

# A teoria crítica de Robert Cox e o caso do “complexo Wall Street – Tesouro dos Estados Unidos – Fundo Monetário Internacional”<sup>1</sup>

Robert Cox’s critical theory and the case of the “Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex”

**LEONARDO DE AMORIM THURY** | l.amorim.thury@uol.com.br | Mestre em Ciência Política/Relações Internacionais/UFRJ e Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**Recebimento do artigo** Dezembro de 2020 | **Aceite** Março de 2021

**Resumo:** O artigo investiga o método das estruturas históricas de Robert Cox da teoria crítica em Relações Internacionais, também utilizando o conceito de Sistema Imperial de James Petras. Portanto, pretendemos destacar a relevância e o papel de instituições como o Fundo Monetário Internacional no edifício teórico coxiano, mediado pela categoria analítica do “complexo Wall Street - Tesouro dos EUA - Fundo Monetário Internacional”, para verificar a relevância dos conceitos elaborados pelo autor. Como resultado, pode-se verificar por meio do estudo de caso da crise financeira na Coreia do Sul em 1997, que os principais fatores elencados por Cox reforçam a importância do seu método das estruturas históricas e de sua teoria crítica para o debate contemporâneo na teoria das Relações Internacionais. **Palavras-chaves:** teoria crítica de Robert Cox nas relações internacionais; método das estruturas históricas; complexo Wall Street - Tesouro dos EUA - Fundo Monetário Internacional.

**Abstract:** The article investigates Robert Cox’s method of historical structures of critical theory in International Relations, also using James Petras’ concept of Imperial System. Therefore, we aim to highlight the relevance and role of institutions such as the International Monetary Fund in the Coxian theoretical edifice, mediated by the analytical category “Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex”, to verify the relevance of the concepts elaborated by the author. As a result, it can be seen through the case study of the financial crisis in South Korea in 1997, that the main factors listed by Cox reinforce the importance of his method of historical structures and his critical theory for the contemporary debate in the theory of International Relations. **Keywords:** Robert Cox’s critical theory in international relations; method of historical structures; Wall Street – US Treasury – International Monetary Fund complex.

---

<sup>1</sup> Agradeço ao Professor Thomas Ferdinand Heye pela leitura cuidadosa do artigo e importantes sugestões durante conversas sobre o mesmo. Agradeço também ao Professor José Luis Fiori, pela análise apurada deste artigo e incentivo à sua publicação. Como a origem da pesquisa sobre a Teoria Crítica de Robert Cox se deu ao longo do mestrado em Ciência Política da UFRJ, agradeço a respectiva bolsa da FAPERJ.

## INTRODUÇÃO

Robert Cox propôs, em 1981, no seu artigo *Social forces, states and world orders: beyond International Relations theory*, uma “teoria crítica” das relações internacionais que seria “crítica no sentido de que ela se mantém a parte da ordem prevalecente do mundo e pergunta como essa ordem veio a acontecer” (COX, 1986, p. 225).

Essa abordagem utiliza o “complexo Estado/sociedade” como a “entidade básica das relações internacionais” (COX, 1986, p. 205) evitando, de um lado: (1) a referência aos Estados nacionais como blocos monolíticos uniformes e coesos, (2) a utilização dos Estados nacionais como sendo as entidades básicas das relações internacionais e (3) a “política externa como a pura expressão dos interesses do Estado” (COX, 1986, p. 205); e evitando, por outro lado, a redução “da relativa importância do Estado através da ênfase na análise de uma série de atividades privadas transnacionais e redes transgovernamentais de relações entre fragmentos de burocracias estatais” (COX, 1986, p. 205).

Cox, analisando a “internacionalização do Estado”, (no caso, o Estado hegemônico dos Estados Unidos) (COX, 1986, p. 230) como sendo um dos mecanismos de manutenção da hegemonia norte-americana, observa que a *pax americana*<sup>2</sup> contou com uma institucionalização maior do que a *pax britânica* do século XIX, com organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, cujas funções principais eram “reconciliar as pressões domésticas sociais com os requerimentos de uma economia mundial” (COX, 1986, p. 230). Nessa estrutura, os processos de “ajustamentos são então percebidos como uma resposta às necessidades do sistema como um todo e não apenas como resposta à vontade dos países dominantes” (COX, 1986, p. 231). Segundo Cox, as “pressões externas sobre as políticas nacionais foram também internacionalizadas” (COX, 1986, p. 231). Sendo importante acrescentar aqui que esse processo de internacionalização do Estado hegemônico gera, em contrapartida, um processo de internalização<sup>3</sup>, por parte dos demais países que se encontram organizados ao redor desse *hegemon*. Além disso, outro ponto importante no processo de internacionalização do Estado hegemônico, diz respeito à sua viabilidade, devido à atuação das instituições internacionais, e ao suporte de “forças sociais” (políticas, econômicas, acadêmicas e outras mais) de alcance internacional, presentes em países do centro e da periferia do sistema<sup>4</sup>. A respeito desse processo de “internacionalização do Estado”, diz Cox:

In this process, the central agencies of these states – prime ministerial and presidential offices, foreign offices, treasuries, central banks, – interact with each other, sometimes through formal institutions like the IMF,

2 Que vem desde o fim da 2ª Guerra Mundial e refere-se apenas ao hemisfério ocidental capitalista.

3 Esse termo não foi utilizado por Cox, está sendo acrescentado aqui apenas por questões explicativas.

4 Processo esse que é também ilustrado na descrição do “sistema imperial” de James Petras (visto adiante), e no próprio método de análise de Cox, no qual as forças sociais (nacionais e internacionais) são um dos componentes de análise. Cox extraiu o conceito “Imperial State System” (Sistema Imperial Estatal) de Petras da seguinte fonte: PETRAS, James. *The Imperial State System*, paper apresentado para a American Political Science Association, Washington, D.C., Agosto 1980 (*apud* COX; SINCLAIR, 1996, p. 120). Paper não mais disponível na web. Portanto, o conceito será analisado nos itens 2 e 5.2 com base em duas obras de Petras (1980; 2007), publicadas antes de depois, respectivamente, ao *paper* de Cox (1986, p. 228). Entretanto, o conceito utilizado na análise do atual artigo, se baseará no conceito exposto por Cox em *Social forces, states and world orders* [1981] (1986). Vale ressaltar que Cox utiliza o conceito de Petras inicialmente como “imperial state system” (Sistema Estatal Imperial), depois como “imperial state” (Estado Imperial), e, a partir daí, como “imperial system” (Sistema Imperial).

the World Bank, and the OECD with their own autonomous bureaucracies; sometimes through more *ad hoc* multilateral forums, including economic summit conferences. (COX, 1987, p. 259)

Esse processo de internacionalização, portanto, pressupõe uma “estrutura de poder” que busca sempre a manutenção de um consenso onde as “agências centrais do governo dos Estados Unidos estejam numa posição dominante” (COX, 1986, p. 231). Além disso, dá destaque para certos agentes estatais como os ministros das finanças, que aparecem como “pontos chave no ajustamento entre a política econômica nacional e a internacional” (COX, 1986, p. 232). E, quanto aos países periféricos, Cox, em 1981, ainda dentro da análise da internacionalização do Estado, chama atenção para o papel de instituições da economia mundial (como o FMI) que passam a ditar políticas a esses países, como condições para renegociação da dívida externa, que só poderiam ser sustentadas por uma coalizão de forças conservadoras (COX, 1986, p. 232). Cox cita então os casos de países como Turquia, Peru e Portugal<sup>5</sup>.

O objeto do atual artigo é o método das estruturas históricas da teoria crítica de Robert Cox nas Relações Internacionais, com dois objetivos: primeiro, apresentar, de forma didática, esse método; e, segundo, apresentar sua forte relevância e capacidade analítica através de uma perspectiva prática, baseada na atuação do FMI dentro do “complexo Wall Street–Tesouro dos EUA–FMI”, com foco na crise financeira do sudeste asiático de 1997 na Coreia do Sul<sup>6</sup> e sua atuação, segundo a visão de diversos autores, voltada para o interesse dos países ricos ou credores, com ênfase nos Estados Unidos, ou do Tesouro dos Estados Unidos; e dos grandes investidores dos mercados financeiros, centrados geograficamente em Wall Street, mas espalhados pelos países do centro e da periferia do sistema mundial. Nesse processo, alguns dos elementos de análise do método de Cox serão ilustrados pela categoria analítica do “complexo Wall Street–Tesouro dos EUA–FMI” de Robert Wade e Frank Veneroso.

