

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 19, n. 3 • 2020

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos

2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)

Amanda Orguim Simioni | Ben Lian Deng | Bernardo Salgado Rodrigues | Caroline Rocha Travassos Colbert | Caroline Yukari Miaguti | Dominique Marques de Souza | Felipe Gusmão Carioni Fernandes | Guilherme Celestino Souza Santos | Ítalo Barreto Poty | João Miguel Villas-Bôas Barcellos | Laura Emilse Brizuela | Mario Afonso Lima | Matheus de Freitas Cecílio | Paulo Vitor Sanches Lira | Pedro Allemand Mancebo Silva | Pedro José Aquino Martinez | Simone Kawakami Gonçalves Costa | Vitor de Paula Motta Sanchez

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

André Varella | Bernardo Salgado Rodrigues | Claudio Alberto Castelo Branco Puty | Cristina Soreanu Pecequilo | Hermes Moreira Jr. | Javier Walter Ghibaudi | Marcelo de Moura Carneiro Campello | Maurício Médici Metri | Roberto Goulart Menezes

Produção editorial

Tikinet

NOTA DO EDITOR 05**ARTIGOS**

Palestra inaugural da Sociedade dos Economistas Mortos
Carlos Lessa (em memória) 06

A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia?
Pedro Antônio Vieira, Helton Ricardo Ouriques, Marcelo Arend 12

Por um projeto de autonomia estratégica da Amazônia sul-americana
Bernardo Salgado Rodrigues 35

O debate teórico acerca da estabilidade do Sistema Internacional e suas contribuições
Ana Karolina Moraes da Silva, Carla Paulino da Costa Feres, Lucas Kerr de Oliveira, Isadora Wadi Staduto 57

A relação conflituosa entre a Argentina e o FMI: capítulos recentes de uma longa história
Marcelo Pereira Fernandes, Alexandre Jerônimo Freitas, Rubia Cristina Wegner 75

Brasil como membro pleno da OCDE: uma análise crítica
Rômulo Tavares Ribeiro 97

EDITOR'S NOTE 05

ARTICLES	Inaugural conference by the Society of Dead Economists Carlos Lessa (in memory)	06
	Brazil's position vis-à-vis Industry 4.0: yet another evidence of demotion to the periphery? Pedro Antônio Vieira, Helton Ricardo Ouriques, Marcelo Arend	12
	For a project of strategic autonomy of south american Amazon Bernardo Salgado Rodrigues	35
	Theoretical debate about the International System's stability and its contributions Ana Karolina Morais da Silva, Carla Paulino da Costa Feres, Lucas Kerr de Oliveira, Isadora Wadi Staduto	57
	The conflictive relationship between Argentina and the IMF: recent chapters from a long history Marcelo Pereira Fernandes, Alexandre Jerônimo Freitas, Rubia Cristina Wegner	75
	Brazil as a member country of OECD: a critical analysis Rômulo Tavares Ribeiro	97

Iniciamos a presente edição com a transcrição de uma palestra proferida pelo Prof. Carlos Lessa em 2001 e publicada em 2002 no primeiro número da **Oikos-Revista de Economia Política Internacional**. Esta é uma ínfima expressão de nosso pesar e uma pequena homenagem ao querido professor, que, lamentavelmente, faleceu em junho vítima de Covid-19. Que seu otimismo, sua paixão pelo Brasil e sua aguçada sensibilidade às injustiças e desigualdades sigam nos inspirando.

Os demais artigos que compõem o presente número da **OIKOS** foram selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas e, em conformidade com a proposta central da revista, contribuem ao debate no campo da EPI a partir de reflexões interdisciplinares que correlacionam, apropriadamente, a EPI a áreas conexas como Economia, Relações Internacionais, Geopolítica, História, etc.

O artigo de **Pedro Antônio Vieira, Helton Ricardo Ouriques e Marcelo Arend** tem como objetivo demonstrar que o Brasil não reúne as condições para acompanhar o emergente paradigma denominado “Indústria 4.0”. Para os autores, esse pode ser um sinal de que a posição semiperiférica do país no Sistema Internacional se encontra ameaçada.

A pesquisa de **Rômulo Tavares Ribeiro** aborda criticamente os argumentos a favor da adesão do Brasil à OCDE como país membro. O autor aponta fragilidades na argumentação econômica de base liberal que defende a adesão e assinala evidências de que as consequências deste ato podem ser desvantajosas para o desenvolvimento país.

O estudo de **Marcelo Pereira Fernandes, Alexandre Jerônimo Freitas e Rubia Cristina Wegner** examina a relação do FMI com a Argentina desde a segunda metade da década de 1990. Os autores sustentam que, a despeito da retórica voltada para a “cooperação monetária global”, a atuação do FMI junto à economia argentina tem sido conflituosa quando o governo não está alinhado com sua visão.

O texto de **Ana Karolina Morais da Silva, Carla Paulino da Costa Feres, Lucas Kerr de Oliveira e Isadora Wadi Staduto** aborda e sistematiza as principais ferramentas teórico-metodológicas que podem ser empregadas na análise dos processos de ascensão e queda de potências hegemônicas. Os autores ressaltam convergências e divergências entre diferentes teorias e sugerem a possibilidade de uso complementar destes instrumentos em estudos sobre as mudanças estruturais na hierarquia de poder internacional.

O artigo de **Bernardo Salgado Rodrigues** busca realizar um debate empírico-dedutivo, cuja hipótese consiste na revalorização geopolítica da Amazônia Sul-Americana no presente século. O autor resalta o valor estratégico da Amazônia para a acumulação de poder e riqueza no Sistema Internacional e sustenta a necessidade de se estabelecer um projeto de autonomia para a região, baseado na geopolítica, no desenvolvimento e na integração.

Boa Leitura!
Os Editores

Introdução do Editor – Raphael Padula

Em 2002, no primeiro número da revista Oikos, foi publicada a transcrição de uma palestra proferida em 2001 pelo Professor Carlos Lessa. Tal apresentação foi feita a convite dos alunos de graduação do IE/UFRJ, que na ocasião criavam a chamada Sociedade dos Economistas Mortos, destinada a leituras críticas de autores e do ensino em economia, que desapareceu, mas resultou na criação da revista que já completa dezoito anos. Cerca de 300 pessoas lotavam o auditório Pedro Calmon, que mal as comportava, para ouvir às falas dos professores Carlos Lessa, Ricardo Tolipan e José Ricardo Tauile. Nada diferente das aulas de Formação Econômica do Brasil, lotadas por estudantes transbordando as salas da graduação do Instituto de Economia da UFRJ para ver a cada aula um espetáculo erudito proferido por um professor entusiasmado. Transcrevemos aqui novamente a fala do professor Carlos Lessa, como forma de uma homenagem singela diante de toda contribuição que ele deu para se pensar o Brasil e em particular para a Oikos. Ele foi um grande apoiador como professor, Decano e Reitor. Tanto com participações e incentivos diretos, quanto de forma indireta, através da inspiração e formação de professores que fazem ou fizeram parte do quadro editorial da revista, ou que vieram a publicar seus artigos ao longo dos anos.

A curta fala editada de Lessa a seguir, mostra sua essência como pensador, professor, operador e formulador de políticas, e obviamente como brasileiro. Erudição, paciência didática, entusiasmo, sempre presentes. Ao falar para estudantes de economia, destaca-se um olhar interdisciplinar que desconfia dos dogmas e procura sempre ver a economia de forma articulada a questões geopolíticas, históricas e sociais, mas sobretudo uma visão compromissada com o espírito público e com o Brasil. Lessa chama a atenção para a historicidade das construções intelectuais, rechaçando os manuais e observando como as visões de autores não são neutras. Ainda, observa que a economia política não é neutra e que o formulador e operador de política econômica sempre serve a alguém, mas os ortodoxos buscam se esconder atrás de dogmas, dando um caráter autoritário às suas escolhas. É possível afirmar que Lessa deixa claro seu compromisso com uma política econômica baseada no que acredita e no desenvolvimento do Brasil, ao qual sempre serviu, inclusive no período posterior a esta palestra, na sua gestão do BNDES, quando combateu formuladores de política econômica compromissados com dogmas e “forças do mercado”.

CARLOS LESSA

Em torno de discussões comuns. Eu realmente estou satisfeito. Estou extremamente satisfeito com a quantidade de colegas que aqui estão. Acho que esse é um dado extremamente positivo. Eu queria dizer o seguinte: eu acho que inicialmente os economistas funcionaram

dentro da linha do chamado epístemo, quer dizer, qual era a posição do epístemo? A posição do epístemo era de que cabia ao espírito humano observar o que ocorria no externo – o que lhes era exterior – e a partir dessa observação cabia a eles, pela potencialidade, pela argúcia do espírito, desvelar a natureza das coisas. Assim se comportaram os economistas fundadores da economia política. Procurando, observando o econômico, identificar o que para eles seriam as leis fundamentais da produção e reprodução das coisas. O denominador comum que une Adam Smith à Marx e percorre inclusive os heréticos, os analistas, os historicistas, etc., é que todos estavam voltados a uma macro questão. A macro questão é a seguinte: o homem não é Robinson Crusoe. O homem está organizado em focos sociais, e as sociedades humanas desenvolveram modos pelos quais produzem e repartem entre seus membros as coisas produzidas. Quais são as leis que organizam a produção e a repartição? Esse é o objeto da economia política, e era um objeto cognitivo que inspirava uma posição que eu diria epistemológica. Na posição epistemológica, o sábio pensa e desvela, pela força do seu saber.

Essa posição põe o economista imediatamente ante a história. Porque o fato de pensar as leis sociais da produção e repartição fica absolutamente claro que elas não são universais nem são atemporais. É evidente que no neolítico inferior o homem organizou a produção e repartição de forma inteiramente independente que a sociedade já industrial. E, por conseguinte, a ideia da lei tem necessariamente uma demarcação de natureza histórica. E as contestações que fizeram o debate que aconteceu entre os economistas políticos, foram capazes de identificar também, com uma razoável precisão, que as leis tinham também vigência geopolítica (...). Este é o sentido, por exemplo, da escola historicista.

Da mesma forma perguntar pelas leis cabia, por conseguinte, a ideia do espaço. Quer dizer, a proximidade então com a história transportava o economista político também à uma proximidade com a geografia. Se eu tivesse que escolher um autor para ler hoje – que teria, vamos dizer assim, partido nas fronteiras da grande discussão dos economistas políticos –, eu escolheria o Braudel. Um historiador, um economista político e um geógrafo. E quem trabalha com as três dimensões ao mesmo tempo.

Bem, a verdade é que essa grande discussão dos economistas políticos foi sendo deslocada no século XIX pela busca de um determinado rigor mais geral da ciência. A posição do epístemo foi sendo invejada pelo engenheiro. Qual era a ideia? A ideia é de que não era apenas conhecer mas era também fazer. O paradigma veio com a química orgânica que fez a síntese da ureia e dissolveu a ideia do princípio vital dos produtos orgânicos. Vocês sabem que depois o homem desvelou a barreira dos elementos, quando com a física atômica pode imaginar e depois fazer elementos que não estão presentes no mundo natural. E, bom, agora, se o Genoma der certo, nós vamos conseguir fazer com o DNA, etc. Você penetrou, na vida. Fazer... bem, mas o epístemo não faz. O epístemo pode desvelar e até sonhar. Pode até construir utopias.

Muitos dos autores dos tempos da economia política construíram sociedades ideais. Aliás, essa ideia de construir a sociedade ideal é muito anterior aos economistas, os primeiros grandes utópicos do mundo não foram economistas. Foram aqueles que, sabendo que existia um novo mundo, viam no velho mundo defeitos e construíram sociedades ideais. Eu estou pensando em Thomas Moore, Campanella...

Mas a verdade é que economistas construíram utopias, de certa maneira. Não vou nem falar dos socialistas que explicitamente se propuseram à isso, né? Tinha até a corrente dos chamados socialistas dos falanstérios, Owen Fourier, etc. Não, eu estou dizendo que sim, podiam sonhar com

utopias, podiam desenhar utopias, podiam desenhar sociedades ideais... mas não era disso que se tratava. A engenharia supunha que o espírito humano, tendo penetrado nas leis que organizavam os fenômenos, podia com esse conhecimento transformar o que lhe era exterior. Ou seja, eu estou fazendo uma caricatura muito simplificada, mas para o engenheiro existe o sujeito, existe a natureza, que é o objeto; e a ação do engenheiro penetra na natureza e a transforma. Quer fazendo uma estrada, quer organizando a produção, quer fazendo uma nova síntese da química.

E o economista, o cientista social não podia fazer o mesmo. Então, como fazer o mesmo? Construindo uma ciência que fosse descontaminada da história. Pra descontaminar a ciência econômica da história era necessário encontrar uma categoria que fosse absolutamente universal e a-histórica. O raro, mas o raro existe para o neolítico inferior, o Ianomani acha coisas raras. (...) a raridade, o que é que a raridade permitiu aos economistas? Permitiu aos economistas deslocarem a economia política para ciência econômica. Você podia construir proposições absolutamente universais, em que num alto nível de abstração, uma determinada variável seria dependente e a outra variável independente. Então é quase um orgasmo dizer que a quantidade de A depende do preço de A. Pronto, está construída uma relação direcional, limpa, límpida, operada com tanto rigor como um algoritmo, e está descontaminada da história. Com isso o economista se sentiu o quê? Se sentiu rigorosamente (...) alguém que havia conseguido chegar à ciência. É claro que ele não percebe que esse movimento que ele faz é de descomprometer em relação a quê? Algumas variáveis tipo tempo, lugar, sociedade, etc. Aliás, a Joan Robinson, que é uma economista extremamente inteligente, diz que os economistas são um tipo de raça muito especial e para ilustrar contou uma piada, que é uma piada muito curiosa:

Num determinado porto da Inglaterra encosta um navio, um equipamento que pesa, vamos dizer, 100 toneladas, e o maior guindaste do porto era capaz de operar cargas de até 80 toneladas. E se arma um alvoroço porque fica o navio parado no porto, a empresa montadora começando a perder prazo, o transportador esperando receber a carga, o navio perdendo frete porque não está se movendo. Situação terrível. Até que alguém diz: – Mas nessa cidade mora fulano de tal que é prêmio Nobel de economia. É um gênio, deve nos ajudar. Trouxeram o cara lá. O cara sentou, escutou a situação e disse: – Bem, não vamos ficar nervosos. Vamos resolver o problema por abstrações, por aproximações sucessivas, porque aí nós encontraremos uma solução e a qualificaremos. Então vamos começar fazendo o seguinte. Vamos abstrair o peso da carga ... que é rigorosamente a posição da ciência econômica (...).

Quer dizer, vamos esquecer o espaço, esquecer o lugar, esqueceremos sujeito e objeto, esquecer os corpos sociais, esquecer as estruturas de interesses, e, abstraindo o peso da carga, ou seja, abstraindo tudo isto, vamos construir ciência... bem, é uma cultura... essa cultura se confronta com uma sucessão de crises econômicas, crises históricas com uma projeção histórica inequívoca. Ou seja, acelerações de preços, desorganização da produção, contrações de produção, emprego, hiper emprego, desemprego, desvalorização de moeda, quebra de riqueza, então essa ciência tem que ter margem operatória. Essa operatória coloca toda spotlight, isto é, no primeiro plano, a macroeconomia e a ideia de política econômica. Então você converte o economista, ele deixa de ser o homem da ciência marshalliana, ele passa a ser o homem da política econômica.

