequistão foi o único que apoiou abertamente a invasão, permitindo a utilização de sua base aérea para o apoio às forças norte-americanas. Ressalte-se que o governo de Islam Karimov se aproximava constantemente de Washington e de seus aliados durante as operações ocidentais no Afeganistão e no Iraque. Acreditamos que isto resulta não somente do desejo de apoio econômico advindo do Ocidente, mas, principalmente, do receio de Karimov em relação aos movimentos islamitas uzbeques (o Movimento Islâmico do Uzbequistão, que tinha como meta, desde 1998, a retirada de Karimov do poder e, mais

tarde, tornaria-se aliado da Al-Qaeda e do Talibã, já foi um dos maiores inimigos internos do presidente). Contudo, quando dos Massacres de Andijan em 2005 e da possível perseguição a oposicionistas, Karimov começaria a se voltar seguidamente à Rússia e à China no âmbito da OCX, visto que as duas estavam mais propensas a agir no país na eventualidade de qualquer ameaça à situação governista.

Embora acreditemos que situações como a crise de 2014/2015 na Crimeia possam ter algum impacto nas relações diplomáticas e de segurança sino-russas, isto ainda não está claro. Até o fim de 2015, a RPC se esquiva de proferir apoio ou condenação aberta às manobras russas na região anexada. No momento, Pequim claramente não deseja se comprometer com nenhum dos lados da contenda.

Anualmente, as forças da manutenção da paz da OCX conduzem exercícios militares nos territórios dos países membros e, em agosto de 2014, durante 6 dias, todos participaram de exercícios na Mongólia Interior, na RPC (com exceção do Uzbequistão, que geralmente não participa dos exercícios conjuntos), com um efetivo de 7.000 soldados. O foco do exercício, o maior já levado a cabo por estas forças conjuntas, foi o de "uma organização separatista em determinado país, apoiada por uma organização terrorista internacional, tramando incidentes terroristas e incubando um plano golpista para dividir o país" (THE DIPLOMAT, 2014, tradução nossa).

Ironicamente, a saída das tropas ocidentais do Afeganistão pode trazer instabilidades à região que preocupam Pequim e Moscou, por mais que o cenário intervencionista da ISAF/OTAN lhes seja inquietante. A dificuldade de prever em que estado a região se encontrará após a anunciada retirada das tropas ocidentais pode ser mais um catalisador para que ambas as potências demonstrem coordenação e interesse mútuo de estabilidade na Ásia Central estendida.

HÁ, DE FATO, UM REGIME DE SEGURANÇA NA ÁSIA CENTRAL?

No início deste artigo, adotamos a definição de regimes de Stephen D. Krasner, que os identifica através da existência de "princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão" (KRASNER, 1982, pg. 185, tradução nossa) em torno de uma área específica por parte dos atores envolvidos. Tratemos, agora, de delinear quais são esses quatro pontos no nível securitário.

Os *princípios* são os valores que os aderentes dos regimes irão adotar como guias para as

suas ações futuras e, desta forma, no que denominamos regime de segurança centro-asiático, vemos que os princípios são os que viriam, em 2002, a ser codificados na Carta da OCX. A OCX é, portanto, o desembocar institucional de um regime que se encontrava em formação, grosso modo, desde a derrocada da URSS. Os princípios que, a partir daí, serão basilares para as ações adotadas são: o respeito mútuo à soberania, à integridade territorial e às decisões políticas internas alheias, além de se elencarem três ameaças vistas como operantes na região – extremismo, separatismo e terrorismo – e a importância de que elas sejam combatidas. Se desejarmos resumir todos os elementos deste parágrafo em uma frase apenas, podemos afirmar que o maior princípio que norteia o regime de segurança centro-asiático é a *manutenção da estabilidade geopolítica regional*. Nesta condição, como atores mais fortes, a Federação Russa e a RPC agem como dirigentes que estabelecem os (e ressaltam a importância de tais) princípios. Reitere-se que, por ser um regime, a adesão dos demais estados (ou seja, os estados centro-asiáticos) não é totalmente forçosa, mas sim largamente voluntária. Já conhecendo o histórico recente das instabilidades que abalaram os países da região, além das circunstâncias potencialmente perigosas de segurança dos países vizinhos, como Afeganistão e Paquistão, é de interesse das lideranças dos países centro-asiáticos que a estabilidade (princípio maior) seja garantida através da adesão ao respeito mútuo e ao combate a ameaças apresentadas como comuns (subprincípios).

De tais princípios brotam as *normas*, as quais garantirão tanto a coesão quanto a ordem dentro do grupo. Como as normas definem o convívio através do comportamento de cada unidade, implicitamente também apresentam a posição de cada um dentro do arranjo. Elas serão fundamentais para manter o regime funcional através de uma espécie de "lógica interna" da hierarquia, perceptível para todos os membros, mesmo que esta não seja claramente exposta. Por exemplo, por mais que digamos que a Federação Russa e a RPC capitaneiam tal regime regional de segurança, colocamos ambas em um só lado (nomeando-as líderes) devido ao seu poder desproporcional quando comparadas com os outros cinco países regionais. Ainda assim, fica claro para observadores atentos que a China se porta como a maior líder deste regime de segurança, não apenas pelo seu impacto quantitativo nos quesitos população, pujança econômica e inserção comercial e diplomática internacional, mas, principalmente, por ela, mais do que nenhum outro, arcar com o ônus que tal regime de segurança engendra. Como grande potência ascendente que é, é importante considerarmos que quanto mais explícitas forem as associações de cunho securitário

com outros estados, menor liberdade ela terá para transitar entre alternativas de segurança e defesa. Trocando em miúdos, ao associar-se com a Rússia em um acordo de segurança mútua – quer tal arranjo seja ou não temporário –, o fato de Moscou se encontrar constantemente em desavenças geopolíticas com o Ocidente "arrasta", em algum grau, Pequim para o seu lado. Isto continuamente priva a RPC de ignorar determinados acontecimentos internacionais em prol de um não comprometimento, pois se, em algum momento, qualquer um dos princípios do regime de segurança regional – que é mútuo – não for honrado por ela, isto significa a quebra do mesmo; ou porque não há mais coerência ou porque não há mais interesse por parte da(s) maior(es) potência(s). Em ambos os casos, é muito menos aceitável, em um regime, que os estados mais poderosos se comportem como outliers que eventualmente não cumprirão os compromissos assumidos, visto que não possuem a desculpa da falta de capacidade. A adoção de uma série de compromissos durante os anos 1990 e 2000, que desembocariam na criação da OCX, é significativa não porque, agora que criada, esta organização jamais pode vir a se desfazer, mas porque o descrédito que Moscou e Pequim enfrentariam regional e globalmente caso tal regime não servisse para algo efetivo quando evocado é, por si só, um importante propulsor de sua manutenção.

Já as *regras* são mais claras por serem comumente formalizadas. Diferentemente do que muitas vezes fica implícito com as normas, a divisão de poder tende a ficar mais clara ao percebermos os "maiores interessados" na vigência e continuidade do regime. Para além de meras regras de conduta de uma determinada organização ou de uma rodada de reuniões, o que é permitido e proibido se concretiza nas regras a partir dos anteriores princípios e normas. Ou seja, qualquer estado deste arranjo específico que venha a divergir do princípio fundamental, que é a garantia da estabilidade geopolítica regional, através da ação ou da inação pela violação dos subprincípios supracitados (observância e contenção dos três males, respeito pela soberania alheia, e daí em diante) será punido com sanções. Ao se acordarem os princípios e ao se aceitarem, tacitamente, as normas que embasarão a ação e o papel de cada membro, os estados se comprometem a tomar medidas para a manutenção do princípio maior e, ao não o fazerem, estarão violando as regras que invalidarão sua própria associação ao regime. Ao considerarmos, finalmente, a vinculação entre princípios, normas e regras, veremos que as últimas não são impostas de forma coercitiva, já que vêm à tona com certa naturalidade e, na interdependência dos atores envolvidos,

são pouco propensas a questionamentos endógenos. Tais regras poderão sofrer variações de acordo com uma eventual mudança na distribuição de poder entre as unidades. Desde que isto não impacte nos princípios e normas do regime, este, em tese, poderá se manter.

Por fim, chegamos ao *processo de tomada de decisões*, o qual deriva dos três pontos elencados anteriormente e, ligando-se à discussão já apresentada, não é de difícil concepção. Os principais promotores do regime, os mesmos que arcarão com os maiores ônus, serão os que ditarão, através das regras que facilitam a adoção de suas prioridades, as principais decisões a serem tomadas e como isto acontecerá. Isto é, no caso do regime securitário centro-asiático (por este não ser equitativo), Moscou e Pequim polarizam a pauta das discussões multilaterais, as políticas "preferíveis" de serem aplicadas na região e, ao proporem as ações que creem serem as melhores a se adotar, definem o tom do processo decisório. Mesmo que várias decisões sejam tomadas através de votos paritários por maioria simples ou através de consenso, como tende a acontecer nos fóruns regionais, não se observa um real peso contrário às agendas de Pequim e de Moscou em relação à segurança regional. Isto devido a dois motivos: primeiramente, como já afirmado no início desta seção, os princípios seguem sendo compartilhados por todos os membros do concerto de segurança regional; em segundo lugar, seria irreal, dado o peso de Rússia e China, que os demais atores se opusessem e votassem contrariamente em questões sensíveis e emergenciais, pois a pressão exercida por ambos se faria sentir em alguma esfera e denunciaria alguma crise no regime. Enquanto os princípios se mantiverem os mesmos, tanto as normas quanto as regras e os processos de tomada de decisão se mostrarão relativamente estáveis e, em algum grau, previsíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos perceber que o tom de uma pretensa "integração eurasiática" tem sido dado, nos últimos anos, mais por Pequim do que por Moscou, com um foco sensível na Ásia Central. Não que a China esteja tão interessada em uma integração efetiva; diferentemente da Federação Russa, ela não tem demonstrado tanto afã por *liderança explícita*, sendo uma das possíveis razões – além da sua política externa tradicionalmente menos assertiva e menos conflituosa – o fato de ela não se sentir tão acuada pelo Ocidente e pelos países membros da OTAN como ocorre com a Rússia.

De todo modo, vemos que surge e se desenvolve, desde o final da Guerra Fria, um regime

institucionalizado de segurança para a região da Ásia Central liderado pela RPC e pela Federação Russa. No que pesem ambas terem metas globais frequentemente diferentes, a Ásia Central ainda congrega interesses similares para ambas as potências – em especial relacionados à manutenção da estabilidade através da cooperação com governos locais. Suas metas individuais podem ser atingidas de forma colaborativa devido: 1) às tradições geopolíticas que ligam esta região e sua *nomenklatura* a Moscou, além do existente poderio militar e influência da Rússia; e 2) ao rápido crescimento da influência geopolítica chinesa no continente asiático após a queda da URSS.

Como vimos, embora tal regime tenha surgido e se desenvolvido de forma aparentemente rápida, é arriscado afirmarmos que ele é forte e duradouro. É necessário se atentar às particularidades das políticas externas de Rússia e China, que tornam tal união temporária e, talvez, efêmera, de acordo com as prioridades adotadas por ambos os estados. Para os estudiosos de Relações Internacionais, todavia, é interessante notar o quanto Moscou e Pequim agem regionalmente de forma conjunta, sobretudo como resposta a movimentos locais desestabilizadores e, também, a estímulos de potências extrarregionais que ameaçam interferir na macrorregião centro-asiática sem considerar, com antecipação, as visões russas e chinesas em relação a seu próprio entorno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assembleia Geral das Nações Unidas. A/RES/50/80. 1995. In: http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm (acessado em 08 de dezembro de 2014).
CeLCAR - Center for Languages of the Central Asian Region. 2013. Languages of Central Asia. In: http://iub.edu/~celcar/main.php (acessado em 19 de dezembro de 2014).

EIA - U.S. Energy Information Administration. 2013. Russia Overview/Data. In: http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=RS&trk=m (acessado em 19 de novembro de 2014).

Federação Russa. 2001a. Dogovor o dobrososedstve, druzhbe i sotrudnichestve mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Kitaiskoi Narodnoi Respublikoi. In: http:// http://archive.kremlin.ru/text/docs/2001/07/30565.shtml (acesso em 20 de dezembro de 2014).

Federação Russa. 2001b. Deklaratsiia o sozdanii Shankhaiskoi Organizatsii Sotrudnichestva. In: http://archive.kremlin.ru/articles/intevents2d.shtml (acessado em 01 de dezembro de 2014).

Haas, Ernst B. 1982 (primavera). "Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes". International Organization, vol. 36, nº 2, International Regimes. 207-243. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706521 (acesso em 08 de abril de 2014).

Human and Social Dynamics. 2010. The dynamics of civil war outcomes in Bosnia and the North Caucasus. In: http://www.colorado.edu/ibs/waroutcomes/pics/ethnicMap.jpg (acesso em 18 de dezembro de 2014).

Jervis, Robert. 1982 (primavera). "Security Regimes". International Organization, vol. 36, nº 2, International Regimes, pgs. 357-378. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706526 (acesso em 23 de maio de 2014).

Kramer, Mark. 2004. "The Perils of Counterinsurgency". International Security 29.3. Pgs. 5 a 62. In: http://muse.jhu.edu/journals/international_security/v029/29.3kramer.html (acesso em 10 de dezembro de 2014).

Krasner, Stephen D. 1982 (primavera). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes, pp.185-205. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706520 (acesso em 06 de março de 2014).

Lira Nascimento, Flávio Augusto. 2015. A limitação à cooperação securitária sino-russa na Ásia Central devido ao não gerenciamento conjunto do fluxo local de hidrocarbonetos por Moscou e Pequim. Tese de doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. In: http://www.iri.usp.br/documentos/2015-03-04_Flavio_Augusto_Lira_Nascimento.pdf (acesso em 11 de dezembro de 2015).

Lost Islamic History. S/D. The life of Imam Abu Hanifa. In: http://lostislamichistory.com/the-life-of-imam-abu-hanifa/ (acesso em 10 de novembro de 2014).

Organização do Tratado de Segurança Coletiva. S/D. Organizatsiia Dogovora o kollektivnoi bezopasnosti. In: http://odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm (acesso em 10 de dezembro de 2014).

Organização para a Cooperação de Xangai. 2002. Charter of the Shanghai Cooperation Organization. In: http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=69 (acesso em 01 de dezembro de 2014).

Organização para a Cooperação de Xangai. 2007. Chronicle of main events at SCO in 2007. In: http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=97 (acesso em 09 de outubro de 2014).

Pan Guang. 07/02/2007. "China and Central Asia: Charting a New Course for Regional Cooperation". China Brief. Volume 7. Edição: 3. In: http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=32468&tx_ttnews[backPid]=197&no_cache=1#.VHxKzzGsXAk (acesso em 01 de dezembro de 2014).

Payin, Emil A. e Popov, Arkady A. 1996. "Chechnya". In: Azrael, Jeremy R e Payin, Emil A. U.S. and Russian Policymaking With Respect to the Use of Force. Rand Center for Russian and Eurasian Studies. Center for Ethnopolitical and Regional Research. In: http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF129/CF-129-chapter2.html (acesso em 12 de dezembro de 2014).

Stein, Arthur A. 1982 (primavera). "Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world". International Organization, vol. 36, n 2, International Regimes, pgs. 299-324. University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706524 (acesso em 20 de maio de 2014).

Strange, Susan. 1982 (primavera). "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". International Organization, vol. 36, nº 2. Madison: University of Wisconsin Press, pgs. 479-476. In: http://www.jstor.org/stable/2706530 (acesso em 18 de maio de 2014).

TASS. 2014. CSTO peacekeeping exercises will be held July 29 - August 1. In: http://itar-tass.com/en/world/742312 (acesso em 05 de dezembro de 2014).

THE DIPLOMAT. 2014. Russia and the SCO Military Exercises. In: http://thediplomat.com/2014/08/russia-and-the-sco-military-exercises/ (acesso em 06/12/2014).

Wendt, Alexander. 2013. "A anarquia é o que os estados fazem dela". Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Rodrigo Duque Estrada. Dourados. In: http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewArticle/2188 (acesso em 01 de janeiro de 2014).

Recebido em 18 de junho de 2015.

Aprovado em 06 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL E ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE EM PERSPECTIVA COMPARADA

NANAHIRA DE RABELO E SANT´ANNA
Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB)
Pesquisadora do Núcleo de Estudos Asiáticos (NEÁSIA) da UnB e da Associação Brasileira de Estudos Japoneses (ABEJ)
E-mail: nanahira.rabelo@gmail.com

RESUMO: O trabalho apresenta análise comparativa de casos de cooperação técnica realizada entre Brasil e dois países de diferentes níveis de desenvolvimento da Ásia, região considerada como um dos últimos grandes espaços para a consolidação do perfil global brasileiro. Verificaram-se semelhanças e diferenças entre a cooperação fornecida pelo Japão ao Brasil desde meados do Século XX e a cooperação brasileira em Timor Leste no Século XXI, com base em discursos apresentados pelos doadores em políticas externas relativas a cooperação técnica internacional, bem como nos marcos jurídico e operacional da cooperação, especialmente na forma de acordos e projetos, com vistas a analisar em que medida a cooperação técnica brasileira pode apresentar alternativas a modelos de países avançados como o Japão, no sentido da promoção do desenvolvimento com esforços cooperativos caracterizados como efetivas operações conjuntas.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação técnica internacional. Relações Brasil-Japão. Relações Brasil-Timor Leste.

TECHNICAL COOPERATION BETWEEN JAPAN AND BRAZIL AND BETWEEN BRAZIL ANS EAST TIMOR IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

ABSTRACT: The paper presents comparative analysis of cases of technical cooperation between Brazil and two countries of different development levels from Asia, region considered as one of the

last spaces for consolidating the Brazilian global profile. Similarities and differences were verified between the Brazilian cooperation in East Timor in the 21st century and the cooperation provided from Japan to Brazil since the mid-20th century, based on discourses presented by the donors in foreign policies related to international technical cooperation, as well as on the legal and operational framework of the cooperation, especially through agreements and projects, in order to analyze the extent to which the Brazilian cooperation can present alternatives to models of advanced countries as Japan, in the sense of promoting development through effective joint operations.

KEYWORDS: International technical cooperation. Brazil-Japan relations. Brazil-East Timor relations.

INTRODUÇÃO

O Brasil, considerado como país emergente ou em desenvolvimento, atua simultaneamente como doador e receptor de cooperação técnica internacional[1]. O perfil de prestador de cooperação a outras nações em desenvolvimento, consolidado na década de 1970, quando a experiência acumulada pelo País foi incorporada no Plano de Ação de Buenos Aires para a Promoção e Implementação de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, tem sido questionado em sua alegada capacidade de prover modelo diferente do apresentado por países desenvolvidos (CERVO, 1994; AYLLÓN, 2010).

Na Ásia, continente de maior dinamismo da atualidade e considerado como um dos últimos grandes espaços para a consolidação do perfil global do Brasil (FUJITA, 2004), Japão e Timor Leste representam exemplos de países com os quais o País desenvolve cooperação nos eixos Norte-Sul e Sul-Sul, ou horizontal e vertical, respectivamente[2]. Com o presente artigo, realiza-se análise comparativa entre a cooperação técnica entre Brasil e cada um desses países, de modo a verificar em que medida a cooperação brasileira apresenta alternativas a modelos de nações desenvolvidas, no sentido da promoção do desenvolvimento com efetivas operações conjuntas.

Com o objetivo de verificar diferenças e semelhanças entre a cooperação técnica brasileira em Timor Leste e a recebida do Japão, são comparados discursos e práticas de cooperação técnica entre Brasil e os dois países asiáticos selecionados. Foram pesquisados discursos oficiais e políticas dos países selecionados, especialmente no que se refere à cooperação técnica, e analisados acordos

[1] Países emergentes ou em desenvolvimento, considerados como de Segundo e Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, são assim classificados por instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial a partir de seus dados e indicadores econômicos, sociais e políticos, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016; WORLD BANK, 2016). Em geral, tais países apresentam níveis medianos de desenvolvimento, parque industrial um relativamente dinâmico, boa capacidade de exportações e características socioeconômicas que os diferenciam das demais economias periféricas.

[2] Para os fins deste artigo, considera-se como Ásia a região do Leste Asiático, compreendendo o Nordeste Asiático, no qual se inclui o Japão, ao lado de China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan; e o Sudeste Asiático, do qual Timor Leste é parte, assim como Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia, Myanmar, Tailândia e Vietnã.

e projetos bilaterais e outros documentos relativos aos marcos jurídico e operacional das relações de cooperação estudadas.

Embora distantes em termos geográficos e culturais, Brasil e nações asiáticas como Japão e Timor Leste apresentam interesses e desafios semelhantes ou complementares, o que motiva o estabelecimento de instrumentos de cooperação técnica. Acredita-se que o progresso pode resultar de esforços cooperativos construídos por ajustes mútuos e realizados em bases equilibradas desde o planejamento até o alcance de benefícios para todas as partes cooperantes, ainda que diferentes níveis de desenvolvimento as caracterizem.

ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITUAL

Os conceitos de cooperação internacional, cooperação técnica, desenvolvimento, entre outros utilizados no presente trabalho, embasam-se em abordagens multidisciplinares, com destaque para teorias de Relações Internacionais (RI) e definições de organizações internacionais e instituições nacionais dedicadas às referidas temáticas. O capítulo também apresenta breve histórico da cooperação técnica brasileira.

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As relações de cooperação técnica entre Brasil e os países asiáticos selecionados são analisadas sob prisma internacionalista, com base no pluralismo, cujas correntes de pensamento, de modo geral, consideram a interdependência e a existência de regimes e instituições como algumas das principais características do sistema mundial. A questão do desenvolvimento, considerado como resultado pretendido da cooperação técnica, é tratada a partir da abordagem construtivista de RI, somada a considerações multidisciplinares.

Antes de discorrer sobre as mencionadas perspectivas teóricas, cabe apresentar o conceito de cooperação internacional utilizado neste trabalho e diferenciá-lo da ajuda externa, pois ambos representam dois modos diferentes de relação internacional, apesar de comumente serem confundidos ou utilizados como se fossem intercambiáveis. Entende-se cooperação internacional

confundidos ou utilizados como se fossem intercambiáveis. Entende-se cooperação internacional como operação conjunta, envolvendo coordenação, complementaridade, compartilhamento, diálogo, negociação, e tomada de decisões de comum acordo, características que se diferenciam da assimetria, desequilíbrio e unilateralidade presentes na ajuda externa.

Cooperação internacional refere-se a ajustes mútuos em políticas de governo por meio de um processo de coordenação política, enquanto que ajuda externa diz respeito à transferência de recursos financeiros e conhecimentos de países industrializados para países subdesenvolvidos (KRIEGER, 2001). Essa definição advém da obra de Robert Keohane (1984), que construiu a abordagem da interdependência complexa, classificada como parte do pluralismo ou liberalismo, uma das três grandes correntes teóricas de RI, ao lado de realismo e globalismo (VIOTTI; KAUPPI, 2012)[3].

Para Keohane (1984: 51, tradução nossa), "a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas de outros, por meio de um processo de coordenação política". Segundo o autor, a efetivação da cooperação pressupõe a existência de interesses compartilhados, o ajuste mútuo por meio de acordos e negociações, e o permanente alcance de benefícios para as partes. Esclarece o conceito de cooperação aplicando-o às relações intergovernamentais:

> Cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política (KEOHANE, 1984: 51-52, tradução nossa).

O modelo da interdependência complexa foi construído a partir do questionamento de Keohane (1984) sobre a importância de regimes e instituições para explicar o comportamento dos Estados, especialmente no sentido de ambos reforçarem interesses dos Estados em perpetuar a cooperação, apesar das mudanças de equilíbrio de poder. Instituições e regimes permitem atingir

[3] Ressalte-se que essa divisão do campo internacionalista não é consensual na literatura, havendo razoável quantidade de terminologias para expressar divisões teóricas. Os teóricos do paradigma pluralista, em geral, consideram o mundo como múltiplo, complexo, dinâmico e composto por uma diversidade de atores e temáticas, e apresentam interesse em explicar as condições pelas quais a colaboração ou a cooperação internacional tornam-se possíveis (VIOTTI; KAUPPI, 2012).

benefícios mútuos que não seriam alcançados de outro modo; ambos podem alterar as percepções sobre autointeresse dos Estados e esse autointeresse pode levar à produção de instituições e regimes. Desse modo, a cooperação é possível e pode redundar da busca pela realização do interesse próprio (KEOHANE, 1984; GRIFFITHS, 2004).

Apesar de a contribuição de Keohane (1984) ser reconhecida como um dos avanços teóricos mais significativos na literatura de cooperação internacional, ainda não existe conceito consensual tampouco abordagem teórica aprofundada sobre o tema. Em sentido genérico, pode-se afirmar que cooperação internacional é toda forma de ação concreta recíproca ou unilateral, de interesse mútuo, entre dois ou mais atores de RI, amparada por um ou mais atos internacionais.

O conceito de desenvolvimento, por sua vez, refere-se a um processo evolutivo complexo, que pode ser analisado e explicado por diversos determinantes, como crescimento econômico, distribuição de renda, ordem política, avanços em ciência e tecnologia, panorama educacional e preservação ambiental. O dicionário Michaelis (2004) define desenvolvimento como ato ou efeito de desenvolver, crescimento ou expansão gradual, passagem gradual de um estágio inferior a um mais aperfeiçoado, adiantamento, progresso. O conceito de desenvolvimento utilizado neste artigo remete a um processo de evolução, de passagem a um estágio superior em termos políticos, econômicos e sociais, para o que podem contribuir instrumentos de cooperação técnica entre os países realizados em setores considerados como estratégicos nesse sentido[4].

Definições sobre desenvolvimento têm evoluído de um enfoque no crescimento econômico, com base na escola clássica da Economia, para a priorização da condição humana, com foco na melhoria das vidas humanas em suas diversas necessidades. Nesse aspecto, ganha relevância o conceito elaborado por Amartya Sen (2010: 16-62) de "desenvolvimento como liberdade", definido como "um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam", a ser alcançado mediante redução dos obstáculos às possibilidades de ser, denominadas como intitulamentos, na forma de direitos e oportunidades, e possibilidades de fazer, na forma de capacidades de realização, das pessoas. Ganham destaque no presente trabalho liberdades na forma de oportunidades sociais,

[4] Apesar de não se verificar relação linear, automática e imediata entre cooperação técnica internacional e desenvolvimento, acredita-se que os resultados de cada acordo e projeto de cooperação, geralmente circunscritos a um ou mais setores chave, como agricultura, meio ambiente e saúde, podem contribuir para o progresso econômico e social dos países a longo prazo.

referentes à geração e ao aprendizado de conhecimentos e técnicas, como aspectos essenciais do desenvolvimento.

Anna Dickson (1997) remete às origens de RI para explicar como o tema do desenvolvimento tem sido excluído da disciplina, nascida como campo interdisciplinar no período entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial, e que teve seu primeiro grande debate realizado entre as perspectivas idealista e realista. A autora acredita que o idealismo poderia criar uma disciplina mais inclusiva, ao contrário do estreitamento do escopo do debate causado pelo realismo, que triunfou após a Segunda Guerra, direcionando o foco para a manutenção da segurança externa e a soberania dos Estados face à falta de autoridade supranacional, ou anarquia internacional, contexto em que a política internacional é considerada tema de alta política, de maior importância, enquanto que assuntos nacionais, como economia e desenvolvimento, são considerados como de baixa política. Para Dickson (1997), apesar da utilidade das perspectivas rivais do pluralismo/liberalismo e neomarxismo/dependência para o enriquecimento do campo de RI, mediante incorporação de noções de interdependência complexa e condições e obstáculos ao desenvolvimento, apresentaram-se insuficientes para incluir definitivamente a questão do desenvolvimento no terceiro mundo[5].

Diante das tendências de globalização e integração global, Dickson (1997) apresenta-se contrária ao tratamento do desenvolvimento como prática isolada, mera solução técnica, ou fenômeno próprio de sociedades pobres, por considerá-lo tema multifacetado e parte relevante dos processos de mudança e transformação que todas as sociedades encaram. A autora defende que RI deve incluir a questão do desenvolvimento em um contexto global mais amplo, o que demanda uma disciplina mais inclusiva e focada globalmente. Essa incorporação requer um elemento normativo de prescrição de mudanças, de modo a superar a influência positivista que enfatiza observações e análises científicas livres de valor, e o reconhecimento do desenvolvimento como tema global, e não assunto interno ou local, diante da impossibilidade de se isolar um país do sistema internacional

[5] Segundo Dickson (1997: 15, tradução nossa), na perspectiva pluralista/liberal, todos os Estados estariam ligados por vulnerabilidade mútua e a interdependência implicaria "mutualidade de interesses entre o Norte e o Sul". Entretanto, como a Nova Ordem Econômica Internacional, proposta em 1974 com o objetivo de diminuir disparidades entre países industrializados e em desenvolvimento, era natimorta, o Sul "rapidamente perdeu sua fé no mito na universalidade da interdependência", conceito que se aplicava somente ao Norte, pela maneira como foi concebido.

assunto interno ou local, diante da impossibilidade de se isolar um país do sistema internacional e de se entender seus aspectos políticos, econômicos e sociais sem fazer referência ao meio global[6].

Na escola construtivista de RI, inspirada na tradição liberal do campo, a cooperação internacional para o desenvolvimento vincula-se a imperativos humanitários e éticos (AYLLÓN, 2007)[7]. Segundo David Lumsdaine (1993: 29, tradução nossa), um dos autores representativos dessa abordagem, "a ajuda externa não pode ser unicamente explicada com base nos interesses econômicos e políticos dos doadores"; qualquer explicação satisfatória a respeito deve outorgar um lugar central à influência das convicções humanitárias e igualitárias dos doadores de ajuda. Para Roger Riddell (1987), circunstâncias que propiciam o marco ético para que Estados fortes promovam o desenvolvimento nos mais fracos, justificando, assim, a obrigação de cooperar, incluem necessidades das pessoas pobres, ausência de equidade nos recursos e oportunidades entre ricos e pobres, e injustas relações históricas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ressalte-se que o aspecto normativo defendido por Dickson (1997) é citado por Emmanuel Adler (1999) na definição da perspectiva construtivista[8].

A cooperação internacional para o desenvolvimento inclui a cooperação técnica como uma de suas modalidades, ao lado de cooperação financeira, científica e tecnológica, educacional, cultural, ajuda humanitária e outras. Considera-se que a cooperação técnica internacional foi instituída formalmente pela Resolução nº 200, de 1948, da Assembleia Geral das Nações Unidas (CERVO, 1994). No documento, consta a expressão assistência técnica, definida nos seguintes termos:

[6] Para Dickson (1997: 16, tradução nossa), existe uma "inércia institucionalizada" no campo tradicional de RI que "desencoraja pesquisas sobre a questão do desenvolvimento".