No item um, três características básicas do método de análise da “teoria crítica” de Robert Cox serão apresentadas, e, em seguida, o método das estruturas históricas coxiano com seus seis elementos de análise: as três categorias de forças (ideias, capacidades materiais e instituições), e os três níveis de estrutura (as forças sociais, as formas de Estado e as ordens mundiais).

No item dois é apresentado um conceito auxiliar ao método das estruturas históricas (que também foi mencionado por Cox quando apresentou seu método): o “Sistema Imperial” de James Petras. Nesse item, apresentamos a relação, feita pelo próprio Cox, entre o conceito de Petras e dois elementos do método das estruturas históricas (as ordens mundiais e as forças sociais), além de apresentarmos citações do próprio Petras sobre o Sistema Imperial.

Logo em seguida, no item três, são apresentados alguns aspectos, relevantes para o atual artigo, a respeito do FMI (uma instituição, logo, uma das categorias de força de Cox): a influência da ideologia no processo decisório, a defesa intransigente dos princípios liberalizantes e a visão

---

5 A crise da dívida externa latino-americana não foi citada por Cox visto que ela iria eclodir em 1982, no ano seguinte à elaboração do artigo de Cox [1981]. Esse mecanismo de negociação da dívida externa com envio de pacotes de socorro sob certas “condicionalidades” foi central no processo de proliferação das reformas neoliberais nos diversos países endividados, visto que, em momentos de crise, o socorro do FMI, do Banco Mundial e dos países do centro, só vinha em troca de reformas liberalizantes.

6 A crise do sudeste asiático afetou também, em graus diversos: Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Hong Kong e Laos. E seus efeitos também se propagaram no tempo e no espaço, em países como o Brasil, Rússia, Argentina e países periféricos em geral.

de alguns autores a respeito da atuação do fundo em consonância com os interesses dos EUA e sua relação com a atuação dos “mercados financeiros”, ou Wall Street.

No item quatro, é feita uma análise da atuação do FMI com base em cinco dos seis elementos do método estruturas históricas de Cox: instituições, ideias e a atuação do fundo situada dentro dos três níveis de estrutura no final do século XX (ordens mundiais e formas de Estado vigentes no período e as forças sociais transnacionais envolvidas).

No item cinco, é analisada a atuação da categoria analítica de Robert Wade e Frank Veneroso, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” no caso da crise financeira de 1997 na Coreia do Sul. Ainda nesse item, é apresentada a aplicação do método de Cox e o conceito de Petras ao complexo citado.

No último item é apresentada uma breve associação entre a perspectiva de David Harvey (onde ele analisa a expansão das reformas neoliberais pelo Globo como fruto de uma atuação do eixo anglo-saxão em aliança com um movimento de classe internacional) a elementos da teoria crítica de Cox, como as “forças sociais de alcance internacional”, o “complexo Estado/sociedade” e a “aliança governo-business”.

## 1. O MÉTODO DE ANÁLISE DA “TEORIA CRÍTICA” DE ROBERT COX

Em termos gerais, o método de análise da “teoria crítica” de Cox, pode ser resumido nas seguintes características:

### 1. A adoção de uma

perspectiva da economia política do mundo” onde “o mundo pode ser representado como um padrão de forças sociais que interagem” dentro de uma estrutura onde “os Estados fazem um papel intermediário, apesar de autônomo, entre a estrutura global de forças sociais e as configurações locais de forças sociais dentro dos países em particular. (COX, 1986, p. 225).

2. A análise da “parte e do todo” concomitantemente, ou seja, a análise do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, como um agregado de “força social transnacional”, “forma de Estado” e instituição internacional, que atua dentro de uma estrutura de poder mundial onde inúmeros interesses do “complexo Estado/sociedade” estão presentes e muitas vezes em conflito. Interesses de Estados pertencentes ao centro do capitalismo frente aos pertencentes à periferia do sistema; e também interesses de classes, como os interesses das classes trabalhadoras assalariadas dos diversos países, frente aos interesses da “classe gerencial transnacional” e da comunidade financeira internacional<sup>7</sup> (que será analisada a seguir), entre outras (COX, 1986, p. 209).

---

<sup>7</sup> Sendo que muitos atores da política e da economia internacional podem pertencer a esses dois últimos grupos citados ao mesmo tempo (classe gerencial transnacional e comunidade financeira internacional).

### 3. Entre as “premissas básicas” da teoria crítica destacamos:

(a) uma ação nunca é “absolutamente livre”, mas é realizada numa “estrutura para ação que constitui a sua problemática”.

(b) as estruturas para a ação mudam com o tempo e a “principal meta da teoria crítica é entender essa mudança” (COX, 1986, p. 217). Essa perspectiva, dentro da matriz coxiana, serve tanto para se entender uma ação de um ou mais atores num determinado contexto, ou mesmo a utilização de um conceito. A respeito do uso do conceito de classe, por exemplo, Cox diz que

Definições de classe que tiveram base em meados do século XIX nas sociedades europeias não podem ser transferidas e aplicadas mecanicamente e sem um viés crítico a um mundo do século XX que manifesta uma grande diversidade de situações de classes sociais. (COX, 1987, p. 3)

(c) essa estrutura para a ação tem a forma de uma “estrutura histórica”, ou seja, uma “combinação particular entre padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas” (COX, 1986, p. 217).

Tem-se então a utilização do **método das estruturas históricas** (COX, 1986, p. 217)<sup>8</sup> no qual o objeto de análise baseia-se no estudo das três categorias de forças<sup>9</sup> nas relações internacionais: as ideias, as capacidades materiais e as instituições (COX, 1986, p. 218); aplicadas nos três níveis de estruturas ou três esferas de atividade: as forças sociais, as formas de Estado e as ordens mundiais (COX, 1986, p. 221).

Pode-se agora mencionar um pouco do que Cox escreveu a respeito dos seis componentes relativos às estruturas históricas (as três categorias de forças e os três níveis de estrutura) com exemplos de cada uma delas.

Com relação às **três categorias de força** temos:

(1) no caso das **ideias**, Cox destaca, no processo de ascensão da ideologia neoliberal após 1970 – o que Cox chama de “hiper-liberalismo” (COX, 1993b, p. 267)<sup>10</sup> – a “revisão ideológica realizada por várias agências não-oficiais – a Comissão Trilateral, as conferências de Bilderberg, o Clube de Roma, [...] entre outras- apoiadas por agências oficiais elaboradoras de consenso como a OCDE” (COX, 1993b, p.266). Segundo Cox, a nova doutrina via no futuro um:

Estreito caminho para o crescimento -nas palavras do comitê blue-ribbon da OCDE (...), limitado, por um lado, pela necessidade de encorajar o investimento privado através do aumento das margens de lucro, e limitado, por outro lado, pela necessidade de se evitar uma inflação descontrolada. (COX, 1993b, p. 266)

8 Do inglês: “historical structures”.

9 Serão destacados em negrito todas as expressões relativas às estruturas históricas de Cox, para facilitar a identificação dos elementos de análise e da interação entre eles.

10 Do inglês: “hyper-liberalism”.

(2) As **capacidades materiais** para Cox podem ter potenciais produtivos ou destrutivos. Além disso,

nas suas formas dinâmicas elas existem como capacidades tecnológicas e organizacionais e, nas suas formas acumuladas como recursos naturais que a tecnologia pode transformar, estoques de equipamentos (como por exemplo, indústrias e armamentos), e a riqueza que pode comandar essas [capacidades materiais]. (COX, 1986, p. 218).

(3) Com relação às **instituições**, Cox as define como “amalgamas particulares de ideias e poder material que, em contrapartida, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais”, além disso, essas instituições “fornecem formas de se lidar com conflitos de forma a minimizar o uso da força” (COX, 1986, p. 219).

Exemplos de instituições internacionais citadas por Cox temos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (COX, 1986, p. 230) ou a OCDE (COX, 1993a, p. 63).

Essas três categorias de forças citadas dentro do método das estruturas históricas interagem nos **três níveis de estrutura** ou as três esferas de atividade.