E o homem da política econômica tem que ter o quê? Modelos que, simplificada, descrevam o funcionamento de uma determinada sociedade, definir quais são os seus graus de liberdade, quais são as variáveis que podem ser objeto de decisão, e tentar produzir resultados. Aí o economista

começa a ser modelista, modelizador. Você começa a construir caixas de modelos, a famosa caixa de instrumentos teóricos. E o economista é mais ou menos como um carpinteiro, que se desloca para qualquer obra, levando as suas ferramentas. Usa suas ferramentas e consegue fazer, ou não, a obra. Se é bom economista a obra é bem feita, se é mal economista a obra é mal feita. Esse é o economista convertido em operador. Eu diria a vocês que Keynes leva a ideia do economista operador à seu pináculo, e os keynesianos subsequentes constroem essa posição no pináculo.

Qual é o problema? O problema da política econômica é que a política econômica tem um problema muito sério, que é o seguinte: se ela serve ao príncipe, se ela serve às sociedades num determinado momento, enfrentando a inflação ou enfrentando o desemprego, recuperando ou não, e serve também para aqueles que não tem algo: promover o desenvolvimento industrial, promover a agricultura, realizar distribuição de renda, concentração de renda, especulação para A, especulação para B... bem, é muito claro que o economista operador de política econômica, opera sempre e necessariamente... para alguém, à serviço de alguém. Não há política econômica universal. Há ganhadores e perdedores. Há ganhadores mais e ganhadores menos. Há orientações históricas e outras não. Há tudo, há conservação, há transformação.

O operador de política econômica necessariamente está à serviço de alguém e servindo para alguma coisa. Ele não pode ser Pôncio Pilatos. Ele não pode limpar as mãos. Ele suja as mãos, (...) e mais do que isso, mostra claramente o comprometimento ideológico e sócio-político do economista, como a pessoa preferencial do príncipe.

Nós substituímos os advogados e os juristas junto ao príncipe. Apesar de todas as porcas de política econômica, os economistas não perdem prestígio. Um economista é jogado fora da cadeira. Outro senta a bunda no mesmo lugar. Não ocorre a ninguém trocar. Essa sucessão desses garotos no Banco Central? Não é isso? Cada vez com idade menor.

Muito bem, qual é a desgraça do operador de política econômica? É que essa história de estar à serviço de alguém e fazendo algo para alguém, o joga de maneira intrínseca, inerente, dentro do jogo político-social. Ele não pode mais se defender, ele perde a virgindade. Ele perde a versatilidade. Ele se contamina com esse processo. Então é preciso restaurar a ciência como saber absoluto. Esse é o movimento neoliberal. É o *mainstream* atual. Você busca de novo o quê? Tentar construir a... eu estou pegando só o movimento central... você procura reconstruir a ideia da ciência.

Você procura na verdade esconder. Esconder o fato muito simples, de que o exercício profissional do economista hoje é um exercício necessariamente autoritário. Claro, escuta: o 'perde e ganha', as pessoas perdem emprego ou ganham emprego. Os patrimônios crescem ou se depreciam. A economia prospera ou entra em crise dependendo do que se faça com variáveis tipo: câmbio, juros, expectativas com respeito à câmbio, expectativas com respeito à juros, salários. Os operadores desses preços centrais, principalmente aqueles diretamente ligados à esfera monetária e financeira, não consultam o público. Aliás, se, ao fazer uma desvalorização, você consultar o público ela já acontecerá, fora do seu controle.

O segredo é essencial ao exercício da profissão. Mas é um segredo que pode produzir o quê? Qualquer coisa. Do juiz Nicolau, do banco FonteCindam, ao Francisco Lopes num processo, em casa. Pode produzir o quê? Bruscas recessões. As pessoas acordam com um patrimônio, dormem com um patrimônio, acordam no dia seguinte com o patrimônio pela metade. Uma empresa que era próspera quebra, outra que ia quebrar prospera. O pai de família que tinha emprego perde o emprego. O filho que esperava ser tal coisa vai ser outra, completamente diferente.

Quem é o senhor dos destinos das pessoas? O operador? Do Banco Central? Os meninos do Banco Central? (...).

Não, vocês tão rindo mas o que eu estou falando é de uma seriedade completa, total e absoluta. O economista é ... profissionalmente, parceiro do autoritário. Por isso a ideia da governabilidade que o executivo hoje maneja, e que vai contra a excessiva liberdade do judiciário e do Congresso. Imaginem um Malanzinho com o Congresso fechado e sem Justiça. Já tinha produzido o ajuste em condições muito mais rápidas. Muito pai de família se defendeu aí com correções que a Justiça concedeu. Hoje mesmo, a Justiça concedeu: o programa de estabilização. Você acha que isso botou o Malan satisfeito? Deve tá furioso. Só isso representa, pelo menos, 110 bilhões adicionais. Volta e meia, o discurso aí do Fernandinho [Presidente Fernando Henrique]: precisamos – criticando a política, como exercício de franquia. Por quê? Porque a essência disso tudo é muito autoritária.

Isso gera uma arrogância enorme. Porque imagine-se como senhor do patrimônio, do emprego e do destino das pessoas em função de decisões que você toma sozinho ou com mais sete ou oito iguais feitos à sua imagem e semelhança. Por definição você não pode consultar quarenta. Nem o presidente do Bradesco. Se você consultar qualquer um dá escândalo tipo FondeCindam. Não é? Ou estou errado?

Mas esse é o economista operando no concreto. Ele opera porque ele é o iluminado, porque tem o saber absoluto. Ele tem uma ciência tão perfeita, tão impecável que pode ser operador. Entendeu? Os dois últimos Prêmios Nobeis por operações especulativas, produziram a queda do maior fundo americano. Não é verdade? Eu estou falando da precariedade do nosso saber... claro... e não o intervencionismo americano foi segurar.

Mas, enfim, vocês estão estudando economia e por aqui eu vou chegando ao final, que é o seguinte... Bom, quem tiver propensão a ser autoritário escolheu a profissão certa. Não há dúvida, quem tiver propensão à arrogância, também escolheu a profissão certa. E quem tiver propensão a enriquecer também escolheu o caminho mais rápido. Eu tenho ex-alunos meus que já são donos de patrimônios superiores a cem milhões de dólares. Impressionante, não? Não, o meu ensinamento não serviu para nada. Eles aprenderam com outros, apenas passaram por mim.

Agora, se vocês ao invés disso quiserem ser uma coisa muito simples e modesta, ao qual eu dou hoje uma importância gigantesca que é ser brasileiro... entender o Brasil. Entender como é que estão, que sociedade que vivem, como é que está organizada a produção e repartição das coisas no Brasil. Como é que estamos no mundo. Qual é a moldura geopolítica que nos encaderna. Quais os graus de liberdade do nosso destino como sociedade coletiva. O que das tendências mundiais amplia nossas possibilidades e o que nos ameaça. Bom, para isso o exercício da reflexão sobre o objeto econômico é um exercício importantíssimo. É talvez um exercício que, pelo menos eu suspeito, eu acho que é um exercício que abre janelas maiores.

Agora, para isso vocês tem que assumir uma postura anti-dogmática em relação ao saber. Eu só conheço uma maneira de assumir uma postura anti-dogmática em relação ao saber. Primeiro: estar aberto à toda e qualquer experiência cognitiva. Em princípio, não assumir aquela posição boba de que a gente convida... garotinho da gente faz isso muito. Filho, neto... “Escuta, quer comer isso?” “Não. Não gosto”. “Já provou?” “Não”. Bom, eu sou um liberal, nunca aceitei que filho meu dissesse isso para mim. Se não provou, vai provar. Depois ele vai dizer se gosta ou se não gosta. Mas provar tem que provar. Até o fruto proibido... (risos da plateia) tem limites, tem limites, tem limites.

Segunda postura: entender o conhecimento como um processo produzido, ou seja, assumir em relação ao conhecimento, assumir em relação ao fraco saber do economista, assumir em relação às nossas limitações, a postura de perceber isso como o produto de um processo pelo qual esse conhecimento foi sendo construído. Processo em que houve avanço, retrocesso, conflito, superação, perspectivas que foram canceladas, que foram colocadas sob suspeita. Que depois foram recuperadas. Entender que a marcha do saber do economista é uma marcha intrincada no processo histórico. Isso não retira do saber do economista suas dimensões essenciais. Porém, nos permite não nos alienarmos em relação ao conhecimento. Lembre-se que o conceito de alienação é muito a ideia de que o homem faz as coisas e depois as coisas dominam o homem.

Mas veja bem. Esse processo, é um processo que hoje está pedagogicamente cristalizado. Eu por exemplo tenho horror a manual; eu tenho horror absoluto a manual. Por quê? O manual é uma tragédia, por que o que o manual faz é uma espécie de balanço num dado momento do saber considerado, por alguma instância que não está explícita, do saber como sagrado. E ele faz o seguinte: ele faz tábua rasa de todo o processo doloroso, angustiado, precário, sofrido, pelo qual aquele saber foi construído. Chapa o saber! Se você absorver o manual, reconstruir o processo de informação do manual, você supera o manual. Mas se você ficar só com o manual, você vai ser um burro ilustre ... um idiota que repete a página do manual.

Bom, e o sistema hoje tá muito voltado a ideia do manual. Eu gosto da linha de ensino das antigas universidades europeias, que era a linha de mostrar o conhecimento enquanto sendo produzido. Só que isso exige algumas das coisas que eu gostaria de ver aqui acontecer. Uma delas é aumentar o tempo de permanência de vocês aqui de quatro para cinco anos. Eu gostaria de aumentar o tempo de permanência de vocês. E eu gostaria de incluir na formação de vocês, seminários, que forçassem vocês a ler e resenhar. Ler subversivamente um monte de economistas mortos. Não os manuais. Mas ler os textos dos autores. Perceberem, na própria angústia com que estes textos foram construídos, a historicidade daquele pensamento. Por exemplo: eu não quero que ninguém me diga alguma coisa que o Marshall falou num manual. Isso me coloca extremamente irritado. Mas se alguém pegar e ler Marshall no original, vai descobrir que o Marshall no original é muito mais inteligente do que os idiotas que o manualizaram. O Adam Smith é muito mais encantador do que nos intérpretes de Adam Smith. Mas para isso vocês precisam de tempo.

Então, umas das boas recomendações da Sociedade dos Economistas Mortos, é que vocês passem a se reunir, em algum buraco escuro que exista aqui, não sei... adotando regras mais brasileiras... o quiosque do professor [Tauile] pode ser usado... e façam seminários, vocês mesmos lendo os autores clássicos. Da mesma maneira que, por exemplo, eu também acho que para conhecer Brasil, nós deveríamos fazer obrigatório aqui vocês lerem todos os grandes brasileiros que pensaram o Brasil. Eu acho indigno, inadmissível que vocês se graduem em economia sem vocês terem lido Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, etc, etc, etc.

Bom eu termino por aqui, meus colegas vão avançar, mas o que eu quero dizer é o seguinte. Eu quero felicitar vocês pela ideia, correto? Eu acho que na verdade o simples fato de vocês estarem aqui prova que os economistas em formação dessa faculdade não estão mortos ainda.

A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia?

Brazil's position vis-à-vis Industry 4.0: yet another evidence of demotion to the periphery?

PEDRO ANTÔNIO VIEIRA | pavieira60@gmail.com

Professor da Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenador do GPEPSM (Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo)

HELTON RICARDO OURIQUES | helton.ricardo@ufsc.br

Professor da Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC e membro do GPEPSM (Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo)

MARCELO AREND | marcelo.arend@ufsc.br

Professor da Pós-Graduação em Economia e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC e membro do GPEPSM (Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo)

Recebimento do artigo Outubro de 2020 | **Aceite** Dezembro de 2020

Resumo Recentes alterações nos processos produtivos parecem indicar a emergência de um novo paradigma industrial que vem sendo denominado de 4ª revolução industrial ou “Indústria 4.0” e cuja relevância transparece no fato de que governos, tanto de países do centro da economia-mundo como de outros que buscam se aproximar desse núcleo, lançaram planos estratégicos e implantaram políticas públicas para a inserção ativa de seus estados e empresas nacionais nesse novo contexto produtivo. O objetivo deste artigo é fundamentar a hipótese de que por não ter conseguido acompanhar as inovações industriais que vem ocorrendo desde os anos 1980, o Brasil encontra-se despreparado para acompanhar o emergente paradigma produtivo, já que o Brasil nem mesmo ingressou na indústria 3.0 (microeletrônica), que emergiu na década de 1970. Este despreparo ou debilidade estrutural será evidenciado através do comportamento de quatro dimensões da economia brasileira: estrutura produtiva, padrão de comércio exterior, políticas industriais recentes e sistema de ciência, tecnologia e inovação. A conclusão a que chegamos é que a falta de reação frente à Indústria 4.0 é um forte sinal de que a posição semiperiférica pode estar sendo ameaçada. **Palavras-Chave** Brasil; indústria 4.0; semiperiferia; ciência, tecnologia e inovação.

Abstract Recent changes in production processes seem to indicate the emergence of a new industrial paradigm that has been called the 4th. industrial revolution or “Industry 4.0” . The relevance of these changes is reflected in the fact that governments of both core countries of the world economy and others that seek to approach this nucleus have launched strategic plans and implemented public policies aimed to insert of their states and companies nationals in this new productive context. The purpose of this article is to substantiate the hypothesis that because it has not been able to keep up with industry 3.0 (microelectronics), which emerged in the 1970s, Brazil is unprepared to follow the emerging productive paradigm. The structural weakness will be evidenced through the behavior of four dimensions of the Brazilian economy: productive structure, foreign trade pattern, recent industrial policies and science, technology and innovation system. The conclusion we reached is that the lack of reaction to Industry 4.0 is a strong sign that the semi-peripheral position may be under threat. **Keywords** Brazil; Industry 4.0; semiperiphery; Science, Technology and Innovation.

1. INTRODUÇÃO

A economia-mundo capitalista (E-MC) é o sistema social histórico que surgiu na Europa no século XVI e que hoje abarca todo o globo terrestre. Esse sistema é formado basicamente pelo subsistema interestatal (composto pelos estados nacionais) e pelo subsistema econômico, formado pela miríade de cadeias mercantis que perpassam todos os estados nacionais. A luta pela acumulação de poder pelos Estados nacionais e pela acumulação incessante de capital pelos capitalistas e mais a luta capital-trabalho podem ser consideradas as três principais forças transformadoras da E-MC. Por sua vez, os conflitos interestatais, a competição intercapitalista e os conflitos capital-trabalho se fertilizam mutuamente para impulsionar a Ciência, a Tecnologia e a Inovação (CT&I) de uma maneira nunca antes vista pela humanidade (Vieira, 2010). É preciso notar que sendo parte do funcionamento da própria E-MC, a CT&I reproduzem as diversas formas de desigualdade (raça, gênero, classe, região) inerentes à E-MC. Para os propósitos desse artigo merece destaque a desigualdade de poder e riqueza no interior do sistema interestatal, que dá lugar à segmentação Centro – Semiperiferia – Periferia, e que em uma representação circular poderia ser descrita da seguinte maneira: no centro está um pequeno grupo de países que concentram grande poder e riqueza, os Estados centrais; no perímetro intermediário, um número maior de países de riqueza e poder medianos, os Estados semiperiféricos¹; no perímetro externo está um grande número de países débeis econômica e politicamente, os Estados periféricos. Essa hierarquia, que tem uma forte correlação com a capacidade de cada estado para gerar e liderar inovações científicas e tecnológicas, tem permanecido ao longo desses 500 anos de existência da E-MC. Embora defenda que o chamado desenvolvimento não é possível para todos, a Economia Política dos Sistemas-Mundo admite – até porque há evidências históricas – mobilidades ascendentes e descendentes de alguns países.

Um desses países foi o Brasil, que no período 1930-1980 conseguiu ascender da periferia para a semiperiferia, o que em grande parte se deveu à internalização das técnicas das indústrias metal-mecânica e química, que compõem a segunda revolução industrial, ou indústria 2.0 (AREND, 2013). Mas como esse avanço foi conseguido sem desenvolver as competências e instituições necessárias para desenvolver ciência, tecnologia e inovação, a partir da década de 1980 foi se tornando explícita a incapacidade para acompanhar a terceira revolução industrial², posta em marcha pela microeletrônica a partir dos anos 1970³.