[7] Bruno Ayllón (2007: 44, tradução nossa) explica que, no construtivismo, entende-se a ajuda como reflexo da existência de princípios morais nas relações internacionais, no sentido de que "se os seres humanos possuem obrigações morais de ajudar o próximo, os Estados também teriam obrigação moral semelhante de ajudar outras sociedades e Estados menos favorecidos".

[8] Segundo Adler (1999: 205), "construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material".

> [...] a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (BRASIL, 2014e).

Em 1959, com a Resolução nº 1.383, a expressão foi substituída por cooperação técnica, termo considerado como mais adequado para remeter a uma relação que "pressupõe a existência de partes desiguais", mas "representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes" (BRASIL, 2014e). Trata-se de histórica decisão que, se por um lado atendeu a expectativas políticas e ideológicas em uma conjuntura internacional independentista e de articulação Sul-Sul, por outro, contribuiu para a redução de consenso conceitual na adoção de uma ou outra expressão, ou ainda expressões alternativas, no âmbito de agências internacionais de cooperação e desenvolvimento (CAMPOS; LIMA; GONZALEZ, 2010).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) considera a cooperação técnica internacional como

> importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (BRASIL, 2014e).

Para os fins deste artigo, entende-se por cooperação técnica internacional uma parceria com significativo grau de equilíbrio e horizontalidade na divisão de trabalhos pertinentes, ainda que os países estudados apresentem diferentes níveis de desenvolvimento. Desse modo, apesar das partes cooperantes serem desiguais, não se esperam trocas desiguais na concepção de cooperação como operação conjunta.

HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIEIRA

A cooperação técnica brasileira é administrada pela ABC, criada em 1987, que atualmente

integra a estrutura do MRE em sua Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial (BRASIL, 1987)[9]. Antes da criação da ABC, o Governo brasileiro havia estabelecido a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) em 1950, como o primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica internacional no Brasil (BRASIL, 1950; PUENTE, 2010).

Nas décadas seguintes à criação da CNAT, reformas institucionais foram realizadas à medida que aumentava o volume de programas e projetos de cooperação entre Brasil e países e organismos internacionais doadores. Tornava-se necessário fortalecer o sistema nacional de cooperação técnica, conferir às ações de cooperação maior flexibilidade, dinamismo e fluidez, e adequar demandas de cooperação às diretrizes e prioridades definidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), os quais propunham deslocar o Brasil do Terceiro Mundo para o grupo de países industrializados (BRASIL, 1971a; 1974; 2014g)[10].

Nas décadas de 1960 e 1970, a Política Externa Independente (PEI) do governo de Jânio Quadros e o Pragmatismo Responsável do governo de Ernesto Geisel, políticas externas baseadas nos valores de autonomia e universalização, abriram caminho para a diversificação das relações internacionais do Brasil, tanto com países do primeiro quanto do terceiro mundo. Nos anos de 1970, ao passo em que se reduziam progressivamente os recursos de cooperação recebidos do exterior, iniciavam-se as primeiras experiências de cooperação técnica brasileira prestada a outros países em desenvolvimento de América Latina e África (PUENTE, 2010).

Com o Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, e o processo de redemocratização do Brasil, concluído em 1985, ganha importância a cooperação horizontal, ou Sul-Sul (PUENTE, 2010). O Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, vigente de 1986 a 1989, nos governos dos presidentes Tancredo Neves e José Sarney, afirma em seu capítulo sobre relações exteriores que "a

[9] Segundo o Regimento Interno do MRE, compete à ABC coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento (BRASIL, 2014a).

[10] Um dos grandes objetivos nacionais do primeiro PND, elaborado para o período de 1971 a 1974, no governo do Presidente Emílio Médici, era "colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas" (BRASIL, 1971a). O segundo PND, que vigorou entre 1975 e 1979, elaborado no governo do Presidente Ernesto Geisel, considera que, até o final da década de 1970, o Brasil estará "sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional". Segundo disposto nesse Plano, o País encontrava-se "em explosão de crescimento", posicionado "entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento" (BRASIL, 1974).

cooperação técnica deverá ser incentivada" e que "será dada especial ênfase à cooperação com países latino-americanos e africanos, tendo-se presente inclusive as afinidades geográficas, históricas e culturais" (BRASIL, 1986).

A ABC foi estabelecida em um momento de significativas transformações nos fluxos de cooperação internacional para o desenvolvimento, as quais se materializaram, no Brasil, pela introdução de um modelo de gestão da cooperação multilateral que preconizava o controle, por parte dos países em desenvolvimento, dos programas implementados por organismos internacionais, bem como pela ampliação da cooperação técnica Sul-Sul em termos de países parceiros, projetos implementados e recursos desembolsados (BRASIL, 2014g). Cabe ressaltar que a criação de uma agência especializada em cooperação técnica no Brasil espelhou-se em instituições semelhantes de países desenvolvidos, como a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), cuja atuação no Brasil será discutida na seção seguinte (PUENTE, 2010).

No período entre o estabelecimento do CNAT e a criação da ABC, o Brasil firmou acordos de cooperação técnica com diversos países e organismos internacionais, entre os quais sete países de Ásia e Oriente Médio. Até a data de elaboração deste artigo, o Brasil possuía acordos vigentes com 66 países e 25 organismos internacionais, entre os quais 11 nações desenvolvidas e 55 países em desenvolvimento, dos quais 24 da África, 22 da América Latina e 9 de Ásia, Oriente Médio e Leste Europeu (BRASIL, 2014c).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foram publicadas duas edições do relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), a primeira referente ao período entre 2005 e 2009, e a segunda ao ano de 2010. O conceito de cooperação internacional que embasou o levantamento de dados para a publicação sofreu mudanças de uma edição à outra para se adequar à realidade dos fluxos da cooperação brasileira (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – IPEA; ABC, 2010; 2013)[11]. Na segunda edição, as despesas públicas com a cooperação correspondem aos desembolsos

[11] Na primeira edição, considerou-se como cooperação internacional "a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas" (IPEA; ABC, 2010: 17).

realizados por agentes públicos na consecução de responsabilidades assumidas em acordos e demais atos internacionais, correspondendo

> à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros mediante a capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados por modalidades em conformidade com a nomenclatura internacional vigente (IPEA; ABC, 2013: 5).

No primeiro relatório, está disposto que o Governo brasileiro entende a cooperação para o desenvolvimento "como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades", que "não se resume à interação entre doadores e recebedores" (IPEA; ABC, 2010: 7). Afirma-se que a cooperação técnica horizontal brasileira é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual "o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos" (IPEA; ABC, 2010: 32). Caracterizam essa cooperação respeito à soberania e não intervenção em assuntos internos de outras nações, ausência de imposições ou condicionalidades políticas, desvinculação de interesses comerciais e fins lucrativos, e concepção conjunta de iniciativas com países parceiros (IPEA; ABC, 2010).

As mencionadas características da cooperação técnica brasileira, mantidas na segunda edição da publicação, remetem à corrente construtivista de RI, na qual o fator ético tem valor importante. Reconhecem-se oportunidades de reconfiguração da tradicional arquitetura da cooperação para o desenvolvimento internacional, em face de questões relevantes da agenda internacional, entre as quais "o crescente protagonismo dos países de economia emergente" (IPEA; ABC, 2013: 11). Está disposto que a cooperação técnica internacional do governo brasileiro "visa à capacitação de indivíduos e ao fortalecimento de organizações e instituições no exterior", por processos de "transferência e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com potencial de adaptação, absorção e geração de impactos positivos no desenvolvimento autônomo de outros

países" (IPEA; ABC, 2013: 25).

Nos anos de 2009 e 2010, os gastos do Governo brasileiro com cooperação técnica atingiram, respectivamente, os valores de R$ 97,7 milhões e R$ 101,6 milhões, representando 11,5% e 6,3% dos totais dispendidos com cooperação internacional (IPEA; ABC, 2013)[12]. Informações das publicações COBRADI sobre a cooperação técnica entre Brasil e os países asiáticos selecionados serão apresentadas na seção seguinte.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL E ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE

Antes de discorrer sobre a cooperação técnica entre Brasil e os dois países asiáticos selecionados para o estudo, apresentam-se breves considerações sobre o relacionamento do País com a Ásia.

Apesar de as relações entre Brasil e o continente asiático terem se iniciado no Século XIX, com o envio de uma missão à China por D. Pedro II em 1879 e a assinatura de um Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com o Japão em 1895, a Ásia apenas ganhou atenção da política externa brasileira em meados do Século XX, a partir do governo do presidente Juscelino Kubitschek, como opção ao anterior paradigma de política exterior americanista (OLIVEIRA, MASIEIRO, 2005).

Em artigo sobre os estudos asiáticos no Brasil, Henrique Altemani de Oliveira e Gilmar Masiero (2005: 7) esclarecem que, nas décadas de 1950 a 1970, "não se pode pensar propriamente num relacionamento Brasil-Ásia", já que, nesse período, as relações brasileiras com a região asiática estiveram basicamente restritas ao Japão. Ainda que o primeiro presidente asiático a visitar o Brasil tenha sido Sukarno, da Indonésia, em 1959, considera-se inexistente, até a década de 1980, um relacionamento concreto com aquele País, do qual Timor Leste tornou-se independente em 2002, ou mesmo com o Sudeste Asiático (OLIVEIRA, MASIEIRO, 2005).

Apesar de as relações entre Brasil e Ásia ainda estejam aquém do que poderiam ser, iniciativas bilaterais e multilaterais, como acordos e projetos de cooperação técnica, têm colaborado para gerar sinergias em setores considerados como estratégicos para o desenvolvimento dos países

[12] Ao lado da cooperação técnica, outras categorias consideradas no levantamento de dados referente a 2010 foram cooperação educacional, cooperação científica e tecnológica, cooperação humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção de paz, e gastos com organismos internacionais (IPEA; ABC, 2013).

envolvidos. O presente capítulo apresenta e compara históricos de cooperação técnica entre Brasil e dois países asiáticos de diferentes níveis de desenvolvimento, Japão e Timor Leste, de modo a verificar em que medida a cooperação brasileira a países em desenvolvimento como Timor Leste se assemelha ou diferencia da cooperação prestada por países desenvolvidos como o Japão.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE JAPÃO E BRASIL

Registra-se o início das relações de cooperação técnica entre Brasil e Japão em 1959, com o envio de um engenheiro agrônomo como perito na área de irrigação, ainda que essas relações sejam reguladas pelo Acordo Básico para Cooperação Técnica, celebrado em 1970 (BRASIL, 1971b). Em 1960, sete brasileiros participaram de treinamentos técnicos no Japão nas áreas de mineração, energia, entre outras. Por mais que o Japão ainda se empenhasse em sua própria reconstrução econômica no pós-Segunda Guerra, iniciou a cooperação técnica com países em desenvolvimento com vistas a recuperar a confiança da sociedade internacional. (JAPAN INTERNACIONAL COOPERATION AGENCY – JICA, 2011, 2009a).

Nas décadas de 1960 e 1970, os recursos financeiros e tecnológicos japoneses eram de interesse do Brasil para promover modernização industrial, enquanto que o Japão buscava garantir provisão estável de recursos energéticos e alimentares face às crises ocorridas naquela época (JICA, 2009a)[13]. A busca de novos padrões de inserção de novas potências, como o Japão, coincidia com o período inicial da política externa brasileira de caráter universalista, idealizada no governo Quadros e concretizada em Geisel, o que possibilitou maior margem de barganha ao Brasil (OLIVEIRA; MASIEIRO, 2005).

Na década de 1970, quando Estados Unidos e União Soviética alcançaram equilíbrio nuclear estratégico, período conhecido como *deténte* no âmbito da Guerra Fria, o Japão reduziu preocupações relativas à segurança e buscou ampliar parcerias econômicas e políticas. Com isso,

[13] A JICA (2009a) esclarece que uma crise de insegurança alimentar foi verificada no Japão, que dependia da importação de 60% de grãos consumidos, pela redução na produção de cereais em escala global, em 1972, e as consequentes restrições à exportação. A crise energética diz respeito aos dois choques nos preços do petróleo nos anos de 1973 e 1978.

promoveu-se um afrouxamento das relações com os Estados Unidos, contrariamente à realização da Doutrina Yoshida, política externa japonesa construída durante o governo do Primeiro-Ministro Yoshida Shigeru, que exerceu o cargo de 1946 a 1952, a qual valorizava a recuperação da prosperidade econômica do Japão e o desenvolvimento de estreita parceria com os Estados Unidos, especialmente nos campos comercial e de segurança (UEHARA, 1999, 2003).

Em documento referente à política externa japonesa de 1972, reconhece-se como uma das principais tendências nas relações exteriores dos países das Américas Central e do Sul o declínio relativo da influência norte-americana, os quais buscaram reduzir seu grau de dependência política e econômica com os Estados Unidos (EUA), ao passo em que promoviam aproximação positiva com Japão e a Comunidade Europeia (CE). O documento dispõe que o Japão intenciona promover relações mais próximas com países das Américas Central e Sul e da África na área de cooperação econômica e técnica e contribuir positivamente para seu desenvolvimento na maior extensão possível (JAPAN, 1972)[14].

Segundo o Acordo Básico, o Governo japonês se comprometeu em fornecer bolsas de estudo a brasileiros para treinamento no Japão; enviar peritos japoneses ao Brasil; fornecer equipamento, maquinaria e material; e enviar missões encarregadas de analisar projetos de desenvolvimento econômico e social. Já o Governo do Brasil ficou encarregado de fornecer e manter escritório e outras facilidades requeridas para os trabalhos dos peritos; fornecer pessoal local; custear despesas de transporte, viagens no País e correspondência oficial; e fornecer moradia apropriada e serviço médico gratuito a peritos e famílias. Está disposto que o Governo do Brasil assegurará que as técnicas e conhecimentos adquiridos por brasileiros contribuirão para o desenvolvimento econômico e social do Brasil (BRASIL, 1971b).

A abertura do Escritório da JICA no Brasil ocorreu no ano de 1976, dois anos após a fundação da Agência, diretamente subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão (MOFA)

[14] No documento, reconhece-se que o Japão teria mais a perder com o aprofundamento do confronto Norte-Sul em comparação com EUA ou CE, no contexto da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1972, em razão da dependência japonesa do comércio com países em desenvolvimento (JAPAN, 1972).

(JICA, 2011)[15]. Em 2003, a agência se torna instituição de administração independente, como parte de reformas no Governo japonês (JAPAN, 2001)[16]. Outra mudança ocorre em 2008, quando a JICA passa a centralizar as ações de cooperação internacional do Japão, mediante incorporação das operações financeiras e econômicas sob gestão do Banco Japonês para Cooperação Internacional (JBIC) e parte das ações de assistência a fundo perdido ligadas ao MOFA, estabelecendo-se, assim, a Nova JICA (BRASIL, 2009; JICA, 2009b)[17].

No Brasil, a JICA (2014c) realiza atividades de cooperação financeira, mediante empréstimos em moeda japonesa que contribuam para a estabilidade socioeconômica e o desenvolvimento do País, e de cooperação técnica, classificadas nas modalidades de projetos de cooperação técnica, projetos de cooperação técnico-científica, treinamentos em grupo no Japão, projetos comunitários, e *follow-up*. A Agência define projetos de cooperação técnica como:

> projetos em que se combinam ferramentas (instrumentos de cooperação) como envio de peritos japoneses, convite de pessoas de países em desenvolvimento para treinamento no Japão, ou doação de equipamentos necessários, com o objetivo de alcançar um determinado objetivo num determinado período de tempo para fazer face a problemas enfrentados por países em desenvolvimento (JICA, 2014c).

A JICA (2014c) esclarece que a cooperação técnica é realizada com a "elaboração de um plano de cooperação 'sob medida' para cada problema ou necessidade apresentada, em conjunto com o país receptor". As atividades de cooperação técnica da Agência no Brasil resultam de solicitação oficial do Governo brasileiro através de canal diplomático, sendo que propostas de projeto de

[15] Em 1976, chegaram ao término as reparações japonesas aos danos de guerra, tornadas obrigatórias conforme firmado no Acordo de Paz para com o Japão, firmado pelo Primeiro Ministro Yoshida Shigeru em 28 de abril de 1952, em São Francisco, e as políticas de ajuda oficial ao desenvolvimento (*Official Development Aid* – ODA) chegaram a um novo período (CHIARELLI, 2009).

[16] O sistema japonês de instituições de administração independente foi estabelecido para aumentar a eficiência, qualidade e transparência dos serviços administrativos, pela separação das funções de implementação e planejamento. Tais instituições possuem autonomia em suas operações e na gestão de seu orçamento, mas devem cumprir objetivos estabelecidos por ministérios competentes em prazo determinado, pelos quais são avaliadas periodicamente (JAPAN, 2001).

[17] Nota-se que, diferentemente da ABC, que utiliza a expressão "cooperação internacional do Japão", a JICA (2009b: 6) informa que a nova agência integra os três esquemas da "Assistência Oficial ao Desenvolvimento do Japão", quais sejam assistência técnica oferecida pela antiga JICA, empréstimos concessionais do JBIC, e parte dos empréstimos a fundo perdido do MOFA (BRASIL, 2009).

cooperação técnicas devem ser encaminhadas à ABC. Tais propostas são avaliadas em conjunto com o Escritório da JICA no Brasil para posterior encaminhamento ao Governo japonês (JICA, 2014d).

Nota-se que, apesar de as atividades serem realizadas mediante ajustes mútuos, predomina a unilateralidade na definição de setores prioritários e na transferência de conhecimentos e técnicas. Ademais, fazendo referência à distinção realizada em seção anterior entre ajuda externa e cooperação técnica internacional, cabe destacar a ambiguidade que pode proporcionar confusão entre os dois conceitos em relação à cooperação japonesa. A ajuda externa está alocada na ideia japonesa sobre cooperação técnica, em decorrência dos interesses econômico-comerciais que motivaram a atuação do Japão na cooperação internacional para o desenvolvimento nos anos 1960 e 1970.

Atualmente, as duas áreas prioritárias para atividades de cooperação técnica do Japão com o Brasil, definidas pela JICA (2014a), são: problemas urbanos, meio ambiente e prevenção de desastres; e cooperação triangular, também conhecida como tripartite e trilateral[18]. Segundo a Agência, as áreas foram definidas com base na política de cooperação para o desenvolvimento do Japão para o Brasil e nos problemas causados pela urbanização decorrente do desenvolvimento econômico brasileiro. A definição de áreas prioritárias pelo lado japonês caracteriza a cooperação técnica japonesa como "de oferta", na qual a negociação não envolve participação do país recipiendário no desenho da cooperação e no planejamento das ações (PUENTE, 2010: 115).

A ABC explica que a cooperação técnica com o Japão não contempla doação ou empréstimo de recursos financeiros, obras de infraestrutura, pesquisas acadêmicas ou bolsas de estudos. Além disso, a ABC não participa com aporte orçamentário em projetos de cooperação técnica recebida. As instituições brasileiras executoras dos projetos de cooperação devem assumir contrapartida nacional em valor igual ou superior ao valor da cooperação solicitada, na forma de pessoal, instalações e gastos locais (BRASIL, 2014f). Projetos aprovados são submetidos a monitoramento e avaliação, para o que, periodicamente, são realizadas reuniões de acompanhamento entre instituições executoras e agências de Brasil e Japão, e produzidos relatórios de progresso (BRASIL, 2005a).

[18] Diferentemente da cooperação norte-sul observada entre Japão e Brasil, na qual um país desenvolvido auxilia outra nação em desenvolvimento, por meio da cooperação triangular, aproveitam-se os recursos e o *know-how* que Brasil e Japão detêm para prestar assistência a um outro país em desenvolvimento (JICA, 2016).

No período de 1954 a 2012, os gastos do Japão com cooperação técnica no Brasil acumularam o montante de 108,4 bilhões de Ienes, equivalente a aproximadamente R$ 2,5 bilhões ao final de 2012[19]. Nesse intervalo, o maior valor anual encontrado para os referidos dispêndios foi de 5,3 bilhões de Ienes, em 1998, e o menor de 1,4 bilhão, em 2008. Em 2012, registraram-se gastos no valor de 1,7 bilhão de Ienes, ou R$ 40,3 milhões, representando cerca de 1% do total dos gastos com cooperação técnica do Japão naquele ano, de 167,8 bilhões de Ienes. Em sua maior parte, o montante dispendido em 2012 foi direcionado ao conjunto dos setores de agricultura, florestas e pesca, que totalizou 503 milhões, e à área de recursos humanos, com o montante de 325 milhões (JICA, 2013a, 2013b). Em setembro de 2014, a JICA (2014e) registrava dez projetos de cooperação técnica com o Brasil em andamento, nos setores de recursos hídricos, resíduos industriais, preservação ambiental, mudanças climáticas, biocombustíveis, microeletrônica e segurança.

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE BRASIL E TIMOR LESTE

A cooperação técnica entre Brasil e Timor Leste teve início em 2000, quando aquele País ainda se encontrava em processo de independência, concluído em 20 de maio de 2002. A partir de 1999, ano em que referendo organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) resultou favorável à independência da ex-colônia portuguesa anexada pela Indonésia em 1975, o Brasil liderou e participou de missões de paz da ONU para combater milícias e auxiliar no processo de transição e reconstrução timorense. O brasileiro Sérgio Vieira de Mello foi nomeado como administrador da Autoridade Provisória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), criada por resolução do Conselho de Segurança da ONU, com objetivos de prover segurança e manter a lei e a ordem, prestar assistência humanitária, ajudar no desenvolvimento de serviços civis e sociais, apoiar a construção de capacidades para autogoverno, e auxiliar no estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 1999)[20].

[19] Valor obtido mediante conversão de Ienes em Reais, realizada no sítio do Banco Central do Brasil, considerando a data de 31 de dezembro de 2012, acessado no link: http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp.

[20] Sérgio Vieira de Mello administrou a UNTAET de novembro de 1999 a abril de 2002, até Xanana Gusmão ser eleito Presidente de Timor Leste (TIMOR LESTE, 2014).

O envolvimento brasileiro nos processos de independência e reconstrução timorense contrasta com anterior posição de distanciamento estratégico. Na década de 1980, o Brasil buscou aproximação com países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), muitos dos quais caracterizados por altas taxas de crescimento econômico, grandes mercados consumidores e crescente inserção no mundo globalizado, do que a Indonésia era exemplo, considerada como um dos novos tigres asiáticos. O Brasil temia que o apoio explícito à causa timorense comprometeria objetivos de estreitar laços com Indonésia e a região asiática (CUNHA, 2001; PEPE; MATHIAS, 2007).

Ainda nos anos de 1980, após o fim do regime militar no Brasil e da Guerra Fria, o País seguiu tendência aberta pela PEI de aproximação com países fora do eixo Estados Unidos-União Europeia, mas incluindo participação ativa em novos temas da agenda internacional, como direitos humanos. Na década seguinte, o País passou a exercer papel mais destacado na ONU com o engajamento em diversas operações de paz, ao passo em que estreitava laços com países de língua portuguesa, favoráveis à independência timorense (PUENTE, 2010; PEPE; MATHIAS, 2007)[21]. Ressalte-se que a aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, anunciada formalmente em 1994, também consistiu fator de engajamento em Timor Leste (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006).

A ABC realizou sua primeira missão a Timor-Leste em 2000, com o objetivo de identificar as áreas nas quais o Governo brasileiro estivesse habilitado a cooperar nos esforços de reestruturação (BRASIL, 2014b). Em 22 de julho de 2000, o Governo brasileiro assinou Protocolo de Cooperação Técnica com a UNTAET, que permitiria a implementação de projetos de cooperação técnica em Timor Leste (BRASIL, 2000). Na oportunidade, educação, agricultura e formação profissional foram definidas como áreas prioritárias para a cooperação técnica brasileira (BRASIL, 2014b).

A citada data de celebração da independência timorense coincide com o estabelecimento de relações diplomáticas e a assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Timor Leste. No preâmbulo do Acordo, os Governos dos dois países reconhecem a importância de continuar a apoiar os esforços de Timor Leste como Estado independente, a necessidade de desenvolver ações de impacto social e criar bases duradouras para a consolidação da sociedade

[21] Na década de 1970, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe tornaram-se independentes de Portugal, destino procurado por Timor Leste em 1975, mas impedido pela invasão da Indonésia naquele ano (PEPE; MATHIAS, 2007).

lusófona e democrática naquele País, a conveniência de consolidar as condições para o desenvolvimento sustentável e de desenvolver a cooperação técnica na base dos princípios da igualdade de direitos, do respeito mútuo pela soberania e da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado. Está disposto que o Acordo tem por objeto promover a cooperação técnica em áreas de interesse comum consideradas prioritárias (BRASIL, 2005b).

O primeiro projeto iniciado em Timor-Leste foi o de implementação do Centro de Promoção Social, Formação Profissional e Desenvolvimento Empresarial de Becora, atualmente chamado de Centro de Formação Profissional Brasil–Timor-Leste, que tinha por objetivo a capacitação de mão-de-obra timorense nas áreas de construção civil, marcenaria, costura industrial, hidráulica, eletricidade, panificação e informática (BRASIL, 2014b). De 2002 a 2009, foram assinados vários ajustes complementares ao referido Acordo, para o estabelecimento de diversos projetos de cooperação técnica nas áreas de formação e qualificação de recursos humanos, justiça, saúde, agricultura, florestas e segurança alimentar. No mesmo período, foram assinados protocolos de intenções sobre cooperação técnica nas áreas de arquivos, esportes, previdência social, e trabalho, emprego e geração de renda (BRASIL, 2010). O intervalo coincide com dois mandados do Governo Lula, nos quais Timor Leste e a África de expressão portuguesa mantiveram-se como prioridades geográficas da cooperação técnica brasileira com países em desenvolvimento, ao lado de América Latina e Caribe (PUENTE, 2010)[22].

Os instrumentos por meio dos quais é celebrada e monitorada a cooperação técnica com Timor Leste e outros países em desenvolvimento, disponíveis no Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, elaborado pela ABC, assemelham-se aos utilizados na cooperação com países desenvolvidos como o Japão, quais sejam, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, reuniões de acompanhamento, relatórios de progresso, entre outros. Desse modo, apesar de o discurso da cooperação brasileira caracterizá-la como modelo alternativo, realiza-se com instrumentos da cooperação Norte-Sul (BRASIL, 2013). Acredita-se que modelos alternativos incluiriam não apenas diferentes intenções e temáticas, como também novas bases e mecanismos para a realização de discussões, o alcance de consensos, o cumprimento de compromissos, entre outras ações necessárias para se operar conjuntamente.

[22] Ressalte-se que Timor Leste é único país independente asiático que tem o português como um de seus idiomas oficiais, além do tétum.

Informações da publicação COBRADI indicam que, em 2010, o Brasil dispendeu recursos da ordem de R$ 2,9 milhões com atividades de cooperação técnica com Timor Leste, que ocupou a 7ª posição entre os 99 países com os quais o Brasil manteve cooperação técnica naquele ano, e a primeira posição entre países da Ásia. (ABC; IPEA, 2013)[23]. Segundo a ABC, em 2011, o Programa de Cooperação Técnica Brasil–Timor-Leste compunha investimento total de 8 milhões de dólares, equivalente a cerca de R$ 15 milhões, dos quais 6 milhões de dólares, ou R$ 11,2 milhões, oriundos do orçamento da Agência (BRASIL, 2014b)[24]. Naquele ano, a carteira de cooperação técnica era composta de 32 projetos, sendo 12 em execução, 17 em prospecção e negociação e 4 concluídos, e divididos em dez áreas temáticas: formação profissional e mercado de trabalho, justiça, segurança nacional, cultura e patrimônio nacional, agricultura, educação, governança e apoio institucional, esporte, meio ambiente e saúde.

CONCLUSÕES

Em consonância com a posição intermediária de país emergente, o Brasil tem conciliado papeis de doador e provedor de cooperação, mesclando capacidades de transferir conhecimentos e técnicas a países menos desenvolvidos como Timor Leste, e necessidades de receber assistência técnica de nações desenvolvidas como o Japão. Em suas ações de cooperação técnica, o Brasil mostra-se solidário às carências de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento por ter enfrentado situações semelhantes em passado não muito distante e ainda se deparar com certas mazelas, mantendo, contudo, interesses semelhantes aos de países desenvolvidos de ampliar e fortalecer interesses políticos e econômicos em âmbito internacional, em benefício próprio e do Sul.

Discursos da cooperação técnica brasileira contêm aspectos do idealismo e do construtivismo em RI, encontrados no respeito a normas internacionais e na defesa de valores morais e éticos, como solução pacífica de conflitos e autodeterminação dos povos. Práticas da cooperação, por outro lado, revelam aspectos de pragmatismo na busca pelo interesse nacional, para o que ajustes são realizados junto a outras partes cooperantes.

[23] A região foi responsável por 7,0% dos gastos brasileiros com cooperação técnica internacional, após América Latina, com 53,3%, e África, com 39,5% (IPEA; ABC, 2013).

[24] Valores em Reais obtidos mediante conversão no sítio do Banco Central do Brasil, considerando a data de 30 de dezembro de 2011, disponível em: http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp.

O modelo brasileiro de cooperação técnica, ainda que em construção, já apresenta como características que o diferem de esquemas tradicionais a ausência de fins lucrativos, a desvinculação de condicionantes políticos e econômico-comerciais, e a prevalência da ótica da demanda. Por outro lado, o modelo assemelha-se ao de nações desenvolvidas como o Japão em razão da busca de aproximação com países com os quais o Brasil mantém vínculos históricos e culturais significativos, e do embasamento em metodologias e práticas de cooperação técnica prestada por organismos internacionais e agências de cooperação de países do mundo desenvolvido, como a JICA. Verificou-se que a cooperação técnica brasileira é realizada com os mesmos instrumentos utilizados por países do Norte, como acordos e projetos.

Maiores esforços são necessários para que a cooperação sul-sul brasileira, em especial com Timor Leste, um dos mais jovens países independentes do mundo, caminhe no sentido de estabelecer significativo grau de horizontalidade na relação prestador-receptor, em que pesem diferenças de nível de desenvolvimento. Para que o Brasil consolide modelo de sucesso de cooperação internacional, não basta transformar o discurso da ajuda em um discurso de parceria e cooperação; é preciso que essa mudança seja realizada no campo prático, mediante efetiva atuação conjunta de todos os países envolvidos na cooperação desde o planejamento, incluindo definição de setores prioritários e cursos de ação em comum acordo.