(1) No nível das **forças sociais**, que, segundo Cox, são modeladas pelas relações de produção e não existem exclusivamente dentro dos Estados, pois algumas forças sociais transcendem as suas fronteiras (COX, 1986, p. 225), visto que, “como consequência do processo de produção internacional, se torna cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classe global ao lado ou sobreposta a estruturas de classes nacionais” (COX, 1986, p. 234). Além disso, “no topo dessa estrutura de classe global emergente está a classe gerencial transnacional, que possui sua própria ideologia, estratégia e instituições de ações coletivas, sendo uma classe em si e para si” (COX, 1986, p. 234). Além disso, já em 1987, Cox chamava atenção para o ascendente poder das finanças onde a classe gerencial transnacional vai perdendo espaço e se metamorfoseando, em parte, na comunidade financeira internacional (COX, 1987, p. 360).

(2) O segundo nível de estrutura são as **formas de Estado**. Timothy Sinclair comenta, ao analisar o método coxiano, que Cox ao invés de discutir “o Estado, se foca nas ‘formas de Estado’ e como essas formas de Estado mudam de acordo com pressões vindas de forças ‘de cima’, as ordens mundiais, e “de baixo”, a sociedade civil” (SINCLAIR, 1996, p. 3).

A respeito dessas **formas de Estado**, Cox definiu, em artigo de 1991, a existência, ao longo dos anos, de quatro formas de Estado:

(i) a liberal, do período da *pax britannica*;

(ii) a neo-liberal (“neo” *vis-à-vis* a liberal do século XIX) que vai sendo organizada no pós-Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas avançados e onde o liberalismo clássico do século XIX “foi modificado por práticas keynesianas de modo a tornarem o comportamento do mercado consistente com proteção social dos grupos em posição mais desvantajosas” (COX, 1993b, p. 265-266) dando origem à forma de Estado nacionalista de bem-estar social (COX, 1993b, p. 226). Essa forma de Estado neoliberal “tomou forma nos países capitalistas avançados baseando-se num consenso negociado entre os principais interesses industriais, o trabalho organizado e o governo” (COX, 1996b, p. 198). Na forma de Estado neoliberal, níveis altos de desemprego, ou desmantelamento do Estado de bem-estar social, não seriam tolerados, algo

que veio a ocorrer com o advento da forma de Estado hiper-liberal, apresentada a seguir (COX, 1996b, p. 198).

Segundo Cox, já no período mais recente, a partir dos anos 1980, surgiram duas formas de Estado neoliberais nos países capitalistas centrais:

(iii) a forma de Estado hiper-liberal, que usualmente é denominada de neoliberal. A respeito do “Hyperliberalism”, diz Cox: “Hyperliberalism, in the ideology if not always in the practice of Reaganism and Thatcherism, rejects state intervention to influence the results of market behavior and views the state only as the enforcer of market rules” (COX, 1996a, p.31).

Na forma de Estado neoliberal, o aparato keynesiano baseado no estímulo da demanda agregada e em ferramentas políticas com viés redistributivo passaram a ser vistos com desconfiança (COX, 1996b, p. 199). Esse processo se deu, em parte, pela crise econômica mundial catalisada pelo primeiro choque do petróleo e também, por decisões de centros decisórios de poder que influenciaram o campo das ideias no rumo do neoliberalismo, que, numa clave coxiana, seria o hiper-liberalismo. Nessa nova forma de Estado, o mercado, pelo menos na teoria, passaria a assumir inúmeras funções atribuídas ao Estado neoliberal.

(iv) E, por último, a forma de Estado do capitalismo de Estado<sup>11</sup>, exemplificada pela Alemanha Ocidental que estaria também se movendo, a partir dos anos 1980, do keynesianismo para o livre-mercado (COX, 1993b, p. 267). Esse capitalismo de Estado “se baseia na aceitação do mercado mundial como o determinante final do desenvolvimento. Nenhuma economia nacional, nem a maior, pode controlar o mercado mundial ou determinar sua orientação” (COX, 1996b, p. 201). Cox também delinea uma diferença entre a abordagem neoliberal (do pós Segunda Guerra), *vis-à-vis* a forma de Estado do capitalismo de Estado: “diferentemente da abordagem neoliberal, a abordagem do capitalismo de Estado não propõe nenhuma regulação consensual do mercado mundial no que diz respeito ao comércio multilateral e às práticas financeiras” (COX, 1996b, p. 201). Nessa abordagem, os Estados são designados para “intervir não apenas para aumentar a competitividade de suas indústrias nacionais, mas também para negociar ou coordenar vantagens para seus produtores nacionais” (COX, 1996b, p. 201)<sup>12</sup>.

(3) E finalmente, a respeito do terceiro nível de estrutura, as **ordens mundiais**, Cox argumenta que utiliza esse termo no lugar de “sistema interestatal” e no lugar de “sistema-mundo”, porque, no primeiro caso, o termo ordem mundial pode se referir a todos os períodos históricos, e não apenas aos períodos nos quais os Estados são suas entidades componentes; e no que tange ao uso do termo ordem mundial ao invés de sistema-mundo, Cox argumenta que o termo é “mais indicativo de uma estrutura que possui apenas uma certa duração no tempo e evita as conotações de equilíbrio [do termo] ‘sistema’” (COX, 1986, p. 249). Além disso, Cox define as ordens mundiais como “configurações particulares de forças que definem sucessivamente a problemática da guerra e da paz na reunião dos Estados, ou seja, configurações de capacidades materiais, ideias e instituições” (COX, 1986, p. 220; 225-226). E dá exemplos de ordens mundiais com base numa sequência cronológica, são elas: (1) a ordem mundial mercantilista, (2) a ordem mundial liberal (*pax britannica*), (3) a ordem mundial neo-imperialista, (4) e a ordem mundial neoliberal (*pax*

11 Do inglês: “hyper-liberal form of state” e “the state-capitalism form”.

12 Para uma descrição mais aprofundada dessas formas de Estado, ver: (COX, 1993b, pp. 267-272), (COX, 1996b, pp. 201-204) e (COX, 1987, pp. 129-143 e pp. 147-150).

*americana*) (COX, 1996a, p. 55). Historicamente falando, vale acrescentar que tanto a *pax britannica* de meados do século XIX como a *pax americana* de meados do século XX foram **ordens mundiais** hegemônicas, porém, o período intermediário que engloba as duas guerras mundiais e da grande depressão, na matriz coxiana, não caracterizam uma ordem mundial (COX, 1987, p.7).

E para finalizar, a respeito da interação entre as **três categorias de forças** entre si, e os **três níveis de estrutura** nos quais essas forças atuam, Cox argumenta que as três forças (ideias, capacidades materiais e instituições) são “esquemas heurísticos, não categorias com uma determinada hierarquia pré-determinada de relações” (COX, 1986, p. 220). Essas três forças formam as estruturas históricas, que Cox define como “modelos comparativos” (COX, 1986, p. 220). Cox compara esses modelos com os tipos ideais, pois eles “fornecem, numa forma lógica coerente, uma representação simplificada de uma realidade complexa e uma expressão de tendências limitadas na sua aplicabilidade no tempo e no espaço, ao invés de desenvolvimentos plenamente realizados” (COX, 1986, p. 220). Além disso, Cox complementa essa ideia expondo que o uso de ferramentas como o tipo ideal, não apresentam uma incompatibilidade com a “visão dialética da história”, visto que tipos ideais são parte do “kit de ferramentas das explicações históricas”; “tipos ideais são uma forma de se representar estruturas históricas” (COX, 1987, p. 4).

E, a respeito dos três níveis de estrutura – forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais- Cox explica que eles são inter-relacionados, pois “mudanças na organização da produção geram novas **forças sociais** que, em contrapartida, trazem mudanças na **estrutura dos Estados**; e a generalização dessas mudanças na estrutura dos estados alteram a problemática da **ordem mundial**” (COX, 1986, p. 220). Por outro lado, “a emergência de novas **formas de Estado** está associada com mudanças nas estruturas das **ordens mundiais** e essas mudanças paralelas têm sido reforçadas mutuamente” (COX, 1987, p. 108).

## 2. O “SISTEMA IMPERIAL” SEGUNDO JAMES PETRAS

No intuito de proporcionar uma maior consistência para a presente análise, cabe tratar de um conceito complementar ao modelo coxiano, o Sistema Imperial de James Petras, visto que o próprio Cox mencionou o conceito ao expor o método das estruturas históricas (COX, 1986, p. 228-229).