Na atualidade os processos produtivos estão passando por alterações que levam pesquisadores a falar de uma quarta revolução industrial ou “Indústria 4.0”. Como a microeletrônica está na base desta mudança, será muito difícil que o Brasil consiga ter agora o sucesso que teve com a indústria 2.0, o que provavelmente significaria o retrocesso referido na pergunta que dá título a este artigo. A inércia tecnológica do Brasil é uma ameaça ainda mais grave à sua posição semiperiférica

1 Já no primeiro volume de sua obra magna, Immanuel Wallerstein identificou a existência dessa posição intermediária na economia-mundo. Ver: Wallerstein (1979, 1998, 2004, 2011 e 2015). Em Arrighi (1997) a semiperiferia recebeu uma fundamentação empírica. Ouriques e Vieira (2017) apresentam evidências da posição semiperiférica do Brasil. Brussi (2015) analisa a semiperiferia como categoria econômica e política.

2 Na classificação de Perez (2004:35), a era da informática e das telecomunicações configuraria a 5ª. Revolução Tecnológica, cujo marco inicial foi o anúncio, em 1971, do microprocessador Intel.

3 Ao analisar a posição do Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia-mundo capitalista, Vieira e Ferreira (2013) procuram mostrar porque a inovação tecnológica não é parte constitutiva da economia brasileira.

porque, com o objetivo de fortalecer ou mesmo melhorar seus posicionamentos no sistema interestatal, vários países estão implementando políticas para definir, liderar e/ou acompanhar as inovações tecnológicas que compõem a indústria 4.0, que serão descritas mais adiante.

Frente a este quadro, nosso objetivo é oferecer uma explicação abrangente à indagação apresentada no título do artigo, o que exige entender o atraso relativo do Brasil em termos de: a) estrutura produtiva; b) padrão de comércio exterior; c) participação nos fluxos de investimentos estrangeiros; d) políticas industriais recentes e o atual estado do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Deve-se ter em mente que na produção de CT&I também vigora a divisão mundial do trabalho e que, em grande medida, é a posição de um país nessa divisão que vai determinar se ele se insere no Centro, na Semiperiferia ou na Periferia do sistema-mundo capitalista.

Os argumentos mobilizados para comprovar a dificuldade de o Brasil manter a posição semiperiférica estão distribuídos em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, além de uma breve caracterização da Indústria 4.0, será apresentada uma síntese das políticas que Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Japão, Coreia do Sul e China estão implementando para liderar ou pelo menos acompanhar o paradigma da quarta revolução industrial. Na terceira seção será analisada a reação do Brasil à emergência da “indústria 4.0”. Através do comportamento das quatro dimensões listadas no parágrafo anterior (estrutura produtiva; padrão de comércio exterior; participação nos fluxos de investimentos estrangeiros) ficará evidenciada a defasagem estrutural do nosso país, que muito provavelmente não conseguirá acompanhar minimamente esse novo paradigma industrial. Para reforçar esse argumento, e também para ressaltar o contraste com os países analisados na segunda seção, na quarta seção serão discutidas as políticas industriais, de tecnologia e inovação implantadas no Brasil desde o início deste século, quando ficarão evidentes suas lacunas e limitações.

2. A EXPERIÊNCIA MUNDIAL RECENTE NA “INDÚSTRIA 4.0”

Desde 2017, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) vem publicando estudos sobre a “Indústria 4.0”, inclusive fazendo relato das experiências dos Estados que estão nas posições centrais na economia mundo capitalista (EUA, Alemanha, Reino Unido, França, Japão e Coreia do Sul) e mesmo de Estados ascendentes, como China⁴.

A Indústria 4.0 vem sendo considerada como uma Quarta Revolução Industrial, baseada em sistemas ciber-físicos (NEUGEBAUER *et al*, 2016, p.1; XU *et al*, 2018). Hermann *et al* (2015) destacam três componentes fundamentais da Indústria 4.0: a internet das coisas, os sistemas ciber-físicos (CPS) e as fábricas inteligentes (p.5). Salkin *et al* (2018) relatam detalhadamente as nuances do termo, que abrange uma ampla gama de aspectos, incluindo incrementos na mecanização e automação, digitalização, rede e miniaturização. A Indústria 4.0 é baseada em oito avanços tecnológicos fundamentais: robótica adaptativa; análise de dados e inteligência artificial

4 Uma síntese dessas experiências está em IEDI (2018e).

(análise de *big data*); simulação; sistemas incorporados; comunicação e rede, como internet industrial; sistemas em nuvem; manufatura aditiva e tecnologias de virtualização (SALKIN *et al*, 2018, p.5).

Esse conjunto de inovações está levando analistas a argumentarem que essa quarta revolução industrial difere das revoluções tecnológicas anteriores porque foi “previst[a] e anunciad[a] a priori” (IEDI, 2017a, p.3). Outra diferença importante, destacada pelo estudo do IEDI é o fato de a direção do desenvolvimento ser pré-definida e sua velocidade influenciada por políticas públicas. Portanto, empresas e países podem, conscientemente, tentar definir o curso das mudanças. Essa peculiaridade da Indústria 4.0, vale dizer, o fato de estar sendo fortemente influenciada e incentivada pelas políticas públicas, explica porque, na segunda década do Século XXI, os países citados anteriormente tenham elaborado políticas para melhorar e/ou fortalecer suas posições na corrida em torno da criação e implementação das tecnologias que compõem a quarta revolução industrial.

A Alemanha, onde em 2011 surgiu o termo Indústria 4.0, foi também pioneira na adoção de uma estratégia para assumir a liderança na corrida mencionada no fim do parágrafo anterior. (KAGERMANN *et al*, 2016). De acordo com o IEDI (2017b), o objetivo da Iniciativa Estratégica Indústria 4.0, lançada em 2011 pelo governo alemão, é “manter a posição da Alemanha como líder mundial em indústrias e exportações de alta tecnologia” (p. 1). Desde então, o governo alemão introduziu um amplo pacote de políticas e programas de financiamento, com o objetivo de liderar o mercado mundial de sistemas ciber-físicos em 2020.

Merece ser destacado que a Iniciativa Estratégica Indústria 4.0 de 2011 se insere num processo que vem pelo menos desde 2006, quando foi lançada a Estratégia de Alta Tecnologia, que já tinha como meta a liderança da Alemanha nas tecnologias do que se chamou depois Indústria 4.0. Na sequência do plano de 2006, em 2010 foi lançada a Estratégia Alta Tecnologia 2020, que pretendia “tornar a Alemanha o principal fornecedor de soluções de base científica e tecnológica nas seguintes áreas ou domínios: clima/energia; saúde/nutrição; mobilidade; segurança e comunicação” (idem, p. 5). ***No caso alemão, cabe destacar, que os meios empresarial e acadêmico tornaram-se atores fundamentais na iniciativa da indústria 4.0***⁵.

Com relação ao Japão, foi elaborado em 2016 o “Quinto Plano Básico de Ciência e Tecnologia”, que propôs a “Sociedade 5.0”, que seria uma sociedade superinteligente, na qual as novas tecnologias integrariam o ciberespaço e o espaço físico (KINOSHITA, 2018). No ano seguinte, o governo estabeleceu a estratégia “Investimentos para o Futuro”, com uma visão progressiva da implantação da indústria 4.0. O IEDI (2018c) destaca que a política industrial japonesa tem focado cada vez mais em inovação e que “a agenda do governo japonês em resposta à Quarta Revolução Industrial é um roteiro de médio e longo prazos, firmemente baseado na cooperação e na parceria com o setor privado e que combina estratégias focadas no desenvolvimento de domínios tecnológicos específicos (robótica, tecnologia de informação, inteligência artificial, entre outros) com estratégias de disseminação dos seus resultados nas diferentes atividades econômicas e sociais” (p.1). A atuação do Estado é digna de nota. Para acelerar o desenvolvimento de tecnologias de Inteligência Artificial (IA), “...o governo do Japão criou, em abril de 2016, o Conselho Estratégico de Tecnologia de Inteligência Artificial”, presidido pelo então primeiro-ministro Shinzo Abe” (idem).

5 Para detalhes sobre as iniciativas do governo alemão a respeito da alta tecnologia, ver Dautz & Willcox (2016).

Para acelerar a implementação da indústria 4.0, o Ministério da Economia, Comércio e Indústria preparou planos detalhados para a nova estrutura industrial, intitulados “Future Vision towards 2030s”, que especifica quatro prioridades: mobilidade, cadeia de suprimentos, saúde e moradia (KINOSHITA, 2018). Em sintonia com o que vem fazendo pelo menos desde o final do século XIX quando se transformou em Estado nacional moderno e centralizado, o governo japonês responde ao atual acirramento da competição interestatal no campo científico-tecnológico estabelecendo metas ambiciosas (renascimento do Japão, sociedade superinteligente), aportando recursos e institucionalizando a política em planos quinquenais.

Passando para a reação da Coreia do Sul à Indústria 4.0, o que logo salta aos olhos é sua semelhança com o Japão, o que não deveria ser uma surpresa, pois na política industrial o Estado coreano parece emular o Estado japonês, como o fez ao criar os grandes conglomerados empresariais nacionais. De fato, do mesmo modo que no Japão, na Coreia do Sul também vamos encontrar presença ativa do Estado, planejamento de longo prazo, metas ousadas e continuidade. No período mais recente, desde os anos 1990 são definidas e estimuladas as tecnologias consideradas estratégicas e com potencial para transformar a Coreia em um país baseado na inovação.

Em 2002 foi aprovada a Lei Marco de Ciência e Tecnologia, que forneceu os fundamentos jurídicos dos Planos Quinquenais Básicos de Ciência e Tecnologia (2003-07, 2008-12, 2013-17). A título de exemplo, em fevereiro de 2008, no contexto do Plano Quinquenal Básico 2008-2012, foi lançada a “Estratégia da Economia do Conhecimento”, que selecionou 17 setores e tecnologias como novos motores de crescimento. Em dezembro de 2016, o governo sul coreano lançou o Plano de Médio e Longo Prazo para uma Sociedade de Informação Inteligente, com o objetivo de preparar o país para a Indústria 4.0. Segundo Kagermann *et al* (2016), está sendo dada especial atenção às pequenas e médias empresas, como comprova o projeto “Manufacturing 3.0” no qual o governo sul-coreano prioriza ajudar essas empresas a aumentarem suas capacidades produtivas através do uso de tecnologias inteligentes.

Concluindo essa síntese sobre o caso sul coreano, deve-se mencionar que uma das metas do plano estratégico acima mencionado é “completar o *catching up* tecnológico em relação às economias mais avançadas, eliminando o *gap* de 25% existente em 2013” (IEDI, 2018b:24). Para tanto, o governo sul coreano estabeleceu um conjunto de tarefas de médio e longo prazos, das quais destacamos três: a criação de uma base de tecnologias de inteligência artificial; a criação de ecossistema da indústria de Tecnologia da Informação Inteligente e facilitação da inovação do setor privado; a inovação digital da indústria de transformação.

É importante mencionar que os esforços do Japão, Coreia do Sul e também da China devem ser compreendidos do ponto de vista *regional*. Em outras palavras, a inserção ativa desses países na “indústria 4.0” deve ser colocada na perspectiva da ascensão do Leste Asiático como epicentro dos processos de acumulação de capital (ARRIGHI, 1997). Trata-se, portanto, de um movimento mais geral da região, na qual as diversas jurisdições políticas (Japão, Coreia do Sul, Tigres Asiáticos e, mais recentemente, China) vem ascendendo na hierarquia da riqueza global.

Com relação aos EUA, o governo deste país divulgou, em fevereiro de 2012, uma estratégia ampla “para orientar os investimentos federais em P&D de tecnologia avançada, incorporando sugestões e recomendações de representantes da indústria e das universidades” (IEDI, 2017c, p.1). No entanto, somente no final de 2014, o governo de Barack Obama conseguiu aprovar no Congresso o “*Revitalize American Manufacturing Act*”, para avançar na criação de uma

“Rede Nacional de Inovação Industrial, composta por 15 institutos regionais, **que receberão recursos federais por um período de cinco anos**, complementados com aportes de parceiros do setor privado e dos governos estaduais e/ou locais” (idem, p. 1, grifos nossos).

Importante mencionar que a iniciativa dos EUA é uma resposta à perda de competitividade daquele país nos produtos industriais de tecnologia avançada e à vulnerabilidade em vários setores industriais estadunidenses (IEDI, 2017c:3-4). Frente a este quadro, um grupo de trabalho composto por várias agências governamentais e coordenado pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (NSTC) formulou o Plano Nacional Estratégico de Manufatura Avançada, publicado em fevereiro de 2012.

O NSTC parece desempenhar papel importante na proposição de políticas públicas para a “retomada” americana na inovação. Em 2016, através do documento *Advanced manufacturing: a snapshot of priority technology areas across the Federal Government*, esse Conselho sugeriu áreas prioritárias para as pesquisas tecnológicas com financiamento federal: produção de materiais avançados; biologia de engenharia para acelerar a bioprodução avançada; bioprodução para medicina regenerativa; fabricação avançada de bioprodutos e fabricação contínua de produtos farmacêuticos.

Dautz e Willcox (2016) enfatizam as preocupações e ações do governo dos EUA no tocante à manufatura avançada, particularmente, o papel desempenhado pelo Departamento de Defesa:

Claramente, o Departamento de Defesa (DOD) tem um papel predominante e cada vez maior. **Atualmente, ele responde por metade dos gastos federais em P&D** e opera por meio de programas e agências importantes – como ManTech e Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa). No caso dos EUA, a preocupação com a segurança nacional permeia diversas iniciativas, **sendo a de manufatura avançada uma delas**. A visão é de que, tendo em vista suas implicações únicas, DARPA e o DOD são fundamentais para o sucesso da Advanced Manufacturing Initiative. Assim, o governo federal atua como um propulsor de novas tecnologias (Dautz; Willcox, 2016, p. 22, grifos nossos).

Para esses autores, “para além de conferir demanda efetiva estável, o governo exerce papel particular como coordenador e mobilizador de recursos e dos demais agentes” (Dautz; Willcox, 2016, p.23). Em síntese, e ainda nas palavras desses dois autores, “percebe-se uma lógica de atuação voltada à resolução de problemas, a partir de uma abordagem *mission-oriented* e do estímulo a projetos específicos que solucionem desafios nacionais ou globais em benefício da indústria norte-americana” (idem, ibidem), demonstrando, também nos EUA, a centralidade do Estado na liderança da inserção e mesmo reinserção do país na manufatura avançada, ou indústria 4.0.

Com relação à França, em 2013 o governo do então presidente François Hollande lançou a iniciativa Nova França Industrial (NFI), que pretende construir o novo futuro industrial do país. Nas palavras do próprio presidente:

Nosso objetivo é sermos líderes em inovação e avançar na fronteira tecnológica para criar os produtos e os usos de amanhã. Nosso objetivo é aproveitar as oportunidades criadas pela revolução industrial que está

varrendo nossas economias. Isso exige um esforço sem precedentes em termos de pesquisa e investimento. O governo manteve o crédito tributário para pesquisa e introduziu o subsídio de depreciação mais alto para investimentos industriais, um incentivo fiscal único para apoiar o investimento. Essa última medida foi uma adição aos € 2 bilhões em empréstimos disponibilizados pelo Banco Público de Investimentos (Bpifrance) para empresas que investem em projetos da Indústria do Futuro (New Industrial France, 2017:2).