Importantes diferenciais da cooperação técnica brasileira podem residir na consideração de realidade, história e cultura dos países com os quais se coopera ou se objetiva cooperar, evitando promover mera exportação de valores e modelos organizacionais do parceiro mais desenvolvido, mas valorizando o intercâmbio de ideias e práticas e possíveis adaptações. A renovação ou adaptação dos instrumentos de cooperação existentes ou mesmo a criação de novos poderia colaborar nesse sentido, bem como novas linguagens e abordagens sobre desenvolvimento e o estágio ou posicionamento dos países em relação a esse aspecto. Mecanismos de monitoramento e avaliação recebida e prestada que não levem em consideração apenas resultados quantitativos sobre recursos investidos e setores beneficiados configurariam importante diferencial.

Espera-se que o Brasil, por meio de suas atividades de cooperação internacional, paralelamente à melhoria dos níveis de desenvolvimento do País em termos políticos, econômicos e

sociais e à crescente projeção internacional nas últimas décadas, contribua para maior horizontalidade do discurso sobre cooperação, ou seja, para que o conceito retome o sentido original de operação conjunta, em contraponto à unilateralidade das transferências que caracterizam muitas das ações internacionais denominadas como cooperação.

BIBLIOGRÁFIA

ADLER, Emanuel. 1999. "O construtivismo no estudo das relações internacionais". *Lua Nova*, 47: 201-246, 1999. In: http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

AYLLÓN, Bruno. 2010. "Brazilian cooperation: A model under construction for an emerging power". *ARI* 173/2010, Real Instituto Elcano, 25 fev. 2010. In: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d3dc7f0044b54d2d8c3c8ef55cb546a4/ARI143-2010_Ayllon_Brazilian_Cooperation_emerging_power.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d3dc7f0044b54d2d8c3c8ef55cb546a4 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2007. "La cooperación internacional para el desarrollo: Fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales". *Carta Internacional*, 2 (2): 32-47.

BRASIL. 2014a. Ministério das Relações Exteriores. *Regimento Interno*. In: http://www.itamaraty.gov.br/temas/acesso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1/titulo-iv-secretaria-geral-das-relacoes-exteriores-sg (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2000. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste*. Díli, 22 de julho de 2000. In: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_58/at_download/arquivo (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2010. Ministério das Relações Exteriores. *Timor Leste*. Abril de 2010. In: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/timor-leste-1/pdf> (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2009. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Agência japonesa faz do Brasil "elo" para outros mercados*. Imprensa, Notícias, Valor Econômico, 13 de março de 2009. In: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/349 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014b. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação Brasil-Timor Leste*. In: http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/TimorLeste (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014c. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Acordos vigentes*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014d. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Conceito*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014e. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação técnica: Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*. In: http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2005a. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2ª ed. Brasília, ABC, fevereiro de 2005. In: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/DiretrizesCTI_new.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. 1ª ed. Brasília, ABC. In: http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014f. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Programa Brasil – Japão*. In: http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoRecebida/BrasilJapao (acessado em 10 de setembro de 2014)

_____. 2014g. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Sobre a ABC: Histórico*. In: http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1950. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950*. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica, In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D28799.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1971b. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 69.008, de 4 de agosto de 1971*. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D69008.htm>. (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1987. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987*. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0896.htm#art4 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2005b. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 5.346, de 19 de janeiro de 2005*. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre a República

Federativa do Brasil e a República Democrática de Timor-Leste, celebrado em Díli, em 20 de maio de 2002. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5346.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1974. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1971a. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. *Lei nº 5.727, de 4 de Novembro de 1971*. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. In: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=96356&norma=120837 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 1986. Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. *Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986*. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. In: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255 (acessado em 10 de setembro de 2014).

CAMPOS, Rodrigo Pires de; LIMA, João Brígido Bezerra; GONZALEZ, Manuel José Forero. 2010. "Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional". In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. *Boletim de economia e política internacional*, 1 (jan/mar 2010): 7-19. Brasília, IPEA, Dinte. In: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/121005_boletim_internacional011.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

CERVO, Amado L. 1994. "Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 37 (1): 37-63.

CHIARELLI, João Rodrigues. 2009. *Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) como ferramenta política: Mecanismos de integração regional*. Monografia de Conclusão do Curso de Bacharelado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CUNHA, J. S. C. 2001. *A questão de Timor-Leste: origens e evolução*. Brasília, Instituto Rio Branco.

FUJITA, Eduardo Sussumu. 2004. "O novo quadro estratégico da Ásia pós-Guerra Fria". In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (Orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo, Aduaneiras, pp. 13-32.

GRIFFITHS, Martin. 2004. *50 grandes estrategistas das Relações Internacionais*. Tradução de Vânia de Castro. São Paulo, Contexto.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, IPEA, ABC. In: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperao_Brasileira.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. 2ª ed. rev. Brasília, IPEA, ABC. In: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2016. *World Economic Outlook (WEO): Frequently Asked Questions*. In: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/faq.htm (acessado em 10 de janeiro de 2016).

JAPAN. 2001. *Central Government Reform of Japan: III. More Transparent Administration*. In: http://japan.kantei.go.jp/central_government/03_more.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. Ministry of Foreign Affairs. 1972. *Diplomatic bluebook for 1971*. Review of Foreign Relations, April 1971-March 1972, Japan Reference Series No. 1-72. Tokyo, Public Information Bureau, Ministry of Foreign Affairs, July 1972. In: http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1971/1971-contents.htm#CONTENTS (acessado em 10 de setembro de 2014).

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. 2009a. *50 Anos de cooperação Brasil-Japão*. Brasília, Representação da JICA no Brasil. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014a. *Áreas prioritárias para assistência*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/projects/index.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2014b. *Atividades: Cooperação com o Brasil*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02.html#01 (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2016. *Atividades: Cooperação triangular*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular01.html (acessado em 22 de janeiro de 2016).

_____. 2014c. *Como Solicitar Cooperação Técnica da JICA*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02_02.html (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013a. *Geographical Distribution of JICA Operations*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/english/c8h0vm000001v7fe-att/brazil_03.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2013b. *JICA 2013: Supplement to the Annual Report*. In: http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2013/c8h0vm00008m8edo-att/all_suppliment.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. 2001. *JICA no Brasil: Atuando como parceiro global*. Brasília: Representação da JICA no Brasil, mar. 2011.

_____. 2009b. *New JICA*. In: http://www.jica.go.jp/english/publications/jica_archive/brochures/pdf/newjica2009.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

_____. *Projetos de cooperação técnica: Lista de projetos em andamento*. In: http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02_01.html. (acessado em 10 de setembro de 2014d).

KEOHANE, Robert O. 1984. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey, Princeton University Press.

KRIEGER, Joel. *The Oxford companion to politics of the world*. 2001. KRIEGER, Joel. (Ed.). Oxford, Oxford University Press.

LUMSDAINE, David Halloran. 1993. *Moral vision in international politics: The foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton N.J., Princeton University Press.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MASIEIRO, Gilmar. 2005. "Estudos Asiáticos no Brasil: contexto e desafios". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (2): 5-28.

PEPE, Leandro Leone; MATHIAS, Suzeley Kalil. 2007. *O envolvimento do Brasil na questão timorense*. Associação Nacional de História – ANPUH, XXIV Simpósio Nacional de História. In: http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.1184.pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

PUENTE, Carlos Alberto Iglesias. 2010. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: A evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores.

RIDDELL, Roger C. 1987. *Foreign aid reconsidered*. London, James Curie and Overseas Development Institute.

SEN, Amartya. 2010. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. 2006. "Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, 82 (1): 21-40. In: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/pdf (acessado em 10 de setembro de 2014).

TIMOR LESTE. *História*. 2014. In: http://timor-leste.gov.tl/?p=29&lang=pt (acessado em 10 de setembro de 2014).

UEHARA, Alexandre Ratsuo. 2003. *A política externa do Japão no final do Século XX: O que faltou?* São Paulo, Annablume.

_____. "Relações Brasil-Japão: Aproximações e distanciamentos". 1999. *Carta Asiatica*, Argentina. In: http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm (acessado em 10 de janeiro de 2016).

UNITED NATIONS. *Resolution 1272*. 1999. Adopted by the Security Council at its 4057th meeting, on 25 October 1999. In: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1272(1999) (acessado em 10 de setembro de 2014).

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark V. 2012. *International relations theory*. 5th ed. Boston, Longman.

WEISZFLOG, Walter. 2004. *Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo, Editora Melhoramentos.

WORLD BANK. 2016. *How does the World Bank classify countries?* In: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries (acessado em 10 de janeiro de 2016).

Recebido em 07 de agosto de 2015.

Aprovado em 05 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

HEGEMONIA E CONTESTAÇÃO EM CAETANO VELOSO E NA TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA DE ROBERT COX: UMA ANÁLISE DE ARTE E POLÍTICA DA ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA

JUNIOR IVAN BOURSCHEID
Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Professor Substituto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria
Vice-líder do Grupo de Teoria, Arte e Política (GTAP)
E-mail: junior_bourscheid@hotmail.com

RESUMO: O homem, na condição pós-moderna, deparando-se com momentos de transição, busca perceber a realidade em que está imerso, constrangido pelos múltiplos dilemas do espírito humano, superando a mitificação de sua aparência. Sob tal âmbito, o presente artigo procura analisar e debater a contribuição artística de Caetano Veloso para a compreensão das alterações na política internacional, e a inserção brasileira neste escopo, vivenciadas com o encerramento da ordem bipolar da Guerra Fria, encontrando na canção *Fora da Ordem* um arcabouço de elementos analíticos passíveis de conformarem tais anseios. Aportam-se os entrelaçamentos de arte e política, evidenciando a potencialidade relativa ao ímpeto do artista em apresentar elementos analíticos das relações políticas e sua receptividade pública, contrapondo-se ao afã teórico-científico, obstado por restrições metodológicas. Concebe-se, assim, a aproximação da canção de Caetano Veloso com a Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox, em seu afã de contestar e apresentar alternativas viáveis às abordagens hegemônicas das Relações Internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: pós-Guerra Fria; Teoria Crítica; Caetano Veloso.

HEGEMONY AND CONTESTATION IN CAETANO VELOSO AND IN THE NEOGRAMSCIAN CRITICAL THEORY OF ROBERT COX: A ANALYSIS OF ART AND POLITICS OF THE WORLD ORDER IN THE POST COLD WAR

ABSTRACT: The man, in the postmodern condition, encountering with moments of transition, seeks to realize the reality in which he is immersed, constrained by multiple dilemmas of the human spirit,

overcoming the mythologizing of his appearance. Under such a context, this paper seeks to analyze and discuss the artistic contribution of Caetano Veloso for understanding the changes in international politics, and the inclusion of Brazil in this scope, experienced with the closure of the bipolar order of the Cold War, finding in the song *Outside Order* one analytical framework of elements likely to conform such longings. Are pointed the entanglements between art and politics, highlighting the potential on the momentum of the artist to present analytical elements of political responsiveness and its public receptivity, in contrast to the theoretical and scientific eagerness, hampered by methodological limitations. It is conceived, thus approaching the song by Caetano Veloso with the Neogramscian critical theory of Robert Cox, in their eagerness to contest and present viable alternatives to the dominant approaches to International Relations.

KEYWORDS: post Cold War; Critical theory; Caetano Veloso.

INTRODUÇÃO

Captar e descrever desde os maiores conflitos às nuanças da alma humana, apreciando-se seus impulsos e reações, seus efeitos para o indivíduo e para toda a coletividade em que está imerso, havendo-se de ponderar a estrutura histórica que lhe constrange suas ações, tornam a atividade artística indubitavelmente essencial para a superação da realidade. De acordo com Nietzsche (2001), a arte pode não somente imitar a realidade em que é produzida, mas complementá-la metafisicamente, permitindo a sua própria superação.

Do mesmo modo que o cientista social vê-se, por vezes, imerso nos caleidoscópios teórico-empíricos proporcionados pelos momentos de transição, o artista também é coagido pelas transformações perpassadas pela humanidade, nos mais diversos momentos da história. Recorrendo aos aportes de Eagleton (1978), percebemos que a arte é socialmente progressiva, e o artista é o agente que apanha as forças históricas vitais implicadas no desenvolvimento histórico humano. "Nesta situação a arte aparece como forma de conhecimento e investigação, constituindo uma modalidade de saber, apta a compreender o mundo e sintetizar a realidade" (Chaia, 2007: 22).

Consequentemente, a arte é um instrumento para a percepção e compreensão da conjuntura política. A sensibilidade com que o artista logra capturar e apresentar o momento em que procede à produção possibilita aprofundar o entendimento do processo político vigente no momento de transição. Isto é possível, na concepção gramsciana, pois na arte a relação entre forma e conteúdo permite potencializar a utilização da arte como instrumento de absorção da realidade. "O fato de que forma e conteúdo se identifiquem significa que, na arte, o conteúdo não é o 'assunto abstrato', isto é, a intriga romanesca e a massa particular de sentimentos genéricos, mas a própria arte, uma categoria filosófica, um momento 'distinto', do espírito, etc." (Gramsci, 1978: 196-197).

Tais considerações tornam-se demasiado verificáveis no último grande período de transição das relações internacionais, a década de 1990. O fim da Guerra Fria – que ditou a tônica da política mundial no período de 1945 a 1991 – de maneira inesperada acarretou sobejo fluxo de teorias aspirantes à compreensão do novo momento histórico (Hobsbawm, 2005).

Com a dissolução da União Soviética, em 1991, o ordenamento mundial que até então

pautava-se pela bipolaridade entre as duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – desde o fim da Segunda Guerra Mundial, desaparecia pela derrocada de uma das potências. Segundo Hobsbawm (2005), parecia improvável aos observadores da época conceber o fim da ordem que marcou o Sistema Internacional por mais de quatro décadas, com o solapamento de uma superpotência, em profunda crise econômica e política.

Este estudo busca apreciar a relevância da análise do período de transição do pós-Guerra Fria, encontrando na Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox um esquema metodológico que possibilita otimizar os esforços de compreensão desta classe de período histórico. As relações internacionais da década de 1990 (1991 – 2001) são permeadas pela hegemonia estadunidense[1], pelo aprofundamento do processo de globalização liberal e pela conformação de uma nova configuração do poder mundial (Cox, 1993; Hobsbawm, 2005; Hobsbawm, 2007).

Considerando-se as limitações analíticas que acabam obstando ou dificultando os ímpetos teórico-científicos em compreender os momentos de transição, o presente estudo busca utilizar-se do potencial crítico e contestatório provido pela contribuição da arte, evidenciando a potencialidade relativa à busca do artista em apresentar elementos analíticos das relações políticas e sua receptividade pública, possibilitando maior difusão pública da crítica à estrutura histórica.

Neste sentido, procura-se analisar e debater a contribuição artística de Caetano Veloso para a compreensão das alterações na política internacional, e a inserção brasileira neste panorama, observadas com o encerramento da ordem bipolar da Guerra Fria, encontrando na canção *Fora da Ordem* um arcabouço de elementos analíticos passíveis de conformarem tais objetivos. Concebe-se a aproximação da canção de Caetano Veloso com a Teoria Crítica Neogramsciana de Cox, em seu afã de contestar e apresentar alternativas às abordagens hegemônicas das Relações Internacionais.

Na primeira seção apresentam-se as principais abordagens surgidas no centro hegemônico a fim de fornecer elementos para a compreensão da estrutura histórica em questão, e como tais abordagens almejavam a universalização de determinadas ideologias. Na segunda seção debate-se a

[1] Todavia, deve se ressaltar que a concepção da hegemonia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria é contestada por vários autores. Desde a década de 1970 existe um debate em torno do declínio estadunidense como potência hegemônica (tendo alguns de seus expoentes em Paul Kennedy e Robert Gilpin), sobre o exercício da hegemonia em um mundo unimultipolar (como em Samuel Huntington), bem como acerca de uma nova concepção de poder multidimensional (como observado em Joseph Nye), fatores que não permitem a afirmação inconteste da hegemonia estadunidense.

Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox, enquanto uma forma de contestação tanto da ordem mundial pós-Guerra Fria quanto das teorias dominantes no âmbito do estudo de tais fenômenos. E na terceira seção é analisada a contribuição de Caetano Veloso para a compreensão do Sistema Internacional no período estudado, a década de 1990, a partir da canção *Fora da Ordem* (1991).

HEGEMONIA E CONTESTAÇÃO: ANÁLISE DE ARTE E POLÍTICA DA ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA

IDEOLOGIAS UNIVERSALIZANTES: ABORDAGENS SURGIDAS NO CENTRO HEGEMÔNICO

A conformação da ordem pós-Guerra Fria, motivada pela derrocada da União Soviética, fez com que surgissem teorias advindas da potência hegemônica que intentavam caracterizar o novo momento das relações internacionais como uma reviravolta nos rumos mundiais, retomando debates que marcaram períodos anteriores. Observa-se a polarização dessas tendências analíticas, diametralmente opostas quanto às expectativas das implicações dos novos arranjos internacionais para o aprofundamento do conflito ou da cooperação, da guerra ou da paz.

Dados os limites deste trabalho, considerar-se-ão duas teorias surgidas neste contexto, o "fim da história" de Fukuyama (2007) e o "choque de civilizações" de Huntington (1997). Ambas as perspectivas analíticas permearam-se pelos elementos constituintes do que Cox (1986) classificou como teorias de solução de problemas, e Barthes (1999) apresentou como o mito nas ciências sociais.

O fim da Guerra Fria e a superação da bipolaridade pelos Estados Unidos aprofundaram as crenças globalizantes de que o triunfo do liberalismo, do capitalismo e da democracia eram inevitáveis no mundo pós-Guerra Fria. Este novo período "traduzir-se-ia no fim das guerras e revoluções sangrentas. Os homens, de acordo quanto aos objectivos, não teriam grandes razões para lutar. A actividade económica satisfaria as suas necessidades, pelo que já não teriam de arriscar a vida em batalhas" (Fukuyama, 2007: 300).

Isto ocorreria pela acomodação das tensões relativas aos períodos anteriores, com sua absorção pelo ideário liberalizante. Com isso, as duas dimensões individuais fundamentais da conflituosidade prévia, a *megalothymia*, sintetizada como o desejo de ser reconhecido como superior aos demais, a glória, o "amor-próprio", e a *isothymia*, compreendida como o desejo de ser reconhecido como igual aos demais, a justiça (Fukuyama, 2007: 186), são mitigadas e incorporadas pela democracia liberal, forma de governo otimizada para o novo período.

Entretanto, é necessário observar que Fukuyama (2007) aponta para a necessidade de bases culturais e sociais favoráveis a essa estruturação política. Notavelmente, o modelo para tal processo é a sociedade estadunidense, tida como exemplo suficientemente exitoso do apaziguamento das tensões causadas pela *megalothymia* e pela *isothymia*, que são incorporadas à sociedade estadunidense por meio do jurisdicismo, o qual busca manter a liberdade individual e seus anseios, porém, limitando seu espaço de ação até a interferência na liberdade dos demais membros da sociedade.

Fukuyama (2007) reconhece que o sistema internacional permanecerá hierarquizado, com algumas nações possuindo maior disponibilidade de recursos que permitirão maior agilidade na adequação ao novo rumo histórico. Não obstante, sua crença na inevitabilidade deste movimento histórico permite conceber que tais disparidades não impedirão o fluxo natural das sociedades para a liberalização. "As aparentes diferenças na situação de cada uma delas não parecerão reflectir distinções permanentes e necessárias entre as pessoas que as utilizam, mas apenas o produto das suas posições distintas ao longo do caminho" (Fukuyama, 2007: 324-325).

Para tanto, observava-se o avanço orientado à liberalização e integração irrestrita à economia global liberal como fenômenos imprescindíveis aos atores da nova estrutura histórica. Apontam-se os exemplos de parcela notável dos países da Ásia Oriental como respaldo ao argumento da liberalização econômica como a força motriz para o êxito econômico. Considera-se que países sem outros recursos além da mão de obra de sua população poderiam aproveitar a abertura do sistema econômico internacional para "criarem riqueza", eliminando o abismo que os separa das economias mais desenvolvidas (Fukuyama, 2007).

Roland Barthes analisou o processo de adequação da realidade aos objetivos de um sistema explicativo como o "mito" contemporâneo. No mito toda a história abarcada na criação de um

determinado objeto (ou fenômeno) é subtraída, e este aparece como natural, incontestável e eterno. "Quando o mito fala sobre um objeto, despoja-o de toda a História. Nele, a história evapora-se (...): podemos usufruir desse belo objeto sem nos questionarmos sobre a sua origem" (Barthes, 1999: 171).

É neste sentido que Cox (1986) diferencia dois grupos distintos de teorias de Relações Internacionais: a *teoria de solução de problemas* e a *Teoria Crítica*. As *teorias de solução de problemas* são aquelas que "tomam o mundo como o encontram, com as relações sociais e de poder prevalecentes, e as instituições nas quais elas estão organizadas, como o marco para a ação" (Cox, 1986: 125, tradução nossa). Por conseguinte, estas teorias desconsideram a possibilidade de transformação da ordem como alternativa para solucionar os desequilíbrios estruturais do sistema. "Dado que o esquema geral das instituições e das relações não está em questão, os problemas particulares devem ser considerados em relação com as áreas especializadas de atividade nas quais eles se apresentam" (Cox, 1986: 125, tradução nossa).

Apreciando estas linhas gerais que envolvem o argumento de Fukuyama (2007), torna-se possível analisá-lo sob o marco dos apontamentos de Cox (1986) e Barthes (1999). Inicialmente, ressalta-se o caráter ahistórico e universalista da abordagem de Fukuyama. Seu esforço explicativo não considera todos os componentes de uma estrutura histórica, fixando-se apenas nos fatores pertinentes aos seus intentos, ficando em consonância com a descrição de Barthes (1999) acerca do mito nas ciências sociais. Conseguintemente, Fukuyama (2007) afirma que uma ordem livre e democrática seria o novo arranjo das relações internacionais.

Segundo Ayerbe (2005: 332), a abordagem de Fukuyama (2007) visaria legitimar a nova realidade, e a construção do Império representaria o fim da história, a etapa final da evolução histórica. Isto ocorreria pois tal etapa significaria o desaparecimento definitivo das alternativas ao capitalismo, "eliminando as bases de conflito originárias de forças externas ao sistema".

Era um esforço calcado na remodelação da concepção do mundo dominante, marcada por novas contradições, porém, estruturada de modo a ser percebida como a que fornece subsídios conceituais qualificados para a explicação da realidade. "Uma concepção do mundo não pode revelar-se como capaz de impregnar a toda uma sociedade e de transformar-se em 'fé', a não ser quando demonstra ser capaz de substituir as concepções e fés precedentes em todos os graus da

vida estatal" (Gramsci, 1978: 212).

É no retorno ao liberalismo clássico e no fortalecimento do neoliberalismo que ressalta-se o elemento mitificador da ordem pós-Guerra Fria. Para compreender e justificar a nova realidade, esses intelectuais despojam-na das contradições e tensões inerentes à sua natureza, especialmente por estas serem as grandes impulsionadoras da estruturação do período anterior.

No entanto, a pretensa ordem pacífica fornecida pelo triunfo do capitalismo e do liberalismo não se realizou, frustrando por conceber a economia como atividade pacificadora, desconsiderando suas contradições intrínsecas. "Na economia, o elemento 'perturbador' é a vontade humana, vontade coletiva, cuja atitude varia de acordo com as condições gerais nas quais vivem os homens, isto é, 'conspirante' e organizada de maneiras diversas" (Gramsci, 1978: 300).

A intensificação do uso da violência na década de 1990, a manutenção das crises econômicas nos países do Terceiro Mundo, a oscilante liberalização comercial global, e o aprofundamento das ameaças à soberania dos Estados-nações, foram fatores que deslegitimaram os apontamentos do "fim da história" (Hobsbawm, 2007).

Portanto, o fim da bipolaridade do sistema internacional também possibilitou o surgimento de argumentos pessimistas quanto ao novo período. Neste contexto, destacou-se a teoria de Huntington (1997), o "choque de civilizações". Segundo este autor, as disputas no seio da economia global estariam condicionadas por um fator civilizacional, que seria a principal fonte das tensões no novo século. O êxito econômico elevaria a autoafirmação cultural e civilizacional das nações emergentes, em contraposição ao retrocesso das potências estabelecidas, que teriam seus valores e concepções de mundo contestadas pelas novas potências, em um cenário de crescente acirramento conflituoso.

Na concepção de Huntington (1997), o universalismo é duplamente perigoso para as relações internacionais do pós-Guerra Fria, incorrendo na escalada conflituosa das civilizações não-ocidentais contra a civilização ocidental. Tal fenômeno ocorreria pois, após o colapso da União Soviética, "os ocidentais vêem sua civilização numa posição de predomínio sem precedente, enquanto, ao mesmo tempo, as sociedades asiática, muçulmana e outras, mais fracas, estão começando a ganhar força" (Huntington, 1997: 396).

Incorre-se aqui na mitificação das relações internacionais, no retorno à lógica conflituosa das

civilizações, utilizando-se das demais variáveis sócio-político-econômicas para justificar o empreendimento teórico-científico de elevar as tensões culturais, religiosas e identitárias da humanidade ao patamar de novo fator fomentador de conflitos e ordenador do Sistema Internacional pós-Guerra Fria.

O mito (Barthes, 1999) do choque de civilizações é despojado de toda historicidade. Concluído este procedimento, agregam-lhe elementos da proto-história para justificá-lo como traço marcante e permanente da história da humanidade. Todas as demais tensões no interior das agrupações humanas, e em seus relacionamentos, são destituídas de história, voltando-se apenas como explicações acessórias para a inovadora organização das relações internacionais.

Um sistema conceitual-filosófico baseado em premissas civilizacionais peca, segundo Gramsci (1978: 172), quando não considera que foi estabelecido por preceitos socioculturais das classes dirigentes das nações hegemônicas em seu surgimento. A cristalização dos conceitos civilizacionais se daria "não a partir do ponto de vista de um hipotético e melancólico homem em geral, mas do ponto de vista das classes cultas europeias, que, através de sua hegemonia mundial, fizeram-nos aceitar por toda parte".

Para Huntington (1997), as potências mundiais estavam preocupadas em conformar ou fortalecer alianças baseadas em fatores civilizacionais, a fim de precaverem-se de um provável futuro conflituoso na busca pela dominação global. Esta visão pessimista das novas relações internacionais utilizava-se de fenômenos crescentes de violência no cenário nacional e internacional, que já haviam sido considerados e analisados por outras teorias e que, não obstante, permaneciam marginalizadas pelos centros de poder.

Em síntese, o argumento de Huntington (1997) é o seguinte:

> Os Estados-nações continuam sendo os principais atores no relacionamento mundial. Seu comportamento é moldado, como no passado, pela busca de poder e riqueza, mas é moldado também por preferências culturais, aspectos comuns e diferenças. Os agrupamentos mais importantes de Estados não são mais os três blocos da Guerra Fria, mas as sete ou oito civilizações principais do mundo (Huntington, 1997: 20).

Nota-se que, tanto no otimismo de Fukuyama (2007) quanto no pessimismo de Huntington

(1997), o fator comum a ambas as perspectivas é o conservadorismo das posições relativas das potências mundiais. A disseminação da democracia, dos direitos humanos e da globalização liberal é levada a cabo – segundo Fukuyama (2007) – pelas nações pioneiras e melhor estruturadas quanto a estes fatores, essencialmente a América do Norte e a Europa Ocidental, somando-se o Japão, a China e a Rússia, dependendo do fator específico analisado.

Por seu turno, a principal civilização mundial – na análise de Huntington (1997) – é a ocidental. Mesmo que apresente traços de declínio, seu predomínio militar, econômico e tecnológico, somado ao fato de ser "a única civilização que tem interesses substanciais em todas as outras civilizações ou regiões e tem a capacidade de afetar a política, a economia e a segurança de todas as outras civilizações ou regiões" (Huntington, 1997: 97), tornam-na ator central nas relações internacionais civilizacionais.

As análises de Huntington (1997) são focadas na apresentação das perspectivas e desafios à civilização ocidental no novo período histórico. O autor utiliza-se de alguns elementos históricos, de modo que não logra construir um mecanismo de compreensão do processo histórico que legitimaria seu argumento. Empregam-se vários elementos das relações internacionais, entretanto, subordinando-os decisivamente à lógica civilizacional.

Estes procedimentos são aplicados por Huntington (1997) a fim de permitir o estabelecimento da percepção de que efetivamente o novo ordenamento mundial seria pautado pelo conflito civilizacional. A proeminência do Ocidente, seu declínio relativo, a ascensão de outras civilizações, a inevitabilidade do acirramento das tensões civilizacionais pela direção das relações internacionais, são fenômenos tomados por essa teoria no afã de interceder em prol de suas hipóteses.

Para Huntington (1997), a manutenção da paz em um mundo intercivilizacional dependeria de duas regras: a *regra de abstenção* e a *regra de mediação conjunta*. A primeira diz respeito à abstenção dos Estados-núcleo de intervir em conflitos em outras civilizações. E a segunda refere-se à negociação entre os Estados-núcleo para conter ou cessar as guerras de linha de fratura deflagradas entre Estados ou grupos de suas próprias civilizações.

Observa-se novamente a mitificação da realidade estudada por Huntington (1997). Após discorrer extensamente acerca da proeminência ocidental (quatro capítulos dedicados

especificamente ao Ocidente), visualizando o início de seu declínio relativo, contudo, permanecendo nos Estados Unidos o principal centro de poder mundial, o autor concebe a imprescindibilidade de que a potência hegemônica mundial renuncie sua hegemonia, a fim de preservar uma pretensa ordem pacífica.

O que é possível depreender, de fato, dos argumentos de Huntington (1997) é a construção de um novo Concerto Europeu[2], onde as potências mundiais atuariam sob a *regra de mediação conjunta*, na busca de estabilizar as relações internacionais. No entanto, tal regra é aplicável apenas sob a condição de que as potências se abstenham de intervir em conflitos fora do âmbito de sua civilização. Essas premissas implicam: por um lado, a liberdade para os Estados-núcleos dominarem os demais Estados membros de sua civilização; e, por outro, a renúncia dos custos da hegemonia por parte da potência dominante global.