O conceito de “sistema imperial” de James Petras é bastante útil, pois, segundo análise de Cox a respeito do tema, esse sistema imperial, ou “sistema imperial estatal” (COX, 1986, p. 228), emergente nas últimas décadas do século XX, seria composto de “Estados imperiais dominantes” e “Estados colaboradores subordinados” (COX, 1986, p. 228), que diferem quanto a suas estruturas e possuem funções complementares dentro desse sistema. Outro ponto importante, destacado por Cox, é que o “sistema imperial que [Petras] analisa não é todo o governo estadunidense; são ‘aqueles corpos executivos’ dentro do governo que são encarregados em promover e proteger a expansão do capital através das fronteiras do Estado” (COX, 1986, p. 228). Logo, o sistema imperial seria maior que o Estado e menor que o Estado da potência hegemônica, que, no caso, eram os Estados Unidos. O aspecto que torna o sistema imperial **maior que o Estado**, está

ligado à estrutura transnacional formada por um núcleo dominante e uma periferia dependente, onde a parte internacionalizante do governo estadunidense estaria no núcleo do sistema, juntamente com instituições internacionais ou interestatais como o FMI e o Banco Mundial (COX, 1986, p. 228). Por outro lado, o aspecto do sistema imperial que o faz **menor que o Estado** diz respeito ao fato de que “forças não-imperiais ou até mesmo anti-imperiais podem estar presentes em outras partes, tanto nos Estados do centro, como nos da periferia” (COX, 1986, p. 229).

Com efeito, Cox define o sistema imperial de Petras e se propõe a ampliá-lo inserindo o FMI em sua análise:

The imperial system is at once more than e less than the state. It is more than the state in that it is a transnational structure with a dominant core and dependent periphery. This part of the U.S. government is at the system’s core, together (and here we may presume to enlarge upon Petras’ indications) with interstate institutions such as the IMF and the World Bank symbiotically related to expansive capital, and with collaborator governments (or at any rate parts of them linked to the system) in the system’s periphery. (COX, 1986, p. 228)

Cox conecta o conceito de Sistema Imperial com os conceitos de **ordem mundial e forças sociais nacionais e transnacionais** e completa com o conceito de Estados centrais e Estados periféricos: “The imperial system is a **world order structure** drawing support from a particular configuration of **social forces**, national and transnational, and of core and periphery states” (1986, p. 229, grifo nosso).

O conceito de “sistema estatal imperial” de James Petras é destacado por Cox em seu artigo, visto que em sua disposição antecede a apresentação do processo de “internacionalização do Estado” (COX, 1986, p. 230-232) já explicitado na introdução deste artigo.

E, a respeito do Sistema Imperial, mais recentemente (2007), o próprio Petras reformulou seu conceito. Os “Estados imperiais dominantes”, foram redefinidos de “Estados imperiais centrais”, seguidos, dentro de uma hierarquia, pelos “novos poderes imperiais emergentes (NPIE)”, “regimes clientes semiautônomos (RCSA)”, “regimes clientes-colaboradores (RCC)” e “Estados anti-imperialistas” (PETRAS, 2007, p. 2)<sup>13</sup>. Entretanto, no atual artigo, que é centrado na apresentação do método de Cox, nos concentraremos na definição de “Sistema Imperial” de Petras segundo a definição exposta por Cox em “Social forces, states and world orders” e apresentada anteriormente (1986).

Com efeito, ao se referir ao “Estado Imperial”, Petras afirma:

O Estado Imperial desempenha função decisiva na criação de condições para a expansão e acumulação do capital. [...] O processo de expansão

13 Nas palavras do próprio Petras: “A través de una clasificación de países, que tome en consideración su organización política, económica, diplomática y militar, podría lograrse un mejor entendimiento de la estructura de poder del sistema imperial mundial. A continuación propongo un esquema de este sistema. Jerarquía del Imperio: a. Estados Imperiales Centrales (EIC) b. Nuevos Poderes Imperiales Emergentes (NPIE) c. Regímenes Cliente-Semi-Autónomos (RCSA) d. Regímenes Cliente-Colaborador (RCC) e. Estados Anti-imperialistas” (2007, p. 02).

e acumulação necessita elaboração de redes financeiras de escala mundial para financiar uma grande diversidade de atividades em uma grande variedade de locais; juntamente com a construção de Estados, o Estado Imperial aceita a tarefa muito mais complexa de mudar o sistema monetário mundial, os acordos financeiros, os bancos de desenvolvimento, os planos de crédito e assim por diante, que deram as multinacionais capital de giro para facilitar e acelerar a acumulação e intensificar a extração do excedente. As decisões de chefes de empresas de ampliar seus conglomerados tem como base as redes financeiras organizadas e dirigidas pelo Estado Imperial. (PETRAS, 1980, p. 43-44)

Petras deixa então, nessa citação acima, em obra anterior ao *paper* de Petras utilizado por Cox, a semente do conceito de “Sistema Imperial” trabalhado no edifício teórico coxiano. Um sistema que é ao mesmo “menor que o Estado” e “maior que o Estado” do *hegemon* estadunidense. Mas, para ultrapassar suas fronteiras físicas e políticas, precisa da complementaridade e apoio de **forças sociais transnacionais e instituições**, como o FMI, que representem seus interesses nos diversos países espalhados pelo Globo. A análise do FMI, portanto, ajuda a ilustrar como, em parte, esse mecanismo de “internacionalização do Estado” do *hegemon* ou do “Sistema Imperial” se efetiva.

### 3. O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

A criação do Fundo Monetário Internacional foi aprovada durante a realização das conferências de Bretton Woods ocorridas em julho de 1944, onde, este último, tinha originalmente três funções: “estabilizar o sistema de taxas de câmbio, regular a liquidez internacional (quantidade de moeda no mundo) e apoiar políticas de ajuste do balanço de pagamentos”. Porém o FMI teria deixado de cumprir as duas primeiras funções, ficando apenas com a terceira (GONÇALVES, 2003, p. 52-53).

Uma característica interessante de se observar no caso do FMI, do ponto de vista de um dos objetivos do atual artigo (analisar a atuação do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”), é a influência da ideologia (no caso, o “fundamentalismo de mercado”), da política e de interesses na formulação de políticas propostas aos países em crise, pois, conforme Stiglitz havia percebido (quando ocupava o cargo de economista-chefe e vice-presidente sênior do Banco Mundial), “muitas ações que, embora não resolvessem o problema em questão, eram convenientes aos interesses ou às convicções daqueles que ocupavam posições de poder” (2002, p.12), entre os quais, o autor cita os interesses de Wall Street (2002, p. 254 e 278). O autor também cita o processo no qual “os acadêmicos envolvidos na elaboração de recomendações de políticas tornam-se politizados e começam a distorcer as evidências para que se adaptem às ideias dos poderosos” (2002, p. 12). E acrescenta que as elaborações das políticas do Fundo, eram feitas

a partir de uma “curiosa mistura de ideologia, má economia e dogma, não encobrendo em certos momentos, interesses específicos” (2002, p. 16).

Outra característica do FMI é a defesa intransigente dos princípios liberalizantes. Os princípios liberais, defensores das “livres forças do mercado” e da diminuição do Estado, seguidos fortemente pelo FMI, se justificavam com promessas de inserção dos países periféricos na “globalização” que traria: estabilidade, crescimento e diminuição da pobreza. Esse pensamento ganhou força a partir dos anos 1980. Porém, com o tempo, os resultados obtidos não foram esses (TAVARES, 1994, p. 69-70). Mas mesmo assim os defensores do neoliberalismo, do livre mercado, continuaram diagnosticando que os maus resultados deveriam ser solucionados com menos Estado.

Portanto, a seguinte pergunta a respeito do FMI pode ser feita: porque os quadros do FMI foram treinados, nos anos 1980-1990, a acreditar e defender as livres forças do mercado? Porque eles foram instruídos a, invariavelmente, a despeito de inúmeros resultados de consequências devastadoras<sup>14</sup>, manterem-se fiéis a esses princípios, ao proporem políticas liberalizantes aos países que estavam em crise e necessitados dos socorros da instituição? Porque eles foram treinados a propor nas “condicionalidades” medidas ressonantes com os princípios do livre mercado, com corte de gastos sociais, etc.?

O mais intrigante é que as medidas propostas aos países endividados não eram adotadas nos países centrais. Os países industrializados, em pleno período de propagação dos princípios liberalizantes – com base no tripé: privatização, liberalização e abertura comercial – “continuavam a proteger os setores nos quais a concorrência dos países em desenvolvimento poderia representar uma ameaça à sua economia” (STIGLITZ, 2002, p. 93). Stiglitz aponta essa mesma postura em diversos momentos de sua obra, ao mencionar que as políticas que o FMI propunha aos países em crise eram rejeitadas até mesmo pelo Congresso norte-americano (STIGLITZ, 2002, p. 63; 66; 75)<sup>15</sup>. Essa postura inflexível se torna ainda mais incompreensível mesmo diante de evidências empíricas tão explícitas de sucessos de países que não haviam adotado a sua fórmula como: Uganda, Etiópia e Botsuana na África; China e os países do Leste Asiático (antes da liberalização e das crises iniciadas em 1997) e a Polônia (STIGLITZ, 2002, p. 123).