Como desdobramento dessa iniciativa, em 2014 foi anunciada a criação do programa Indústria do Futuro, um consórcio que envolvia empresas, universidades, centros de pesquisa de diversas regiões da França. Segundo o documento New Industrial France, essa iniciativa é transversal e tem como propósito modernizar toda a indústria francesa. Em 2016, mais de 500 especialistas treinados deram apoio a 3.400 pequenas e médias empresas em todo o país. Foram disponibilizados 2 bilhões de euros pelo Bpifrance para o financiamento do programa Indústria do Futuro (NEW INDUSTRIAL FRANCE, 2017, p.3).

Deve-se mencionar ainda que o programa Nova França Industrial prioriza nove soluções industriais⁶, com a meta de preparar as empresas francesas para um cenário no qual a tecnologia digital está apagando a fronteira entre indústria e serviços. O programa Indústria do Futuro atinge todas as etapas da cadeia de valor, seja design, pós-venda, logística ou produção, independente do tamanho ou setor da empresa. Esse programa tem cinco pilares: desenvolvimento de tecnologias, apoio às empresas para se adaptarem ao novo paradigma, qualificação dos trabalhadores, mostrar a indústria francesa do futuro e fortalecer a cooperação europeia e internacional (idem, p. 15). Em resumo, o Estado francês assumiu a coordenação e liderança, direcionando recursos e capacidades para a reestruturação industrial nos moldes exigidos pelo novo paradigma da Indústria 4.0.

No Reino Unido, o Estado também atuou na promoção da Indústria 4.0. Em 2010, foi anunciado pelo próprio primeiro ministro David Cameron o Plano de Criação dos Centros Catapulta de Tecnologia e Inovação, “com dotação orçamentária de 439 milhões de libras para o período 2011-2014/15” (IEDI, 2018d:1). De acordo com o documento Catapult Network (2017), que fez uma avaliação dos cinco primeiros anos de funcionamento da iniciativa, foram criadas e estão ativas em 24 países ao redor do mundo mais de três mil colaborações entre academia e indústria, as quais dão apoio às empresas do Reino Unido nos mercados globais, incrementando assim as capacidades de P&D do país (CATAPULT NETWORK, 2017, p. 2).

Em janeiro de 2017, o governo de Theresa May lançou um documento de consulta e debate sobre uma nova estratégia industrial que envolvia dez pilares: 1) investir em ciência, pesquisa e inovação; 2) desenvolver habilidades; 3) modernizar a infraestrutura; 4) estimular as empresas a iniciar atividades e a crescer; 5) fazer uso estratégico das compras governamentais; 6) incentivar o comércio e o investimento direto estrangeiros; 7) fornecer energia acessível e crescimento limpo; 8) cultivar os setores líderes mundiais e ajudar novos setores a florescer;

6 As nove soluções industriais são as seguintes: economia de dados, objetos inteligentes, confiança digital, produção inteligente de alimentos, novos recursos, cidades sustentáveis, eco-mobilidade, medicina do futuro e transporte do futuro (NEW INDUSTRIAL FRANCE, 2017, p.3).

9) impulsionar o crescimento em todo o país; 10) criar instituições certas para reunir setores e locais, avaliando as melhores estruturas para apoiar pessoas, indústrias e lugares (IEDI, 2018d, p.19-20). Após receber contribuições de mais de 2.000 empresas e organizações de todas as partes do Reino Unido, o governo britânico lançou, em novembro de 2017, o documento *Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future*, que listou quatro grandes desafios nas áreas em que o Reino Unido poderia liderar a revolução tecnológica mundial: inteligência artificial e *big data*; crescimento limpo; mobilidade; sociedade em envelhecimento. A proposta é ambiciosa, na medida em que pretende aumentar o investimento em P&D para 2,4% do PIB até 2027 (contra os 1,6% atuais) e investir 275 bilhões de libras esterlinas em um novo fundo, chamado Fundo Industrial de Mudança Estratégica (INDUSTRIAL STRATEGY, 2017, p.15). Segundo este documento, o governo se comprometeu a lançar e implantar acordos setoriais, através de parcerias entre governo e indústria, com o objetivo de aumentar a produtividade setorial.

Desses relatos dois aspectos merecem ser destacados: a) há estratégias explícitas para preservar a liderança industrial (como as colocadas em prática por Alemanha, Coréia do Sul e Japão), e outras de revitalização industrial (caso dos EUA, França e Reino Unido); b) o ponto comum, em todos os casos e em maior ou menor grau, é que o Estado lidera os projetos ligados à implantação da chamada Indústria 4.0⁷.

Contudo, o protagonismo do Estado não se restringe aos países do centro da economia-mundo capitalista, como mostra a China, que abordaremos a seguir. Em maio de 2015, foi lançado o plano estratégico *Made in China 2025* (MIC 2025), inspirado parcialmente na iniciativa da Alemanha e que tem como objetivo final transformar a China em um poder manufatureiro mundial até 2049, ano do 100º aniversário da fundação da República Popular da China (MA *et al*, 2018).

De acordo com o estudo de Li (2018), o paradigma “Made In China” já se expressa em vários bens de alta tecnologia, o que configura uma trajetória ascendente no desenvolvimento de capacidade de fabricação, em P&D e no investimento em capital humano. Expressando a tradição de planejamento do Estado chinês, o plano contempla três fases: a primeira cobre o período 2015-2025, quando a China aparece na lista dos países com os maiores centros manufatureiros globais; a segunda fase vai de 2026 a 2035 e nesse tempo a China deverá subir para o nível médio na produção industrial mundial. A fase três compreenderá o período 2036-2049, no qual a China planeja se tornar o centro manufatureiro do mundo (LI, 2018; MA *et al*, 2018).

Obviamente que entre o plano e a realização os obstáculos não serão pequenos. De acordo com o IEDI (2018a), o próprio Plano *Made In China 2025* reconhece que a indústria manufatureira chinesa enfrenta uma dupla pressão: de países industrializados e de outros países em desenvolvimento. Dos primeiros, pelo conteúdo tecnológico; dos segundos, pela disputa na vantagem de custos decorrente da força de trabalho barata. Para enfrentar esse duplo desafio,

7 Aqui estamos enfocando a atuação estatal como fundamental para a implantação de políticas ligadas à indústria 4.0 nos países referenciados. No entanto, deve-se frisar que o setor empresarial também se destaca como agente importante e decisivo, como apontado por Moreira Jr. (2020), ao tratar da experiência alemã: “Grandes grupos como a Bosch e a SAP já incorporaram esse paradigma a seus processos produtivos, e outras empresas dos setores de tecnologia de automação, fabricação de máquinas para a indústria de transformação, produção automobilística, fármacos e química já trabalham em cooperação com laboratórios de universidades e agências governamentais para desenvolver projetos que otimizem suas unidades com sistemas ciber-físicos e estabelecimento de fábricas inteligentes” (p.85). Portanto, Estado e capital estão associados na corrida pela liderança da indústria 4.0. Os trabalhadores e suas organizações talvez não sejam mencionados porque desde os anos 1980 sua capacidade de resistência vem sendo minada pela transferência de empregos para outras regiões do mundo e pela automatização. Nesta conjuntura, não é esperado que eles se constituam em oposição aos avanços da indústria 4.0.

o governo chinês aposta na manufatura avançada: “as empresas chinesas de alta tecnologia, em particular as campeãs nacionais, devem adquirir as capacidades para criar soluções tecnológicas inovadoras independentes e substituir seus concorrentes estrangeiros no mercado interno e cada vez mais nos mercados globais” (IEDI, 2018a:9). A ênfase é no “desenvolvimento impulsionado pela inovação” (idem, ibidem). Como se vê, *o Estado chinês está direcionando toda sua capacidade política, técnica e financeira* – cuja eficiência vem sendo demonstrada pelo sucesso do processo de reforma e abertura iniciado em 1978 – para o objetivo de acompanhar de perto o desenvolvimento da indústria 4.0.

3. O CASO DO BRASIL: SEM UMA INDÚSTRIA 3.0, COMO INGRESSAR NA 4.0?

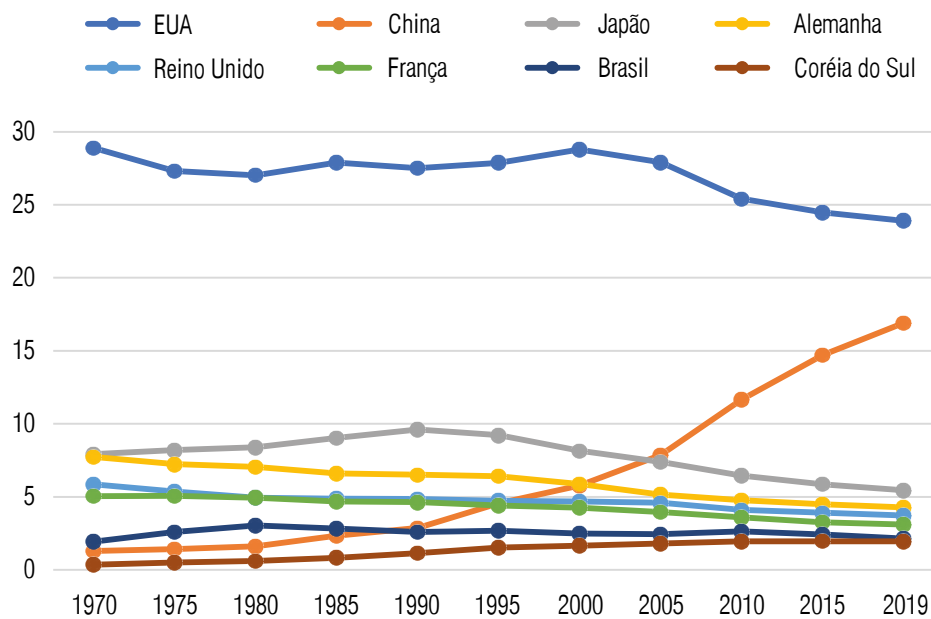
Para responder à pergunta do título desta seção, será necessário primeiramente mostrar que a economia brasileira não ingressou de forma dinâmica na Revolução Industrial 3.0, possibilitada pelas tecnologias que compunham o paradigma tecnológico microeletrônico, que irrompeu na economia mundial entre as décadas de 1970 e 1980. Como decorrência, o país terá extremas dificuldades para internalizar em sua estrutura produtiva atividades tecnológicas da nascente indústria 4.0, que derivam de um processo rápido e intenso de avanço nas fronteiras do conhecimento e de mudanças técnicas impostas pelas tecnologias da informação e comunicações (TICs), que há décadas vem automatizando os processos produtivos. Mostraremos na sequência que a estrutura produtiva, o padrão de comércio exterior, os fluxos de investimento externo direto revelam uma inércia em setores e atividades característicos da Revolução Industrial 2.0 (metal-mecânica), ampliando a defasagem tecnológica da economia brasileira em relação às economias avançadas que, como vimos, vem direcionando esforços e ações governamentais e privadas na direção da indústria 4.0.

3.1. A estrutura produtiva brasileira pós 1980

Desde 1980, constata-se uma diminuição paulatina do peso da economia brasileira na economia mundial, conforme apresentado nos Gráficos 1 e 2, que evidenciam a participação do nosso país no Produto Interno Bruto (PIB) mundial (entre 1970 e 2019) e no Valor Adicionado Manufatureiro Mundial (entre 1970 e 2018). Em 1970, o PIB brasileiro representava 1,93% da economia mundial, chegando a 3,03% em 1980. Desde então, há uma trajetória de declínio, chegando a 2,6% em 1990; 2,48% em 2000; um pequeno aumento em 2010, chegando a 2,63%; e chegando a 2,14% em 2019. No Gráfico 2, evidencia-se que a participação da indústria de transformação brasileira na indústria mundial também é decrescente, expressando o forte processo de desindustrialização prematura pelo qual passa o país desde a década de 1980.

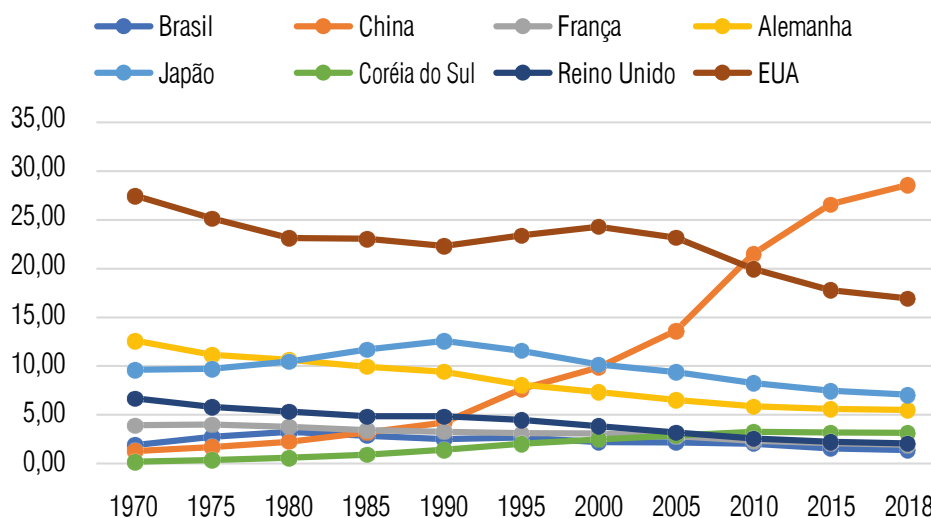
Após ter aumentado sua participação na manufatura mundial entre 1970 e 1980 (passando de 1,9% para 3,25%), a série mostra o progressivo declínio da participação do país na manufatura global, chegando a 1,37% em 2018. Portanto, em quatro décadas (1980-2020) o Brasil perdeu mais de 50% de participação relativa na indústria de transformação mundial. Na última década, o país passou a ter uma participação até inferior ao patamar que tinha em 1970 (1,90% em 1970 e 1,37% em 2018), exatamente no momento em que surge a indústria 4.0 nas economias centrais.

Gráfico 1 - Participação de Países Selecionados no PIB Mundial (1970-2019), em %



Fonte: UNCSTAD. Em U\$ constantes de 2015. Elaboração dos autores

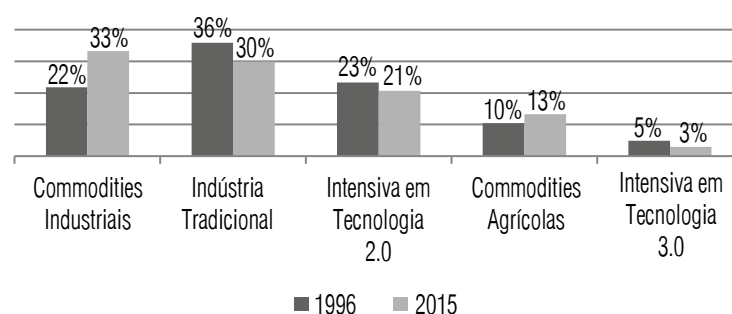
Gráfico 2 - Participação de Países Selecionados no Valor Adicionado Manufatureiro Mundial (1970-2018), em %



Fonte: UNCSTAD. Em U\$ constantes de 2015. Elaboração dos autores.

Para além da queda relativa acima mencionada, há o problema do perfil da estrutura produtiva brasileira em si. Na década de 1970, no bojo da terceira revolução industrial, novas trajetórias tecnológicas surgiram, principalmente nas economias dos Estados Unidos, Alemanha e Japão, aproximando segmentos emergentes como microeletrônica, telecomunicações, biotecnologia e novos materiais dos setores-chave do paradigma metal-mecânico e químico, que entrou em declínio e deixou de proporcionar as mesmas oportunidades de investimentos lucrativos. Contudo, deve ficar claro que as indústrias da segunda revolução industrial (metal-mecânico e químico) continuaram sendo extremamente importantes, apesar de seu auge de investimentos e vantagens oligopolistas⁸ já terem sido alcançados. Por isso, foram deslocadas do topo da matriz industrial e deixaram de ser responsáveis pelos maiores lucros e pela dinâmica de crescimento industrial das economias centrais. Segundo Laplane (1992), a partir dos anos 1980, o eixo dinâmico da atividade industrial nos países mais desenvolvidos deixou de ser o setor automobilístico (característico do paradigma metal-mecânico-químico) para ser o complexo eletrônico.