Huntington (1997) desconsidera que seus requisitos para a paz intercivilizacional fomentam uma escalada conflituosa a longo prazo. Com a abstenção das grandes potências em atuar nos conflitos fora de sua civilização, aos Estados-núcleos de cada civilização é possibilitada a afirmação de seu predomínio sobre os demais, potencializando as forças conflituosas que deveriam ser contidas. Isso não significa considerar que as potências mundiais, especialmente a potência hegemônica, inevitavelmente necessitavam intervir militarmente, mas sim que era fundamental à manutenção da estabilidade das relações internacionais a sua participação ativa na resolução dos conflitos. A abnegação das potências mundiais na década de 1990 apenas intensificou os focos de tensões intra e internacionais, sobrevindo no início do século XXI com novos desafios às relações internacionais que ultrapassaram as barreiras civilizacionais estipuladas por Huntington.

A TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA DE COX E A CONTESTAÇÃO DA ORDEM VIGENTE

O retorno da civilização e do liberalismo como fontes de inteligibilidade do Sistema Internacional justifica-se pelo momento em que ocorre. A distribuição de poder, o relacionamento das potências mundiais, as forças motrizes que esclareciam as relações internacionais do período

[2] Sistema de relacionamentos fundado pelas potências europeias após o final das guerras napoleônicas (1815), a fim de manter a estabilidade regional e conter pretensões hegemônicas ou de preponderância por qualquer das partes. Tal sistema ficara conhecido como Sistema de Metternich, chanceler austríaco que lançou as bases para tal ordenamento internacional.

anterior haviam sido dissipadas, contudo, a conformação desses fatores na nova realidade estava obstada pela tradição positivista[3], enfática em "grandes projetos coletivos" (Jameson, 1997: 44), em fenômenos gerais que explicassem a realidade e lhe permitissem depreendê-la. Qual o principal fator explicativo das relações internacionais no novo milênio? Esta era a pergunta que os teóricos apressavam-se em responder.

O campo das Relações Internacionais esteve historicamente insulado das demais áreas de conhecimento, graças à força explicativa que as teorias clássicas – realista e liberal – ganharam nos distintos períodos históricos[4]. Consequentemente, os debates metodológicos que impunham aperfeiçoamentos e revisões às demais ciências humanas ficavam distanciados da área de Relações Internacionais, que até a década de 1980 mantinha perspectivas analíticas estáveis, pouco preocupadas com a necessidade de adaptação e aprimoramento.

Destarte, Robert Cox critica o positivismo das teorias de Relações Internacionais e seu esforço para formular "métodos científicos e neutros" (Cox, 1986), afirmando que as teorias de ciências humanas são "para alguém e têm algum propósito. Todas as teorias têm uma perspectiva. As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente tempo e espaço social e político" (Cox, 1986: 124, tradução nossa), negando assim a neutralidade do cientista social por este fazer parte de seu objeto de estudo.

Cox retoma apontamentos da Escola de Frankfurt, proeminentes críticos do positivismo nas ciências sociais da década de 1930, recorrendo a Adorno, Horkheimer e Benjamin para discutir a ideologização do positivismo e seu caráter pretensamente universalista, adaptando tais argumentos às circunstâncias da área de Relações Internacionais.

Adorno (2009) analisa o processo de mitificação do positivismo com o desenvolvimento da

[3] O debate teórico entre a Teoria Crítica nas ciências humanas e o positivismo fora instituído pela Escola de Frankfurt, na década de 1930, questionando o pretenso cientificismo e racionalismo do positivismo das teorias de ciências sociais, fundadas nas bases do Iluminismo, alegando que as teorias de ciências sociais vinculavam-se aos contextos vividos por seus formuladores, representando momentos históricos específicos, diferentemente dos anseios universalistas do positivismo.

[4] O ímpeto de se estabelecer uma área autônoma de pesquisa para os estudos das problemáticas internacionais emergiu após o final da Primeira Guerra Mundial, quando o *Royal Institute of International Relations* e a *London School of Economics* passam a estudar a guerra e a paz entre as nações. O malogro das tentativas de apaziguamento dos conflitos mundiais no período "entre guerras" (1919-1939), com a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, fortaleceu as perspectivas teóricas afiliadas ao realismo político, pautando os principais debates teóricos até a década de 1960, entre o liberalismo (idealismo) e o realismo.

indústria cultural, transformando-o em ideologia conservadora, utilizando-se do "culto do *fato*" para apresentar-se como método mais coerente para a compreensão do mundo. O "culto do fato" limita-se a suspender a má realidade, representando uma realidade com um sentido determinado, de forma que "belo é tudo o que a câmera reproduz" (Adorno, 2009: 28).

A teoria está, neste caso, comprometida com a reprodução das formas de dominação que possibilitam a manutenção da estrutura histórica vigente. Para que isso ocorra, faz-se necessária a vontade da classe dirigente de transfigurar suas exigências de conservação em regras universais, com a aquiescência dos dominados (Adorno, 1996).

Benjamin (1991: 32), por sua vez, aponta para a necessidade que as teorias dominantes têm de apresentar seus métodos como inovadores para o estudo de novos períodos, em contradição com seus preceitos básicos, recorrendo a elementos da proto-história para justificar tais aspirações, e tomando o passado recente como antiquado, desvencilhando-se deste período e de suas contradições.

Partindo desses apontamentos, percebe-se que as teorias utilizadas pelos poderes dominantes podem recorrer ao ahistoricismo, à proto-história e às formulações universalistas como ferramentas para legitimar seus intentos de perpetuação da ordem estabelecida. Estes procedimentos aproximam-se do que Barthes (1999) classificou como o mito nas ciências sociais.

Por sua parte, a *Teoria Crítica* busca compreender as estruturas fundadoras da ordem vigente, questionando acerca do processo histórico relativo às relações sociais e políticas necessárias para a consubstanciação de tal ordem de fatores, não tomando-a como um fato dado, porém sim construída historicamente, é dizer, relativa a um tempo e espaço específicos. Como consequência, "a Teoria Crítica permite uma opção normativa favorável a uma ordem social e política diferente da ordem prevalecente, mas limita a margem de opções às ordens alternativas que são transformações viáveis do mundo existente" (Cox, 1986: 128, tradução nossa).

Para Messari; Nogueira (2005: 147), a Teoria Crítica fortaleceu-se como uma perspectiva comprometida e interessada com os momentos de transição presenciados pela ordem mundial, "porque consegue formular um modelo que contempla uma das características mais marcantes e, ao mesmo tempo, mais complicadas das relações internacionais de hoje: a diluição da fronteira entre os espaços doméstico e internacional".

Por conseguinte, uma perspectiva analítica que pretenda explicar períodos de transição,

Novas estruturas históricas, necessita atentar para a construção histórica de tal ordem de fatores. Neste sentido, a dialética configura-se como método aplicável aos esforços teóricos desta natureza. "Ao nível da história real, a dialética é a possibilidade de formas alternativas de desenvolvimento que surjam da confrontação de forças sociais opostas em alguma situação histórica concreta" (Cox, 1986: 137, tradução nossa).

Por outro lado, as teorias de solução de problemas, comprometidas com a conservação da ordem vigente e sua adaptação aos desafios que lhes são apresentados, utilizam-se de variados artifícios de raciocínio, a fim de apresentar a ordem momentânea como fenômeno universal, eliminando de seu interior as contradições inerentes às relações sociais que a conformam. Esses artifícios "podem ser igualmente analisados como uma série de tentativas de nos distrair e nos desviar dessa realidade, ou de disfarçar suas contradições e resolvê-las na aparência de várias mistificações formais" (Jameson, 1997: 95).

Portanto, surgem quatro pontos essenciais, nos quais a abordagem da Teoria Crítica Neogramsciana é potencialmente mais esclarecedora em relação às teorias de solução de problemas: 1 – vê o conflito como provável causa de uma alteração estrutural, e não como consequência de uma estrutura contínua; 2 – concebe as relações de poder na esfera internacional como verticais, dado seu enfoque sobre o imperialismo, contrariando a dinâmica de rivalidade horizontal marcante nas abordagens realistas; 3 – apoiando-se na concepção de Gramsci da relação recíproca entre estrutura e superestrutura, possibilita a consideração do complexo Estado/sociedade como ator participante da ordem mundial, a fim de explorar as formas históricas particulares que este complexo toma, contrapondo-se assim à premissa realista de separação da política doméstica da internacional; e 4 – dá enfoque aos processos de produção como elementos fundamentais para a explicação das formas históricas particulares tomadas pelos complexos Estado/sociedade, enquanto as teorias de solução de problemas, fundadas sob o realismo, os consideram como elementos das políticas de poder nacionais, pautadas pelo interesse nacional (Cox, 1986: 138-139, tradução nossa).

Faz-se necessário, então, compreender os aspectos metodológicos que permeiam a análise de Robert Cox, especialmente as categorias analíticas centrais da Teoria Crítica das Relações Internacionais: hegemonia, consenso, coerção, estrutura histórica, forças potenciais e estrutura mundial.

Neste âmbito, é fundamental depreender o conceito de hegemonia, categoria que instiga as análises de Cox desde os anos oitentas, tendo sua raiz intelectual no cientista político italiano Antonio Gramsci. A relação de hegemonia é contemplada como relação pedagógica, verificável tanto interna quanto internacionalmente, envolvendo as diversas forças sociais relativas ao contexto nacional, bem como os "conjuntos de civilizações nacionais e continentais" (Gramsci, 1978: 37).

A hegemonia mundial, na concepção de Robert Cox, define-se como a consubstanciação de uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, juntas. Ademais, "é expressa em normas universais, instituições e mecanismos que estabelecem regras gerais de conduta para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais - regras que apoiam o modo de produção dominante" (Cox, 1993: 62, tradução nossa).

No exercício da hegemonia ocorre a ampliação da base social da classe fundamental, por meio de um sistema de alianças e a paulatina conquista do apoio de outros grupos sociais através do consenso. Porém, a questão da hegemonia não deve ser compreendida como uma questão de simples subordinação ao grupo hegemônico, pois ela pressupõe que se leve em conta os interesses dos grupos dominados, a fim de se estabelecer uma relação de compromisso, necessitando, por vezes, que se façam sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Contudo, deve se ressaltar que os sacrifícios feitos pelo grupo social dominante nunca envolvem os seus interesses essenciais, que são a base de sua hegemonia (Alves, 2010).

De tal modo, para se estabelecer como hegemonia mundial, o projeto da nação dominante deve comportar um tênue jogo de pressões sobre sua atuação opondo-se o consenso à coerção, fatores imprescindíveis ao exercício da hegemonia. "Na medida em que o aspecto consensual de poder está na vanguarda, a hegemonia prevalece. A coerção é sempre latente, mas só é aplicada em casos marginais, desviantes" (Cox, 1993: 52, tradução nossa). Ao projeto hegemônico é indispensável a capacidade de universalização, tornando forçoso adequar seus interesses e pretensões individuais em ideias, ideologias, valores, normas e instituições que abarquem a complexidade de interesses sob o marco dos distintos atores internacionais (Cox, 1986).

O conceito de ideologia concebido pelo aporte teórico gramsciano é tido como o elemento empregado pela classe dominante para governar, para difundir uma consciência política nos dominados que possibilite a sua dominação, utilizando-se das instituições e organizações da

Sociedade civil para a socialização que represente seus interesses. Conseguintemente, são consideradas ideologias as concepções de mundo que conseguem constituir-se em concepções universais, que criem um "sentido comum" para toda a sociedade, conseguindo fazer com que as concepções de mundo especificas do grupo social dominante tornem-se massificadas (Gramsci, 1986).

A ideologia é considerada como um instrumento prático para governar, de domínio e hegemonia social, consistindo em "um meio de conservação de instituições políticas e econômicas particulares" (Gramsci, 1986: 131, tradução nossa). Cada concepção particular dos grupos sociais, que se propõe a resolver os problemas imediatos e circunstanciais, poderia ser considerada como ideologia.

Observa-se, assim, que a ideologia do grupo social dominante chega até os grupos subalternos por meio de diversos canais, "através dos quais a classe dominante constrói a própria influência ideal, a própria capacidade de plasmar as consciências de toda a coletividade, a própria hegemonia" (Gruppi, 2000: 68). A dominação ideológica tem como objetivo a criação de uma consciência alienada nos dominados, dissimulando as tensões inerentes à sociedade dividida em classes.

Na abordagem de Robert Cox das Relações Internacionais, uma teoria que visa explicar uma estrutura histórica deve levar em conta três categorias de forças potenciais, que interagem no seu interior: capacidades materiais, ideias e instituições. "Nenhum determinismo de um só caminho deve ser assumido entre essas três categorias; as relações podem ser assumidas de maneira recíproca" (Cox, 1986: 142, tradução nossa).

As capacidades materiais referem-se aos potenciais tanto produtivos quanto destrutivos, englobando capacidades tecnológicas e de organização, capacidades acumuladas como os recursos naturais que podem ser transformados com a utilização da tecnologia disponível, além de estoques de equipamentos como as indústrias e os armamentos, além do agregado de riquezas disponíveis (Cox, 1986).

As ideias dividem-se em dois conjuntos. O primeiro consiste em pensamentos intersubjetivos e noções compartilhadas da natureza das relações sociais tendentes a perpetuação de hábitos e expectativas de conduta. O segundo refere-se às imagens coletivas que os diferentes grupos têm da

ordem social. São perspectivas distintas, tanto da natureza e legitimidade das relações de poder quanto das noções de justiça e bem público. "A colisão de imagens coletivas rivais proporciona evidências sobre a possibilidade de formas alternativas de desenvolvimento e sugere questões tais como a possível base material e institucional para que emerja uma estrutura alternativa" (Cox, 1986: 144, tradução nossa).

E a institucionalização é vista como meio para estabilizar e perpetuar uma ordem particular, refletindo as relações de poder predominantes em seu ponto de origem e tendem – ao menos inicialmente – a apoiar imagens coletivas consistentes com estas relações de poder. As instituições podem, eventualmente, assumir uma vida própria, convertendo-se em campo de tendências opostas, ou ainda as instituições rivais podem refletir tendências diferentes, influenciando no desenvolvimento de ideias e capacidades materiais (Cox, 1986).

No âmbito interno, o Estado é a forma de estabelecimento da ordem jurídico-formal e da ideologia hegemônica para toda a sociedade. Por consequência, quando a equalização jurídica das classes é desfeita pelas ações contestatórias dos subalternos, ocorre uma ruptura do consenso e a possibilidade de desordem dessa estrutura de poder, afetando os interesses da classe dominante. Ou seja, o Estado consiste em um aparato do grupo social dominante para estabilizar as relações com os demais grupos sociais, contendo o potencial conflituoso das assimetrias no interior do organismo social (Simionatto, 2009).

Todo projeto hegemônico está envolto por elementos que extrapolam os limites do Estado-nação e que referem-se ao conjunto da humanidade em determinado período do desenvolvimento histórico. São estruturas condicionantes gerais imprescindíveis às análises das relações sociais internacionais. Contudo, "essas estruturas não determinam as ações das pessoas em nenhum sentido mecânico, mas constituem o contexto de hábitos, pressões, expectativas e limitações nos quais a dita ação se desenvolve" (Cox, 1986: 141, tradução nossa).

Com isso, ao avaliarmos os governos de George Bush (1989-1993) e Bill Clinton (1993-2001), compreendemos que ambos atuaram internacionalmente de modo a manter e intensificar a hegemonia estadunidense (Hobsbawm, 2005; Hobsbawm, 2007), utilizando-se dos dois tipos de recursos de poder necessários a uma potência hegemônica, tanto o consenso – principalmente por meio das instituições internacionais – quanto a coerção – com ações militares buscando a resolução de conflitos.

A atuação internacional dos Estados Unidos como potência hegemônica, concomitante à sua auto-concepção enquanto baluarte da nova ordem mundial, podem ser explicadas por duas das categorias analíticas de Robert Cox: capacidades materiais e ideias. Apenas uma nação que dispusesse de amplos recursos financeiros, capacidade militar e tecnológica poderia intervir estrategicamente nos conflitos da década de 1990. Segundo Hobsbawm (2007), os Estados Unidos tinham, além das capacidades materiais necessárias, "interesses verdadeiramente globais", colocando-os em posição proativa na resolução das tensões internacionais.

Entretanto, o historiador adverte que nem mesmo a superpotência solitária teria a capacidade de controlar por um período duradouro a ordem internacional. "O mundo é demasiado grande, complexo e plural. Não existe nenhuma probabilidade de que os Estados Unidos, ou qualquer outra potência singular, possam estabelecer um controle duradouro, mesmo que o desejassem" (Hobsbawm, 2007: 29).

É neste sentido que é necessário à potência hegemônica a universalização de ideias que direcionem as ações dos atores internacionais, nos limites por ela previstos. A institucionalização das ideias as legitimam, normatizando seu predomínio na hierarquia global. As organizações internacionais são ferramentas sobremaneira úteis para a potência hegemônica estabilizar sua dominação.

> Entre as características da organização internacional que expressam o seu papel hegemônico estão as seguintes: (1) elas incorporam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; (2) são elas mesmas o produto da ordem mundial hegemônica; (3) ideologicamente legitimam as normas da ordem mundial; (4) cooptar as elites dos países periféricos; e (5) absorvem ideias contra-hegemônicas (Cox, 1993: 62, tradução nossa).

Na esfera econômica, a doutrina do livre mercado e da globalização benéfica foram as ideias universalistas que motivaram a ação internacional da potência hegemônica. Aos países do Terceiro Mundo, de modo mais intenso na América Latina e no antigo bloco soviético, as políticas neoliberais

– advindas do Consenso de Washington[5] – tornaram-se receituário fundamental para as economias que quisessem equilibrar suas finanças, por meio de empréstimos aos órgãos financeiros internacionais e, por conseguinte, serem aceitas no marco da globalização liberal, criando-se um mecanismo eficaz para a dominação econômica destas regiões.

O grande problema, segundo Hobsbawm (2005), residia na perpetuação e acirramento das desigualdades socioeconômicas. Os principais exemplos bem sucedidos das políticas de industrialização globalizante – Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coreia do Sul – representam menos de 2% da população do Terceiro Mundo. Com a liberdade crescente para os movimentos de capitais, estes fluíam naturalmente para as regiões mais lucrativas, no caso do capital produtivo para os países pobres onde a mão de obra era mais barata.

Outra ideia amplamente difundida pela potência hegemônica, que se tornou diretriz e justificativa para parcela considerável das intervenções militares externas, e se institucionalizou com amplo apoio do conjunto das potências mundiais, foi a disseminação dos princípios de direitos humanos e da democracia liberal.

Hobsbawm (2007: 116) aborda o empreendimento estadunidense de democratização de amplas regiões do Terceiro Mundo como um fenômeno perigoso para a estabilidade das relações internacionais. Suas consequências são demasiado obscuras e seus resultados previstos baseiam-se em argumentos difíceis de serem sustentados ao longo do tempo. O problema, segundo o autor, é que esta ideia seria, além de quixotesca, perigosa. “A retórica que envolve essa cruzada implica que tal sistema é aplicável de forma padronizada (ocidental), que pode ter êxito em todos os lugares, que pode remediar os dilemas transnacionais do presente e que pode trazer a paz, em vez de semear a desordem. Não é verdade”.

[5] Em novembro de 1989 é formulado o chamado Consenso de Washington, no qual relevantes instituições com sede nesta cidade (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Departamento do Tesouro dos Estados Unidos), elaboram um planejamento de ação para as economias em desenvolvimento. Essas diretrizes visavam o apaziguamento da onda de crises que ocorria nestes países, baseados nos pressupostos de uma nova forma de política econômica (surgida após a crise do petróleo de 1973-1974), o neoliberalismo. Dentre as principais medidas indicadas destacam-se: a disciplina fiscal; a redução dos gastos públicos; a reforma tributária; os juros de mercado; o câmbio livre de mercado; a abertura comercial; a intensificação dos investimentos estrangeiros diretos, com eliminação de restrições; a privatização das estatais; a flexibilização das leis trabalhistas; e a regulamentação do direito à propriedade intelectual.

Concomitantemente, a universalização dos direitos humanos é outro fator agravante, potencialmente conflituoso, sobretudo por sua utilização como apologia para o uso do poderio militar dos Estados Unidos. Hobsbawm (2007) compara a ideologia dos direitos humanos com a da abolição do tráfico de escravos pela Grã-Bretanha do século XIX, considerando tal empreendimento como o de uma grande potência baseado em uma revolução universalista, acreditando que o restante do mundo deveria seguir o seu exemplo, e ainda mais, que deveria auxiliar o resto do mundo na realização de sua revolução.

Os limites para a concatenação do uso do consenso e da coerção, quando da perpetração de projetos universais, apresentaram-se à potência hegemônica com a atuação do terrorismo internacional, permitindo-lhe a alteração de seu padrão de dominação, empregando os meios coercitivos de modo preventivo.

Deste modo, concebe-se o período inaugurado com a resposta dos Estados Unidos aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 como o final desta ordem, quando o elemento consensual é suprimido em prol da ação intervencionista unilateral, fundada na doutrina de segurança preventiva, da maior potência militar mundial (Peixoto, 2002; Hobsbawm, 2007).

Para Peixoto (2002: 37), os elementos fundadores da nova doutrina de segurança estadunidense – guerra preventiva, utilização da força, mesmo sem mandato internacional ou com débil apoio internacional, e a manutenção forçada da unipolaridade estratégica – levaria à conformação de um momento de reinado do interesse nacional. “Nunca os diferenciais de poder de um país perante os demais, coligados ou não, foram tão grandes”.

Do ponto de vista político, a ordem do pós-Guerra Fria pautou-se por uma agenda expansiva de questões fundamentais ao debate internacional. Ressalta-se a inexistência de contraposição à reconfiguração do poder mundial, centrado nos Estados Unidos, não havendo oposição real que revivesse os antigos equilíbrios de poder. Não que os Estados Unidos submetessem as demais potências ao seu poderio absoluto, mas sim que estas potências não se engajavam na contra-hegemonia, cabendo aos Estados Unidos edificarem uma nova ordem, e agirem internacionalmente a fim de mantê-la quando ameaçada (Ghotme, 2011).

Recordemos Cox e Hobsbawm quando estes autores elencam os principais desafios ao Estado nas relações internacionais pós-Guerra Fria. Todos dizem respeito a ameaças ao conceito

clássico de soberania, norteador fundamental das relações internacionais desde a Paz de Vestfália (1648) – e, por conseguinte, das teorias clássicas da área –, e ditaram o relacionamento entre os Estados Unidos e as potências emergentes no novo cenário internacional, principalmente quando a superpotência agiu em países subordinados em prol de ajustes pertinentes aos ideários dos direitos humanos.

> O governo chinês desafiou estas regras do jogo mundial, no que concerne à concepção da soberania como algo contingente, crença que no Ocidente se reforçou desde a década de 1990 pelas múltiplas intervenções internacionais justificadas em nome da defesa dos direitos humanos e a ajuda humanitária no Sudão, Somália, Haiti ou Bósnia (...), ou na busca de terroristas, ditadores sanguinários ou Estados que produzem e comercializam armas de destruição em massa; em todos estes casos, a China e outras potências emergentes, como o Brasil, a Índia, a África do Sul, e agora a Turquia, opuseram-se às medidas do Conselho de Segurança da ONU referentes às violações dos direitos humanos na Birmânia, Sri Lanka, Sudão ou Zimbábue (Ghotme, 2011: 52, tradução nossa).

O solapamento da bipolaridade mundial exigiu a adequação das teorias de Relações Internacionais às novas circunstâncias do jogo de poder global. O estabelecimento do projeto hegemônico estadunidense, a retração circunstancial ou estratégica da atuação das demais potências, a manutenção da conflituosidade internacional, tornavam imprescindível a alteração dos métodos analíticos empenhados na percepção e esclarecimento destes fenômenos.

O cenário político global pós-Guerra Fria pode ser traçado nas seguintes linhas-mestras: 1) hierarquização profunda com a supremacia dos Estados Unidos; 2) as demais potências – Inglaterra, Alemanha, França, Rússia, China e Japão – não operam de modo contestatório, apenas o fazem quando seus interesses são afetados; 3) transbordamento de poder, nos espaços em que a atuação das potências é apenas reativo, oferecendo possibilidades de projeção de poder às potências emergentes e países subordinados; 4) ampla utilização das instituições internacionais, tanto como legitimadoras das políticas universais da potência hegemônica, quanto como espaço de contra-hegemonia para as demais nações.

A CONTRIBUIÇÃO DE CAETANO VELOSO PARA A COMPREENSÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL: "ALGUMA COISA ESTÁ FORA DE ORDEM"

Alguns artistas, além de apreenderem a realidade, participam ativamente da sua construção,

atuam na transição dos padrões artísticos de uma época, abrindo novas perspectivas para tal atividade humana. Personalidades artísticas que ao se transmutarem acarretam a transformação da arte são imprescindíveis para a evolução dos agrupamentos humanos. Ademais, as transformações vivenciadas pela esfera artística representam, por vezes, adiantamentos de alterações mais profundas que possam ser vivenciadas por toda a estrutura histórica, enquanto representações iniciais do afã transformador da sociedade.

O *turning point* do Sistema Internacional com o fim da Guerra Fria, e suas implicações para a realidade brasileira, instigaram riquíssima produção artística de Caetano Veloso, oferecendo obras relevantes para a percepção da nova realidade internacional, bem como a inserção do Brasil em tal contexto, constrangida pelas inovações institucionais internas permeadas pelos fatores determinantes da nova economia global liberal e pela hegemonia estadunidense dos anos noventas. Portanto, "a obra de Caetano conseguiu não apenas manter-se viva nos anos 80 e início dos 90, mas configurar-se como uma das mais eloqüentemente criativas nesse período" (Wisnik, 2005: 120).

O álbum *Circuladô* de 1991 inaugura um período da produção artística de Caetano imerso na crítica aos ideais universalizantes, fundamentalmente aos concernentes à globalização liberal e ao modelo ocidental de organização social. Caetano empenha-se num movimento de contestação ao recente projeto hegemônico estadunidense, utilizando-se de sua realidade enquanto brasileiro para despertar a observação crítica dos fenômenos internacionais.

Neste sentido, estando situado no início dos anos 1990, o álbum *Circuladô* (1991) consiste em um prolongamento e uma continuação de uma mudança iniciada na obra do artista no final dos anos 1980. "Mudança que se verifica tanto em termos sonoros, [...] quanto de discurso poético, fundando um ponto de vista novo, marcado por um estranhamento radical em relação ao momento presente" (Wisnik, 2005: 15).

A canção *Fora da Ordem* revela o emblema empunhado por Caetano a partir da constatação do esforço norte-americano em circunscrever sua atuação mundial nos limites da hegemonia. Ao apontar na letra da canção que "Alguma coisa está fora da ordem/ Fora da nova ordem mundial" (Veloso, 1991), o artista posiciona-se definitivamente como crítico das abordagens dominantes. Entre o pessimismo civilizacional e o otimismo liberal, Caetano decididamente está à margem, imerso na contestação, assim como a Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox.

> Em rápidas palavras, eu próprio poderia dizer que não vivencio o que me interessa em minha criação a partir da perspectiva do "século americano" e sim de uma sua possível superação. Mas isso sobretudo porque no século americano ainda sobra espaço para que se teime em fazer dos Estados Unidos da América o mastim de um grupo racial e religioso. O livro de Huntington tem algo de profundamente antiocidental: ele expõe o esforço dos conservadores em transformar a cultura de Camões, Lutero, Washington e Picasso numa cultura fechada. Simplesmente não dá (Veloso, 1997: 346-347).

E é justamente nesse "fechamento" da cultura ocidental proposta pelas teorias universalizantes onde encontramos a base do inconformismo de Caetano, expresso em sua recusa da "nova ordem". O artista reconhece os fatores estruturantes de tal ocidentalismo, presente tanto em Huntington (1997) quanto em Fukuyama (2007). "Foi no Ocidente que se desencadeou um processo de secularização do conhecimento que resultou na ciência de eficácia universal tal como a conhecemos, e na moral individualista ateia em que se baseiam os 'direitos humanos'" (Veloso, 1997: 345).

Portanto, Caetano se esforça para contrapor a categorização civilizacional, suas limitações intrínsecas, propondo uma abordagem paralela às considerações de Huntington (1997), que levasse em conta o vasto rol de nuances presentes no seio das civilizações propostas pelo autor. Além disso, inquieta-se com o pretenso triunfo do capitalismo liberal e sua extensão inevitável para toda a humanidade. Caetano preocupava-se em caracterizar "um Ocidente ao ocidente do Ocidente".

> E quando falo (...) de "um Ocidente ao ocidente do Ocidente", penso não num fundamentalismo dessa cultura particular, mas no compromisso com alguns conseguimentos historicamente ocidentais irreversíveis, Takeshi Umehara (citado por Huntington) escreveu que "o completo fracasso do marxismo e o espetacular esfacelamento da União Soviética são apenas os precursores do colapso do liberalismo ocidental, a principal corrente da modernidade. Longe de ser a alternativa do marxismo e a ideologia dominante no final da História, o liberalismo será a próxima pedra de dominó a cair". Essa observação leva Huntington a sugerir a união estratégica dos Estados Unidos com os países europeus "cristãos" (Veloso, 1997: 345).

A inquietação de Caetano refere-se à universalização de estruturas históricas específicas e à homogeneização de forças potenciais dissonantes. As abordagens surgidas no centro hegemônico endossavam tais fenômenos. Fukuyama (2007) intentava elucidar a consubstanciação de uma

nascente "sociedade global", derivada do triunfo do capitalismo globalizado na corrida bipolar das décadas anteriores, em um processo caracterizado pelo próprio autor como inevitável.

Huntington (1997), em contrapartida, observou no encerramento da bipolaridade a polarização civilizacional. "(...) Samuel P. Huntington descreve o retorno das antigas forças civilizacionais que estiveram recalcadas pela guerra fria, a volta de um mundo mais velho e muito mais resistente do que a aventura ocidental que culminara com os Estados Unidos (Veloso, 1997: 344)".

Segundo Wisnik (2005: 20), no disco *Circuladô* o que parece estar deslocado é o lugar, o Brasil, que passa a ser visto como um estranho dentro da "nova ordem mundial". Neste sentido, o lugar indefinido do Brasil na nova ordem mundial representaria um aprofundamento da sua fratura interna, "mirando a falta de lugar definido para um país como o Brasil no cenário de uma globalização excludente, que o presidente americano George Bush (pai) havia chamado de "nova ordem mundial".

Caetano empenhava-se na desconstrução dos mitos que envolviam o projeto hegemônico. Para tanto, utilizava-se da exposição do caso brasileiro, suas conjunturas específicas e a sua interação com a estrutura histórica, visando elucidar os limites que as abordagens dominantes impunham à análise do novo momento histórico. Como nesta passagem de *Fora da Ordem*, em que o artista afirma que: "Eu sei o que é bom/ Eu não espero pelo dia em que todos os homens concordem/ Apenas sei de diversas harmonias bonitas possíveis sem juízo final" (Veloso, 1991).