### 3.1 O Fundo Monetário Internacional, os Estados Unidos e Wall Street

As instituições multilaterais (FMI, OMC, Banco Mundial, etc.) “são usadas para ‘enquadrar’ países em desenvolvimento mergulhados em crises cambiais” enquanto que o FMI e o Banco Mundial seriam “instrumentos de política externa dos países desenvolvidos em geral, e dos **Estados Unidos em particular**” (GONÇALVES, 2003, p. 59), visto que, no

14 Segundo Stiglitz: “... durante o tempo em que estive no Banco Mundial, pude ver com meus próprios olhos o efeito devastador que a globalização pôde ter sobre países em desenvolvimento, em especial sobre as populações pobres desses países” (2002: 10).

15 Na mesma linha Carneiro diz: “é preciso ressaltar também que as políticas de ‘ajuste’ recomendadas pelo FMI e implementadas sob a sua supervisão são inversas àquelas adotadas nos países ricos que o comandam” (2003, p. 8).

sistema de cotas do FMI, os países mais ricos economicamente possuem maior poder de voto na instituição e acabam por controlar a sua alocação de recursos, tanto no FMI, como também nas demais organizações internacionais. Segundo Gonçalves, essas organizações internacionais são utilizadas “como instrumentos de pressão e intervenção na arena internacional” (2003, p. 59-60). Diversos são os autores que analisam a atuação do FMI como em função dos interesses dos Estados Unidos (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 132; CARNEIRO, 2003; COX, 1987).

Do ponto de vista de Wall Street, de certa forma, o FMI é convocado a atuar em determinados países somente quando os mercados (ou os investidores) começam a se desfazer de bens ligados a eles, ou seja, quando começa a se agravar o fenômeno da “fuga de capitais” do país. Existe, portanto uma relação entre a ação dos mercados financeiros e a atuação do FMI.

O poder de Wall Street aumentou exponencialmente com a liberalização e a desregulação financeira. Poder este intensificado a partir de 1971 com o fim da paridade dólar-ouro e demais mudanças ocorridas no sistema monetário financeiro internacional. Ocorre, a partir de então, um aumento do poder financeiro frente ao poder político, ou seja, dos representantes eleitos diretamente pelo povo. Nesse processo “o veredicto dos mercados exercido de forma mais rápida e implacável” é capaz de destruir a economia de um país em pouquíssimo tempo (FIORI, 2001, p. 235-236). A interação entre o FMI, o Tesouro dos EUA e a constante pressão dos mercados financeiros (via ataques especulativos), durante o processo de negociação na Coreia do Sul, fica evidente na breve análise do caso que será realizada no item 5.1.

## 4. A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO FMI COM BASE NA TEORIA CRÍTICA DE ROBERT COX

Porém, a respeito do FMI, analisaremos apenas duas das **três categorias de força** (instituições e ideias), dentro dos **três níveis de estrutura**. No caso da **categoria de força das instituições internacionais**, para Cox, elas desempenham um papel dentro do processo de “internacionalização do Estado” hegemônico que procura manter a sua hegemonia (a norte-americana) e cujas funções principais são “reconciliar as pressões domésticas sociais com os requerimentos de uma economia mundial” (COX, 1986, p. 230), além de, no que tange os países periféricos endividados, essas instituições passam a ditar políticas a esses países, como condições para renegociação da dívida externa, que só poderiam ser sustentadas por uma coalizão de forças conservadoras (COX, 1986, p. 232). No que tange à **categoria de força das ideias** destaca-se a forte posição dos diversos quadros do FMI em defesa de ajustes econômicos conservadores, com corte em gastos sociais, preocupação exacerbada com a inflação e com o cumprimento das dívidas assumidas.

No que tange aos **três níveis de estrutura**, a respeito das **ordens mundiais**, de uma maneira estilizada, a atuação do fundo se intensificou (principalmente a partir da crise da dívida externa de países periféricos) num quadro de passagem da **ordem mundial** denominada de “Guerra Fria” (ordem mundial “neoliberal” numa clave coxiana, ou, num viés mais econômico, a ordem mundial de Bretton Woods) para a ordem mundial que veio a ser conhecida como

“globalização”<sup>16</sup>. A primeira bipolar, e a segunda unipolar, com destaque para a emergência econômica da China, como potência econômica, já mais para o século XXI. E, a respeito das **formas de Estado**, ao longo das três últimas décadas do século XX, o que se observou, também de uma forma simplificada, foi uma transição de um “Estado nacionalista de bem-estar social” (o “Estado neo-liberal” coxiano, nos países do centro do capitalismo) ou “desenvolvimentista” (no caso dos países em desenvolvimento) para a forma de Estado “hiper-liberal”. No **nível de estrutura das forças sociais**, a análise dá ênfase à interação entre forças sociais de alcance internacional (como a comunidade financeira internacional) e a instituição econômica internacional do Fundo Monetário Internacional.

Utilizando-se de todos os seis componentes das estruturas históricas de Robert Cox pode-se sintetizar que: dentro da transição da **ordem mundial** da Guerra Fria para a ordem mundial da globalização, num momento em que as **formas de Estado** keynesianas e desenvolvimentistas foram sendo substituídas pelas formas de Estado “hiper-liberais” (COX) ou “neoliberais”, pode ser analisada a atuação da **instituição (ou categoria de força)** econômica internacional do Fundo Monetário Internacional, sua relação com **forças sociais** internacionais (como a comunidade financeira internacional) e a importância do papel das **ideias** dentro da luta existente entre polos como: países do centro do capitalismo – os Estados imperiais dominantes – *versus* países em desenvolvimento – os Estados subordinados colaboradores –; interesses da classe trabalhadora *versus* dos detentores do grande capital internacional em geral (a “classe gerencial transnacional” e a comunidade financeira internacional); defensores do keynesianismo *versus* defensores do neoliberalismo; entre outras disputas mais, presentes no complexo e dinâmico cenário da economia política internacional no final do século XX<sup>17</sup>.

Neste contexto, uma vez analisada a atuação em tese do FMI, passamos então à análise da atuação concreta e depois teórica do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”.

## 5. O “COMPLEXO WALL STREET- TESOURO DOS EUA-FMI”

Outra perspectiva a respeito do FMI, e que tem relação com a perspectiva de Robert Cox, diz respeito à sua atuação em defesa dos interesses, nos anos 1990, do Departamento do Tesouro dos EUA e de Wall Street (ou o núcleo da “comunidade financeira internacional”). Esta visão é apresentada por Robert Wade e Frank Veneroso, que nomearam essa aliança de “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” (WADE; VENEROSO, s/d, p. 19).

---

<sup>16</sup> Lembrando que a obra de Cox em que ele apresenta o método das estruturas históricas é de [1981] (1986).

<sup>17</sup> É importante que seja destacado que essa polarização é uma simplificação, visto que, na realidade, existem inúmeros grupos com posições híbridas entre os dois extremos citados.

## 5.1 A atuação do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” na crise da Coréia do Sul em 1997

No início de 1997, o grupo siderúrgico Hanbo, um dos “trinta grandes do *chaebol*”<sup>18</sup>, faliu devido ao volume do seu endividamento. Em seguida, outras empresas do *chaebol* também faliram: a Sammi, a Jinro e a Kia (que era a oitava entre as 30 do *chaebol*) levando a “uma considerável deterioração da solidez do sistema bancário nacional”. Apesar das bancarrotas de empresas integrantes do *chaebol*, a economia sul-coreana continuou com exportações crescentes e uma inflação abaixo de 5 por cento ao mês (SANDRONI, 2006, p. 888).

No dia 15 de outubro de 1997, o FMI elaborou um documento (um relatório confidencial preparado por uma equipe do Fundo) minimizando a possibilidade da Coréia do Sul entrar numa crise (como a que já havia ocorrido na Tailândia e já tinha se propagado para a Indonésia e a Malásia). O relatório do FMI argumentava que a situação da Coréia do Sul era diferente da situação da Tailândia, da Indonésia e da Malásia, visto que: “os fundamentos macroeconômicos [sul-coreanos] permanecem sólidos, e o déficit de conta corrente está caindo para um nível mais satisfatório” (SANDRONI, 2006, p. 128).