Gráfico 3 - Estrutura Industrial do Brasil (1996 e 2015), segundo grupos industriais de acordo com especificidade tecnológica



Fonte: IBGE. Pesquisa Industrial Anual (PIA). Elaborado pelos autores

O Brasil não acompanhou essa mudança, como se pode perceber no Gráfico 3, que mostra a evolução da estrutura industrial do país no período 1996-2015, organizada por grupos de atividade econômica segundo sua especificidade tecnológica⁹. Em 2015, o grupo *commodities* industriais era o de maior peso na estrutura industrial brasileira (33%), o que contrasta com os 22% de 1996. Na segunda posição encontrava-se a indústria tradicional intensiva em força de trabalho (30%). Juntamente com o grupo das *commodities* agrícolas (13%), em 2015, estes três grupos industriais correspondiam a 76% do parque industrial brasileiro, indicando elevada especialização produtiva do país em setores intensivos em força de trabalho e em recursos naturais. O grupo que corresponde aos setores intensivos em tecnologia típicos da indústria 2.0 (metal-mecânico-químico), chega ao

8 A literatura acerca do desenvolvimento regional observou esse fenômeno nos anos 1970 e 1980: os deslocamentos industriais para as semiperiferias e periferias de atividades que deixaram de ser as indutoras dos superlucros e das inovações. Como bem ressaltou Arrighi, “[...] o foco na industrialização é uma outra fonte de ilusões desenvolvimentistas [...] a expansão da industrialização aparece não como desenvolvimento da semiperiferia, mas como periferação de atividades industriais” (ARRIGHI, 1997, p.231).

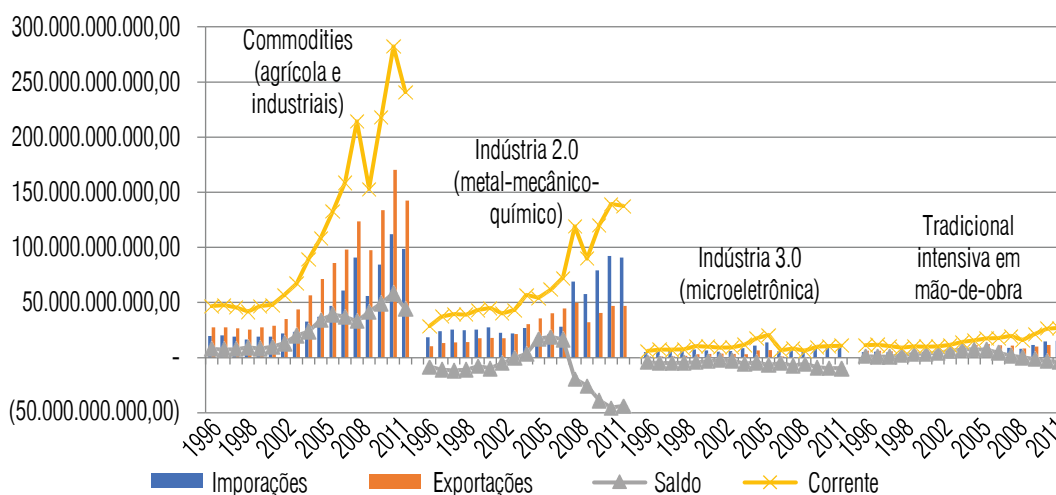
9 Os autores agradecem ao professor David Kupfer pela gentileza em disponibilizar a metodologia utilizada pelo Grupo de Indústria e Competitividade do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GIC-IE/UFRJ) para análise da estrutura produtiva brasileira. A diferença neste estudo foi incorporar o complexo do petróleo e dividir o grupo intensivo em tecnologia em dois: indústria 2.0 (metal-mecânica e química) e indústria 3.0 (microeletrônica).

ano de 2015 com uma participação de 21%, contra os 23% de 1996. Já o grupo que corresponde aos setores industriais intensivos em tecnologia da indústria 3.0 (microeletrônica) diminuiu sua participação na estrutura produtiva, caindo de 5% em 1996, para 3% em 2015.

3.2. O padrão do comércio exterior

A análise do padrão de comércio exterior da indústria e dos investimentos externos diretos também corrobora o argumento dessa seção, acerca da defasagem tecnológica brasileira. No Gráfico 4, que mostra a evolução do comércio exterior da indústria brasileira no período 1996-2012, constata-se que os maiores superávits comerciais ocorreram no grupo da indústria intensivo em recursos naturais. Em geral, ao longo do período, foram os sucessivos e crescentes saldos comerciais desse grupo que sustentaram o desempenho positivo do comércio exterior da indústria brasileira em sua totalidade, pois principalmente a partir do ano 2007 todos os demais grupos industriais registraram saldos negativos em seu comércio exterior.

Gráfico 4 – Evolução do Comércio Exterior da Indústria Brasileira (1996-2012) – Em R\$



Fonte: AliceWeb. Elaboração dos autores.

O grupo dos setores industriais intensivos em tecnologias da microeletrônica (indústria 3.0) que em 2010 participação com apenas 2,4% na estrutura produtiva do país, é o único que apresentou saldo comercial negativo em todos os anos do período 1996-2012. Ressalte-se que dentre os grupos constantes do Gráfico 3, este é o que apresenta a mais baixa corrente de comércio, constituída em sua quase totalidade pelas importações, dado que as exportações brasileiras em microeletrônica são praticamente nulas.

O atraso na microeletrônica traz prejuízos incalculáveis porque, junto com a química fina, ela é a tecnologia-base da Indústria 4.0. Contudo, como vimos acima, quando o paradigma tecnológico da microeletrônica emerge na década de 1970 e se difunde nas seguintes, o sistema industrial brasileiro não havia internalizado a inovação como parte de seu funcionamento, nem o

Estado brasileiro estava em condições de promover o desenvolvimento de capacidades nacionais na área da microeletrônica. E dado que as empresas e capitais estrangeiros não estavam ainda dispostos a trazer a nova tecnologia, a microeletrônica não se desenvolveu no Brasil.

Para Rivera *et al* (2015) apesar do surgimento de iniciativas de produção microeletrônica no país, a partir do início dos anos 1970, a conjuntura do início dos anos 1990 foi impactante negativamente:

A partir do início da década de 1990, com a abertura comercial abrupta, a incipiente indústria de semicondutores perdeu competitividade por razões relacionadas a fatores como defasagem tecnológica, reorganização produtiva mundial, questões políticas, econômicas e financeiras, e também gerenciais. Iniciou-se um processo rápido de esvaziamento desse elo crítico da cadeia produtiva. O fechamento, em meados dos anos 1990, da única fábrica de difusão no país, a SID, poderia ser considerado o término simbólico desse período. Outrossim, a Lei de Informática (Lei 8.248/91) concentrou os estímulos econômicos na etapa final de montagem, estipulando processos produtivos básicos (PPB) que, de forma geral, restringiam-se à montagem de componentes e *kits* importados, com toda microeletrônica já embarcada no exterior (p. 358).

Importante mencionar que, apesar das poucas experiências exitosas em segmentos da microeletrônica arroladas por Rivera *et al* (2015), a constatação é que não se consolidou em nosso país uma indústria microeletrônica orgânica, difusora de inovações¹⁰. Como resultado, o Brasil tem “uma das poucas grandes economias do mundo ainda sem produção local na etapa de difusão em microeletrônica” (idem, p. 347) Por conta disso,

...o Brasil tem registrado déficits comerciais crescentes em semicondutores– subestimado pelo fato de não serem contabilizados os *chips* embarcados em produtos, partes e peças importados. A tendência para os próximos anos é de agravamento de déficit comercial à medida que se proliferam os dispositivos eletrônicos em novos mercados, como o da Internet das Coisas (IoT – Internet of Things). O esvaziamento da cadeia eletrônica tende ainda a se estender a outros setores em que o país tem participação relevante na indústria mundial, como de bens de capital, automotivo, equipamentos médicos etc. (idem, *ibidem*).

As consequências desse esvaziamento da cadeia eletrônica são tangíveis, segundo esses autores, pois “a produção local de semicondutores recuou de U\$ 200 milhões em 1989 para U\$ 54 milhões em 2008, a cadeia de suprimentos local encolheu, houve fuga de técnicos e o

¹⁰ Para mais detalhes, ver Ibrahim (2015).

gap tecnológico do país com para o restante do mundo ampliou-se consideravelmente” (p. 358). E como vimos, o comércio exterior expressa essa defasagem.

Em resumo, o comércio exterior confirma o baixo grau de inserção da indústria brasileira nas tecnologias da indústria 3.0, o que fortalece nossa tese a respeito das dificuldades de o país se inserir ativamente na corrida pelas inovações ligadas à indústria 4.0, descritas na seção anterior.

3.3. Investimento Externo Direto

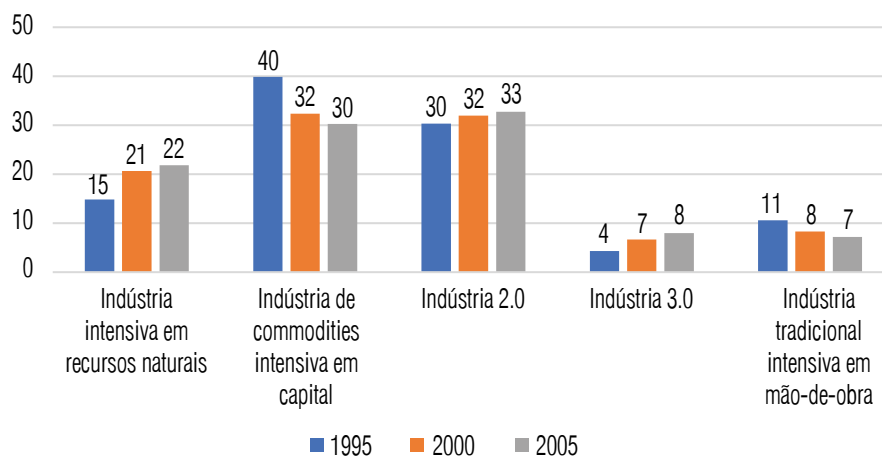
Com relação à participação do Brasil nos fluxos de Investimentos Externos Diretos (IED) mundiais, deve-se ter em mente que o capital estrangeiro exerceu grande influência na industrialização via substituição de importações (ISI). Para Cassiolato e Lastres (2005), ao estimular a entrada de capital estrangeiro, a ISI fez do Brasil um dos destinos mais importantes para o IED até o início dos anos 1980. Segundo esses autores, entre 15 países em desenvolvimento, incluindo os chamados tigres asiáticos, o Brasil apresentava as menores restrições à entrada de capital, investimento e tecnologias estrangeiras. Em 1980, o Brasil tinha o maior estoque de IED entre os países em desenvolvimento e o sétimo maior entre todos os países do mundo. Esse quadro mudou drasticamente entre 1980 e 1993, pois neste último ano o Brasil estava na 14ª posição entre os países em desenvolvimento receptores de investimentos externos, quando em 1980 era o 1º. O Brasil, que ao longo dos anos 1970 recebia em média 22% de todo o fluxo mundial de IED, passou em pouco tempo a uma posição quase insignificante na recepção desses investimentos (CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Na década de 1990, o Brasil voltou a ser destino importante de IED no setor de serviços, com grande parcela desses investimentos destinando-se à aquisição de ativos já existentes, como foi o caso das privatizações. O Gráfico 5 mostra que o estoque de IED na indústria brasileira (2005, 2000 e 2005) não estava concentrado nos setores intensivos em tecnologia da indústria 3.0 (microeletrônica), evidenciando que o capital estrangeiro pouco contribuiu para alterar a estrutura produtiva nacional nas últimas décadas¹¹. O estoque de IED no Brasil concentra-se sobretudo nos setores da indústria 2.0 (metal-mecânica e química), nas *commodities* intensivas em capital e na indústria intensiva em recursos naturais. Portanto, a ausência de investimentos externos na indústria 3.0 no Brasil também foi e é um fator para a defasagem industrial e tecnológica do país. Essa conclusão é reforçada pelo fato de os fluxos desses investimentos concentrarem-se na indústria 2.0 e nos recursos naturais¹².

11 Analisando a trajetória do IED no Brasil entre 2003 e 2014, Silva Filho (2015) constatou o predomínio dos setores tradicionais: “Embora tenha persistido ao longo da última década um predomínio do investimento estrangeiro destinado a setores de exploração de bens primários, outros setores industriais também responderam por uma parcela significativa desses fluxos. Projetos de mineração e siderurgia foram responsáveis pela atração do maior volume de capital estrangeiro tendo alcançado mais de US\$ 76 bilhões investidos, ou o equivalente a mais de 20% do total de IED *greenfield* recebido pelo país no período. Se somado aos montantes investidos em carvão, petróleo e gás natural (US\$ 27 bilhões) e alimentos e tabaco (US\$ 26,4 bilhões), temos uma concentração de mais de 36% do total de projetos de investimento estrangeiro em atividades de exploração de *commodities* no país” (p. 10-11). A China, nas duas últimas décadas, tornou-se origem importante de IED na América Latina e no Brasil, e esses investimentos ocorreram, predominantemente, em setores estratégicos para aquele país, ligados a *commodities* agrícolas e recursos energéticos (OURIQUES, 2019).

12 A associação desses IED em “setores do passado” com a predominância de tecnologias menos dinâmicas, intensificaram o caráter de uma indústria voltada para dentro. Mesmo a transferência de tecnologia por meio de filiais de empresas estrangeiras não ajudou a indústria brasileira a assimilar, adaptar e melhorar tecnologias mais dinâmicas. Pelo contrário, as antigas práticas produtivas, em meio ao processo de mudança

**Gráfico 5 – Distribuição setorial do estoque de IED no Brasil
(em % do total da indústria. Anos de 1995, 2000 e 2005)**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelos autores

Para complementar a análise dos problemas estruturais do Brasil que o impedem de se inserir ativamente na indústria 4.0, a próxima seção fará uma retrospectiva das políticas industriais e do sistema de apoio à ciência e inovação nos últimos vinte anos.

4. POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO SÉCULO XXI E O SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO

Quando enfocamos a posição do Brasil frente à Indústria 4.0, há motivos substantivos para dizer que o país está “ficando para trás”:

Em trajetória de queda desde 2009, a participação do Brasil na produção industrial mundial caiu de 1,24%, em 2018, para 1,19%, em 2019. É o piso da série histórica iniciada em 1990. Com a nova retração em 2019, a indústria nacional mantém perda de relevância no cenário global e passa a ocupar a 16ª posição. Entre 2015 e 2019, ela foi superada pelas indústrias do México, da Indonésia, da Rússia, de Taiwan, da Turquia e da Espanha. Até 2014, o Brasil figurava entre os 10 maiores produtores no ranking mundial (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI, Agência de Notícias 04.09.2020).

tecnológica, não somente deixaram as empresas locais longe da fronteira tecnológica da indústria 3.0, como aproximaram-nas da obsolescência.

Posto que o Brasil ainda não tem uma estratégia nacional específica para a Indústria 4.0, o mais importante é sabermos quais têm sido as preocupações e ações efetivas dos vários governos brasileiros para promover a inovação industrial neste início de século, quando também estaria se desenvolvendo a 4ª Revolução Industrial. Neste sentido, cabe em primeiro lugar destacar que “iniciativas integradas para a estruturação e funcionamento de um sistema nacional de inovação são recentes no Brasil” (ARBIX, 2016, p. 12), pois somente no final dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi definida a engenharia dos Fundos Setoriais e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que só foi regulamentado em lei em 2007.