Para Wisnik (2005: 111), foi a partir de meados dos anos 1980 que a obra de Caetano passou a focar tematicamente de forma mais decisiva o Brasil. Isso ocorreu "tanto como afirmação de um potencial singular-construtivo contido na sua riqueza cultural quanto como acusação da miséria de sua realidade social urbana".

Ao apreciar a estrutura histórica vivenciada no Brasil do início dos anos noventas, Caetano percebe a persistência de elementos estruturantes da vida social brasileira no período anterior. A manutenção da criminalidade nos grandes complexos urbanos nacionais, fundada no estabelecimento e fortalecimento do setor narcotraficante, as mazelas econômicas enfrentadas pelo país desde a eclosão das complicações inflacionárias de meados da década de 1980, e intensificadas na nova década, faziam com que o artista estivesse convicto de que a pretensa nova ordem mundial

não era observada na realidade local. Isso pode ser observado nas seguintes afirmações presentes em *Fora da Ordem*:

> Vapor Barato, um mero serviçal do narcotráfico,/ Foi encontrado na ruína de uma escola em construção/ Aqui tudo parece que é ainda construção e já é ruína/ Tudo é menino e menina no olho da rua/ O asfalto, a ponte, o viaduto ganindo pra lua/ Nada continua (Veloso, 1991).

O ímpeto de Caetano foca-se na desconstrução das convenções teórico-científicas surgidas com o fim da Guerra Fria no seio da potência hegemônica, e suas pretensões de universalização. Mais especificamente, visa elucidar a situação dissonante do Brasil neste cenário, para além dos anseios hegemônicos, evidenciando as debilidades estruturais historicamente presentes na realidade nacional, persistentes na nova conjuntura mundial.

> (...) o que aparece tematizado na canção não é exatamente a exclusão que os países ricos, alinhados a essa "nova ordem", impõem àqueles considerados economicamente pobres, como o Brasil, mas a exclusão congênita, intestina, que se auto-alimenta da própria miséria do país: assassinatos, tráfico de drogas, crianças morando nas calçadas e brincando com armas, montanhas de lixo nas ruas, esgotos a céu aberto; um estado precário de eterna construção que não chega a se completar, transformando-se logo em ruína (Wisnik, 2005: 20).

Era inconcebível ao artista a inclusão do Brasil nessa ordem benéfica e progressista[6], que levaria toda a humanidade - de acordo com as capacidades especificas – rumo à liberalização (Fukuyama, 2007). O Brasil era visto como um ator marginal envolvido nessa estrutura histórica, destoando de suas linhas-mestras.

Segundo Wisnik (2005), nesse contexto o Brasil não estaria nem incluído na nova ordem, logrando gozar de seus privilégios, muito menos comprometendo-se ideologicamente com as suas causas. E seria justamente dessa ambiguidade que surgiria a dificuldade de se encontrar um lugar para posicionar o Brasil na "nova ordem mundial".

Em síntese, Caetano Veloso busca chamar a atenção para o fato de que a nova ordem mundial necessita da manutenção da pobreza e da exclusão, da perpetuação das assimetrias

[6] A ordem era considerada "benéfica e progressista" pelo centro capitalista mundial, difundindo à periferia a ideologia de que a sua adequação aos ditames que embasavam tal ordem permitiria a sua inclusão na distribuição dos benefícios dela proveniente, adequando-se às novas exigências.

socioeconômicas, para a sua própria reprodução. O centro do Sistema Internacional precisa da pobreza da periferia, visando a sustentação da estrutura capitalista que possibilita a manutenção do *status quo* favorável. Assim, como apontado por Cox (1986), a hierarquização da nova ordem mundial faz com que ela se torne dependente das assimetrias para reproduzir-se.

Torna-se possível, assim, aproximarmos as inquietações e inconformismos de Caetano, presentes na canção *Fora da Ordem*, com o empreendimento contestatório da Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox. As forças potenciais, os relacionamentos entre os diversos atores relevantes na análise das relações internacionais do novo período, delimitando a estrutura mundial de poder, eram todos fatores amplamente dispersivos, desbordando-se das lógicas de "fechamento" em categorias rígidas. É neste sentido que Caetano provoca tais abordagens, mencionando a dinâmica dos relacionamentos sociais contemporâneos, e a dificuldade de enquadrá-los em categorias rígidas, como afirma neste trecho de *Fora da Ordem*: "Te encontro em Sampa de onde mal se vê quem sobe/ ou desce a rampa/ Alguma coisa em nossa transa é quase luz forte demais/ Parece pôr tudo à prova, parece fogo, parece, parece paz/ Parece paz" (Veloso, 1991).

Percebemos a relevância do papel desempenhado pela difusão da obra de Caetano Veloso para o debate do novo ordenamento mundial emergido na década de 1990. A profundidade e sensibilidade com que o artista logra apresentar seu inconformismo com as abordagens hegemônicas do novo período das relações internacionais apenas endossam e auxiliam o empreendimento da Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox, determinada à contestação do positivismo e do universalismo dessas abordagens.

Enquanto Fukuyama (2007) buscava elucidar a formação de um Sistema Internacional benéfico, tendente à acomodação das tensões conflituosas por sua absorção pelo projeto da globalização liberal, Huntington (1997) temia o acirramento da conflituosidade causado pela necessidade de coletivização do ser humano, tendo na civilização o grupo social mais propenso a englobar os interesses expansivos das distintas agrupações humanas, mantendo sua vinculação à coletividade por meio da identificação de valores, cultural e religiosa. Por sua parte, a Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox, Hobsbawm (2005 e 2007) e Caetano Veloso questionavam aqueles modelos analíticos, por sua aproximação decisiva com a conservação dos novos arranjos de poder.

Os fenômenos que eram tidos pelas novas abordagens do centro hegemônico como balizadores das relações internacionais no novo período histórico já haviam sido considerados por

outras matrizes analíticas. Observou-se, de fato, a manutenção das problemáticas que instigavam os estudos das teorias contestatórias nas décadas anteriores, contudo, favorecidas agora pelo desbordamento de tais complicações no cenário internacional. Sob tais apreciações, poderíamos considerar que a ordem mundial proposta por Fukuyama (2007) ou por Huntington (1997) seja o próprio fator que "está fora da ordem".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas Relações Internacionais os momentos de transição são sobremaneira determinantes para suas distintas abordagens teóricas. Impõem a necessidade de adaptação à nova conjuntura, com novas interações sociais, novas forças políticas, novo arranjo das potências internacionais, nova hierarquização do poder mundial, carecendo, da mesma forma, de transformações nos modelos analíticos aplicáveis ao estudo dessa realidade.

Conseguintemente, os estudiosos dos fenômenos internacionais defrontam-se periodicamente com as transformações das relações de poder entre as nações, determinadas pela lógica de ascensão e queda das potências mundiais, marcando os rumos da história da humanidade em múltiplas bases de poder. De tal modo, os projetos de dominação mundial trazem consigo consequências para toda a estrutura histórica, sobressaindo-se como elemento fundamental para as análises dos ordenamentos internacionais (Cox, 1986).

Todavia, quando uma potência internacional lança-se à instauração de um projeto hegemônico, depara-se com constrangimentos que lhe impõe cautela na estruturação de sua dominação. A imprescindibilidade da difusão de ideias, normas, valores e instituições que sejam aceitas como balizadoras das ações pelos demais atores internacionais, tendo a aquiescência dos dominados no exercício de sua liderança, fazem com que a hegemonia extrapole determinantemente os limites da simples dominação por meio da coerção.

De tal modo, é essencial ao projeto hegemônico a difusão de modelos analíticos e ideológicos que estejam envolvidos pelos elementos fundadores de sua dominação no Sistema Internacional. Fukuyama (2007) forneceu uma contribuição analítica para um dos elementos

fundamentais do projeto hegemônico estadunidense, a globalização liberal. Huntington (1997), por outro lado, alertou para a necessidade da manutenção de um núcleo de poder entre a potência hegemônica e seus aliados europeus, em um novo cenário mundial fomentador da conflituosidade em parâmetros distintos dos presentes no período anterior.

Contudo, os novos desafios e perspectivas apresentados aos Estados-nações no pós-Guerra Fria consistiam em fenômenos presentes no cenário internacional desde a década de 1970 (Hobsbawm, 2007). Quando a estrutura histórica que mantinha a previsibilidade das ações dos atores estatais – a bipolaridade da Guerra Fria – encerrou-se, as teorias comprometidas com a conservação da ordem de poder prevalecente empenharam-se em apresentar novas estruturas mundiais, marcadas por novas forças potenciais que determinariam novos limites para a compreensão das relações internacionais. O passado recente era eliminado, emergindo elementos superados da proto-história que reapareciam como inovações estruturais que ditariam a lógica do novo período histórico.

Enquanto a Teoria Crítica Neogramsciana de Robert Cox seguia seu esforço de contraposição e contestação das teorias de solução de problemas, logrando na década de 1990 maior difusão e aceitação no meio acadêmico (Messari; Nogueira, 2005), é na produção artística que se encontra uma contribuição potencialmente efetiva na contestação do universalismo hegemônico pós-Guerra Fria.

Partindo de uma percepção marginal do Sistema Internacional oferecida pela “nova ordem mundial”, Caetano critica as convenções criadas em torno da universalização dos ideais hegemônicos quanto ao cenário internacional. O sujeito indefinido “alguma coisa” que, segundo o artista, está “fora da nova ordem mundial”, pode ser adequado a uma infinidade de fenômenos e atores, pois a pretensa ordem estipulada pelas teorias de solução de problemas necessitava adequar as tensões e conflitos inerentes às relações internacionais aos seus desígnios.

Deste modo, procuramos demonstrar a função política desempenhada pela canção *Fora da Ordem*, de Caetano Veloso, contribuindo para captar e perceber a estrutura histórica no momento de transição do pós-Guerra Fria, tomando como imprescindível a aproximação entre arte e política, seus entrelaçamentos que fomentam desvelar fenômenos obscurecidos pelos interesses do observador e sua vinculação com os arranjos de poder analisados.

Sob tal âmbito, é na experiência brasileira de construção nacional, no projeto do Brasil que, segundo Veloso (1997), encontra-se um potencial de realização humana ainda necessitando de exploração. Mesmo após todos os revezes que o desenvolvimento histórico lhe imprimiu, o Brasil segue sendo algo em formação, uma utopia ávida por concretizar-se. Se, com todas as comoções e adversidades que abateram-se sobre o Brasil, o país mantém seu ímpeto de realização, é passível de fornecer um exemplo às demais nações de que, por um lado, não podemos olvidarmos do desenvolvimento histórico que nos coloca no momento presente e, por outro lado, não devemos nos constranger pelas imposições desse momento. A criatividade inerente ao ser humano deve procurar realizar-se em todas as esferas da vida, desde a euforia dionisíaca proporcionada pela arte, às tênues limitações que impelem-se aos relacionamentos políticos. Com isso, Caetano aproxima-se de Darcy Ribeiro, ao propor a consideração do Brasil como elemento de alta potencialidade de realização humana, buscando lograr a construção de uma sociedade pluralista, miscigenada, fundada no aprofundamento das relações interpessoais respeitando o potencial criativo das mais distintas individualidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W. *Textos escolhidos.* Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. *Indústria cultural e sociedade.* Seleção de textos: Jorge Mattos Brito de Almeida; Tradução: Juba Elisabeth Levy. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

ALVES, Ana R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. In: *Lua Nova,* São Paulo, nº 80, 2010, pp. 71-96.

AYERBE, Luis Fernando. Os Estados Unidos e as Relações Internacionais contemporâneas. In: *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, julho/dezembro 2005, pp. 331-368.

BARTHES, Roland. *Mitologias.* 10. ed. Tradução: Rita Boungermino e Pedro de Souza. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BENJAMIN, Walter. *Sociologia.* Org.: Flávio R. Kothe. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1991.

CASTRO, Gustavo, & PIRES, Nielsen de Paula. A questão da hegemonia mundial na década de 90. In: *São Paulo em Perspectiva,* vol. 5, n. 3, julho/setembro 1991. pp. 82-92.

CHAIA, Miguel (organização). *Arte e Política.* Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.

COX, Robert W. *Fuerzas Sociales, Estados y ordenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales.* Tradução: Tomás Saraví. Curridabat: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Secretaría General), 1986. pp. 119-196. Reproduzido de: KEOHANE, Robert O. (ed.). Neorealism and its Critics. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.

_____. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In: GILL, Stephen (ed.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press, 1993. pp. 49-66.

EAGLETON, Terry. *Marxismo e crítica literária.* Tradução: Antonio Sousa Ribeiro. Porto: Afrontamento, 1978.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem.* 3. ed. Tradução: Maria Goes. Lisboa: Gradiva, 2007.

GHOTME, Rafat. La configuración del poder en el sistema internacional contemporáneo. In: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,* vol. 6, n. 1, 2011. pp. 47-74.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história.* 3. ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. Cuadernos de la cárcel: Edición crítica del Instituto Gramsci – Tomo IV: Cuadernos 9, 10, 11 y 12. 1. ed. Traducción de Ana María Palos. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Ciudad de México: Ediciones Era, 1986.

GRUPPI, Luciano. O conceito de hegemonia em Gramsci. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

_____. *Globalização, democracia e terrorismo.* Tradução: José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial.* Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JAMESON, Fredric. *Pós-modernismo:* a lógica cultural do capitalismo tardio. Trad. Maria Elisa Cevasco. São Paulo: Ática, 1997.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teorias de Relações Internacionais.* Rio de Janeiro: Campus, 2005.

NIETZSCHE, Friedrich. *O nascimento da tragédia ou helenismo e pessimismo.* 2. ed. Tradução: J. Guinsburg. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Desventuras de um império global. In: *Estudos Avançados,* vol. 16, n. 46, 2002. pp. 37-52.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. In: *Revista Katálysis,* Florianópolis, v. 12, n. 1, janeiro/junho 2009, pp. 41-49.

VELOSO, Caetano. *Verdade tropical.* São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. *Circuladô.* Rio de Janeiro: PolyGram, 1991. 1 CD digital, estéreo.

WISNIK, Guilherme. *Caetano Veloso.* Coleção Folha Explica. São Paulo: Publifolha, 2005.

ANEXO

FORA DA ORDEM (In: VELOSO, Caetano. *Circuladô.* Rio de Janeiro: PolyGram, 1991. 1 CD digital, estéreo).

Vapor Barato, um mero serviçal do narcotráfico,

Foi encontrado na ruína de uma escola em construção

Aqui tudo parece que é ainda construção e já é ruína

Tudo é menino e menina no olho da rua

O asfalto, a ponte, o viaduto ganindo pra lua

Nada continua

E o cano da pistola que as crianças mordem

Reflete todas as cores da paisagem da cidade que é muito

mais bonita e muito mais intensa do que um cartão postal

Alguma coisa está fora da ordem

Fora da nova ordem mundial

Escuras coxas duras tuas duas de acrobata mulata,

Tua batata da perna moderna, a trupe intrépida em que fluis

Te encontro em Sampa de onde mal se vê quem sobe ou desce a rampa

Alguma coisa em nossa transa é quase luz forte demais

Parece pôr tudo à prova, parece fogo, parece, parece paz

Parece paz

Pletora de alegria, um show de Jorge Benjor dentro de nós

É muito, é grande, é total

Alguma coisa está fora da ordem

Fora da nova ordem mundial

Meu canto esconde-se como um bando de ianomâmis

na floresta

Na minha testa caem, vêm colar-se plumas de um velho cocar

Estou de pé em cima do monte de imundo lixo baiano

Cuspo chicletes do ódio no esgoto exposto do Leblon

Mas retribuo a piscadela do garoto de frete do Trianon

Eu sei o que é bom

Eu não espero pelo dia em que todos os homens concordem

Apenas sei de diversas harmonias bonitas possíveis sem juízo final

Alguma coisa está fora da ordem

Fora da nova ordem mundial

Recebido em 25 de agosto de 2015.

Aprovado em 08 de março de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: "SEMIPERIFERIA: UMA REVISITAÇÃO"

BRUSSI, Antônio José Escobar. *Semiperiferia: Uma revisitação.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, 114 p. ISBN 978-85-230-1170-3

PEDRO VIEIRA
Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais-UFSC
Coordenador do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo.
www.gpepsm.ufsc.br

O livro que estamos resenhando pode ser considerado uma obra pioneira no Brasil e como tal será de grande utilidade para quem se interessa pela Economia Política dos Sistemas-Mundo (EPSM)[1]. A contribuição do Prof. Antônio Brussi examina um conceito ao mesmo tempo fundamental e difícil da EPSM. Um conceito que usamos frequentemente – inclusive porque o Brasil parece se enquadrar muito bem como parte da semiperiferia – mas sem a preocupação de problematizar o conceito, que como Brussi procura demonstrar, tem lá seus problemas.

Immanuel Wallerstein, que prefacia o livro de Antonio Brussi, lançou a noção de semiperiferia já no primeiro volume de O Moderno Sistema-Mundo. E o fez por constatar que a economia-mundo capitalista apresentava uma zona intermediária entre os dois polos (centro e periferia), já identificados por Raúl Prebisch em 1949. Correndo o risco de não fazer justiça ao gênio de Wallerstein, nos arriscaríamos a dizer que ao apontar essa região ou posição intermediária, ele estava transplantando para a o sistema social mundial algo perceptível ou

[1] A perspectiva de análise criada por Immanuel Wallerstein com o lançamento do volume I The Modern World-System em 1974, também é conhecida como Análise ou Perspectiva dos Sistemas-Mundo. A expressão EPSM procura tornar a Perspectiva mais próxima da nomenclatura das disciplinas acadêmicas.

constatado em qualquer esforço de classificação ou de ordenação de uma amostra: um grupo bem afinado com o critério de classificação, outro claramente divergente dele e um terceiro que o atende parcialmente. Na "Recapitulação teórica" do volume I de O Moderno Sistema-Mundo, publicado em 1974, Wallerstein (pg. 339) apontou a existência "áreas semiperiféricas que estão entre o centro e a periferia em uma série de dimensões, tais como a complexidade de atividades econômicas, a força do aparelho de Estado, a integridade cultural, etc.". Essas áreas desviariam as pressões políticas que na sua ausência a periferia dirigiria contra o centro. As referências bastante genéricas à semiperiferia parecem não ter convencido Giovanni Arrighi, que tomou a decisão de verificar empiricamente a existência de tal zona intermediária e ao fazê-lo verificou "a persistência de um grupo intermediário de **Estados**" localizados entre o pequeno número de Estados ricos e o grande número de Estados pobres. Para fazer essa classificação, Arrighi e Drangel ([1986] 1997:190) usaram o PNB per capita e provavelmente por isso decidiram se referir à semiperiferia exclusivamente como "uma posição em relação à divisão mundial do trabalho e **nunca** (...) a uma posição no sistema inter-estados." (Arrighi, Drangel, 1997:144, grifo nosso). Antonio Brussi toma este posicionamento de Arrighi para organizar sua exposição. No primeiro capítulo, intitulado "Inovação nos estudos do desenvolvimento: a perspectiva do sistema-mundo" (no singular, embora a perspectiva estude sistemas-mundo, como o faz Christopher Chase-Dunn), são apresentadas as inovações conceituais da EPSM: o capitalismo como sistema mundial e a noção de semiperiferia. A revisitação de Antônio Brussi a essa segunda inovação é realizada em três etapas. Na primeira, intitulada "A Semiperiferia como categoria política", é reprisada a contribuição de Immanuel Wallerstein, mas com alguma inovação na nomenclatura, com a introdução da expressão "economia-mundo do capitalismo". Merece destaque o debate sobre as condições que impedem os Estados semiperiféricos de agirem como grupo frente ao centro, após o que autor discute o tema da rivalidade entre os Estados e aporta uma valiosa contribuição ao argumentar que a uma cadeia mercantil (que ele denomina cadeia de mercadorias) ligando o centro à periferia corresponde um **encadeamento de interesses**, com o que as relações entre os Estados centrais e periféricos deixam de ser "primariamente marcad[a]s pela rivalidade" (Brussi, 2016:53).

A 2ª.etapa da revisitação é a contribuição de Giovanni Arrighi, apresentada no 3º.

Capítulo, intitulado "A semiperiferia como um conceito econômico". Como no exame das ideias de Wallertstein, também aqui o debate centra-se no momento mais propício (fase A ou B do Kondratieff) para a mobilidade ascendente da periferia e da semiperiferia. Antonio Brussi não reluta em afirmar que essa questão "tem sido apresentada de maneira muito irregular nos estudos do sistema-mundo" (Brussi, 2016:64) e recupera o conceito de *descontinuidade*[2], cuja ocorrência permitiria a novos grupos/classes de um Estado semiperiférico ou periférico quebrar resistências e aproveitar condições sistêmicas para promover a ascensão desse Estado na economia-mundo. Como faz em todo o livro, o autor explora as ambiguidades de Arrighi também neste tema e o critica por desconsiderar a dimensão política da semiperiferia, pois assim procedendo estaria também ignorando o sistema interestatal, que é "o mais eficaz sustentáculo de todas as cadeias de mercadorias" (idem, pg. 65). Esse desvio é evitado, afirma Brussi, quando se considera que "uma cadeia de mercadorias se reproduz [eu diria, se expressa] no nível político como encadeamento de interesses". (idem, pg. 66). De todo modo, parece-me que o debate sobre a descontinuidade, as pressões da economia-mundo, as instituições e a capacidade de resposta dos Estados semiperiféricos é relevante para um país como o Brasil. (ver especialmente, pg. 70 e seguintes).

Na terceira e última etapa da revisitação à semiperiferia, Antônio Brussi empreende um exercício para questionar o suposto da divisão centro-semiperiferia-periferia segundo o qual o centro abriga majoritariamente atividades inovadoras. Usa a lista as 500 maiores empresas da Revista Forbes para os anos de 1985 e 2010 e as classifica segundo a nacionalidade e o dinamismo inovador. Ainda que o critério de classificação não tenha sido informado, as 500 empresas foram divididas em inovadoras e pouco inovadoras. Em 1985 e 2010, o montante dos lucros daquelas que o autor classificou como atuando nas atividades menos inovadoras repartiu-se entre centro e semiperiferia da seguinte maneira: o percentual dos lucros apropriado pelas empresas localizadas no centro caiu de 79,5 para 53,0, enquanto a proporção apropriada pelas empresas da semiperiferia subiu de 20,50 para 47,0. Esse último resultado deve-se à inclusão da China. Portanto, os lucros das empresas menos inovadoras continua sendo importante no

[2] Entendida como "desorganização de uma arquitetura politico-institucional e econômica por longo tempo prevalescente em um Estado ou região" (Brussi, 2016:64)

centro e é crescente na semiperiferia. A relevância das atividades pouco inovadoras para o centro fica comprovada pelo comportamento dos lucros. O autor verifica que nos dois anos o peso das menos inovadoras nos lucros das 500 empresas diminui no centro (de 32,0 para 28,8) e também na semiperiferia (de 32,5 para 29,0). Ou seja, as duas regiões apresentam números praticamente idênticos nos dois anos. Esses e outros cálculos levaram o autor a concluir que não se deve tomar como um dado absoluto que o centro não abriga atividades pouco inovadoras e que na semiperiferia as atividades inovadoras não são relevantes.

Esperamos ter mostrado que, em sua revisitação, além de contrapor com um olhar crítico as ideias de Wallerstein e Arrighi sobre a semiperiferia, Antônio Brussi também lançou luz sobre aspectos poucos notados do conceito revisitado. Por isso e também pelo pioneirismo, esse livro torna-se uma leitura obrigatória para quem quiser usar o conceito de semiperiferia.

Recebido em 31 de maio de 2016.

Aprovado em 07 de junho de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: "CRISE ECONÔMICA, MANUTENÇÃO POLÍTICA."

HELLEINER, Eric. *The Status Quo Crisis – Global Financial Governance After the 2008 Financial Meltdown.* Oxford University Press. 2014. (256 p.). ISBN-13: 9780199973637

LUCAS DE ALMEIDA CARAMES
Mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ
E-mail: lucasacarames@gmail.com

Originada no setor *subprime* do mercado imobiliário norte-americano, a crise de 2007/2008 motivou indagações quanto ao futuro do sistema monetário e financeiro internacional. Não foram poucos a apontar o fortalecimento da regulação financeira, o alargamento da governança financeira global e até possíveis ameaças ao dólar como moeda internacional. Contudo, o fenômeno que podemos observar atualmente é o da manutenção das estruturas e funcionamento do sistema.

Nesse sentido, "Por que as expectativas de transformação da governança financeira global não se confirmaram?" (Helleiner, 2014: 9). Essa é a pergunta que Eric Helleiner busca responder no livro *The Status Quo Crisis*, lançado em 2014 pela *Oxford University Press*.

Ocupante da cadeira *Faculty of Arts* em Economia Política Internacional da Universidade de Waterloo e professor no Departamento de Ciência Política da mesma, também lecionando na *Balsillie School of International Affairs*, Helleiner se debruça sobre o complexo objeto da governança financeira global para muito além das tradicionais pesquisas da área.

Segundo o autor, são quatro os eixos nos quais se identificavam possibilidades de

transformação, reforçadas no pós-crise por acontecimentos específicos: a governança financeira global, a ser renovada pelo recém criado Fórum dos líderes do G20; a posição do dólar como moeda internacional, ameaçada por novas alternativas e pela suposta deterioração de seus fundamentos; o nível de regulação financeira, do qual se esperava ampliação nos moldes macro prudenciais[1]; e a arquitetura financeira internacional, que poderia ser complementada pela *Financial Stability Board*, suposto quarto pilar da governança econômica global junto ao FMI, OMC e GBM.

O livro se estrutura ao redor desses quatro eixos, que representam um capítulo cada, acrescidos de uma seção introdutória e outra que comporta a reflexão sobre possíveis cenários futuros. Em cada seção, o autor analisa as expectativas surgidas no pré e imediato pós-crise e os fenômenos que explicam suas frustrações.

A primeira seção, "*Did the G20 Save the Day?"*, é dedicada a discutir se, no pós-crise, o G20 desempenhou um papel tão relevante na governança financeira global quanto aventado por seus entusiastas, políticos e acadêmicos. O autor analisa os instrumentos mais utilizados e eficazes para conter os efeitos recessivos sobre a atividade econômica global, refletindo criticamente sobre a liderança do G20 como coordenador desse processo.

Negociados bilateralmente pelo *Federal Reserve* (FED) e pelo Departamento do Tesouro dos EUA, os acordos de *swap* com Bancos Centrais são reconhecidos como os mais importantes instrumentos de fornecimento de liquidez à economia global. Por sua celeridade, e pela ausência de condições de austeridade atreladas, se provaram mais eficazes que os recursos do FMI e *swaps* regionais. O FED ainda permitiu aos bancos estrangeiros acesso a sua janela de desconto. Via suas subsidiárias e filiais norte-americanas, bancos europeus tiveram acesso a dólares essenciais para a manutenção de suas operações. Ao estender a liquidez a seus mercados sede contribuíram para limitar a escassez de dólares de empresas e outros agentes econômicos locais. Helleiner ainda destaca as *Term Auction Facility* e *Comercial Paper*

[1] O foco da regulação macro prudencial são os fatores que afetam o sistema como um todo, diferentemente da regulação micro prudencial, preocupada com os fatores que afetam as instituições individualmente. No pós-crise a regulação macro prudencial ganhou espaço no debate por conta da aparente incapacidade da regulação em voga (micro prudencial) em conter a crise.

Funding Facility e o *Troubled Asset Relief Program* como meios dos EUA oferecer liquidez a instituições estrangeiras.

Outra importante fonte de manutenção de uma mínima atividade econômica internacional, as políticas contra-cíclicas assumidas pelos países emergentes, que juntas se mostraram essenciais em suavizar a queda na demanda global, também não estiveram atreladas ao espaço de governança do G20. Foram motivadas por percepções unilaterais da importância de se minimizar os efeitos negativos sobre a atividade econômica nacional através do estímulo à atividade interna.

Helleiner defende, portanto, que tanto a fundamental atuação do FED como emprestador de última instância ao sistema, quanto as políticas contra-cíclicas mencionadas, foram assumidas independentes da coordenação do fórum criado para "responder" à crise.

Não entendemos, contudo, que o papel do G20 possuiu tão pouca relevância. Tal iniciativa em nível internacional, com a reunião de países emergentes para discussão sobre os rumos da economia internacional, demonstra a força da alternativa diplomática e multilateral frente ao unilateralismo. Mais importante, permite um canal de comunicação e informação reduzindo a incerteza e contribuindo para chacoalhar o cenário político da governança financeira internacional.

Na sequência, em "*Was the Dollar's Global Role Undermined?",* o autor analisa a predominância contínua do dólar na economia internacional a despeito das previsões de que sua função central sofreria sério desgaste com a crise financeira. No momento anterior ao colapso financeiro, a crise do dólar era esperada em caso de um evento de grandes proporções que pudesse finalmente disparar o gatilho da desconfiança. O déficit orçamentário já longo (apenas no governo Clinton houve superávit), o déficit em conta corrente e a posição de grande endividamento externo sem a perspectiva de equilíbrio dessas funções fomentavam tais preocupações.

Com efeito, tratando daqueles trabalhos que apontavam, antes da crise, que a posição do dólar já estava perdendo a confiança dos mercados, o autor busca interpretar o fenômeno da valorização do dólar em plena crise. Ademais, também são analisadas as tentativas e demandas por uma maior relevância dos Direitos Especiais de Saque e pela internacionalização de outras moedas em detrimento do dólar, por parte de autoridades de diferentes nações, e os obstáculos de mercado encontrados nessas iniciativas.

Nessa análise, Helleiner destaca que, ao longo da crise, os atores envolvidos no sistema monetário internacional não cooperaram pela manutenção do dólar. Foram as decisões unilaterais de cada ator, dentro das oportunidades e limitações oferecidas pela estrutura do sistema, que garantiram suporte oficial ao dólar, embora o governo norte-americano tenha se aproximado minimamente de seus principais credores. Ou seja, decisões não coordenadas forneceram estabilidade ao funcionamento do sistema por conta do poder estrutural dos Estados Unidos, tendo o dólar como moeda internacional e *Wall Street* como o maior e mais profundo centro financeiro internacional. Enquanto alguns países enfrentaram fuga de capitais e seus costumeiros choques na balança de pagamentos, no câmbio e nos investimentos, nos Estados Unidos observou-se o contrário com entrada de capitais e fortalecimento da moeda. Facilitaram-se, assim, as políticas de resgate aos bancos, o fornecimento de liquidez ao sistema via *swaps* entre Bancos Centrais e estímulos keynesianos à atividade econômica.