Muitos criticaram o FMI por não terem previsto as crises. No caso da Coréia do Sul, entretanto, Blustein comenta que não havia razão, pelo menos do ponto de vista econômico, para que a crise financeira na Coréia viesse a ocorrer. Nesse caso, sem nenhum motivo aparente, a Coréia do Sul começa a sofrer um ataque financeiro por parte do “Rebanho Eletrônico”<sup>19</sup>. Segundo Blustein:

A crise sul-coreana surgiu como um raio de tempestade. Mais do que qualquer outra crise, a da Coréia do Sul exemplificou como a economia de um país –mesmo tendo maravilhado o mundo com suas proezas industriais– podia ser vítima, súbita e inesperadamente, do caráter volúvel do Rebanho Eletrônico. (2002, p. 128)

A missão do FMI chegou à Coréia do Sul no dia 26 de novembro de 1997. Logo que chegaram, receberam a notícia de que as reservas internacionais do país estavam se esgotando. Porém, os coreanos estavam resistindo às propostas de ajuste do FMI, que, como de costume, apontavam para ajustes recessivos. Hubert Neiss, chefe da missão do FMI ao lado de Wanda Tseng, estava intermediando a negociação entre os membros do governo sul-coreano (resistentes às propostas

---

18 *Chaebol* é “um conglomerado que dominava a economia sul-coreana”, com empresas de peso como a Hyundai, a Kia e a Samsung que conquistaram importantes espaços no mercado mundial. (BLUSTEIN, 2002, p. 130).

19 “Rebanho Eletrônico” é uma expressão que foi popularizada pelo jornalista Thomas Friedman para se referir aos mercados financeiros, que seriam compostos dos seguintes atores econômicos: (1) os fundos mútuos; (2) os fundos de pensão e aposentadoria; (3) os bancos comerciais; (4) as seguradoras; e (5) outras instituições que administram profissionalmente recursos financeiros. (BLUSTEIN, 2002). Entretanto, vale frisar que os mercados financeiros são hierarquizados. Os grandes investidores têm uma influência maior sobre uma crise, sobre um ataque especulativo sobre um determinado país, do que os investidores médios e pequenos. Além disso, os “mercados” possuem uma determinada lógica: agradam-lhes governos com determinadas linhas ideológicas, determinadas políticas econômicas, etc.

de reforma) e os membros do governo norte-americano, que se faziam presentes via e-mails ou ligações telefônicas e estavam demonstrando não estarem satisfeitos com seus resultados devido à resistência sul-coreana. Segundo um funcionário do FMI, em entrevista a Blustein: “O Tesouro achava que [Hubert] Neiss estava entregando os pontos” (SANDRONI, 2006, p. 150). Nesse quadro, o governo norte-americano decide enviar à Coreia do Sul o subsecretário do Tesouro norte-americano David Lipton.

No momento da crise sul-coreana, o FMI começou a apresentar forte resistência às exigências que os Estados Unidos estavam querendo impor à Coreia do Sul. O elo entre o Tesouro dos EUA e o FMI se rompe parcialmente. Quanto mais se acalorava a negociação, mais se tornava evidente o desespero dos Estados Unidos para que a Coreia do Sul aceitasse adotar as reformas da forma como o *hegemon* estava propondo. A pressão era exercida numa sequência “hierárquica” que ia desde o secretário do Tesouro dos EUA numa ponta, passando pelo FMI, indo até os membros do governo sul-coreano na outra.

Em troca do pacote de socorro, a Coreia do Sul tinha aceitado, no quadro da crise e no processo de negociação descrito, adotar diversas reformas em seu sistema financeiro.

É bastante interessante observar que Wall Street, Tesouro dos EUA e FMI, atuaram em conjunto, formando aqui o complexo que compõe a categoria analítica utilizada no atual artigo. O ataque especulativo executado pelos “mercados”, ocorreu durante a eleição presidencial que elegeu Kim Dae Jung, conhecido como DJ<sup>20</sup>. DJ, resistiu às reformas propostas pelos EUA e FMI e os mercados continuaram a realizar a fuga de capitais. Wall Street queria que a liberalização fosse feita de forma mais rápida, pois vislumbravam oportunidades lucrativas e não queriam esperar. Wall Street, segundo Stiglitz, “não hesitavam em pedir ajuda ao governo [dos EUA] para exercer pressão a favor do programa deles” (2002, p. 139). E, segundo Stiglitz, o Departamento do Tesouro foi bastante ressonante com tais pressões utilizando o FMI como veículo institucional para realizar essa tarefa, entrando em ação o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”. O papel do FMI seria, portanto, de intermediação entre os interesses da “força social” de alcance internacional de Wall Street, o Tesouro norte-americano, e o governo sul-coreano.

Na mesma linha, o FMI e o Tesouro dos EUA declararam no dia 5 de dezembro: “Fizemos a nossa parte. O programa é sólido. O resto cabe aos próprios coreanos. Se não demonstrarem suficiente empenho em executar as reformas exigidas pelo Fundo, **serão punidos pelo mercado**” (BLUSTEIN, 2002, p. 188, grifo nosso). Essa declaração expressa fortemente a conexão entre a atuação dos “mercados”, do FMI, e do Tesouro dos EUA.

Após o recém-eleito presidente DJ aceitar as reformas propostas pelos EUA e FMI, os “mercados” se acalmaram. O novo presidente da Coreia do Sul tinha feito a promessa de que endossaria um plano de reformas proposto pelos Estados Unidos através do acordo com o FMI.

---

20 DJ “era um político populista, um homem que se tornara famoso mundialmente pela luta contra a ditadura militar. Em 1971, quando disputou a presidência com o ocupante do cargo, Park Chung Hee, DJ foi ferido gravemente quando um caminhão jogou ‘acidentalmente’ o seu carro de campanha para fora da estrada. Dois anos mais tarde, foi sequestrado de um hotel de Tóquio por agentes de segurança sul-coreanos e quase perdeu a vida. Levado à justiça por ter alegadamente incitado motins, foi condenado à morte, passou vários anos na prisão e acabou conseguindo asilo político nos Estados Unidos. Em seguida à derrubada do regime militar em 1987, mostrou-se relutante em aderir ao partido governista e manteve laços estreitos com os sindicatos militantes coreanos” (BLUSTEIN, 2002, p. 198).

Nesse momento, após conquistada essa garantia crucial, aí sim, o Tesouro norte-americano acionou o *bail-in*<sup>21</sup>.

Entretanto, agradar a Wall Street não significa agradar a população em geral. No ano seguinte após a crise, o PIB da Coreia do Sul encolheu 7 por cento, o salário dos trabalhadores diminuiu 10 por cento após ajuste com a inflação, “e a taxa de desemprego – num país onde a tradição era o emprego ser mantido a vida inteira – subiria para 9 por cento” (BLUSTEIN, 2002, p. 127). No final, o saldo da crise da Coreia do Sul foi positivo para os banqueiros e negativo para os trabalhadores assalariados. Os bancos internacionais acabaram “se saindo bem”, pois, no dia 28 de janeiro de 1998, após um mês de intensas negociações, os acordos feitos entre os bancos e as autoridades sul-coreanas foram bem favoráveis aos primeiros: “Os bancos chegaram a um amplo acordo com as autoridades sul-coreanas para o refinanciamento de 22 bilhões de dólares de empréstimos bancários a curto-prazo. Em troca, receberam um montante equivalente em títulos, com garantia integral do governo” (BLUSTEIN, 2002, p. 208).

Porém, segundo Blustein, “o povo sul-coreano não teve tanta sorte, sobretudo o milhão e meio que se viu sem emprego em 1998” (BLUSTEIN, 2002, p. 208). Após o “enquadramento” da Coreia do Sul, “nos primeiros quatro meses de 1998, a moeda e os mercados da Tailândia, começaram se recuperar” (BLUSTEIN, 2002, p. 208).