Em 2004, o governo Lula lançou a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, efetivamente, os recursos investidos em C&T&I aumentaram significativamente (ARBIX, 2016). Mesmo assim,

...a PITCE não alcançou efetividade plena em seu desempenho e muitos de seus desdobramentos ficaram sem desenlace positivo. **Fragil do ponto de vista de sua dotação orçamentária** e dos instrumentos para a implementação de seus planos, a nova política teve o mérito maior de colocar a inovação no centro dos desafios da indústria brasileira. Com a PITCE, **ainda que tardiamente**, o país procurava entrar em sintonia com as novas tendências tecnológicas mundiais (ARBIX, 2016, p. 13 grifos nossos)

O mesmo autor menciona que a PITCE “carecia de definição clara de instrumentos, recursos e de governança para sua implementação” (p.19). Em 2008, surgiu a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que entre outros objetivos pretendia “sustentar o crescimento econômico iniciado em 2004, [e] elevar a capacidade de inovação” (idem, p. 20). Arbix comenta que as dificuldades de sucesso desse plano decorreram da “multiplicidade de ações e objetivos, o que diminuiu sua identidade política e aumentou as dificuldades de governança (...). Por seu caráter abrangente e com **tratamento marginal da inovação** (grifos nossos), a PDP foi uma variante de ativismo estatal que, em larga medida, **baseou suas propostas em desonerações, contando com redução da carga tributária e aumento de incentivos fiscais**” (idem, p. 21, grifos nossos).

Em 2011, o governo Dilma Roussef lançou o Plano Brasil Maior (PBM – 2011-2014). Para Arbix (2016), em termos práticos se tratava de um plano para manter o funcionamento da economia. Em outras palavras, uma política anticíclica. Por isso, “...ainda que o PBM anunciasse a inovação e a elevação da competitividade como soluções para acelerar o crescimento da economia, as medidas tomadas tiveram mais características de políticas anticíclicas do que de políticas de inovação” (idem, p.22). Segundo o autor, o PBM acabou tendo o mesmo problema detectado nas iniciativas anteriores: “a abrangência excessiva deu lugar à diluição da atuação pública”. No que tange à inovação, “com exceção das metas tecnológicas do Inovar Auto, os incentivos e isenções oferecidos (...) eram regressivos, pois beneficiavam mais as empresas e setores menos inovadores” (idem, p.23).

Em 2013, ainda no governo de Dilma Roussef, foi lançado o programa Inova Empresa, **“o primeiro na história do país inteiramente voltado para o apoio à inovação tecnológica”** (ARBIX, 2016, p.15, grifos nossos). O programa efetivamente teve como foco a inovação e uma substantiva previsão de recursos, mas a execução se deu em um contexto de forte restrições

financeiras (CORDER *et al.*, 2016). Esses autores mostraram a discrepância entre os valores previstos e executados: “para algumas áreas, o valor contratado foi pouco representativo, caso do Inova Energia, Aerodefesa e Sustentabilidade, com algo em torno de 10% dos projetos contratados, e o Inova Saúde Equipamentos Médicos, Inova Agro e Paiss [Plano BNDES/FINEP de Apoio à Inovação dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico], com cerca de 35% dos projetos contratados” (idem, p. 10). A carência de recursos tem ligação com as próprias restrições orçamentárias do FNDCT, cujas dotações em 2016 eram bem menores que as de 2011. Por exemplo, “...os recursos para áreas estratégicas também foram reduzidos à metade entre 2013 e 2014, caindo de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 670 milhões, aproximadamente. Houve uma recuperação em 2015, mas que não se sustentou em 2016” (idem, p.14).

Apesar de corretamente partirem de um diagnóstico do baixo crescimento da economia brasileira nas últimas décadas, da especialização regressiva e da desindustrialização, as políticas industriais implementadas no século XXI não arquitetaram explicitamente uma estratégia de desenvolvimento que mostrasse onde se queria chegar e com que instrumentos, como fizeram os países centrais analisados na seção 2. Não foram definidas estratégias para o país ingressar em ramos de maior densidade tecnológica, de modo a reverter a defasagem da indústria brasileira em setores industriais emblemáticos da revolução tecnológica ancorada na microeletrônica, ou mesmo uma política de “campeões nacionais” em setores emergentes da nova manufatura avançada, ou indústria 4.0. Ao contrário disso, programas como o Inovar-Auto¹³ lembram ironicamente um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”: apadrinhar uma indústria poluente, multinacional e da 2ª revolução industrial (metal-mecânico-químico) (FONSECA *et al.*, 2020).

Como se pode perceber, a inovação parece não ter sido encarada como uma prioridade na política pública no Brasil. De fato, apesar dos esforços recentes, o problema básico permanece: ausência de uma política de Estado, falta de continuidade, recursos financeiros insuficientes e incerteza na execução orçamentária, como comprovam os orçamentos dos últimos anos das principais agências financiadoras da pesquisa no Brasil. Em 2018, os recursos do FNDCT e do CNPq, as mais relevantes fontes de financiamento da ciência brasileira, foram inferiores em mais de 30% ao executado em 2014 (DE NEGRI, 2018). Como bem constata essa autora, a oscilação orçamentária no fomento à ciência é incompatível “com qualquer previsibilidade de gastos na área e com a manutenção da qualidade da pesquisa científica no país” (DE NEGRI, 2018, p.113). As medidas de corte e contingenciamento orçamentário por parte do governo federal continuaram em 2019 e 2020, afetando profundamente as principais agências de fomento à pesquisa do Brasil, CNPq e CAPES. No caso da CAPES, a dotação orçamentária de 2020 é de R\$ 3,07 bilhões, sendo 26,55% inferior aos R\$ 4,18 bilhões de 2019 e menos da metade dos R\$ 7,01 bilhões de 2015¹⁴. O CNPq, que teve um orçamento executado de R\$ 552 milhões em 2001, foi tendo incrementos anuais significativos, alcançando R\$ 2,78 bilhões em 2014. Desde então, tem havido decréscimos no orçamento executado, que baixou para R\$ 1,44 bilhão em 2018 e

13 O Inovar-Auto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores) foi criado pela Lei n. 12.715/2012 e teve validade para o período 2013-2017.

14 Dados extraídos da página eletrônica da CAPES. A propósito, o valor orçado para a CAPES em 2020 (R\$ 3,07 bilhões) é o menor desde 2012.

R\$ 1,29 bilhão (previstos) para 2020¹⁵. Chegou-se mesmo a aventar a fusão dessas duas agências¹⁶, o que é mais uma evidência da pouca prioridade que a pesquisa científico-tecnológica, pois esse plano avança “em meio a uma crise financeira que ameaça o pagamento de bolsas e a continuidade de grandes projetos científicos, como o acelerador de partículas Sirius, maior empreendimento da ciência brasileira” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019, p.2).

Claro que a ausência de uma estratégia de Estado para ciência, tecnologia e inovação não podia deixar de ter consequências negativas para a indústria brasileira. Nesse sentido, Chaves *et al* (2020), relacionam o atraso produtivo e tecnológico do Brasil à incapacidade do sistema nacional de inovação de provocar mudanças estruturais na indústria no período pós 1980. Processos de convergência bem-sucedidos ancoram-se em um sistema de inovação que conduz a estrutura industrial do país em direção aos novos setores gerados pelas revoluções tecnológicas. Esse não seria o caso do sistema nacional de inovação brasileiro no século XXI. Ao analisarem a produção de patentes e publicações de mais de uma centena de países no sistema interestatal, Chaves *et al* (2020) identificaram um sistema tri-modal em termos de requisitos científicos e tecnológicos na economia internacional, semelhante ao padrão identificado por Arrighi (1997) em meados do século XX (periferia, semiperiferia e núcleo orgânico). Em relação ao Brasil, os autores registram que esse país transitou do regime 1 (periferia) para o regime 2 (semiperiferia) entre 1974 e 1982 e aí permaneceu ao longo dos anos 1990, 1998, 2006, 2012 e 2014. O importante a destacar é que os requisitos científicos e tecnológicos para entrar no regime 3 (núcleo orgânico) em 2014 eram muito superiores àqueles do período 1974-1982. Assim, apesar de o Brasil aumentar em termos absolutos sua produção científica e tecnológica nas últimas três décadas, em termos relativos ele ficou mais distante da fronteira internacional, pois o avanço no núcleo orgânico foi muito mais intenso durante a instalação da indústria 3.0.

Se os grupos dirigentes do Estado não induzem mudanças estruturais na indústria, os próprios empresários também não se transformaram em agentes da inovação, pois o tipo de inovação mais comum no Brasil, de *catching-up* em processos produtivos¹⁷, é típico de países relativamente atrasados, e em se tratando de um processo de emparelhamento, não constitui um motor dinâmico de inovação. Adicionalmente, não obstante um esforço recente no campo de patentes, permanece pequeno o número de empresas que ativamente se dedicam ao patenteamento e, mais importante, são empresas ligadas fortemente ao setor público, como é o caso da Petrobras e da Embrapa. A avaliação de Zuniga *et al* (2017) é que as empresas privadas brasileiras ainda são retardatárias enquanto motores genuínos de progresso científico, cabendo a um número muito exíguo de empresas – a Embraer é um exemplo – o papel de líderes nacionais na inovação.

Além disso, os empresários brasileiros não incorporaram a inovação como elemento importante para seus negócios. A própria Confederação Nacional da Indústria (CNI) publicou um estudo feito com uma amostra de 2.225 empresas sobre a introdução de elementos da Indústria 4.0 nas mesmas. A CNI concluiu que o uso de tecnologias digitais na indústria brasileira é pouco difundido. Uma característica da digitalização da indústria brasileira “é o foco nos processos, ou seja, no aumento da eficiência e da produtividade” (CNI, 2016, p.5). Como

15 Fonte: Moreira (2019). Em audiência pública na Câmara dos Deputados, em setembro de 2019, o Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência apresentou vários dados em série histórica que dimensionaram os cortes dos últimos anos em ciência e tecnologia no Brasil.

16 Folha de São Paulo (2019): “MEC quer fundir CAPES e CNPq em uma só fundação; Marcos Pontes é contra”.

17 Isto é, apenas ocorrem inovações incrementais, em tecnologias e produtos já existentes.

destacado por Arbix *et al* (2017), “...as empresas brasileiras ainda estão longe da adoção intensiva da automação, prototipagem rápida ou impressão 3D, assim como da utilização de serviços em nuvem, características essenciais para sustentação da manufatura avançada” (p.45). Quer dizer, ainda há poucas aplicações voltadas para o desenvolvimento de produtos e novos modelos de negócios, o que também aparece nas conclusões de Zuniga *et al* (2017), citados anteriormente.

Não obstante, o desenvolvimento da Indústria 4.0 não é totalmente ausente no Brasil, como elencado por Arbix *et al* (2017), IEDI (2018b) e Zapparolli (2018)¹⁸. Este último menciona a rede Institutos SENAI de Inovação (ISIs) iniciativa surgida no âmbito da CNI (Confederação Nacional da Indústria), com “21 unidades em operação, onde trabalham 550 pesquisadores, 40% deles com mestrado ou doutorado, que geraram mais de 500 projetos de pesquisa de interesse da indústria desde 2013, quando começaram a operar as primeiras unidades” (ZAPAROLLI, 2018, p.68). Embora louvável, essa iniciativa não compensa a ausência de uma política estatal consistente e duradoura para dinamizar a indústria e adequá-la às mudanças em curso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como marco analítico a Economia Política dos Sistemas-Mundo, este texto se propôs a oferecer uma explicação abrangente para as ameaças que a 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0 parecem estar apresentando para a posição semiperiférica do Brasil. A busca do lucro pelas empresas e do poder pelos Estados se auto-alimentam para gerar inovações contínuas, cujo controle dão a seus detentores – Estados e empresas – condições de deslocar seus competidores. Por este motivo, as posições de empresas, países e mesmo indivíduos não estão asseguradas, sobretudo em um contexto de mudanças como este que parece estar sendo criado pela 4ª Revolução Industrial ou Indústria 4.0. Exatamente por estarem conscientes das ameaças, um grupo de países está buscando acompanhar e mesmo definir e liderar o processo de mudança.

Dado que o Brasil não é um destes países, a despreocupação com as mudanças não estaria indicando que o Brasil pode descer na hierarquia mundial do poder e da riqueza? Em outros termos, o Brasil não corre o risco de voltar à periferia? A pergunta se relaciona ao fato de que as ações empreendidas por Alemanha, Inglaterra, França, EUA, Japão, Coreia do Sul e China para tomar a dianteira nas tecnologias que constituem a Indústria 4.0 pressionam os outros países a adotar políticas semelhantes, caso não queiram baixar na hierarquia da indústria mundial. No que tange ao Brasil, o correto seria dizer, *se não quiser baixar ainda* mais, pois como vimos na sub-seção 3.1, a participação da indústria brasileira na indústria mundial era de 3,25% em 1980, e desde então começou a declinar, chegando a 1,37% em 2018. Esse relativamente longo (38 anos) processo de debilitamento não seria ele mesmo uma evidência de que o Brasil não responderá ativamente às ameaças advindas da Indústria 4.0? A piora nos 3 indicadores estudados na seção 3 (estrutura produtiva, padrão de comércio exterior, participação nos fluxos de investimentos estrangeiros) e as inconsistências e ineficácia das políticas industriais recentes do

¹⁸ Recentemente, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), juntamente com o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), lançaram um edital para apoiar projetos visando a transformação digital do setor produtivo brasileiro no setor de autopeças. Para detalhes, ver www.abdi.com.br

sistema nacional de CT&I, estudada na seção 4, denotam que está em curso um processo de formação de uma assustadora **incapacidade** estrutural da economia e do Estado brasileiros reagirem positivamente à intensificação da CT&I na economia-mundo capitalista.

De fato, ao contrário do que aconteceu entre as décadas de 1930 e 1970, de 1980 para cá o Estado brasileiro não foi capaz de implementar políticas de desenvolvimento da microeletrônica – a tecnologia-chave da indústria 4.0 – como fica patente em vários indicadores apresentados na seção 3, dos quais queremos destacar o saldo negativo no comércio exterior da indústria eletrônica em todo período 1996-2013 (Gráfico 4). Com diferentes graus e ênfases em função das respectivas histórias, em todos os países relatados na seção 2, o Estado tem sido o protagonista das políticas destinadas a atrair e apoiar o setor privado no esforço nacional de definir, liderar e/ou acompanhar o desenvolvimento das tecnologias da indústria 4.0.

Em tal contexto, o Brasil está em grande desvantagem porque: 1) desde 1980, esgotou-se o arranjo político institucional que a partir dos anos 1930 liderou o processo de industrialização e incorporação das tecnologias da 2ª revolução industrial e; 2) as forças políticas que assumiram o controle do Estado aceitaram a recomendação do Consenso de Washington, aí incluída uma certa demonização do Estado, do qual aos poucos foi sendo sendo retirada tanto a legitimidade quanto a capacidade para formular políticas industriais.

A debilidade estrutural do Estado brasileiro, brevemente interrompida nos governos petistas de 2003 a 2016, foi retomada e adquiriu intensidade nos dois governos posteriores e muito provavelmente vai contribuir para o descenso do Brasil na hierarquia da economia-mundo. Isso porque a manutenção da condição de semiperiferia requer um Estado capaz de lutar contra o rebaixamento para a periferia, o que se dá através na internalização no seu território dos processos produtivos intensivos em tecnologia, e, por isso, mais lucrativos e dinamizadores de toda a economia. Se o Estado é mais importante na semiperiferia, ele é também indispensável nos países centrais, como demonstram as estratégias que os sete estados estudados estão implementando desde a primeira década do século XXI para definir e liderar e/ou acompanhar as inovações da Indústria 4.0.