Quanto à oportunidade de redefinição do padrão de regulação financeira, uma vez mais se percebe a frustração das hipóteses e expectativas ensejadas pela crise. No capítulo "*Was the Market-Friendly Nature of International Financial Standards Overturned?"*, segundo o autor, os desafios à liderança liberalizante assumida por norte-americanos e britânicos foram menores e menos consistentes do que o esperado.

Helleiner destaca a capacidade norte-americana de iniciar rapidamente os debates regulatórios no nível doméstico, permitindo posição pioneira nas negociações internacionais. Desde a administração Bush, buscou-se coordenar o conteúdo das negociações internacionais com o conteúdo doméstico. Tentava-se evitar desvantagens competitivas às instituições norte-americanas na competição global, evidenciando a percepção estratégica das instituições

financeiras e do mercado financeiro aos EUA.

Por sua vez, países do Sul, como a China, marcaram constantemente posição favorável ao cerceamento da liberdade dos mercados, porém, pelo menor poder de mercado, acabaram assumindo papel secundário nas negociações, a não ser no tema de controle aos fluxos de capital. França e Alemanha, apesar de se mostrarem favoráveis à regulação de temas como fundos de *hedge*, regras de contabilidade e *Credit Default Swaps*, não foram capazes de sustentar posições regulatórias em todos os aspectos abordados e muito menos constranger, através do poder de mercado europeu, a posição norte-americana. Pesou a falta de coesão ao longo da UE para flexionar a potencialidade da região, muito por conta da oposição britânica.

Ainda no mesmo capítulo, o autor aponta que a esperada diminuição da capacidade de influência das instituições financeiras sobre as negociações regulatórias, tanto nos EUA quanto a nível internacional, não se concretizou. O resgate a essas instituições trouxe-as de volta a uma grande capacidade de influência sobre a política, limitando significativamente o alcance das reformas financeiras. Outra hipótese que preconizava o fortalecimento da regulação se apoiava sobre a perda de força das ideias neoliberais, dando lugar a uma interpretação macro prudencial como norte para a regulação financeira. Entretanto, o intenso *lobby* nas negociações barrou o potencial de articulação dessas ideias, legando inovações de supervisão, ao invés de constranger o funcionamento dos mercados.

Criada pelo G20 como órgão responsável por reunir os principais esforços de regulação financeira, a *Financial Stability Board* (FSB) representou a expectativa de estabelecimento de um quarto pilar na arquitetura econômica global, responsável por avançar na implementação dos padrões de regulação financeira a nível internacional.

Contudo, em "*Was a Fourth Pillar of Global Economic Architeture Created?"* o autor aponta que a criação da FSB foi pouco significante para desenvolver, como desejaram seus criadores, a governança financeira global. As jurisdições nacionais se demonstram pouco inclinadas a ceder autonomia regulatória e o órgão não foi munido de poder formal. Não há, por exemplo necessidade de ratificação de qualquer tipo de legislação pelos países membros.

Também não existem incentivos na forma de punições ou retaliações que incentivem os membros a proceder com a implementação dos acordos padrões. Mesmo o órgão máximo na tomada de decisão, a plenária, envolve todos os membros e baseia seu funcionamento em uma regra de consenso. O que permite aos membros uma margem de ação política para obstaculizar o avanço de reformas indesejadas.

Em sua reflexão final (*What's Next?*) Helleiner aponta três possíveis cenários para a governança financeira global: fortalecimento do multilateralismo nos moldes liberais; fragmentação da cooperação e conflitos; e uma mistura de cooperação e descentralização da governança. No primeiro, assume que a mudança institucional é historicamente lenta, e que a crise pode representar o início de um longo processo de fortalecimento da via multilateral, a despeito dos apontamentos negativos até o momento. A segunda possibilidade pressupõe insatisfação com a atual estrutura financeira e suas reformas, fortalecendo a fragmentação, observada em convergências regionais, bilaterais e unilaterais nas disputas por poder monetário e menor constrangimento financeiro. Finalmente pode ocorrer o fortalecimento contínuo (e lento) da institucionalidade multilateral, paralelo a ações autônomas, porém cooperativas, ensejando uma estrutura híbrida de regulação financeira e um sistema monetário com menor centralização dos custos e poder.

Conforme buscamos apontar, Helleiner oferece uma abrangente análise dos fenômenos relacionados à crise. Seguindo a linha de trabalhos anteriores, como *States and the Reemergence of Global Finance* (1994), e *The Future of the Dollar* (2014), co-editado com Jonathan Kirshner, o autor foca variáveis políticas estruturais do cenário pós-crise, sem perder de vista a importância e as limitações das variáveis econômicas. Sua análise oferece um bom exemplo de superação do *mutual neglect*[2], denunciado por Susan Strange em 1970. Compõe

[2] Em artigo seminal publicado em 1970 Strange apontou a negligência mútua (*mutual neglect*) entre as pesquisas em Relações Internacionais e Economia Internacional. As intensas transformações daquele período, segundo a autora, necessitavam que interpretações nessas áreas dialogassem entre si a nível conceitual em favor de enriquecer os campos e oferecer interpretações mais sofisticadas. Sem diálogo, as áreas corriam o risco de perder de vista a relação entre a interpretação acadêmica e a realidade internacional da época.

uma cuidadosa análise dos objetos sem uma questão teórica anacrônica, ou importações conceituais "duras". Sua pesquisa abrange trabalhos de várias vertentes interpretativas, integrando os contextos domésticos, interestatal e transnacional, bem como oferecendo insights documentais a respeito do G20, da FSB e de processos legislativos domésticos.

Em termos gerais, a constatação do autor é a de que as transformações que deveriam ser substanciais foram barradas pelo poder estrutural norte-americano sobre a economia internacional e por conta de políticas ativas do mesmo país. Contaram também a falta de força da Europa e o conservadorismo de mercados emergentes como China e outros países.

Antes restritos aos economistas, os temas da regulação financeira, da transição de padrões monetários internacionais, da arquitetura financeira internacional e da governança global são analisados a partir de uma visão do poder das finanças globais. Nesse sentido, *The Status Quo Crisis* é uma importante contribuição aos estudantes de Economia Política Internacional na busca por compreender o impacto da crise de 2007/2008 sobre a estrutura do sistema monetário financeiro internacional, a partir das lentes da política que perpassa a governança financeira global.

Recebido em 30 de setembro de 2015.

Aprovado em 04 de novembro de 2015.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: "ENTRE A RAZÃO E A UTOPIA, ENTRE A IRA E A ESPERANÇA: CLACSO E A (RE) DESCOBERTA DO PENSAMENTO LATINO-AMERICANO"

MARCOS ANTONIO DA SILVA
Doutor em Integração da América Latina (PROLAM/USP)
Professor do curso de Ciências Sociais e do PPG em Sociologia da UFGD
Membro do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD)

LUCIMARA INÁCIO DO PRADO DA SILVA
Graduada em Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).
Mestranda em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) - Ponta Porã

Apesar dos avanços recentes boa parte da sociedade brasileira desconhece ou ignora a América Latina. Apesar da (suposta) especificidade brasileira, tal desconhecimento se relaciona ao distanciamento histórico de nosso país em relação à região, alicerçado em diversas causas (políticas, econômicas, culturais, geopolíticas, ...), determinado pelo que Francisco de Oliveira chamou de "Fronteiras Invisíveis" que sempre foram mais sutis, profundas e eficazes que as fronteiras oficiais[1].

Da mesma forma ao longo dos últimos dois séculos surgiram importantes pensadores que buscaram a produção e o desenvolvimento próprio (latino-americano) e adquiriram relevância mundial (Mariátegui, Dussel, Quijano, entre outros). Apesar disto, tal pensamento

[1] Como aponta Oliveira: "A sugestão do título deste ensaio é de que fronteiras invisíveis entre o Brasil e América Latina sempre foram mais eficazes para a falta de intercâmbio que as fronteiras oficiais. Terão perdido eficácia tais fronteiras invisíveis? Parece que foram substituídas pela globalização como a nova fronteira, invisível, mas bem presente. (...) Enfim, num mundo de crescente complexidade, o projeto latino-americano ainda não conseguiu se construir como outro pólo de poder, economia e cultura. Continuamos a erguer entre nós *fronteiras invisíveis*" (Oliveira, Francisco de. Fronteiras Invisíveis. In: Oito Visões sobre a América Latina. Adauto Novaes- org. São Paulo: Editora Senac, 2006, pgs. 23-48).

continua, apesar de raríssimas exceções, desconhecido ou ignorado pelo pensamento social e a academia brasileira.

Tal situação é agravada no campo das Relações Internacionais devido ao caráter eminentemente anglo-saxão da disciplina, reforçada pela centralidade política, econômica e intelectual dos países centrais e pela incorporação acrítica de conceitos e escolas.

Neste sentido, torna-se fundamental a leitura propostas pelas coleções lançadas pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) sobre os autores fundamentais do pensamento latino-americano: "Antologias do Pensamento Crítico Contemporâneo" e "Antologias do Pensamento Social Latino-Americano e Caribenho"[2].

CLACSO é uma instituição não-governamental, associada a UNESCO, criada em 1967 e que reúne cerca de 394 centros de pesquisa, programas de pós-graduação ou instituições em ciências humanas e sociais de 26 países, principalmente da América Latina (também são filiadas algumas instituições de EUA e Europa) [3]. Desde o surgimento, CLACSO se tornou um espaço de reflexão autônoma das questões latino-americanas, de desenvolvimento do pensamento social e crítico destas e do compromisso com a superação da pobreza e desigualdade através da construção de um caminho alternativo próprio. Neste sentido, as coleções realçam a importância de CLACSO para a construção e difusão do pensamento latino-americano[4].

A coleção sobre o pensamento crítico contemporâneo é composta pelos seguintes títulos:

[2] Como desdobramento também estão sendo publicadas antologias de estudiosos estrangeiros sobre América Latina numa série denominada "Mirada Lejanas" que, até este momento, conta com as obras: "Pensamiento Social Noruego organizada por Benedicte Bull (CLACSO, Buenos Aires, 2015) sobre América Latina" e "Miradas Lejanas: investigaciones Suecas sobre América Latina" por Maria Therese Gustafsson. Fredrik Uggla (CLACSO, Buenos Aires, 2015). Em breve aparecerão antologias abrangendo estudiosos de Alemanha, China, Espanha, Estados Unidos, França, Polônia e Rússia.

[3] Para maiores informações sobre CLACSO, suas atividades e oportunidades ver o seguinte sítio: www.clacso.org.ar

[4] O Brasil possui cerca de 51 instituições, programas ou centros de pesquisa filiados. A UFGD é representada pela Faculdade de Ciências Humanas (FCH).

- *"Antologia do pensamento crítico argentino contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Sergio Caggiano e Alejandro Grimson possui textos de José Aricó, Juan Carlos Portantiero, José Nun, Ernesto Laclau, Tulio Halperín Donghi, José Luis Romero, Alcira Argumedo, Juan Carlos Torre, Mirta Zaida Lobato, Guillermo O´Donnell, Elizabeth Jelin, Dora Barrancos, Aldo Ferrer, Jorge Schvarzer, Héctor Schmucler, Beatriz Sarlo, Néstor García Canclini, Rodolfo Kusch, Arturo Jauretche e Horacio González.

- *"Antologia del pensamiento crítico boliviano contemporàneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Silvia Rivera Cusicanqui e Virginia Aillón Soria possui textos de Gunnar Mendoza Loza, Sergio Almaraz Paz, Oscar Zapata Zegada, Arturo Borda, Jaime Sáenz, Alberto Villalpando, Gilka Wara Céspedes, María Galindo, Julieta Paredes, David Aruquipa Pérez, Mónica Navia Antezana, Esteban Ticona Alejo, Waskar Ari Chachaki, Beatriz Chambilla Mamani, Cecilia Salazar de la Torre, Guillermo Delgado Parrado, Zulema Lehm Ardaya, Leonardo de la Torre Ávila e Alfonso Hinojosa Gordonava.

- *"Antologia del pensamiento crítico chileno contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Leopoldo Benavides Navarro, Milton Godoy Orellana e Francisco Vergara Edwards com textos de Eduardo Frei Montalva, Clotario Blest, Raúl Ampuero, Aníbal Pinto, Jacques Chonchol, Salvador Allende Gossens, Julieta Kirkwood, Manuel Antonio Garretón, Pedro Morandé, Enzo Faletto, Hugo Zemelman, Gabriel Salazar, Sonia Montecino, José Bengoa. Tomás Moulian, Elisabeth Lira e José Marimán.

- *"Antologia del pensamiento crítico colombiano contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Victor Manuel Moncayo C. possui textos de Gabriel García Márquez, Camilo Torres, Antonio García, Diego Montaña Cuéllar, Orlando Fals Borda, Darío Mesa, Mario Arrubla Yepes, Augusto Ángel Maya, Arturo Escobar, María Teresa Uribe de Hincapié, Virginia Gutiérrez de Pineda, Florence Thomas, Nina S. de Friedemann, Gerardo Molina, Estanislao Zuleta, Guillermo Hoyos Vásquez, Renán Vega Cantor, Laura Restrepo, Alfredo Molano Bravo e Arturo Alape.

- *"Antologia del pensamiento crítico cubano contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Jorge Hernández Martínez, com textos de Germán Sánchez Otero, Ernesto Guevara, Aurelio Alonso Tejada, Jesúa Arboleya, Isabel Monal, Fernando Martínez Heredia, Ambrosio Fornet, Carolina de la Torre, María del Carmen Barcia, Mayra Paula Espina Prieto, María Isabel Domínguez García, Norma Vasallo Barrueta, Pedro Pablo Rodríguez, Juan Tiana Cordoví, Raúl Roa, Carlos Rafael Rodríguez, Julio Le Riverend, Carlos Alzugaray, Sergio Guerra Vilaboy, Roberto Fernández Retamar e Gilberto Valdés Gutiérrez.

- *"Antologia del pensamiento crítico mexicano contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Elvira Concheiro Bórquez, Alejandro Fernando González Jiménez, Aldo A. Guevara Santiago, Jaime Ortega Reyna e Víctor Hugo Pacheco Chávez, com textos de Enrique Semo, Adolfo Gilly, Pablo González Casanova, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Pereyra, Carlos Monsiváis, Raquel Tibol, Rosario Castellanos, Enrique González Rojo, Ramón Ramírez, José Revueltas, Carlos Montemayor, Elena Poniatowska, Marcela Lagarde y de los Ríos, José Porfirio Miranda, Adolfo Sánchez Vázquez, Bolivar Echeverría, Dora Kanoussi, Enrique Dussel, Esther Comandanta e Mujeres Zapatistas de los Altos de Chiapas.

- *"Antologia del pensamiento crítico paraguayo contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Lorena Soler, Charles Quevedo Cabrera, Rodolfo Elias Acosta e Dalila Sosa Marín com textos de Oscar Creydt, René Dávalos, Nelson Fernández, José L. Caravias (sj), Domingo M. Rivarola, Luis Galeano, Grazziela Corvalán, María Victoria Heikel, José Nicolás Morínigo, Luis Alberto Boh, Benjamín Arditi, José Carlos Rodríguez, Dionisio Borda, Line Bareiro, Roberto Luis Céspedes, Ramón Fogel, Mauricio Shvartzman, Ticio Escobar, Bartomeu Melià, Tomás Palau, Milda Rivarola e Guido Rodríguez Alcalá.

- *"Antologia del pensamiento crítico venezuelano contemporáneo" (Buenos Aires, 2015),* organizada por Alba Carosio, Anais López e Leonardo Bracamonte, possui textos de Javier Biardeau, Vladimir Acosta, Iraida Vargas, Edgardo Lander, Steve Ellner, Carmen Bohórquez, Fernando Coronil, Jacqueline Clarac, Esteban Emilio Mosonyi, Alejandro Moreno,

Rigoberto Lanz, Maritza Montero, Domingo Alberto Rangel, José Agustín Silva Michelena, José Manuel Briceño Guerrero, Giovanna Mérola, Federico Brito Figueroa, Ludovico Silva, Jeannette Abouhamad e Rodolfo Quintero[5].

Tal coleção é interessante por diversas razões. Primeiro, nos fornece um quadro contemporâneo sobre o pensamento crítico produzido em cada um dos países, propiciando ao leitor uma visão abrangente e atual sobre tal produção. Além disto, ressalta a profundidade e a diversidade (de perspectivas críticas, de campos de estudo e de temáticas abordadas) demonstrando quão profícuo é tal pensamento. Finalmente, para o leitor brasileiro, permite o contato com um grande número de pensadores e textos parcialmente ignorados ou desconhecidos.

Já a coleção "Antologias do Pensamento Social Latino-Americano e Caribenho", iniciada há alguns anos e potencializada pela parceria com a editora Siglo XXI, é composta, até o momento[6], pelos seguintes títulos:

- "Gino Germani: la sociedad en cuestión" (CLACSO/UBA, 2010) organizada por Carolina Mera e Julián Rebón reúne uma série de textos emblemáticos deste importante pensador argentino, acompanhada de comentários de Ana Alejandra Germani, Inés Izaguirre, Raúl Jorrat, Alfredo E. Lattes, Juan Carlos Marín, Miguel Murmis e Ruth Sautu sobre sua obra. Apresenta a contribuição deste na consolidação das ciências sociais, especialmente a sociologia, e a tentativa de explicar as mudanças que a sociedade argentina e, de certa forma, toda a América Latina passaram ao longo do século passado.

[5] Estão sendo organizadas e devem sair em breve às antologias sobre o pensamento crítico contemporâneo em Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicarágua, Panamá, Perú, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Antilhas Francesas e Holandesas.

[6] Segundo CLACSO a coleção completa terá cerca de 50 títulos e uma série de "Pensamentos Silenciados" dedicados aos pensadores invisibilizados (negros, indígenas, mulheres, jovens,..) do continente. Neste momento, há uma convocatória para envio de obras e autores que completarão a coleção e pode ser visualiza no endereço: http://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/concursos_convocatorias_detalle_principales.php?id_convocatorias=70 .

- "Anibal Quijano: cuestiones y horizontes" (CLACSO, 2014) com a seleção de Danilo Assis Clímaco, discute a obra deste fundamental pensador peruano. Tal coletânea procura demonstrar a essência e as transformações do pensamento do autor, assinalando sua importância para o desenvolvimento de um pensamento decolonizador, necessário para pensar a América Latina sem idealizações ou inferiorizações.

- "Miguel Soler Roca: educación, resistência y esperanza" (CLACSO, 2014) reúne textos deste pensador uruguaio/catalão sobre as políticas públicas na região, principalmente no campo educacional, e sua análise voltada a compreender a educação enquanto processo humano, social e político, sua relação com o desenvolvimento e os desafios frente ao contexto comtemporâneo.

- "Ruy Mauro Marini: América Latina, dependencia y globalización" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) reúne textos deste pensador brasileiro, cuja relevância vem se ampliando, resgatando sua participação fundamental no debate sobre a dependência, numa perspectiva crítica, e sua análise sobre o papel subordinado da região no capitalismo contemporâneo.

- "Carmen Miró: América Latina, población y desarrollo" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) reúne textos desta pensadora panamenha (demógrafa e lutadora popular) e sua análise sobre as questões populacionais e demográficas, discutindo como tais políticas incidiram sobre as populações e como poderiam contribuir para a qualidade de vida, além de seu caráter geopolítico; além disto, apresenta textos sobre as implicações sociais e econômicas da transição demográfica na região e as questões e impactos do Canal do Panamá.

- "Edelberto Torres-Rivas: Centroamérica, entre revoluciones y democracia" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) apresenta textos deste pensador guatemalteco e suas análises das transformações políticas e sociais que marcaram a América Central na segunda metade do século XX. Realizando um diálogo com o pensamento crítico contemporâneo, o trabalho compila textos que discutem a situação da região desde os anos 60 e a relaciona ao

debate sobre a revolução, ao desenvolvimento democrático, a persistência da desigualdade social e aos desafios (epistemológicos, éticos e sociais) enfrentados pelas ciências sociais.

- "Pablo González Casanova: de la sociologia del poder a la sociologia de la explotación" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) reúne trabalhos deste importante pensador mexicano, com trabalho em áreas que vão da filosofia a sociologia, destacando os desafios enfrentados pela América Latina nos últimos dois séculos, discutindo a democracia, o colonialismo interno e a exploração presentes na região, bem como apresenta suas perspectivas sobre os desafios das ciências sociais e a construção de caminhos alternativos.

- "Agustín Cuevas: entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) apresenta a obra deste pensador equatoriano, cuja obra vai da crítica literária a crítica social, e suas análises sobre a dependência, a construção das "democracias restritas" que emergiram na região, os movimentos indígenas e os desafios contemporâneos do pensamento crítico.

- "Enzo Faletto: dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) que resgata a obra de um dos pais fundadores da "teoria da dependência", demonstrando sua atualidade ao apontar que o desenvolvimento tem um caráter multidimensional y que as outras dimensões (sociais, políticas, culturais,...) são tão importante como a questão econômica para mensurá-lo; além disto, apresenta outras faces da obra do autor, relacionadas as análises políticas (estado), sociais (juventude e estratificação social), cultural (ideologias e modernização tecnológica) e internacional (novo contexto, velhos desafios e novos compromissos na América Latina) .

- "René Zavalleta: la autodeterminación de las masas" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) reúne trabalhos deste pensador boliviano discutindo, entre outros, seu conceito de "sociedade abigarrada" como fundamental para compreender as sociedades andinas, a noção de determinação dependente para compreensão da dinâmica econômica regional e as análises (e sua interação) entre a dinâmica boliviana e latino-americana, apontando para a

emergência do pensamento e a ação política dos povos indígenas como fator determinante para a superação de nossas mazelas.

- "Florestan Fernandes: dominación y desigualdade- el dilema social latino-americano" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) reúne os trabalhos deste autor brasileiro e sua análise crítica sobre o desenvolvimento do capitalismo na região, apresentando as diversas dimensões de sua obra relativas a questão indígena (marco inicial de sua trajetória acadêmica), o modelo político burguês e seus limites, os padrões de dominação externa, a emergência revolucionária e a perspectiva de uma educação critica como forma de emancipação, entre outros.

- "Orlando Fals Borda: uma sociologia sentipensante para a América Latina" (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) apresenta a obra deste pensador colombiano, apontado como "hombre-hicotea" (que sobrevive aos reveses da vida) e "hombre sentipensante" (que combina a razão e o amor, o corpo e o coração para recriar a harmonia da vida), e sua produção relativa a questão agrária e campesinato, a violência estrutural na sociedade colombiana, ao compromisso social do cientista, a subversão e alternativas, num diálogo com Camilo Torres, como ação coletiva.

- "Àlvaro Garcia Liñera: La Potência Plebeya- acción colectivas e identidades indígenas, obreras y populares en Bolívia" [7] (CLACSO/SIGLO XXI, Buenos Aires, 2015) apresenta os trabalhos deste intelectual boliviano, também vice-presidente e um dos conselheiros mais próximos de Evo Morales, resgatando uma análise estrutural e conjuntural do cenário político boliviano, das lutas populares (suas transformações e seu novo padrão e bandeiras no século XXI) e a dinâmica de ascensão política dos indígenas e os desafios para a transformação do país.

Finalmente, convém destacar que tal coleção é fundamental para todo leitor interessado em América Latina e que, embora incompleta, já nos fornece um quadro amplo e profundo do pensamento social crítico produzido na região. Tal pensamento, pela sua relação

[7] Publicado no Brasil como "A Potência Plebéia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares"; São Paulo, Editora Boitempo.

com a dinâmica e os desafios políticos e sociais persistentes além de demonstrar (e instigar) a construção de um pensamento próprio possibilita, ao procurar a junção entre a razão e a utopia e entre a ira e a esperança, a superação das fronteiras invisíveis e pode contribuir para uma efetiva reflexão e engajamento, tornando-se, portanto, leitura fundamental para todo latino-americano. Boa Leitura!

Recebido em 11 de abril de 2016.

Aprovado em 26 de abril de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CONSENSUAL HEGEMONY: THEORIZING BRAZILIAN FOREIGN POLICY AFTER THE COLD WAR*

SEAN W. BURGES[1]
Professor de Relações Internacionais na School of Politics and International Relations da Australian National University (ANU)
Doutor em Politics and International Studies (University of Warwick)
E-mail: sean.burges@anu.edu.au

TRADUTORES:
FABRÍCIO H. CHAGAS BASTOS
Professor de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política da Universidad de los Andes (Uniandes)
Doutor em Estudos Latino-americanos (USP; Carleton University)
E-mail: fchagasbastos@uniandes.edu.co

MATTHEW T. ROGERS
Graduado em Relações Internacionais pela Australian National University (ANU)
E-mail: rogersmatthewtom@gmail.com

ABSTRACT: Conventional approaches to hegemony emphasize elements of coercion and exclusion, characteristics that do not adequately explain the operation of the growing number of regional projects or the style of emerging-power foreign policy. This article develops the concept of consensual hegemony, explaining how a structure can be articulated, disseminated and maintained without relying on force to recruit the participation of other actors. The central idea is the construction of a structural vision, or hegemony, that specifically includes the nominally subordinate, engaging in a process of dialogue and interaction that causes the subordinate parties to appropriate

*NT: Os direitos de publicação da versão em inglês são detidos pela SAGE Publishers e em português pela Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Toda e qualquer reprodução deve ser comunicada a ambas as partes.

O original foi publicado em *International Relations*, v. 22, n. 01, p. 65-84, 2008. [doi: 10.1177/0047117807087243].

Agradecemos ao Dr. Sean Burges pela cessão dos direitos autorais do artigo. Também, ao Dr. Ken Booth, editor da *International Relations*, pelos esforços em tornar possível esta tradução. Por fim, ao Dr. Tomaz Espósito Neto pelo convite.

and absorb the substance and requisites of the hegemony as their own. The utility of consensual hegemony as an analytical device, especially for the study of regionalism and emerging market power foreign policy, is outlined with reference to Brazil's post-Cold War foreign policy, demonstrating both how a consensual hegemony might be pursued and where the limits to its ideas-based nature lie.

KEYWORDS: Brazil, Fernando Henrique Cardoso, foreign policy, Antonio Gramsci, hegemony

HEGEMONIA CONSENSUAL: POR UMA TEORIZAÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA FRIA

RESUMO: As abordagens convencionais sobre hegemonia enfatizam elementos de coerção e exclusão, características que não explicam adequadamente o mecanismo de crescimento de vários projetos regionais ou as características das políticas externas dos poderes emergentes. Este artigo desenvolve o conceito de hegemonia consensual, explicando como uma estrutura pode ser articulada, disseminada e mantida sem recorrer à força para recrutar a participação de outros atores. A ideia central é a construção de uma visão estrutural, ou hegemonia, que inclui específica e nominalmente subordinação, que engajam em um processo de diálogo e interações, causando a subordinação das partes para absorverem apropriadamente a substância e os requisitos da hegemonia como seus próprios. A utilidade da hegemonia consensual como instrumento analítico, especificamente para o estudo do regionalismo e das políticas externas dos mercados e poderes emergentes, é demonstrada pela política externa brasileira no pós-Guerra Fria, indicando para ambos como a hegemonia consensual pode ser perseguida e onde fundam-se os limites naturais de suas ideias-base.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Fernando Henrique Cardoso, política externa, Antonio Gramsci, hegemonia.

O conceito que será elaborado nestas páginas para então ser aplicado à política externa brasileira no pós-Guerra Fria é a *hegemonia consensual*. Os elementos de liderança explicitados nas primeiras discussões sobre hegemonia, e implícitos na literatura subsequente de Relações Internacionais e Economia Política Internacional, convergem sobre o poder das ideias como um mecanismo para entender como um Estado regionalmente predominante, mas não dominante, como o Brasil poderia tentar influenciar poderia tentar empurrar o sistema regional ou internacional em uma determinada direção.

Onde as abordagens realista, neorrealista e neoliberal institucionalista aproximam-se do

conceito de hegemonia salientando seu aspecto coercivo, a abordagem consensual funda-se na noção gramsciana de que hegemonia ganha sua força a partir do consentimento, e não de uma ameaça de imposição latente. Neste contexto, o Brasil emerge com um interessante e ilustrativo estudo de caso porque ilumina como um Estado com capacidades econômicas e militares limitares pode tentar alavancar sua capacidade de geração de ideias para construir uma visão do sistema regional e silenciosamente obter o consentimento ativo de seus pares regionais para um projeto hegemônico.

A hegemonia consensual é particularmente útil para explicar as dinâmicas por trás da "criação de consenso", algo que os diplomatas brasileiros salientam como uma de suas forças institucionais. Também, é parte crítica da estratégia regionalista perseguida pelo Itamaraty (a abreviatura do Ministério de Relações Exteriores brasileiro) durante os anos de Cardoso e globalmente durante a presidência de Lula. Embutida na "criação de consenso" está a noção de que o Itamaraty levou outros países a aceitarem uma posição ou a participarem de projetos que poderiam ter sido vistos com algum ceticismo, sugerindo poder ou influência. A realidade é na política externa brasileira o uso direto de elementos de poder foi por raras vezes diretamente aplicado ou explicitamente visível; influência, por seu turno, pôde ser vista por meio da disseminação de ideias ou pela tentativa de criar situações em que fosse implicitamente muito custoso aos outros países para desviarem-se extensivamente da posição brasileira. O elemento coercivo está implícito, vindo dos custos e das oportunidades atinentes perdidas por ser excluído do projeto. A hegemonia consensual -uma oblíqua forma de aplicar de pressão ou o avanço na criação de condições que fariam uma política futura parecer um movimento auto-interessado por outros países- entra em jogo aqui, ao permitir que o Itamaraty mascare esforços consistentes para estruturar relações e organizações continentais de maneira decididamente alinhada aos interesses brasileiros.

O argumento não é que o Brasil obteve sucesso em criar uma hegemonia consensual, mas que o conceito é útil para entender a estratégia de liderança de uma potência média emergente. Um ângulo teórico mais importante advém da última falha do Brasil em conformar uma hegemonia consensual estável na América do Sul, oferecendo duas valorosas lições aos estudiosos de relações internacionais e de política externa das áreas em desenvolvimento. Primeiro, estabelece a limitação de ideias como um mecanismo à condução da política externa. Segundo, e de outro modo, demonstra que a própria tentativa de conformar uma hegemonia consensual oferece ao Estado líder ganhos que podem compensar uma grande falha em um grande projeto; o natureza não-dominante

da hegemonia consensual permite uma série de mudanças na natureza das relações regionais que em parte estão conectadas com os interesses do Estado líder.