Wade e Veneroso mencionaram o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, durante sua análise a respeito da crise asiática de 1997, e, derivaram, como já citado, sua expressão do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA” de Jagdish Bhagwati (*apud* WADE; VENEROSO, s/d, p. 18). Wade e Veneroso apenas inseriram o FMI no conceito de Bhagwati. Bhagwati escreve em 1997:

Wall Street has become a very powerful influence in terms of seeking markets everywhere. Morgan Stanley and all these gigantic firms want to be able to get into other markets and essentially see capital account convertibility as what will enable them to operate everywhere. Just like in the old days there was this ‘military-industrial complex’, nowadays there is a Wall Street – Treasury complex’ because Secretaries of State like [Robert] Rubin come from Wall Street ... so today, Wall Street views are very dominant in terms of the kind of world you want to see. They want the ability to take capital in and out freely. It also ties in to the IMF’s own desires, which is to act as a lender of last resort. They see themselves as the apex body which will manage this whole system. So the IMF finally gets a role for itself, which is underpinned by maintaining complete freedom on the capital account. (*apud* WADE; VENEROSO, s/d, p. 19)

---

21 O *bail-in* é um acordo com os principais credores do país em crise, de modo a garantir que a fuga de capitais seja contida. Segundo Blustein, o *bail-in*, no caso da Coreia do Sul, consistiu numa ação conjunta de Washington, Tóquio, Londres e outras capitais mundiais, no sentido de empregar “meios de ‘persuasão moral’ para induzir os bancos estrangeiros credores da Coreia do Sul a parar de tirar dinheiro do país” (BLUSTEIN, 2002: 193). O *bail-in* apresentava dois aspectos: o primeiro, é que ele envolvia interesses que incluíam os interesses dos credores, visto que procurava evitar a situação de inadimplência da Coreia do Sul; e o segundo aspecto, era que o plano “iria requerer um alto grau de intervenção e coordenação do governo” (BLUSTEIN, 2002, p. 231). Seria exigido dos bancos que refinanciassem os empréstimos à Coreia do Sul e aceitassem reembolsos em prazos mais longos, ao invés de cobrarem suas dívidas sem possibilidade de refinanciamento como estava ocorrendo até então devido ao receio de que a Coreia do Sul se tornasse inadimplente.

Wade e Veneroso, na linha de Bhagwati, explicam a inserção do FMI no “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA”, e como essa composição de forças atuou em processos que antecederam a crise asiática eclodida a partir de julho de 1997:

What Bhagwati calls the ‘Wall St-Treasury-complex’ has helped over the past year to push the process of amending the IMF’s articles of agreement to require member governments to remove capital controls and adopt full capital account convertibility. The extended Wall St-Treasury-IMF complex has likewise worked to promote the World Trade Organization’s agreement on liberalizing financial services being hammered out in 1996-97. (WADE; VENEROSO, s/d, p. 19)

Essa perspectiva de Bhagwati, Wade e Veneroso, que conecta a ação do FMI aos interesses do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e de Wall Street, também foi apresentada por Joseph Stiglitz. Stiglitz, que diante das incoerências das ações do FMI na África, na Ásia e no Leste Europeu nos anos 1990, levantou a hipótese de que o Fundo não estaria apenas atuando em busca dos seus objetivos declarados ou de suas funções originais, ou mesmo apenas em função dos interesses do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Stiglitz argumenta que o FMI, em diversos momentos, poderia estar tomando decisões no sentido de satisfazer os interesses dos investidores de Wall Street. Segundo o autor:

No Conselho de Consultores Econômicos [da gestão do presidente Bill Clinton] não estávamos convencidos de que [a proposta de aceleração] da liberalização sul-coreana [defendida pelo FMI] fosse uma questão de interesse **dos Estados Unidos**, embora, obviamente, ajudaria na consecução de interesses **especiais de Wall Street**. (STIGLITZ, 2002, p. 139, grifo do autor)

Essas incoerências, apontadas por Stiglitz, nas ações do FMI, se tornam coerentes se forem analisadas do ponto de vista dos interesses econômicos dos Estados Unidos e de Wall Street, ou do “Complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, que é analisado a seguir, do ponto de vista da teoria crítica e do método das estruturas históricas de Cox e do Sistema Imperial de Petras.

## 5.2 O “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, a teoria crítica de Cox e o “Sistema Imperial” de James Petras

É possível fazer duas associações entre a perspectiva do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” e elementos da teoria crítica de Cox e do seu método das

estruturas históricas. Em primeiro lugar, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” une: uma **força social de alcance internacional**, representada por Wall Street; um órgão que representa uma “**forma de Estado**”, que seria o Departamento do Tesouro dos EUA; e, finalmente, uma **instituição internacional**, o Fundo Monetário Internacional. Em segundo lugar, o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” também pode ser visto como uma expressão da unidade básica de análise nas Relações Internacionais da teoria crítica de Cox: o “**complexo Estado/sociedade**”. O Tesouro dos Estados Unidos representando um departamento do Estado norte-americano, Wall Street representando uma força social e o FMI uma instituição, ambas como parcelas da sociedade.

Além disso, assim como Wall Street estaria, segundo Bhagwati, no “topo de uma estrutura”, a **força social transnacional** da “classe gerencial transnacional”, segundo Robert Cox, também estaria no topo de uma estrutura de classe global durante os anos 1980. Enquanto a classe gerencial transnacional está mais associada à esfera econômica produtiva, Wall Street estaria associada à esfera econômica financeira. Ambas, entretanto, estariam representando, dentro do método das estruturas históricas, uma força social de alcance internacional em diferentes momentos históricos e, portanto, em diferentes “estruturas para a ação”.

O conceito de “Sistema Imperial” de James Petras, citado por Cox, é crucial para o entendimento da noção de que o poder imperial estadunidense não se limita às suas fronteiras, sendo, portanto, “maior que o Estado” dos Estados Unidos. E a categoria analítica do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” ajuda a visualizar, na prática, como determinadas estruturas de poder possuem um centro de gravidade nos Estados Unidos (como Wall Street), mas seus interesses e influência manifestam-se nos diversos países do Globo através, por exemplo, do voto diário dos mercados, dos ataques especulativos e de instituições como o FMI que possuem, sobre os países endividados, forte poder de ingerência nas suas políticas econômicas domésticas e sobre os fluxos de capitais em direção, em grande parte, aos Estados Unidos, e aos países credores centrais.

O “Sistema Imperial” de Petras tem, portanto, sua expressão, na teoria de Cox, nas forças sociais de alcance internacional (como a “classe gerencial transnacional” ou a comunidade financeira internacional, Wall Street) que também possuem essa mesma característica: centro nos Estados Unidos, mas representantes nos diversos países do centro e da periferia do sistema econômico e político internacional.

## 6. A ALIANÇA DO EIXO ANGLO-SAXÃO COM UMA CLASSE INTERNACIONAL A PARTIR DOS ANOS 1980

Entretanto, faz-se necessário inserir a perspectiva levantada por David Harvey, a respeito da existência, durante o processo de expansão do neoliberalismo a partir dos anos 1970, de uma aliança existente entre o eixo anglo-saxão e um poder de classe internacional (ou uma “força social de alcance internacional”).

A pergunta central da obra de David Harvey, *A brief story of neoliberalism*, é referente à proliferação dos Estados neoliberais a partir do final dos anos 1970. Harvey argumenta que o fato da experiência pioneira do Chile (iniciada em 1975) e do Reino Unido (iniciada em 1979 com Thatcher) terem ocorrido em momentos diferentes e em lugares bastante diferentes, “sob a coerciva influência dos EUA, sugere que o severo alcance do poder imperial dos EUA pode estar por trás da rápida proliferação de formas de Estado neoliberais pelo mundo da década de 1970 em diante” (HARVEY, 2007, p. 9). Porém, Harvey argumenta também que olhar somente para o poder imperial dos Estados Unidos para compreender a expansão do neoliberalismo, não seria suficiente, visto que, não foram os Estados Unidos que realizaram determinadas ações no Chile, nem foram eles que “forçaram Margareth Thatcher a tomar o caminho [...] do neoliberalismo em 1979, [ou] forçaram a China em 1978 se inserir no caminho da liberalização”, (HARVEY, 2007, p. 9) ou realizaram as mudanças parciais ocorridas na Índia nos anos 1980, ou na Suécia nos anos 1990.