Esta constatação torna ainda mais preocupante o processo de debilitamento a que o Estado brasileiro vem sendo submetido desde a década de 1980 e que tem como uma das suas consequências (outras seriam o aumento da desigualdade, da violência urbana, etc.) a tendência de involução tecnológica e de desindustrialização da economia brasileira (como visto na seção 3), configurando um cenário de distanciamento entre o PIB per capita do Brasil e o da economia-mundo capitalista, talvez rebaixando o país à condição periférica. Obviamente, este cenário não é inevitável, mas pode vir a ser, caso o Estado e a economia brasileira prossigam na atual trajetória por mais uma ou duas décadas, o que tornaria quase impossível estancar o processo de periferização. Nesse caso, presenciaremos uma regressão histórica, que não seria a primeira e provavelmente nem a última a acontecer na economia-mundo capitalista.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, G. (2016). 2002-2014: trajetória da inovação no Brasil. In: **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil**, São Paulo, Análise n. 17/2016, novembro, 28 p.
- ARBIX, G.; SALERNO, M.S.; AMARAL, G.; LINS, L.M (2017). Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 36, novembro, p. 9-27.
- AREND, M. (2013) O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. In: VIEIRA, R.L. **O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 135-172.
- ARRIGHI, G. (1997) **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, Vozes.
- BRUSSI, A.J.E. (2015). **Semiperiferia: uma revisitação**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- CATAPULT NETWORK (2017). **Forecasting Innovation to Drive Economic Growth**. London. Disponível em: <<http://www.catapult.org.uk/>> Acesso em: 15/05/20
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (2005) Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de PD&I de multinacionais no mundo e no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, n. 20, p. 1225-1245, jun.
- CNI (Confederação Nacional da Indústria) (2016). **Indicadores CNI, Sondagem Especial Indústria 4.0**, Ano 17, n. 2, abril.
- _____ (2020). Indústria brasileira é a 16ª em participação na produção mundial do setor, aponta CNI. In: Portal da Indústria. 04 de setembro de 2020 [disponível em <http://www.portalindustria.com.br/>]
- CORDER, S.; BUAINAIN, A.M.; LIMA JR., I. S (2016). Análise preliminar do Plano Inova Empresa. In: **Anais do 1o. Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação**. São Paulo, Blucher Engineering Proceedings, v. 3, n. 4, p. 156-173.
- DAUTZ, G.; WILLCOX, L.D. (2016) Reflexões críticas a partir das experiências dos Estados Unidos e da Alemanha em manufatura avançada. In: **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, n. 44, setembro, p. 5-45.
- DE NEGRI, F. (2018). **Novos Caminhos para a Inovação no Brasil**. Brasília: IPEA/ Wilson Center.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2019). MEC quer fundir Capes e CNPq em uma só fundação; Marcos Pontes é contra. São Paulo, 11 de outubro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/10/mec-quer-fundir-capes-e-cnpq>> Acesso em: 20/05/2020
- FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G.A. (2020). Growth, Distribution, and Crisis: The Workers Party Administrations. **Latin American Perspectives**, v. 47, p. 65-82.
- HERMANN, M; PENTEK, T.; OTTO, B. (2015). Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review. **Technische Universität Dortmund**, Working Paper n. 1.
- IEDI (Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial) (2018a). Carta IEDI. **Indústria 4.0 - a iniciativa Made in China 2025**. São Paulo, ed. 827, 26.01.2018.
- _____ (2018b). Carta IEDI. **Indústria 4.0: a Coreia do Sul e a Indústria do Futuro**. São Paulo, ed. 831, 16.02.2018.
- _____ (2018c). Carta IEDI. **Indústria 4.0: a Política Industrial no Japão face à Quarta Revolução Industrial**. São Paulo, ed. 838, 16.03.2018.

- _____ (2018d). Carta IEDI. **Indústria 4.0: o Projeto Catapulta e a Estratégia Industrial do Reino Unido**. São Paulo, ed. 847, 11.05.2018.
- _____ (2018e). **Estratégias nacionais para a Indústria 4.0**. São Paulo, julho de 2018.
- _____ (2017a). **Indústria 4.0: a Quarta Revolução Industrial e os desafios para a indústria e para o desenvolvimento brasileiro**. São Paulo, julho de 2017.
- _____ (2017b). Carta IEDI. **Indústria 4.0: a Política Industrial da Alemanha para o Futuro**. São Paulo, ed. 807, 29.09.2017.
- _____ (2017c). Carta IEDI. **Indústria 4.0: o Plano Estratégico da Manufatura Avançada nos EUA**. São Paulo, ed. 820, 11.12.2017.
- IBRAHIM, H.C (2015). A indústria microeletrônica no Brasil e na Coreia do Sul: estudo sobre padrão de desenvolvimento. Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC, Dissertação de Mestrado, 284 p.
- INDUSTRIAL STRATEGY (2017). **Building a Britain fit for the future**. London, HM Government, White Paper.
- LAPLANE, M. (1992). O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos oitenta. 1992. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- KAGERMANN, H.; ANDERL, R.; GAUSEMEIER, J.; SCHUH, G.; WAHLSTER, W (eds) (2016). **Industrie 4.0 in a Global Context: Strategies for Cooperating with International Partners (acatech STUDY)**. Munich: Herbert Utz Verlag.
- KINOSHITA, M. (2019). **Japan on the New Industrial Revolution: direction and its global implication for inclusive and sustainable industrial development**. Tokyo, Graduate School Of Public Policy, University of Tokyo, March.
- LI, L. (2018). China's manufacturing locus in 2025: with a comparison of "Made-in-China 2025" and "Industry 4.0". In: **Technological Forecasting & Social Change**, 135, p. 66-74.
- MA, H.; WU, X.; YAN, L.; HUANG, H.; WU, H.; XIONG, J.; ZHANG, J. (2018). Strategic Plan of Made in China 2025 and its Implementations. **Analysing the Impacts of Industry 4.0 in Modern Business Environments**, IGI Global, p.1-23.
- MADE IN CHINA 2025 (2018). Institute for Security & Development Policy. Policy Brief, June. Disponível em: <www.isdp.eu> Acesso em: 09/04/20
- MOREIRA, I. C (2019). **Importância das agências de fomento e seus recursos para 2020: CNPq, FINEP e CAPES**. Brasília, Apresentação em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, 11.09.2019.
- MOREIRA Jr., H. (2020). Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no entro da economia-mundo capitalista: perspectivas para o Brasil. In: **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 19, n.2, p. 79-91.
- NEW INDUSTRIAL FRANCE (2017). **Building France's Industrial Future**. Government of France. Disponível em: <www.economie.gouv.fr/nouvell-france-industrielle>
- NEUGEBAUER, R.; HIPPMANN, S. LEIS, M.; LANDHERR, M. (2016). Industrie 4.0 - From the perspective of applied research. In: **PROCEDIA CIRP**, 57 (2016), p. 2-7.
- OURIQUES, H. R. (2019). As relações econômicas entre América Latina e China: uma perspectiva sistêmica. In: GU, Tiejun (org.). **Opiniões de acadêmicos brasileiros sobre a China**. Porto Alegre: UFRGS/Instituto Confúcio, p. 51-94.
- PEREZ, C. (2004). **Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza**. México: Siglo XXI.

- RIVERA, R.; TEIXEIRA, I.; AZEN, C.; MIGUEL, H.; SALES, J.R. (2015). Microeletrônica: qual é a ambição do Brasil. In: **BNDES Setorial. Complexo Eletrônico**. Rio de Janeiro, n. 41, março, p. 345-396.
- SALKIN, C.; ONER, M.; USTUNDAG, A.; CEVIKCAN, E. (2018). A conceptual framework for Industry 4.0. In: USTUNDAG, A.; CEVIKAN, E. (orgs.). **Industry 4.0: managing the digital transformation. Switzerland**, Spring Series in Advanced Manufacturing, p. 3-24.
- SILVA FILHO, E.B. (2015). Trajetória recente do investimento estrangeiro direto e em carteira no Brasil. In: IPEA. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n.19, jan./abr.
- VIEIRA, P.A. (2010). Elementos para un análisis de la Ciencia y la Tecnología desde la perspectiva de la Economía Política de los Sistemas-Mundo, in Treviño, L.C. (org) **Inovación ante la Sociedad del Conocimiento: disciplinas y enfoques**. Plaza y Valdes Editores, México, p. 159-181
- VIEIRA, P.A.; FERREIRA, L.M.S. (2013). O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia-mundo capitalista. In: VIEIRA, R.L. **O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo**. Marília: Oficina do Livro. São Paulo: Cultura Acadêmica, p.247-278.
- WALLERSTEIN, I. (1979). Semiperipheral countries and the contemporary world crisis. In: WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalist World-Economy**. New York, Cambridge University Press, pp. 95-118.
- _____ (2011). Repaso Teorico. In: WALLERSTEIN, I. **El moderno sistema mundial – la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI**. México, Siglo XXI, 2a ed. aum., v. 1, p. 489-502.
- _____ (1998). **El Moderno Sistema-Mundial II: El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750**. México: Siglo XXI.
- _____ (2004). **World System Analysis: An Introduction**. Duke University Press.
- _____ (2015). **Prefácio**. In: BRUSSI, A.J.E. **Semiperiferia: uma revisitação**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 9-13.
- XU, L. D.; XU, E. L.; LI, L. (2018). Industry 4.0: state of the art and future trends. **International Journal of Production Research**, vol. 56, n. 8, p. 2941-2962.
- ZAPAROLLI, D. (2018). Novas perspectivas para a indústria. In: **Revista PESQUISA FAPESP**, São Paulo, n. 273, novembro, p. 68-72
- ZUNIGA, P. *et al* (2017). Conditions for innovation in Brazil: a review of key issues and policy challenges. In: IPEA. **Discussion Paper**, n. 218, Brasília, November.

Por um projeto de autonomia estratégica da Amazônia sul-americana

For a project of strategic autonomy of south american Amazon

BERNARDO SALGADO RODRIGUES | bernardosalgado90@gmail.com
Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/ UFRJ) e professor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ).

Recebimento do artigo Maio de 2020 | **Aceite** Agosto de 2020

Resumo A Amazônia Sul-Americana é considerada uma das regiões com maior valor estratégico para acumulação de poder e riqueza no sistema internacional. Tal fato apresenta uma dialética entre a crescente expansão dos interesses externos e os fundamentos para uma autonomia soberana dos Estados sul-americanos. O presente artigo visa realizar um debate empírico-dedutivo, cuja hipótese consiste na revalorização deste espaço no século XXI, e o objetivo principal em pautar a inevitabilidade da consecução de um planejamento estratégico. Desta forma, conclui-se a imperatividade de um projeto de autonomia da Amazônia Sul-Americana, baseado na geopolítica, no desenvolvimento e na integração.
Palavras-chave Amazônia Sul-Americana; geopolítica; desenvolvimento; integração; planejamento estratégico.

Abstract The South American Amazon is considered to be one of the regions with the greatest strategic value for accumulating power and wealth in the international system. This fact presents a dialectic between the growing expansion of external interests and the foundations for the South American's sovereign autonomy. This article aims to conduct an empirical-deductive debate, whose hypothesis consists in the revaluation of this space in the 21st century, and the main objective in guiding the inevitability of achieving a strategic planning. In this way, the imperative of a project for autonomy in the South American Amazon, based on geopolitics, development and integration, is concluded.
Keywords South American Amazon; geopolitics; development; integration; strategic planning.

“A Amazônia tem valor, mas não tem preço.”
(BENCHIMOL apud SANTOS, 2000, p.112)

INTRODUÇÃO

No âmbito das relações internacionais, a Amazônia Sul-Americana se apresenta como um espaço geográfico delimitado politicamente e oriunda da própria natureza transnacional da bacia. Por conta de seu vasto território e pela ausência de organizações regionais capazes de resistir aos impulsos geopolíticos dos grandes centros de poder mundiais, a fronteira amazônica vem despertando tanto a ambição pelo potencial econômico quanto pela manutenção do equilíbrio climático e da biodiversidade planetária. Ao oferecer uma amplitude de possibilidades à expansão territorial e à fronteira de capital natural, faz convergir interesses de extrativistas, agroindustriais, indústrias farmacológicas, conservacionistas, cientistas, ONGs e governos de terceiros países.

No século XXI, as relações de poder entre Forças Políticas Internas¹ da Amazônia Sul-Americana e Forças Políticas Externas² oferecem uma praticidade empírica, seja ela competitiva ou cooperativa. Neste tocante, a imprescindibilidade de um projeto de autonomia estratégica da região é latente para uma área crescentemente e geoestrategicamente valorizada para a expansão do capitalismo mundial, principalmente nos próximos ciclos científico-tecnológicos. Nestes termos, um debate empírico-dedutivo é o objetivo principal do presente trabalho, cuja hipótese consiste na revalorização deste espaço no século XXI, pautando a inevitabilidade de consecução de um planejamento estratégico.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, será realizada uma discussão geopolítica, pautando-se em aspectos de defesa e soberania da Amazônia Sul-Americana; na segunda, uma argumentação sob a perspectiva do desenvolvimento, tendo como principal ponto a ativação econômica via ciência, tecnologia e inovação; na última parte, a questão da integração da região, a partir de critérios políticos e infraestruturais.

1 “São os grupos que visam o poder, domínio ou influência a partir do estabelecimento de forças centrípetas, impelindo os agentes a se aproximarem do centro em torno do qual se movem. Elas são capazes de produzir ou acelerar movimentos políticos, determinando o deslocamento dos agentes através de um consenso que origina uma ação social e política específica, de acordo com seus princípios. Assim, são poderes fraturados pela dissensão, cuja vocação endógena de influenciar os blocos de poder é exercida entre os atores que compõem o sistema, haja vista que uma das principais características do mundo contemporâneo é a guerra entre blocos de capitais.” (RODRIGUES, 2020a, p.121)

2 “As Forças Políticas Externas são forças exógenas que buscam estabelecer e exercer o poder, controle e intervenção através de forças centrífugas, impedindo os agentes de se afastarem da órbita gravitacional do seu centro de irradiação. Diferentemente das Forças Políticas Internas, as Forças Políticas Externas necessitam de um agente externo a ele para exercer o poder, atuando de fora para dentro do sistema, ou seja, é um tipo de força exercida sobre esse sistema. Rotineiramente, as FPE formam compromissos com determinadas FPI, que passam a tomar decisões estabelecidas e referenciadas às primeiras; *i.e.*, as Forças Políticas Externas visam sempre influenciar as Forças Políticas Internas que melhor reproduzam seu sistema interno de acumulação de poder e riqueza.” (RODRIGUES, 2020a, p.122)

GEOPOLÍTICO – DEFESA E SOBERANIA

Como método de estudo dinâmico, a geopolítica orienta os agentes políticos nas relações internacionais. Em nível global, a Amazônia Sul-Americana se apresenta como espaço vital do sistema, coexistindo “interesses ambientalistas legítimos, e também interesses econômicos e geopolíticos, expressos respectivamente num processo de mercantilização da natureza e de apropriação do poder de decisão dos Estados sobre o uso do território.” (BECKER, 2015b, p.181)

Portanto, a partir da transcendência da região, não é exagero alocar a ideia de área pivô, de Mackinder, ao contexto amazônico, como “Heartland sul-americano do século XXI”, em contraposição ao coração continental proposto por Mário Travassos. Da mesma forma, categorizar um “Rimland amazônico”, poder anfíbio de duplas-frentes entre o Poder Terrestre e o Poder Marítimo, de Spykman, é factível. Ou ainda, agregar ao conceito de poder marítimo, de Mahan, os “mares amazônicos”. Complementarmente, ao referir-se a geopolítica clássica amazônica, recorda-se que recorrer a Carlos de Meira Mattos, Therezinha de Castro e Bertha Becker é sempre um ponto fundamental de partida para trabalhos futuros.