Este artigo está dividido em duas partes principais, caminhando progressivamente desde um ponto intensamente teórico até um outro mais decididamente empírico. Na primeira parte o conceito de hegemonia consensual será o foco, com apenas alusões gerais à sua manifestação na política externa brasileira. A segunda parte reverterá este padrão, cobrindo a maior parte dos eventos da política externa brasileiro no pós-Guerra Fria para ilustrar como a hegemonia consensual pode ser usada para entender as interações regionais do país. Não há a intenção de oferecer um amplo tratamento da política externa brasileiro no pós-Guerra Fria neste espaço limitado[2]. Antes, a ambição principal é estabelecer a hegemonia consensual como constructo viável e então oferecer uma aplicação inicial do conceito ao caso brasileiro buscando densidade teórica para construir uma análise baseada na literatura existente sobre a política externa do país[3]. Primeiro dirigimos nossa atenção para hegemonia, trabalhando sobre as abordagens neorrealista, neoliberal institucionalista e gramsciana do conceito, antes de delimitar o conceito de hegemonia consensual como ferramenta analítica para o entendimento da política externa brasileira. Usaremos referências à literatura sobre neo-regionalismo para ilustrar como os aspectos relacionados às ideias, economia e segurança do projeto de hegemonia consensual atribuído ao Brasil, destacando como a busca pela hegemonia consensual, oferece recompensas que compensam as falhas em atingi-la.

CONCEPÇÕES TRADICIONAIS PARA HEGEMONIA

Os diplomatas brasileiros ficam extremamente desconfortáveis com qualquer conexão feita sobre seu país em termos como “hegemon” ou “hegemonia”. Muito desta preocupação está baseada na imprecisão e vagueza que acompanham os termos e também sua equivalência às noções de coerção e dominação em boa parte das teorias de Relações Internacionais. Payne e Stein pontua esta imprecisão, observando que o termo “hegemonia” é mais naturalizado do que explicado, sujeito a uma inadequada conceituação acadêmica [4] . Essa imprecisão léxica é parcialmente explicada pelo tratamento neorrealista para o conceito de “hegemonia”. Muitos destes trabalhos remontam as origens da “hegemonia” a uns poucos textos-chave, principalmente a análise de Kindleberger sobre a

Grande Depressão. Embora o termo "hegemonia" não seja usado, o livro de Kindleberger cria as bases para que os neorrealistas, ao apresentarem um tratamento teórico concreto do papel da liderança na economia internacional antes e durante a Grande Depressão. O ponto crucial é a tese de Kindleberger, para o qual:

> os sistemas econômico e monetário internacionais precisam de liderança, um país que esteja preparado, consciente ou inconscientemente, sob um sistema de regras que o internalize, para estabelecer padrões de conduta para outros países e para leva-los a segui-las, para assumir uma participação não devida dos encargos do sistema, e em particular para ampará-lo em caso de dificuldades, aceitando commodities redundantes, mantendo um fluxo de investimentos de capitais e descontando seu papel[5].

Kindleberger foca sobremaneira os fatores econômicos, concluindo que um líder deve assumir cinco funções, todas elas envolvem aspectos de regulação econômica nacionais e internacionais[6]. Como Payne pontua, esta análise lança luz sobre os recursos materiais necessários para um hegemon ditar e fazer cumprir as regras do sistema internacional. As implicações que os autores neorrealistas extraem disso é que liderança se dá efetivamente como dominação, sugerindo que um Estado líder deve ser militar e economicamente mais poderoso que os outros Estados [7] . Isto não é o que Kindleberger argumentava. De fato, é claro para aquele autor que liderança e dominação não são a mesma coisa[8].

A visão estreita do *mainstream* neorrealista sobre hegemonia é, portanto, imediatamente problemática para o Brasil e seu contexto sul-americano. Krasner observa que um sistema hegemônico é "aquele no qual há um único Estado que é muito maior e mais avançando que seus parceiros comerciais"[9]. É forçoso aplicar esta definição para o Brasil. Knorr é mais específico: hegemonia é "[uma] dominação coerciva sobre unidades formalmente independentes"[10], prática que o Brasil tem diligentemente evitado. McKeown adiciona uma mudança à sugestão de dominação latente na referência de Krasner: "o Estado hegemônico é capaz de oferecer, ao mesmo tempo, recompensas e ameaças"[11]. O Brasil poderia fazer isso com os vizinhos menores, e indiscutivelmente o tem feito recentemente com a Bolívia e o Paraguai, mas não com países como Argentina, Colômbia e Venezuela. Em comum a todas estas abordagens e central à discussão de Kindleberger sobre liderança é o conceito de *custos*, algo que até muito recentemente o Brasil fora incapaz de absorver de maneira substantiva devido à incerteza econômica interna. Caso um Estado esteja se engajando em uma dominação pura ou assumindo uma "indevida partilha de custos do sistema", como descrito

por Kindleberger, o hegemon – o Estado que constrói a hegemonia – deve possuir e despender recursos de poder de modo a manter sua posição e perseguir sua política externa[12].

O foco coercivo mantém-se no interesse de Gilpin sobre como as guerras foram produzidas pela ascensão e queda dos Estados hegemônicos. Esta preocupação acerca da dominação reside no centro da principal aplicação teórica para hegemonia nas escolas de Teoria de Relações Internacionais. A hipótese central que Webb e Krasner identificam na Teoria da Estabilidade Hegemônica é a de que

"abertura da economia internacional e estabilidade são mais prováveis quando há um único Estado dominante"[13]. Snidal oferece uma definição mais atenuada que distingue entre ordem e desordem, com a última sendo provida pela liderança coerciva ou benevolente de um forte Estado dominante[14]. Em ambos os casos, a centralidade de um Estado líder começa a esfacelar-se em uma base sub-regional na América do Sul. Enquanto há, certamente, a tentação de atribuir essa posição à influência dos Estados Unidos, tal leitura é um tanto rasa e dramática, e negligencia as dinâmicas políticas e econômicas que direcionaram os regimes militares, não só no Brasil, mas também na Argentina, no Chile e no Paraguai. O fator de dominação não era tanto uma imposição por parte dos EUA, mas proteção dos interesses das elites e integridade nacional ante a ameaça socialista ou comunista[15]. Ideias partilhadas e visões de mundo como as esposadas pela Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto proporcionam um ângulo explicativo maior do que as correntes sugestões de agressão externa por parte dos EUA e a ameaça, real ou percebida, de invasão[16]. De fato, o aspecto coercivo em questão no conceito de hegemonia é mais sutil do que dominação pura e simples, partindo de uma necessidade das elites de apoiarem e seguirem a ideologia predominante no hemisfério, caso isto fosse necessário para manter seu acesso às redes transnacionais que sustentam seus privilégios.

Embora existam duas visões sobre como a ordem hegemônica é prevista pelas principais teorias de Relações Internacionais, em ambos os casos o objetivo final é proteger o fazer avançar os interesses econômicos do Estado dominante. Pesquisadores como Gilpin e Krasner assumem o que poderia ser chamado de uma abordagem securitária ou coerciva à hegemonia, argumentando que o Estado dominante conecta suas concepções sobre segurança nacional com a manutenção de uma ordem econômica internacional em particular, forçando os outros Estados a concordar e participar da manutenção de dita ordem. Em contraste, os "bens comuns" ou as conceptualizações

Benevolentes de Webb e Krasner, bem como de Snidal, fundam-se pesadamente na sugestão de liderança estabelecida por Kindleberger, indicando que o crescimento continuado do principal ator e sua habilidade em absorver os custos são centrais para a manutenção do sistema, e não necessariamente uma dominação sustentada. O colapso do sistema viria de um declínio da capacidade ou vontade do ator principal em continuar provendo os bens públicos necessários.

Ainda, um certo grau de coerção pode ser necessário para garantir que os Estados se mantenham dentro das regras do sistema. A chave é que a coerção não venha à tona, e quando se manifestar, não seja frequentemente nem direta nem de natureza física. Para ilustrar, basta olhar o impacto positivo ou negativo que o Artigo IV do Relatório de Consulta do FMI tem sobre um país que espera por financiamento internacional. Em um ponto que se baseia nesta realidade e ecoa o argumento mercantilista de Hirschman sobre os antecedentes comerciais da Segunda Guerra Mundial[17], Krasner sugere que um Estado hegemônico deseja um sistema econômico aberto porque isso cria oportunidades para maximizar o interesse nacional ao explorar sua predominância econômica, política e militar[18]. Enquanto esta abertura oferecer benefícios a todos, como sugere a Teoria da Dependência, os benefícios serão distribuídos de maneira assimétrica[19], o que nos leva de volta à questão sobre como um Estado líder pode manter o sistema hegemônico de maneira que este sirva aos seus interesses.

Embora o institucionalismo neoliberal de Keohane confronte Gilpin argumentando que sobreviver a uma outra guerra civilizacional tornou-se questionável em uma era de armas atômicas, não obstante reconhece que "Estados poderosos buscam criar economias políticas internacionais que se adaptem aos seus interesses e às suas ideologias"[20]. Keohane oferece uma minimização relativa para dominação, enfatizando a formação e a elaboração de regimes como dispositivos para consolidar e recriar as condições para uma continuação da ordem hegemônica[21]. Este ponto é muito próximo da noção de poder estrutural de Strange, que vê o Estado dominante atrelar seus interesses de longo prazo à própria estrutura do sistema internacional, para que eles permaneçam protegidos quando a inevitável redistribuição sistêmica de poder ocorra [22] . Em uma mudança que abre espaço para considerar o Brasil, de algum modo, em um papel hegemônico, um hegemon no sentido de um Estado autoritário, não é, estritamente falando, crítico à formação de regimes, mas a presença de um Estado dominante facilita enormemente o processo, ao dividir em camadas os interesses nacionais concorrentes[23].

FUNDAMENTOS DA HEGEMONIA GRAMSCIANA

Em parte, o problema com as abordagens neorrealista e neoliberal institucionalista sobre a hegemonia é que estas teorias parecem marginalizar a natureza intrínseca e a importância da hegemonia como uma estrutura de "apropriação", que pode abranger uma série de países que comungam de uma visão particular para o sistema. A distinção de Kindleberger entre dominação e liderança é crítica. Hegemonia é consideravelmente mais complicada do que é sugerido algumas vezes pelas abordagens *mainstream* neorrealistas e neoliberal institucionalista [24] . De fato, a ênfase de Kindleberger acerca da liderança ressalta a importância da liderança para a hegemonia, dito em seus termos, como a elaboração de uma visão particular para a economia política internacional. Ideias não são, por certo, bastantes; uma vontade de mobilizar recursos - intelectuais, econômicos e de segurança - em direção à construção, implementação e disseminação daquela visão de mundo também é necessária. De modo significativo ao caso brasileiro, esta abordagem abre amplo espaço para um ator criativo e capaz de coordenar ações para reunir o apoio de outros atores à construção da hegemonia sem que possua níveis claros de dominação econômica e militar.

As implicações da priorização de Kindleberger da liderança não são distantes da definição gramsciana de liderança oferecida por Fontana: "a unidade de conhecimento e ação, ética e política, onde tais unidades, por meio de sua proliferação e concretização através da sociedade, transformam-se no modo de viver e a prática das massas populares" [25] . Este sentimento é apropriadamente traduzido diretamente para o reino dos estudos internacionais por Cox, que vê a hegemonia como existente quando:

> o Estado dominante cria uma ordem baseada ideologicamente em uma ampla medida de consentimento, funcionando de acordo com princípios gerais que, de fato, garantam a continuidade da supremacia do(s) Estado(s) líder(es) e das principais classes sociais, mas ao mesmo tempo, ofereçam em alguma medida perspectivas de satisfação aos menos poderosos[26].

No coração da concepção gramsciana está a visão que enquadra a dominação para neorrealistas e neoliberais institucionalistas, nos temos de cooptação e cooperação, e não coerção. O argumento é o de que se a coerção deve ser exercida para manter o controle, a relação é aquela condenada por Kindleberger, e não a hegemonia ou liderança por ele advogada[27].

A inovação oferecida por Cox baseia-se na importância do acordo entre os atores centrais, neste caso, o Estado. Nas abordagens levadas adiante pelos estudiosos divergentes, tais como Keohane, Gilpin, Krasner e Pedersen, as ideias se tornam um mecanismo utilizado para constranger as ações de potenciais desafiantes, implicando que uma conceptualização de como o sistema global opera deve ser imposta aos outros Estados por meio do poder dominante. Cox afasta-se desta análise Estado-cêntrica impositiva, postulando que a hegemonia não é apenas uma ordem entre os Estados, mas um "modo de produção dominante que penetra em todos os países e se liga a outros modos de produção subordinados" [28] . Hegemonia é, portanto, mais que um conceito aplicável somente às relações políticas interestatais. É um sistema abrangente que organiza relações econômicas, políticas e sociais nos e entre os Estados. Embora esta estrutura global dite o comportamento dos Estados, ela não necessariamente expressa a dominação de um Estado em um momento particular no tempo, mas pode, ao invés disso, ser uma estrutura criada por meio de um acordo consensual entre múltiplos Estados liderados por um Estado predominante. É este aspecto que se reproduz perfeitamente na tradição diplomática brasileira de liderar por meio da produção de ideias, sugestões, projetos de textos de negociações e, sustentar calmamente discussões em temas potencialmente conflituosos. Há espaço para que Estados predominantes como o Brasil lancem projetos com bases regionais, ou para que usem sua liderança regional como alavanca para uma hegemonia global.

Nas mãos de Gramsci, e subsequentemente de Cox, o conceito de hegemonia adquire um aspecto de poder significativamente mais sutil do que a sugestão coerciva delineada anteriormente. Como Gramsci observa:

> O fato de a hegemonia, inegavelmente, pressupor que os interesses e aspirações dos grupos sobre os quais esta será exercida são levados em conta, que um certo equilíbrio de compromissos será formado, que, em outras palavras, o grupo que lidera faz alguns sacrifícios de tipo econômico-corporativo; mas também é inquestionável que estes sacrifícios e compromissos não podem afetar elementos essenciais, haja vista que a hegemonia é ético-política, e ela também deve ser econômica, ademais de ter suas bases na função determinante que o grupo líder exerce na esfera decisiva da atividade econômica[29].

De modo diferente da situação descrita por Keohane, uma concepção gramsciana de hegemonia concentra-se mais sobre as ideias diplomáticas brasileiras de inclusão e co-opção ao invés das de imposição. A ênfase é posta diretamente sobre a construção de uma ordem consensual, na

qual a parte dominante, ou hegemon, formula uma conceptualização específica para dar forma às relações econômicas, políticas e sociais. Arrighi constrói seu entendimento sobre estas bases, caracterizando hegemonia como um nível adicional de poder que um Estado dominante acumula, quando é capaz de articular e implementar uma ordenação ao sistema que é percebida como sendo de interesse universal[30].

A construção de um sistema hegemônico não é, portanto, para os diplomatas brasileiros a expressão de um anátema de dominação. Antes, sua eficácia vem da força do Itamaraty, como sendo produto de discussão e negociação sobre como os negócios devem ser ordenados, limitados pela condição dos interesses econômicos do grupo dominante que não devem ser comprometidos -de cuja bases são as noções de alianças transnacionais de classe presentes na Teoria da Dependência, além das noções implícitas de coerção por meio da exclusão[31]. O grupo dominante vai ao ponto de fazer sacrifícios menores ou tangenciais, até mesmo na esfera econômica, a fim de cooptar o subordinado, criando um sistema de economia política que sutilmente, mas de forma indelével, compromete o subalterno a preservar a hegemonia, que a primeira vista pode aparentar razões auto-interessadas[32]. Não é a ameaça latente de coerção à guisa de dominação que mantém a hegemonia estabelecida pelo grupo dominante, mas o 'ético-político' construído que causa permite ao subalterno identificar seu auto-interesse com a perpetuação da hegemonia existente.

Por certo, ainda há a questão de como um líder potencial como o Brasil pode ganhar o consentimento ativo dos liderados. Femia observa de modo interessante que a hegemonia é atingida e mantida por meio de uma rede difusa de estruturas institucionais e cognitivas, diretas e indiretas. A habilidade -vista nas reiteradas tentativas do Brasil em conformar um espaço regional- do dominante, em sistematizar e induzir os subordinados a internalizarem uma abordagem ideacional àquela ordem, é a chave para estabelecer a hegemonia[33]. Um hegemon precisa articular seu projeto de tal maneira que o grupo subordinado queira adotar os elementos centrais da ordem hegemônica como sendo não apenas uma partilha de interesses, mas também uma organização legítima de relações econômicas, políticas e sociais[34]. O consequente peso psicológico, consciente ou inconsciente, do espalhamento da percepção de legitimidade do hegemon cria um ordem firmemente segura por um acordo baseado em valores compartilhados, prioridades e objetivos tão forte que a hegemonia é capaz não só de resistir a elementos potencialmente causadores de distúrbios, como também capaz de internalizar e subssumir posições divergentes de tal maneira que as divergências fortaleça, a o invés de enfraquecer, a estrutura[35].

RUMO A UMA HEGEMONIA NÃO-DOMINANTE

Uma vantagem significativa de se tomar como base Gramsci é o fato de que é possível que a hegemonia seja dissociada de um ator específico, estabelecendo a hegemonia como alternativa a um tipo de ordem que inclui os diferentes atores e grupos sociais dentro do sistema que se examina. Em termos simples, a hegemonia pode ser ligada ao papel que o Brasil frequentemente tenta adotar em discussões multilaterais: o ator que formula, organiza, implementa e administra a hegemonia - o líder -, trabalhando para garantir que os outros atores estejam incluídos no projeto como participantes ativos, e persuadindo aqueles que sejam relutantes.

Há claramente espaço voltar a algo que se aproxima de uma visão neorrealista. A hegemonia cooperativa de Pedersen sugere que Estados avaliam a situação internacional mais ampla para atingirem um acordo sobre objetivos e prioridades a longo prazo que buscarão avançar por meio da cooperação. Com efeito, um novo padrão de interação entre Estados é construído, deliberadamente, pelos governos que participam, seja por uma iniciativa de Estados menores para controlarem um Estado dominante, ou por uma tentativa de um Estado maior de impedir que outros países fossem influenciados por um competidor[36] . Cabe sublinhar uma sugestão presente no argumento do Pedersen, sobre o fato de que compartilhar e discutir ideias pode substituir a confiança que tem Gilpin em uma força esmagadora como a base de um projeto de hegemonia em uma dada região. Embora a política de poder não esteja ausente, especialmente na sugestão que o Estado maior busque construir uma hegemonia cooperativa que absorva alguns dos custos associados, algo mais sutil parece estar acontecendo[37].

A ênfase de Kindleberger na necessidade de um sistema de regras para governar relações internacionais combina o argumento de Wendt sobre o qual as ideias de ordem e anarquia em relações internacionais são constructos sociais artificiais[38], que aponta na direção da ideia Gramsciana de hegemonia como um projeto agregador, compartilhado entre os Estados que dele participam e que existe independentemente do hegemon. Sob a luz deste argumento é possível ver o *novo regionalismo* -um instrumento central na política externa do Brasil no pós-Guerra Fria- como evidência de que Estados preferem ordem à anarquia, e querem, em termos neorrealistas, desnecessariamente subsumir alguns elementos de soberania e igualdade para um Estado marginalmente mais poderoso, de maneira a garantir um corpo de regras e normas de conduta estáveis.

HEGEMONIA CONSENSUAL

A teoria de hegemonia cooperativa de Pedersen embora seja uma contribuição valiosa ao entendimento da formação e persistência de projetos regionais, padece da mesma fraqueza que outras abordagens usuais à hegemonia. Detalhar as mudanças nas relações de poder não se encaixa com a discussão sobre como as dinâmicas internas da hegemonia cooperativa funcionam, em um jeito observável. Neste sentido, a crença continuada de que são necessárias um sentimento latente de coerção e a necessidade persistente de um Estado-líder que absorva uma quantidade significativa dos custos associados à região, deixam sem resposta a pergunta de como Estados como o Brasil, que não querem assumir os altos custos visíveis da liderança, podem investir em e dirigir um projeto regional.

Refletir sobre uma abordagem gramsciana à hegemonia abre espaço para reconsiderar como um sistema de hegemonia cooperativa poderia se transmutar em uma hegemonia consensual, que decididamente tomaria, até mesmo, o lugar das sugestões de dominação e coerção profundamente presentes no pano de fundo da primeira. Recorrer a Gramsci permite que a hegemonia seja desassociada de um ator especifico, estabelece-la, então, como um tipo de de ordem que inclui os atores e grupos sociais diferentes dentro do sistema examinado. A hegemonia efetivamente se torna para o ator que formula, que organiza e que administra a hegemonia, que trabalha garantir que os outros atores são incluídos no projeto como participantes ativos e ajudar na implementação do projeto. Enquanto seja possível voltar a uma visão neorrealista que enfoque o uso de dominação assumida para estabelecer hegemonia, esse jeito de pensar sugere a repressão como um instrumento regional de organização, uma estratégia que provavelmente impeliria as partes subalternas a buscar uma ordem alternativa ao invés de trabalhar conscientemente para proteger a fundação de sua subordinação explícita.

Uma descrição mais refinada da hegemonia é oferecida por Arrighi, ao observar que, “um Estado dominante exerce uma função de hegemonia se dirigir o sistema de Estados a uma direção desejada, e fazendo isso, parecer estar perseguindo um interesse universal”. [39] Ao retomar Kindleberger, o verbo crítico usado por Arrighi é “dirigir”[*], que enquanto imbuído da mistura de força

[*] NT: “to lead” pode ser traduzido ao Português como “liderar” ou “dirigir”. Adotamos a segunda forma de modo a captar as nuances possíveis para o termo, entendendo o conceito de hegemonia consensual como a capacidade de liderar um projeto de maneira não coercitiva, conforme proposto por Burges.

e consentimento que Cox vê no conceito de hegemonia[40], implica no privilegio das ideias, ao enfatizar a criação de posições comuns e a articulação de um projeto compartilhado, ao invés de forçar o engajamento dos outros parceiros.

Mesclar a abordagem de Kindleberger à hegemonia -"bens comuns"- com o pensamento de Gramsci deixa claro que a hegemonia, ou quem arquiteta o projeto hegemônico, deve estar preparado e estar em uma posição em que possa prover alguns dos "bens" necessários para iniciar uma hegemonia. A mudança em relação ao neorrealismo e ao institucionalismo neoliberal vem do papel que o líder deve exercer depois que a hegemonia é formada. Em uma extensão do modelo de Pedersen, hegemonia consensual vê o projeto hegemônico enfim transcender os interesses de um ator específico, evoluindo até uma estrutura aceitável para os interesses fundamentais dos grupos participantes. Considerando que a hegemonia certamente irá avançar para alguns interesses mais facilmente e generosamente do que para outros, particularmente os do Estado que começou o projeto, a posse de uma hegemonia consensual rapidamente deixa de ter importância.

Isto faz voltar ao ponto de Arrighi sobre o hegemon dirigindo um sistema de Estados a uma direção desejada e abre espaço para o uso da linguagem "hegemônica" para explicar a política externa do Brasil. O argumento se concentra em encurralar e guiar os Estados participantes em direção a um objetivo compartilhado -um espaço da América do Sul no caso brasileiro- e não à execução e imposição de uma ordem. A discussão de Gramsci acerca da interação entre professor e aluno dá clareza que o relacionamento é mais sobre iguais do que sobre um que perpetua a interação entre dominante e dominado. Em um primeiro momento o professor possui o conhecimento, e o passa ao aluno. Gradualmente, como o aluno se torna mais adepto e toma parte do mundo intelectual do professor, este relacionamento muda até o ponto em que o professor aprende o bastante, se não mais, do que o aluno, em suas aulas[41].

Um argumento similar pode ser aplicado à economia política internacional. Uma provável hegemonia consensual como a brasileira introduz uma aproximação para organizar relações econômicas, políticas, e sociais transnacionais, seguida por uma discussão desenhada de modo a incluir os objetivos e as aspirações dos elementos potencialmente dissidentes. Enquanto nas primeiras etapas deste processo, o provável hegemon consensual pode ser impelido a fazer a maioria das inovações, e em etapas posteriores é possível que outros atores, tendo internalizado e abraçado as prioridades e aspirações em questão, podem trabalhar autonomamente para avançar e consolidar

a ordem hegemônica nascente. A ênfase recai sobre a abordagem inclusiva para liderar, encorajar participação ativa e sobre a contribuição dos participantes nominalmente subordinados. O elemento coercivo remanescente muda o foco de sanções por um não-cumprimento para os custos implícitos de não-participação, ou exclusão da nova ordem, que é em parte a lógica particular que dirigiu o renascimento de regionalismo ao final da década de 1980[42].

Em termos puros à hegemonia consensual, a subordinação é para o projeto coletivo o ato de acolher os Estados participantes. Além disso, o ponto crítico da participação de outros Estados atuarem como freios à construção da habilidade do Estado em valer-se das articulações iniciais da hegemonia como um dispositivo para garantir audaciosamente que os seus objetivos estejam embutidos dentro da estrutura para excluir prioridades que sejam potencialmente competidoras.

Os elementos de capacidade relativa e poder nacional que podem ser encontrados em outras abordagens à hegemonia mantêm-se importantes para começar o projeto hegemônico, o ponto importante sobre hegemonia consensual para o estudo de relações internacionais, e do regionalismo em particular, é que isto não depende da dominância potencial de um Estado especifico. De fato, hegemonia consensual precisa que explicitamente outros Estados se empenhem ativamente, sugerindo que líderes potenciais não precisem ter o nível de dominação usado como nas abordagens neorrealistas e neoliberal institucionalista. A natureza compartilhada da construção e da manutenção da hegemonia, a junção de objetivos, significa que a provisão de "bens" necessários à perpetuação de uma ordem particular pode, em alguma medida, ser coletivizada.

A força da hegemonia consensual vem, portanto, não apenas de sua capacidade de construir e manter a ordem, mas também da capacidade de o projeto agregar e fazer avançar os objetivos dos Estados participantes. Hegemonia e hegemon tornam-se entidades separadas: a hegemonia permanece constante, abrangendo a estrutura, com o papel do hegemon transitando entre a posição acolhida pelos Estados, dependendo de como cada participante seja mais ou menos hábil pode coordenar ou melhor fazer avançar um aspecto específico do projeto.

BRASIL COMO HEGEMON CONSENSUAL

Por mais difícil que seja dizer que o Itamaraty consciente e deliberadamente procurou um

papel hegemônico na América do Sul, o conceito de hegemonia consensual é muito útil caracterizar e explicar o padrão das relações continentais do Brasil. O desafio que formuladores da política externa brasileiras enfrentaram ao fim da Guerra Fria era o de como os níveis de autonomia e soberania existentes poderiam ser mantidos[43]. Além de lidarem com as mudanças causadas pelo fim da ordem global bipolar, a aceleração da globalização e o desengajamento dos Estados Unidos levantaram a possibilidade de o Brasil se tornar um ator isolado no Sul. Alternativas à rota tradicional para delinear a inserção internacional do país eram necessárias, tanto em termos de uma maior aproximação aos EUA quanto uma versão de um terceiro-mundismo. A solução encontrada foi avançar a uma hegemonia quase sub-regional, conformada na América do Sul, como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto de a ideia mais difusa da América Latina[44].

As discussões sobre o "novo regionalismo" são claras em indicarem que a formação de um espaço regional foi uma estratégia seguida por Estados para prevenir sua marginalização em uma economia política global cambiante[45]. O problema para um país sem muito recursos econômicos como o Brasil é que o sucesso na formação do espaço regional é mais fácil se um ou dois Estados participantes tomarem uma parte substancial dos custos para formar o bloco regional[46], algo que o Brasil demonstrou durante a década 1980, não pôde e não quis fazer[47]. Um padrão similar emergiu no Mercosul, o Mercado Comum do Sul teve inicialmente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e à sua expansão em direção à Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), renomeada como Unasul, ou União de Nações Sul-Americanas, em 2007[48]. Os problemas começaram em 2005, durante a Cúpula América do Sul–Países Árabes (ASPA), organizada pelo presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva. O presidente do Chile, Ricardo Lagos, silenciosamente deixou a reunião pouco depois da abertura dos trabalhos, observando discretamente que pouco de significante viria a acontecer ali; o presidente da Argentina, Nestor Kirchner, deixou ruidosamente a sala de reuniões, reclamando que o Brasil não se dispunha a tomar os custos de liderança[49].

Ao invés de recorrer aos tipos de pressão direta e aberta à economia e à segurança como se pode encontrar nas abordagens neorrealista e neoliberal institucionalista à hegemonia, como bases à formação de um espaço sul-americano, uma aproximação indireta e consensual foi usada que incorporasse a inter-relação entre ideias, fatores econômicos e preocupações abrangentes de segurança. O imperativo não foi subsumir outros estados regionais à vontade do Brasil, mas sim mover o processo de formação de regiões por meio do Brasil e posicionar as predisposições e as

prerrogativas do país como o fator central unificante de uma potencial região sul-americana. Como o Brasil atingiu estes objetivos demanda um entendimento dos subcomponentes da hegemonia. Como Payne anota, o mais perto que a literatura de Relações Internacionais ou Economia Política Internacional chega de dissecar a hegemonia é por meio do modelo de poder estrutural de Strange [50] , que aqui será modificado para sejam montadas as três principais "partes" da hegemonia: ideias, econômicas e segurança.

As "ideias" da Hegemonia Consensual

Porque o Brasil não quis ou não pôde absorver os custos econômicos e de segurança de construir uma hegemonia, uma moeda diferente foi necessária para trazer os outros 12 países do continente ao projeto sul-americano. A resposta do Itamaraty foi estender o seu já conhecido foco sob a soberania e a autonomia ao nível continental, envolvendo-os em preocupações regionais. O foco então foi transferido à proteção da democracia, à interpretação liberal da economia de modo que pudesse facilitar o rápido crescimento econômico e respostas regionalizados aos desafios de globalização. Estes fatores foram colocados juntos para apresentar o desenvolvimento nacional e a consolidação da democracia como sendo não só mutuamente interdependentes, mas também fundados em contextos regionais e globais[51]. Argumentos familiares como a natureza assimétrica de comércio Norte-Sul foram mantidos, mas com a resposta qualitativamente distinta. Enquanto a reação inspirada na perspectiva estruturalista tradicional era a de procurar uma forma de desenvolvimento econômica autárquica, por meio de planos de desenvolvimento regional introspectivos, iniciativas que efetivamente caíram ante às políticas protecionistas de importa-substituição dos anos 1960 até os anos 1970, a visão regionalista proposta pelo Brasil valeu-se da abordagem estruturalista que foi usado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe[52].