Nesse caso, Harvey, em resposta à pergunta sobre a proliferação de Estados neoliberais pelo mundo, argumenta que haveria vários aspectos que vão além de uma ação a partir apenas dos Estados Unidos. Um desses aspectos seria existência de uma aliança entre o eixo anglo-saxão (uma “forma de Estado”) e uma classe internacional (ou “força social”). A respeito dessa aliança, diz Harvey:

Reagan and Thatcher seized the clues they had (from Chile and New York City) and placed themselves at the head of a class movement that was determined to restore its power. Their genius was to create a legacy and a tradition that tangled subsequent politicians in a web of constraints from which they could not easily escape. Those who followed, like Clinton and Blair, could do little more than continue the good work of neoliberalization, whether they liked it or not. (HARVEY, 2007, p. 63)

Essa aliança entre o eixo anglo-saxão e um poder de classe, pode ser referida como “aliança eixo anglo-saxão/poder de classe” ou “*hegemon*/poder de classe”. Tanto o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” como a “aliança *hegemon*/poder de classe”, podem ser tratadas como expressões da unidade básica de análise da teoria crítica de Robert Cox: o “**complexo Estado/sociedade**”. Esse método, entretanto, torna a análise mais complexa, pois busca enfatizar a existência de ações e interesses de Estados nacionais (como o eixo anglo-saxão), de classes internacionais (como a classe gerencial transnacional ou a comunidade financeira internacional, Wall Street) e, em alguns momentos, de ambos coordenadamente (como o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI” ou a “aliança *hegemon*/poder de classe”).

As análises de Harvey (2005, p. 14-15) e Cox (1987, p. 279-285) a respeito do contexto histórico no qual as reformas neoliberais começaram a se propagar nos países capitalistas centrais nos anos 1970 e 1980 são muito similares. Harvey fala de um descontentamento generalizado nos anos 1970, fruto, em parte, da inflação oriunda do primeiro choque do petróleo, do desemprego, implicando num avanço de forças socialistas na Europa, e de movimentos sociais e trabalhistas, criando-se assim uma “ameaça política” às elites capitalistas. Paralelamente, havia também uma “ameaça econômica” representada por uma possível diminuição da parcela da riqueza mundial nas mãos das elites econômicas. É o período do “conflito distributivo” e da

“explosão dos salários” do início dos anos 1970. Cox menciona o mesmo fenômeno da diminuição das margens de lucro (*profit squeeze*) já no início dos anos 1960 (1987, p. 279-280).

Essa ameaça política era também representada, do ponto de vista dos Estados nacionais, por movimentos contestatórios da UNCTAD<sup>22</sup>, período das “ilusões igualitaristas” dos países do então Terceiro Mundo (SARAIVA, 2001, p. 84), que exigiam uma Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI); era o período da “contestação” das classes trabalhadoras frente às classes capitalistas (1968-1979) (SERRANO, 2005, p. 190-201). A partir desse quadro de ameaça generalizada, essas elites “teriam que se movimentar decisivamente se quisessem se proteger de uma aniquilação política e econômica” (HARVEY, 2005, p. 15). E a reação foi efetivada, do ponto de vista dos Estados nacionais, pela “retomada da hegemonia americana” (TAVARES, 1998) ou pela “restauração da hierarquia” (SERRANO, 2005, p. 201-218). Processo efetivado pela então potência hegemônica, e, pelo diagnóstico neoliberal vitorioso da crise dos anos 1970 (narrativa vencedora devido a uma rede transnacional formada por uma aliança de forças políticas, econômicas, financeiras, acadêmicas, *think tanks*, etc.) e posta em prática pela “aliança hegemon-poder de classe” e pelo que Cox definiu como “aliança governo-*business*”<sup>23</sup> (1987, p. 283 a 285-288)<sup>24</sup>. Ou seja, o “complexo Estado-Sociedade”.

## CONCLUSÃO

Os processos ocorridos nas relações internacionais podem ser analisados como sendo uma obra dos “Estados Unidos”. O processo da globalização financeira, por exemplo, nos anos 1980 (nos países do centro do sistema capitalista internacional) e nos anos 1990 (nos países da periferia, com exceção da China e da Índia) é referido como uma obra dos Estados Unidos ou do eixo anglo-saxão. Sem sombra de dúvida esses dois países eram as duas maiores potências financeiras do mundo no período analisado, com os maiores centros financeiros globais: Wall Street nos EUA e a City de Londres no Reino Unido. Essa abordagem não deixa de estar correta, mas quando utilizamos o “complexo Estado-Sociedade” de Cox ou o “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, podemos analisar com mais precisão os “autores” da globalização no final do século XX. Nessa análise da teoria crítica, a globalização financeira teria sido obra de uma classe ou uma “força social de alcance internacional” presente nos demais países do centro e da periferia do sistema. Essas forças sociais unidas formariam o que pode se chamar de “comunidade financeira internacional”, ou Wall Street. Este é apenas um exemplo da importância de se utilizar a Teoria Crítica de Cox em processos relativos às relações internacionais (nesse caso, dentro da esfera da Economia Política Internacional).

---

22 United Nations Conference for Commerce and Trade (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento).

23 Do inglês: “government-business alliance”

24 A respeito dessa aliança, dentro do quadro de ameaça às elites citado, no início dos anos 1970, Cox analisa que os “governos se aliaram com o capital de forma a criar condições para que os homens de negócio pudessem considerar favorável um restabelecimento do investimento, empurrando assim [as forças trabalhistas] a uma postura defensiva” (1987, p. 281). Além disso, “as metas da aliança governo-business poderiam ser alcançadas apenas através de um enfraquecimento dos movimentos sindicais. O desemprego crescente criou as condições para minar o poder organizado do trabalho através da fragmentação e divisão da classe trabalhadora” (1987, p. 283).

O caso do “complexo Wall Street-Tesouro dos EUA-FMI”, conforme demonstrado neste artigo, também demonstra como o método das estruturas históricas de Cox auxilia na compreensão dessa categoria analítica, que envolve uma “força social de alcance internacional” como Wall Street; um órgão que representa uma “forma de Estado” – o departamento do Tesouro dos EUA; e uma instituição internacional, o FMI.

Ao se analisar os impessoais e hiper-poderosos “mercados” que atuam dando seu voto diário nos diversos países do globo, como uma “força social de alcance internacional”, isto nos aproxima mais da realidade e torna nossa análise mais precisa e acurada.

## REFERÊNCIAS

- BLUSTEIN, Paul (2002). **Vexame. Os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial**, Rio de Janeiro. São Paulo: Record.
- CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli (org.) (2003). **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- COX, Robert (1996a). Influences and commitments [1996]. In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-38.
- \_\_\_\_\_ (1996b). The Global political economy and social choice [1991] In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 191-208.
- \_\_\_\_\_ (1993a). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (ed.). [1983] **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 49-66.
- \_\_\_\_\_ (1993b). Structural issues of global governance: implications for Europe. [1991] In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, historical materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 259-289.
- \_\_\_\_\_ (1987). **Production, power, and world order. Social forces in the making of History**. Nova York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986). Social forces, states and world orders: beyond Internacional Relations theory. [1981] In: KEOHANE, Robert (ed.). **Neorealism and its critics**. Nova York: Columbia University Press, p. 204-254.
- FIORI, José Luis (2001). **Brasil no espaço**. 2 ed. Petrópolis: Vozes.
- GONÇALVES, Reinaldo (2003) **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record. (Coleção: “Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização”. SADER, Emir (org.))
- HARVEY, David (2007). **A brief history of neoliberalism**. Nova York e Oxford: Oxford University Press.
- MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luis (org) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, p. 119-151.

- PETRAS, James (2007). **Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes.** Revista Austral de Ciencias Sociales 12, p. 57-78.
- \_\_\_\_\_. (1980). **Imperialismo e Classes Sociais no Terceiro Mundo: uma perspectiva crítica.** Rio de Janeiro, Zahar.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (2001). **Relações Internacionais: dois séculos de história. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 aos nossos dias).** Volume II. Brasília: IBRI.
- SANDRONI, Paulo (2006). **Dicionário de economia do século XXI.** 2 ed. Rio de Janeiro: Record.
- SERRANO, Franklin (2005). Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, José Luís (org.). **O poder americano.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, p. 179-222.
- SINCLAIR, Timothy (1996). Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order. In: COX, Robert e SINCLAIR, Timothy J. **Approachs to world order.** Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-18.
- STIGLITZ, Joseph (2002). **A globalização e seus malefícios.** 3 ed. São Paulo: Futura.
- TAVARES, Maria da Conceição (1998). A retomada da hegemonia norte-americana. [1985]. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** 6 ed. Petrópolis: Vozes, p. 27-53.
- \_\_\_\_\_. (1994). O Dissenso de Washington. In: BATISTA, Paulo Nogueira *et al.* **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 67-80.
- WADE, Robert; VENEROSO, Frank (s/d). The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street-Treasury- IMF complex. Disponível em: <<http://www.questia.com/read/98684896#>> Acesso em: 10/12/2007.