Uma nova interpretação do mundo foi criada, com as ideias de dependência e exploração sendo substituídas por preocupações sobre as pressões centrípeta e centrifuga de globalização[53]. Em termos de política pública o desfio era garantir que a estrutura socioeconômica de sociedade não fosse dilacerada ou por pressões globais competitivas ou por uma resposta introspectiva isolacionista e nacionalista. A fundação ideacional da hegemonia consensual que o Itamaraty apresentou em resposta foi ressuscitar o movimento regionalista na América do Sul, mas de modo pragmático, ao

Expandir o programa Avança Brasil para todo o continente. Fronteiras se tornaram "fronteiras de cooperação", não zonas de separação. Esta ideia ganhou substância na Cúpula de Presidentes Sul-americanos, realizada em Brasília, em 2000, onde o crescimento e a sofisticação econômica atingidos pelo Mercosul foram usados para estabelecer a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (www.iirsa.org). A proposta central da IIRSA é formar uma rede de energia, transporte e corredores de TIC ligando os centros econômicos do continente. Enquanto a ideia é encorajar mais interação e crescimento por estes corredores, com o planejamento, e em alguns casos, com a construção da infraestrutura necessária como estímulo, a geografia da América do Sul faria com que a rede resultante destas ligações teria o aspecto de uma teia de aranha, com o Brasil no centro.

Duas ideias estão no centro de projetos regionalistas como Mercosul e IIRSA, ambas funcionam explicitamente para fazer avançar como o Itamaraty vê e vende os interesses amplos do Brasil e da região. O primeiro pode ser condensado no sentido da segurança econômica coletiva e do magnetismo do mercado. Construir um projeto Sul-americano, particularmente por ofertas econômicas multilaterais dentro América do Sul, serviu a dois objetivos. O primeiro, como será discutido mais adiante, reformou a geografia regional econômica de um modo que deu não só às empresas brasileiras, mas também às outras empresas regionais, acesso a mercados sustentáveis para produtos de valor agregado. Segundo, remodelou as relações Norte-Sul, permitindo aos países participantes negociarem com os estados do Norte em condições mais iguais [54] . Isso foi particularmente importante no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), no qual o Brasil formou e sustentou uma aliança que avançou em direção a uma abordagem acerca do livre-comércio hemisférico muito diferente daquela que o que os Estados Unidos advogavam[55]. Os mercados expandidos criados pelas iniciativas regionais funcionaram como um polo magnético para atrair o IED necessário para revitalizar indústrias regionais, gerar empregos e trazer novas tecnologias e processos de produção[56]. Ambos estes fatores permitiram uma abertura mais suave à economia global. Por sua parte, o Brasil não só usou o apelo que o mercado interno do Mercosul possui, para impulsionar e seguir uma interpretação heterodoxa de políticas econômicas liberais[57], incluindo a manutenção da tarifa externa comum do bloco em 35% e a manutenção de corporações estatais e corporações semiprivatizadas, mas também como plataforma de internacionalização de suas indústrias, como um passo fundamental para sua competitividade global.

A segunda ideia - multilateralismo - liga o etos desenvolvimentista dos instrumentos

regionalistas à substância de hegemonia consensual. Em cada caso os instrumentos regionais usados para fomentar uma resposta coletivizada às pressões internacionais assumem uma forma multilateral, sob os predicados de discussão e inclusão. Independente da capacidade do Brasil de impor uma interpretação particular, ou caminho de ação através Mercosul, CASA ou IIRSA, o Itamaraty tentou, deliberadamente, dispersar sugestões que tivessem uma agenda particularista, buscando de maneira convincente construir um programa de consenso na América do Sul. No caso das respostas às propostas da ALCA e da evolução da IIRSA, o poder exercido pelo Brasil se deu por meio da proposição das ideias iniciais, e depois, da subsequente guia das discussões[58]. Este padrão foi mais tarde copiado à plataforma internacional, onde o Brasil se posicionou como um dos atores-chave nas negociações da Rodada Doha da OMC, ao liderar o G20, grupo dos países em desenvolvimento, com uma posição inclusiva fundada em detalhes, técnica e baseada em ideias[59].

O resultado foi um pacote ideacional que ofereceu aos países subscritos mais inserção à economia global, e também infraestrutura física reformulada com acesso mais fácil a financiamento, por meio de agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fonplata e, de modo significativo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para o Brasil os custos foram menores, consistindo em sua maioria o trabalho de coordenar reuniões multilaterais e sustentar o diálogo, desenhado inculcar uma visão de 'América do Sul primeiro' pelo continente. Em um nível de análise tradicional de poder, o aspecto ideacional da iniciativa brasileira de hegemonia consensual pode ser, quiçá, um sucesso parcial. Contudo, a análise muda se consideramos a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América lançada pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez. A América do Sul como um construto organizador e base de hegemonia consensual ganhou tração considerável, conduzindo a uma competição entre o Brasil e a Venezuela durante o segundo mandato presidencial de Lula, para definir o que exatamente América do Sul era e como deve operar.

A "economia" da Hegemonia Consensual

O importante sobre a base ideacional do impulso regionalista ao coração do projeto brasileiro de hegemonia consensual é o fato de que aquele envolveu muitíssimo pouco em termos de custos econômicos diretos para o Brasil. Garantias e compromissos custosos foram notados por sua ausência. Ao invés, agrupamentos regionais como Mercosul e a tentativa de novas iniciativas a partir

Da IIRSA, com a CASA e mais tarde com a UNASUR enfatizaram oportunidades. Claramente, estas opções ofereceram grandes contribuições ao crescimento econômico do Brasil. Por exemplo, o financiamento dado pelo BNDES para projetos pela América do Sul veio com a condição que muito do dinheiro deveria ser gasto em produtos e serviços brasileiros, beneficiando empresas como a empreiteira baseada em São Paulo, Odebrecht. Todavia, o elemento inclusivo permaneceu, com o projeto hegemônico consensual proposto também fornecendo acesso a financiamento acessível, conhecimento, e novas tecnologias, que sem aquele não estariam disponíveis.

As oportunidades econômicas criadas serviram, também, para fortificar e problematizar o projeto Sul-americano de hegemonia consensual. O Brasil usou o mercado expandido do Mercosul para melhorar economias de escala e atrair conhecimento e tecnologia necessários para internacionalizar a economia nacional em uma direção global, resultando em excedentes de comércio recordes em 2004 e 2005. Em contraste, Argentina, Paraguai e Uruguai responderam ao Mercosul enviando ainda mais exportações ao Brasil[60]. As escolhas de desenvolvimento feitas por estes países efetivamente propagaram uma dependência autogerada do mercado brasileiro, que trouxeram enormes choques econômicas quando o Real se desvalorizou em janeiro 1999, automaticamente inflacionando os preços dos produtos dos outros membros do bloco em três vezes[61].

A concentração no mercado brasileiro foi, pelo menos, tacitamente encorajada por uma política brasileira duradoura no sentido de reorientar aspectos específicos das importações do país. Na metade dos anos 1980 foi tomada uma clara decisão para reparar os excedentes de comércio crescente com a Argentina, por meio do aumento das importações do trigo vindas daquele país. Um fenômeno similar aconteceu no setor de energia, onde uma decisão consciente foi tomada para transformar a dependência energética em uma alavanca econômica por meio do uso da oferta de energia elétrica, gás e petróleo de Argentina, Bolívia, Paraguai e Venezuela [62] . Ao tempo que a autossuficiência em termos de reservas fora alcançada, ao fim da presidência de Cardoso, o fornecimento ao mercado brasileiro havia se tornado crítico para as economias de Paraguai e Bolívia, o último recebendo 24% de sua receita de impostos e 18% de seu PIB em 2005 só com as atividades da empresa estatal de petróleo do Brasil, Petrobras[63]. Mesmo que menos dramáticas, as pressões que os industrialistas argentinos enfrentaram quando cada soluço nas relações bilaterais com o Brasil, prontamente desencadearam pressões constantes em Buenos Aires para aliviar a discórdia persistente depois da desvalorização do real em 1999[64].

O que é negligenciado nestas estatísticas em nível macro é a substância do comércio. Onde exportações para o mundo foram dominadas por produtos primários, os padrões de troca forçadas pelo impulso regional do Brasil criaram grandes fluxos de produtos de valor agregado, com a porcentagem de manufaturados frente as exportações totais para o continente sendo, frequentemente, duas ou três vezes mais alta do que para os mercados globais [65] . O Itamaraty efetivamente guiou uma série de quintas coluna comerciais[66], visando orientar interesses domésticos de outros países Sul-americanos em direção ao Brasil e o continente como um método para apoiar o projeto consensual da América do Sul, como espaço geopolítico e geoeconômico distinto. A crescente estabilidade econômica no Brasil aprofundou esta política após 2001, com o IED brasileiro para a região crescendo firmemente, de modo que incluiu grandes aquisições como cervejarias e empresas de petróleo argentinas. Mais significativo foi o papel do BNDES EXIM, financiando instalações voltadas às exportações, que foram combinados com os projetos de infraestrutura da IIRSA, para prover financiamento para trabalhos ao longo do continente.

De novo, existe rachaduras profundas na sugestão de que as tentativas brasileiras de reorientar atividade econômica continental para apoiar o projeto Sul-americano foram, no máximo, apenas parcialmente bem-sucedidas. Mercosul, o bloco de comércio no núcleo da visão do Brasil, é cindido por disputas, uma interminável lista de exceções, reclamações vocais do Paraguai e do Uruguai sobre tratamento injusto, e sinais aparentes do Uruguai sobre desengajar-se do grupo e seguir o modelo de abertura unilateral do Chile. Mais preocupante é a realidade da geografia econômica da região, que coloca barreiras significativas entre os já distantes centros de atividade econômica[67]. Entretanto, estas mesmas disputas também mostram um pronunciado grau de sucesso em criar a base econômica da hegemonia consensual. De fato, as reclamações sobre acesso a mercados e restrições de comércio, como vistas na América do Sul, vêm de disfunções dos fluxos de comércio. A importância dos fluxos de investimento e financiamento como um instrumento de construção da hegemonia consensual é melhor evidenciada pela competição emergente entre a empresa estatal de petróleo da Venezuela, PDVSA, e a brasileira Petrobras, por oportunidades de investimento em óleo e gás na região. As tentativas persistentes de Chávez investir em qualquer oportunidade financeira ou corporativa na América do Sul, como parte de seu esforço de dar visão ao seu projeto estatal, a ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), e mais tração ante a abordagem de mercado brasileira, mais uma vez mostram um grau de solidez e

substância na noção de América do Sul como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto.

A 'Segurança' da Hegemonia Consensual

A aversão a subscrever custos fiscais presente na economia dos arranjos regionais Sul-americanos também existe na área de segurança. Felizmente, para o projeto de hegemonia consensual que emana do Itamaraty, os desafios de segurança que existe na América do Sul são de natureza interna; conflito transnacional armado é fato raro no continente. O padrão de conduto brasileiro no aspecto de segurança da hegemonia consensual foi na maior parte o de defender aguerridamente as normas críticas de democracia e soberania, quase sempre por meio de palavras duras. Ações, particularmente do tipo impositivo, foram menos comuns, tendo lugar apenas quando um lapso ao intervir retardasse ou colocasse em risco os objetivos mais amplos de política externa do Brasil[68]. A respeito, a decisão de arbitrar, em 1995, um fim à guerra entre Equador e Peru é justificado porque a persistência de um conflito armado interestatal na América do Sul, teria automaticamente impedido qualquer ideia viável de uma região continental[69]. A decisão em 2004 de liderar a missão da ONU no Haiti segue uma lógica similar. Com a última crise haitiana acontecendo em meio às discussões sobre a reforma do Conselho da Segurança da ONU, o Brasil foi quase forçado a ter papel de liderança em uma crise de segurança hemisférica, caso quisesse que se seu pleito por um assento no Conselho de Segurança da ONU tivesse alguma credibilidade.

Os casos da guerra entre Equador e Peru e da intervenção da ONU no Haiti foram exceções. No que tange à norma de preservação da democracia (um requerimento central para tomar parte de ambos, Mercosul e CASA), uma ação mais contundente foi de algum modo mais branda, refletindo um desejo ativo de evitar os sentimentos de dominação e coerção, centrais para as abordagens tradicionais à hegemonia. De fato, de todos os jeitos possíveis, o Brasil moldou suas ações e reações através grupos coletivos, tais como o Grupo do Rio, Mercosul, OEA ou CASA. Nas 34 disjunções de democracia substantivas que aconteceram nas Américas entre 1990 e 2006, a reação brasileira somente aproximou-se de uma intervenção substantiva no caso do Paraguai em 1996, quando o país foi ameaçado com isolamento caso deixasse a via democrática[70], e na Bolívia em 2004 e 2005, quando diplomatas Brasileiros e conselheiros do presidente constantemente viajaram entre os dois países para garantir que o fornecimento de gás ao Brasil[71] não fosse cortado. A queda de Jamil

Mahuad, em 2000, no Equador foi tratada com silêncio quase completo, e os procedimentos eleitorais questionáveis que trouxeram de volta ao poder Alberto Fujimori no Peru, mais tarde naquele ano, foram amplamente aceitos como legítimos. De fato, no caso peruano o Brasil chegou até mesmo a bloquear ativamente as tentativas da OEA de um voto de censura, argumentando que se tratava de um assunto interno do Peru e que um corpo externo à região não deveria ter poderes para anular a vontade das urnas[72]. A reação ao golpe contra o Hugo Chávez em 2002, teve aparência dura, mas na realidade não foi mais que um chamado para que se restaurasse a ordem constitucional[73], uma declaração foi primeiro feita pelo Grupo do Rio, antes de ser repetida por Cardoso e pelos diplomatas brasileiros.

Uma ausência de uma intervenção ativa pelo Brasil em favor da democracia não deve ser confundida com ambivalência da sobrevivência daquela forma do governo. O Brasil estava fortemente comprometido com a ideia de a democracia ser a única forma legítima de organização política, com a disposição de que a forma institucional e operação de uma democracia é um assunto de debates políticos internos, não uma imposição externa[74]. De fato, democracia e a preservação de formas democráticas foram efetivamente posicionadas como garantias de segurança centrais dentro da hegemonia consensual da América do Sul, como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto. Por exigir de maneira forte e consistente que a soberania das práticos democráticos e a ampla autonomia nacional fossem respeitadas na América do Sul, o Itamaraty logrou alcançar duas coisas. Primeiro, foi capaz de promover um efeito, e algumas vezes, problemático freio às atividades dos Estados Unidos na região, particularmente no que diz respeito às atividades do narcotráfico e da guerrilha. Ao passo que a natureza transnacional destes assuntos foi reconhecida, a solução foi explicitamente formulada nos termos da necessidade de cooperação bilateral e multilateral desejosas de discussões inclusivas e respeitosas. Isto fez com que ficasse claro que operações de segurança seriam prioridades dos governos nacionais, e não de organizações supranacionais ou atores extracontinentais[75]. Segundo, o chamado para cooperação e um agrupamento de capacidades nacionais, no qual se veria cada país lidar com assuntos internais por sua conta, significa que o Brasil não precisa arriscar-se a invocar respostas nacionalistas de países vizinhos em resposta a possíveis operações extraterritoriais das forças policiais e militares brasileiras. Além disso, Brasil não teria que pagar por partes destas associações cooperativas que tivessem lugar fora do territorial nacional.

CONCLUSÃO

No núcleo do projeto de hegemonia consensual havia uma tentativa de precipitar um processo de formação regional centrado no Brasil, usando a somatória de forças individuais dos Estados do continente como uma plataforma para melhorar a inserção brasileira e sul-americana no sistema internacional, e assim oferecendo alguma proteção à autonomia nacional. O projeto foi criado de maneira sutil em seu desenho e ampla em seu escopo, procurando unir questões aparentemente díspares como comércio, integração de infraestrutura física, segurança tradicional, proteção da democracia, novas questões de segurança e cooperação internacional. Quando visto de uma perspectiva neorrealista ou neoliberal institucionalista projeto hegemônico consensual teve, definitivamente, sucesso limitado. Sob essas perspectivas, tal projeto foi persistentemente criticado e atacado pelos líderes sul-americanos, com o papel de liderança do Brasil na empreitada tendo recebido, por vezes, ataques particularmente virulentos.

No entanto, quando visto através das lentes de Gramsci como defendemos neste artigo, a interpretação muda. O papel do Brasil no projeto de hegemonia consensual atribuído ao Itamaraty tem sido constantemente criticado sobre como exatamente se define a América do Sul em termos geopolíticos e geoeconômicos. Mais ao ponto, como se descreve neste artigo, a Venezuela de Chávez envolveu-se em um esforço continuado para tirar o controle da direção do projeto de hegemonia consensual sul-americana das mãos do Brasil, usando táticas realistas -financiadas pelo petróleo e alavancadas por sua retórica inflamada.

Em termos teóricos o exemplo brasileiro descrito é significativo porque dá credibilidade à sugestão apresentada neste artigo de que, em alguma medida, a hegemonia pode ser criada sem dominação. O conceito de hegemonia consensual explorado minimiza os aspectos coercivos associados à dominação, focando, ao invés disso, em uma visão inspirada em Gramsci que privilegia a criação de consenso por meio da inclusão construtiva de prioridades potencialmente concorrentes e da conformação de resultados positivos comuns. No cerne da abordagem acerca da hegemonia consensual encontra-se perdido um elemento disciplinador da teoria, a clara separação entre os conceitos de “hegemon” e “hegemonia”, que cria um desvio lexicográfico nas literaturas de Relações Internacionais e Economia Política Internacional que, por vezes, tratou de maneira equânime

hegemonia como um ato de dominação.

Ao identificar claramente o hegemon como o ator que procura estabelecer uma ordem particular, ou hegemonia, torna-se possível visualizar um projeto hegemônico com um sistema inclusivo que não precisa ser baseado na ameaça latente ou explícita de que um ator irá exercer força dominadora. A abordagem inclusiva inerente à hegemonia consensual abre novo espaço para entender como países como o Brasil são regionalmente importantes, mas menos dominantes, e como podem efetivamente moldar políticas externas destinadas a fazer avançar prioridades nacionais no âmbito internacional, ao mobilizar a ação coletiva de toda uma região. De fato, sugere-se que sistemas regionais e globais podem ser criados pela cooperação de um número de atores, com a coordenação do projeto alternando-se de ator para ator de acordo com as circunstâncias. Tal abordagem abre novo espaço para entender como países com mercados emergentes agem no sistema global, algo que, sem dúvida, já é evidente nas negociações da Rodada Doha da OMC, e não apenas como o caso sul-americano aqui descrito.

NOTAS

[1] O autor agradece a Shaun Breslin, Jean Daudelin, Andrew Hurrell, Isabelle Palad, Nicola Phillips, Matias Spektor e aos revisores anônimos deste periódico pelos comentários às versões preliminares deste artigo. Esta pesquisa foi parcialmente financiada pelo *Social Science and Humatinites Research Council of Canada* [Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais e Humanidades do Canadá].

[2] Uma análise detalhada da política externa brasileira no pós-Guerra Fria pode ser encontrada em Sean W. Burges, *Brazilian Foreign Policy after the Cold War* (Gainesville, FL: University Press of Florida, forthcoming).

[3] Raúl Bernal-Meza, 'A Política Exterior do Brasil: 1990-2002', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, pp. 36-71; Amado Luiz Cervo, 'Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, pp. 5–35; Thomas Guedes da Costa, *Brazil in the New Decade: Searching for a Future* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2000); Thomas Guedes da Costa, 'Strategies for Global Insertion: Brazil and its Regional Partners', in Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach (eds), *Latin America in the New International System* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001); Luiz Felipe Lampreia and Ademar Seabra da Cruz Junior, 'Brazil: Coping with Structural Constraints', in Justin L. Robertson and Maurice A. East (eds), *Diplomacy and Developing Nations: Post-Cold War Foreign Policy-Making Structures and Processes* (London: Routledge, 2005); Henrique Altemani de Oliveira, *Política Externa Brasileira* (São Paulo: Editora Saraiva, 2005); Leticia Pinheiro, *Política Externa Brasileira* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004); Paulo Fagundes Vizentini, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003).

[4] Anthony Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean', *Review of International Studies*, 20(2), 1996, pp. 150-4; Arthur A. Stein, 'The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order', *International Organization*, 38 (2), 1984, p. 356.

[5] Charles P. Kindleberger, *The World in Depression*, 1929-1939 (Harmondsworth: Penguin, 1973/1989), p. 11.

[6] Kindleberger, *The World in Depression*, p. 289.

[7] Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean', p. 151.

[8] Charles P. Kindleberger, 'Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides', *International Studies Quarterly*, 25(2), 1981, p. 242.

[9] Stephen D. Krasner, 'State Power and the Structure of International Trade', *World Politics*, 28(3), 1976, p. 322.

[10] Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* (New York: Basic Books, 1976), p. 24

[11] Timothy J. McKeown, 'Hegemonic Stability Theory and the 19th Century Tariff Levels in Europe', *International Organization*, 37(1), 1983, p. 74.

[12] Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 24.

[13]Michael C. Webb and Stephen B. Krasner, 'Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment', *Review of International Studies*, 15, 1989, p. 183.

[14]Duncan Snidal, 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization*, 39(4), 1985, p. 579.

[15]CIA, 'Probable Developments in Brazil', National Intelligence Estimate NIE-86 (4 December 1953); CIA, 'Short-Term Prospects for Brazil Under Goulart', Special National Intelligence Estimate 93-2-61 (7 December 1961); Brian Loveman, *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press, 2001); Andrew Nickson, 'Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay', *Third World Quarterly*, 10(1), 1988, pp. 237–59.

[16]Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, trans. Marjory Mattingly Urquidi (Berkeley: University of California Press, 1979).

[17]Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945).

[18]Krasner, '*State Power and the Structure of International Trade*', p. 322.

[19]Cardoso and Faletto, *Dependency and Development in Latin America*; Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (London: Routledge, 1989).

[20]Keohane, *After Hegemony*, pp. 9-10, 136.

[21]Keohane, *After Hegemony*, p. 178.

[22]Susan Strange, *States and Markets*, 2nd edn (London: Pinter, 1994).

[23]Robert O. Keohane, 'The Theory of Hegemonic Stability and Changes in the International Economic Regimes, 1967–1977', in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson and Alexander L. George (eds), *Change in the International System* (Boulder, CO: Westview Press, 1980).

[24]Kindleberger, 'Dominance and Leadership in the International Economy'.

[25]Benedetto Fontana, *Hegemony and Power: On the Relation between Gramsci and Machiavelli* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993), p. 5.

[26]Robert W. Cox, *Production Power and World Order: Social Forces in the Making of Modern History* (New York: Columbia University Press, 1987), p. 7.

[27]Robert W. Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method', in Robert W. Cox with Timothy Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 127

[28]Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', p. 137.

[29]Antonio Gramsci, 'The Modern Prince', in Antonio Gramsci, *The Modern Prince and Other Writings*, trans. Louis Marks (New York: International Publishers, 1957), pp. 154–5.

[30]Giovanni Arrighi, 'The Three Hegemonies of Historical Capitalism', in Stephen Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 149–50.

[31]Cardoso and Faletto, *Dependency and Development*; Kay, *Latin American Theories*.

[32]Stephen Gill and David Law, *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 77.

[33] Joseph V. Femia, *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process* (Oxford: Clarendon Press, 1987), pp. 24, 219

[34]Augelli and Murphy, 'Gramsci and International Relations', p. 130; Fontana, *Hegemony and Power*, pp. 20–1.

[35] Gramsci, 'The Modern Prince', pp. 154–5; Femia, *Gramsci's Political Thought*, pp. 37–9; Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', pp. 127–9.

[36]Thomas Pedersen, 'Cooperative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in Regional Integration', *Review of International Studies*, 28, 2002, pp. 684–5

[37]Pedersen, 'Cooperative Hegemony', p. 695

[38]Alexander Wendt, 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics', *International Organization*, 46(2), 1992, pp. 391–425

[39]Arrighi, 'The Three Hegemonies of Historical Capitalism', p. 150

[40]Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', p. 127

[41]Antonio Gramsci, Selections from the Prison Notebooks, ed. and trans. Quentin Hoare and Geoffrey Nowell Smith (London: Lawrence and Wishart, 1971), pp. 349–50

[42]Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987), chapter 10.

[43]Lampreia and Cruz, 'Brazil'. Itamaraty, Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais), unpublished working document, 1993.

[44]Celso Luiz Nunes Amorim, *Celso Amorim (depoimento, 1997)* (Rio de Janeiro: CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, 2003); Celso Lafer, 'Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future', Daedalus, 129(2), 2000, pp. 207–38; Celso Lafer, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro* (São Paulo: Editora Perspectiva, 2001).

[45]Jean Grugel and Wil Hout, 'Regions, Regionalism and the South', in Jean Grugel and Wil Hout (eds), *Regionalism across the North–South Divide: State Strategies in the Semi-periphery* (London: Routledge, 1999); Samir Amin, 'Regionalization in Response to Polarizing Globalization', in Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds), *Globalism and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999); Marjan Svetlicic, 'Challenges of Globalisation and Regionalisation in the World Economy', Global Society, 10(2), 1996, pp. 107–23; Edward D. Mansfi eld and Helen V. Milner, 'The New Wave of Regionalism', *International Organization*, 53(3), 1999, pp. 589–627.

[46]Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

[47] Luigi Manzetti, 'Argentine–Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal', Latin American Research Review, 25(3), 1990, pp. 109–40; Renato Baumann and Juan Carlos Lerda (eds), *Brasil-Argentina-Uruguai: A Integração em Debate* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987).

[48] Alcides Costa Vaz, *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construcção do Mercosul* (Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002); Nicola Phillips, 'Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: "Relaunching" the Mercosur', *Third World Quarterly*, 22(4), 2001, pp. 565–83; Jeffrey Cason, 'On the Road to Southern Cone Economic Integration', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 2002, pp. 23–42; Sean W. Burges, 'Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region', *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 2005, pp. 437–54.

[49] Oxford Analytica, 17 May 2005.

[50] Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean'; Strange*, States and Markets*.

[51] Roberto Abdenur, 'Política Externa e Desenvolvimento', *Política Externa*, 3(3), 1994, p. 51.

[52] Fernando Henrique Cardoso, 'O Brasil e um novo America do Sul', *Valor Econômico*, 30 August 2000; José Antonio Ocampo and Juan Martin, *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003).

[53] Rubens Antonio Barbosa, 'O Brasil e Suas Opções Internacionais: A Articulação Entre o Universal e o Regional', *Política Externa*, 3(3), 1994, pp. 101–16

[54] Fernando Henrique Cardoso, 'O Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades', speech given at the Colegio de México, Mexico City, 20 February 1996; Fernando Henrique Cardoso and Mário Soares, *O Mundo em Português: Um Diálogo* (São Paulo: Paz e Terra, 1998), pp. 257–63; Celso Lafer, 'Comércio Internacional, Multilateralismo e Regionalismo: Temas Emergentes e Novas Direções', *Política Externa*, 5(3), 1996, pp. 50–64.

[55] Fernando Simas Magalhães, *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em Busca de uma Agenda Hemisférica* (Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999).

[56] Fernando Henrique Cardoso, 'Speech by the President of the Republic, Fernando Henrique Cardoso, at the Opening Ceremony of the Sixth Economic Summit of Mercosur, Rio Palace Hotel – Rio de Janeiro', 2000; Gilson Schwartz, 'The Privatization Process and Foreign Direct Investment in Brazil: Results and Perspectives', *International Spectator*, 33(3), 1998, pp. 69–84.

[57] Susan M. Cunningham, 'Made in Brazil: Cardoso's Critical Path from Dependency via Neoliberal Options and the Third Way in the 1990s', *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 67, 1999, pp. 75–86; Nicola Phillips, *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development* (London: Routledge, 2004).

[58] Sean W. Burges, 'Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2002', *Bulletin of Latin American Research*, 25(1), 2006, pp. 23–42.

[59] Amrita Narlikar and Diana Tussie, 'The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO', *The World Economy*, 27 (7), 1994, pp. 947–66; author interviews with WTO trade.

negotiators from various countries, Geneva, 17–20 April 2007

[60]M. Anaam Hashmi, 'Role of Mercosur in Regional Trade Growth', *Managerial Finance*, 26(1), 2000, pp. 41–52.

[61]Phillips, 'Regionalist Governance in the New Political Economy of Development'; O Estado de São Paulo, 4 February 1999.

[62]BNDES, *Petrobrás. Cadernos de Infraestrutura: Fatos – Estratégias*, no. 9 (Rio de Janeiro: BNDES, October 1998); Francisco Mauro Brasil de Holanda, *O Gás no Mercosul: Uma Perspectiva Brasileira* (Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos, 2001).

[63]*O Estado de São Paulo*, 14 January 2006.

[64]Foreign Broadcast Information Service, Latin American Report (FBIS-LAT) 1999-0609.

[65]Sean W. Burges, 'Bounded by the Realities of Trade, p. 442.

[66]Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*.

[67]Burges, 'Bounded by the Realities of Trade'; John Luke Gallup, Alejandro Gaviria and Eduardo Lora (eds), *Is Geography Destiny? Lessons from Latin America* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003).

[68]Jean Daudelin and Sean W. Burges, 'Brazil: How Realists Defend Democracy', in Thomas Legler, Sharon F. Lean and Dexter S. Boniface (eds), *Promoting Democracy in the Americas* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2007).

[69]Monica Herz and João Pontes Nogueira, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*, International Peace Academy Occasional Paper Series (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002); Luiz Felipe Lampreia, personal interview, Rio de Janeiro, 23 September 2002.

[70]Arturo Valenzuela, 'Paraguay: The Coup That Didn't Happen', *Journal of Democracy*, 8(1), 1997, pp. 43–55.

[71]*O Estado de São Paulo*, 17 May 2005, 8 June 2005; Mercopress, 2 December 2005.

[72]Cynthia McClintock, 'The OAS in Peru: Room for Improvement', *Journal of Democracy*, 12(4), 2001, pp. 137–40.

[73]Remarks by Lino Gutierrez, Principal Deputy Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs, to the North–South Center Roundtable, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 17 April 2002, available at: www.state.gov/p/wha/rls/rm/9573.htm (accessed 25 November 2007).

[74]Fernando Henrique Cardoso, 'Speech on the Occasion of the Official Visit to the Republic of Costa Rica', San José, Costa Rica, 4 April 2000.

[75]Geraldo Magela da Cruz Quintão, 'Audiência Pública do Ministro da Defesa na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal', 22 November 2000.

Recebido em 12 de setembro de 2016.

Aprovado em 10 de outubro de 2016.