Em termos geopolíticos, defesa e soberania são fundamentais na consecução dos planejamentos estatais. A defesa consiste na organização, preparo e emprego de procedimentos militares por parte do Estado, visando a garantia da integridade territorial e dos interesses nacionais contra ameaças externas, potenciais ou efetivas. Desta forma, “as forças armadas são um dos atores fundamentais na região” (DA SILVA, 2008, p.62), haja vista que “a guerra e a preparação para a guerra são o instrumento em última instância de conquista e acumulação de poder e, também, de defesa e preservação do poder” (FIORI, 2007, p.18), tornando-se atividades crônicas no sistema internacional.

Sob a perspectiva da segurança regional, a construção de mecanismos de defesa, tais como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) representou práticas políticas inovadoras, constituindo-se “como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151) que objetivava a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a geração de consensos para fortalecimento da cooperação, inclusive na Amazônia Sul-Americana.

Ainda que alguns fatos e fatores tenham contribuído para a desaceleração do processo de integração³, o CDS foi uma iniciativa que possibilitou a exequibilidade da cooperação entre os Estados sul-americanos na área militar, “com vistas a constituir um bloco que se apresente íntegro em nível global no trato dos temas de defesa, com capacidade de dissuadir ingerências

3 Em outros termos, o padrão de alinhamento entre o Brasil e os países sul-americanos – que volta a se configurar no apotegma “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”, ou *checkerboards* (KELLY, 1997) – vem impedindo o desenvolvimento de uma cooperação geopolítica mais intensa e duradoura, que poderia constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão regional sobre temas estratégicos. Como elemento intensificador do processo, a omissão brasileira é de suma importância na temática da (des)integração e, especificamente, da não continuidade do aprofundamento de uma embrionária Comunidade de Segurança.

externas e com reforçado poder de negociação nos fóruns internacionais” (BRASIL, 2012, p.37). Desta forma, engendrou-se a retomada da preocupação com o desenvolvimento de um pensamento estratégico conjunto e medidas mútuas de confiança, voltado para “a autonomia no campo da segurança e defesa, o investimento nestes setores, a preservação da soberania e a não-ingerência.” (CARMO; PECEQUILO, 2016, p.63) Especificamente para a região amazônica, a criação do CDS visava a construção de uma força dissuasória para defender esta área sensível e estratégica, com uma ênfase na soberania sobre recursos naturais e defesa diante de ameaças interestatais

Para que sejam efetivadas, tais iniciativas requerem um planejamento baseado em suas capacidades, que se relaciona diretamente com a incorporação da materialidade dos instrumentos da defesa na Amazônia Sul-Americana. Este conceito é definido como a efetiva capacidade operacional militar e de logística de defesa das instituições de um país nos tempos de paz (BRICK; SANCHES; GOMES, 2017, p.17), ou ainda “a convergência entre os preceitos e os postulados dos documentos analisados e sua exequibilidade, a parte concreta, visível, tangível da defesa, especificamente no caso amazônico.” (BRICK; RODRIGUES; SOUSA, 2018, p.62) Assim, a consecução dos objetivos delineados é submetida à concretude material, a uma capacidade logística eficiente, a fontes constantes de financiamentos dos projetos.

Nesta questão, é importante ressaltar a reação do Executivo brasileiro em relação aos interesses internacionais na região amazônica, e que “significam o retorno do Estado, no que tange a questão da segurança e vigilância da região.” (SILVA, 2013, p.192) Desta forma, ao compreender os desafios amazônicos, diversos projetos relacionados à materialidade da defesa foram criados, como o SISFRON e o SIPAM⁴, o Programa Calha Norte (PCN)⁵, o Programa Amazônia Protegida (PAP)⁶, dentre outros.

Entretanto, ratifica-se a necessidade de ampliação e do fortalecimento das agências governamentais de todos os países amazônicos, com um sistema militar articulado (MIRANDA; NASCIMENTO, 2013, p.282), efetiva engenharia e logística militar das FFAA na particularidade amazônica, Brigadas e Batalhões de Infantaria na Selva, Companhia de Comando e Apoio, e Pelotões Especiais de Fronteira (PEF), adotando “políticas de defesa eficientes para garantir a segurança de cada país e da Bacia Amazônica como um todo.” (MIYAMOTO, 2008, p.92)

4 O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) busca permitir à Força Terrestre manter os cerca de 16 mil km de fronteiras das regiões Amazônica, Centro-Oeste e Sul monitoradas e responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, especialmente na região Amazônica. Assim, buscando interligá-lo e integrá-lo aos sistemas congêneres de monitoramento, o Sistema visa contribuir para iniciativas conjuntas de cunho socioeconômico que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças. (BRASIL, 2012, p.74-75) Na mesma linha de monitoramento e proteção, o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) consiste numa organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formada por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando à proteção, à inclusão e ao desenvolvimento sustentável da região (BRASIL, 2012b, p.65); “é um sistema multidisciplinar com finalidade de coordenar as ações de vigilância e monitoramento da Amazônia, objetivando integrar as diversas instituições públicas e privadas” (NASCIMENTO, 2010, p.184).

5 Outra iniciativa foi o Programa Calha Norte (PCN), criado pelo governo federal, em 1985, com o objetivo de promover a manutenção da soberania, a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região ao norte do rio Amazonas. Sob operação das três forças armadas, foi recentemente ampliado para a ilha de Marajó e para o sul da calha do rio Solimões/Amazonas, e está presente em aproximadamente 30% do território nacional. O PCN atua na construção de infraestrutura (rodovias, portos, creches, hospitais, fornecimento de energia, poços artesianos, etc.) e assistência social, sendo de grande importância para o aumento da presença do Estado, uma vez que contribui para a defesa e a integração nacional. Assim, o PCN transcende o aspecto de vigilância da região Amazônica, sendo considerado de interesse político-estratégico (BRASIL, 2012, pp.170-171) de um “padrão de apropriação do território” com a “tentativa de reviver no presente a tradição do poder central de controlar a Amazônia.” (NASCIMENTO, 2010, p.184).

6 O Programa Amazônia Protegida consiste num conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na Amazônia. Prevê a implantação progressiva de novos Pelotões Especiais de Fronteira, além da modernização dos existentes. Em uma segunda etapa, estabelece ações para o fortalecimento na estrutura operacional e logística do Comando Militar da Amazônia. (BRASIL, 2012, p.126)

O planejamento de defesa no contexto amazônico possui algumas características peculiares. Uma delas consiste na prevalência dos fatores marítimos, haja vista a imensa bacia hidrográfica da região que possibilita rotas marinhas alternativas de acesso a mercados regionais e exteriores. Além disso, carece do controle contra delitos de repercussão nacional ou internacional, tanto das águas interiores quanto portuárias, com “apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.” (BRASIL, 2012, p.82) Desta forma, como “veias por onde circulam os fluxos do comércio internacional” (VESENTINI, 2005, p.17), as Marinhas – assim como as demais Forças⁷ – dos países amazônicos demandam modernizações, provimentos e aparelhamentos condizentes com as especificidades locais:

Navios de patrulha-fluvial, com helicópteros, e um eficiente sistema logístico para apoiá-los ao longo das calhas dos principais rios, são os elementos navais básicos, que devem estar preparados para operar com a força terrestre e a força aérea, sob comando único. Para estender a área de atuação dos navios, eles deverão dispor de embarcações menores, de alta velocidade e pequeno calado, de forma a poderem se deslocar pelos pequenos rios ou furos. Fuzileiros navais, especialmente preparados para a guerra na selva, devem completar, no que concerne ao setor naval, o sistema de defesa da Amazônia. (VIDIGAL, 1997, pp.112-113)

Adicionalmente, a compreensão da evolução das ameaças na Amazônia Sul-Americana é um fator basilar, perpetradas pelas Forças Políticas Externas. Elas se diversificam, incorporando-se aos interesses seculares dos Estados europeus⁸, do mercado e do mundo corporativo, ou penetrando-se em grupos e indivíduos da sociedade civil. O Estado é o ente principal da proteção e defesa, inclusive dos “recursos naturais que passaram a ganhar valor agregado graças a própria evolução das fronteiras da ‘economia verde’ (recursos biogenéticos, florestas, mares)”. (MILANI et al, 2014, p.49)

Uma ameaça constante refere-se à questão da internacionalização da Amazônia e a mundialização do tema ambiental. Segundo Ribeiro (2005, pp.212-219), a persistência da ideologia da internacionalização é perceptível desde a segunda metade do século XX. Uma das causas alegadas tem sido a acusação de que a omissão desses países, diante da devastação florestal e faunística, levará necessariamente à extinção do maior repositório de diversidades biológicas do Planeta, em prejuízo da humanidade como um todo. (RIBEIRO, 2005, p.300) Logo, o “patrimônio da

7 O Exército visa atuar na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais, realizando ações de patrulhamento. Na Estratégia Braço Forte, do Exército brasileiro, reitera-se que “a Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa e deverá ser mantida em elevada prioridade para a articulação e o equipamento das tropas” (BRASIL, 2012, p.125). A Força Aérea busca o fortalecimento da capacidade operacional do tráfego aéreo civil e militar no espaço brasileiro e, prioritariamente, na Amazônia, assim como capacitação científico-tecnológica do complexo aeroespacial em recursos humanos, dotação de meios materiais e domínio das tecnologias requeridas pela Aeronáutica. (BRASIL, 2012, p.136)

8 Como observado ao longo da história (RODRIGUES, 2020b), a região ainda apresenta territórios sob controle de países europeus, com fortes laços no âmbito da defesa, treinamento de tropas e outras áreas estratégicas. A França é o maior exemplo, com a sua presença no departamento ultramarino da Guiana, onde se localizam a base de Caiena e o importante Centro Espacial de Kourou, que realiza lançamentos tanto para a França quanto para a Agência Espacial Europeia. (LIMA et al., 2017, p.56) Tal fato, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul quanto na Amazônia Sul-Americana.

humanidade” em nível global e a fronteira de preservação para o equilíbrio planetário surgem como prerrogativas altamente palatáveis às forças políticas no sistema internacional.

Esta premeditação política está repleta de interesses geopolíticos velados e indiretos, haja vista as tentativas dos países centrais em implementar uma jurisdição internacional visando a administração da questão ambiental amazônica e o poder decisório sobre a gestão dos seus recursos estratégicos⁹. A própria proteção ao meio ambiente, uma temática que todos os países deveriam enveredar, tornou-se uma prerrogativa adequada para a imposição de soberanias limitadas, restritas e compartilhadas¹⁰.

Em outros termos, para países da América do Sul e da Amazônia, que possuem quantidades significativas de recursos naturais, a soberania é um elemento substancial, a partir da compreensão de que o Estado é o proprietário jurisdicional com legalidade para deliberar as normas de exploração das reservas, assim como das gestões econômica e científica, possibilitando “instrumentos adequados para servir como elemento de dissuasão para investidas contra seus interesses.” (MIYAMOTO, 2008, p.92) Como destaca Mattos (2011, p.115): “a responsabilidade exclusiva dos países amazônicos é exigência decorrente da própria natureza transnacional da bacia. Nada mais correto, portanto, do que reservar às nações amazônicas, e a elas só, a responsabilidade pelo destino da área.”

Inclusive, a soberania sobre o conhecimento das potencialidades amazônicas é outro ponto fundamental e pouco debatido, através de artigos e estudos científicos, do aumento do número de exemplares da flora e fauna depositados em instituições de pesquisa, do incentivo aos institutos amazônicos – como o INPA, o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e o Museu Paraense Emílio Goeldi – e da elevação do orçamento de investimento em Ciência e Tecnologia por parte dos países da Amazônia Sul-Americana.

A soberania/autonomia estratégia e a vulnerabilidade/dependência externa são inversamente proporcionais. Desta forma, incorre-se a relevância de estudos sistemáticos acerca das relações de poder, e como elas afetam diretamente a região amazônica. Segundo Rodrigues (2020b, p.70)

A noção contemporânea de soberania é mais complexa do que o traçado de fronteiras; ela tem que produzir e garantir liberdade econômica e política e emancipação histórico-social a seu Estado, significando a capacidade de integração competitiva autônoma no sistema internacional. A soberania como elusiva conotação de posse e autorização para a prática de atos irresponsáveis e, ainda mais agravantes, totalmente submissos

9 “Visualizada, assim, sob a ótica estritamente ambientalista, poderia ser essa afirmação entendida em sentido lato, para proclamar que a Amazônia é importante para a humanidade e que seus recursos são uma alternativa para suprir a escassez de bens essenciais à sobrevivência do gênero humano, sem, entretanto, violar a soberania nacional. Não é assim, entretanto, que habitualmente essas afirmações são feitas. Pretende-se, em geral, dizer que a Amazônia não pertence aos países que, sobre ela, detêm soberano domínio; e sim a entidades internacionais, como a ONU e as organizações sobre as quais tem controle; sugere-se até que a Amazônia seja ocupada e dominada como foi a Antártida, através de um Tratado Internacional que simplesmente viesse a suprimir qualquer soberania sobre a Região. Não são, porém, afirmações oficiais: as autoridades não cometem essa grosseria; contentam-se em maximizar a necessidade de cooperação científica e a reiterar a incapacidade do Brasil para promover a gestão ambiental de seu vasto patrimônio natural.” (RIBEIRO, 2005, pp.447-448)

10 “É interessante notar a dualidade que o conceito de soberania adquire de acordo com cada país no sistema internacional, segundo critérios de conveniência: para os países desenvolvidos, a soberania como processo adquire termos absolutos, irrefutáveis e inquestionáveis, enquanto que para os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, esta apresenta uma forma relativa, limitada e redutível; *i.e.*, a soberania é um obstáculo à solução dos problemas ambientais única e exclusivamente nos países emergentes e subdesenvolvidos.” (RODRIGUES, 2020b, p.40)

aos interesses dos Estados Unidos, é um atentado para a independência no longo prazo, servindo, única e exclusivamente, ao isolamento simbólico sustentado por discursos e atos ideologicamente extremistas, politicamente antinacionais e economicamente entreguistas.

Em outros termos, uma geopolítica autônoma é imperativa para a libertação e independência político-econômica dos países sul-americanos, questionando a hierarquia internacional e aumentando seu excedente de poder num contexto de disputas de projetos de poder na Amazônia Sul-Americana.

DESENVOLVIMENTO – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Na contemporaneidade, as condições materiais do desenvolvimento-dependente periférico se perpetuam na América do Sul, principalmente numa região historicamente secundária, como a Amazônia Sul-Americana. No âmbito das Forças Políticas Internas, a superação dessa condição implica na diminuição das desigualdades socioeconômicas estruturais, no esmorecimento do capital financeiro-especulativo como dinâmica dominante de acumulação e numa reflexão proativa dos Estados em sua inserção internacional, visando um processo de autodeterminação e mitigação dos aspectos possivelmente negativos de determinadas associações às Forças Políticas Externas.

Sob o lema estabilizar, privatizar e liberalizar, a afirmação do privatismo exogenista na correlação de Forças Políticas Internas dos países amazônicos nos primeiros anos do século XXI vem privilegiando a liberdade econômica sobre a liberdade política. Da mesma forma, vem ensejando a destruição das estruturas produtivas nacionais, a desnacionalização da economia, a priorização da coalizção rentista e a restrição da iniciativa do Estado, limitando sua capacidade de direção, autonomia e liderança no desenvolvimento das forças produtivas. Assim, prevalecem políticas públicas antinacionalistas, economicamente malélicas e sem a participação da sociedade civil.

Em contrapartida, em prol da formação de superiores modelos de planejamento econômico, as ressignificações e rearranjos prático-conceituais se encontram em debate, cada vez mais com regime de urgência. Neste século, o centro das disputas por projetos de poder das Forças Políticas passarão pela área da ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), um trajeto em torno do pleno domínio dos novos paradigmas tecnológicos, como a Quarta Revolução Industrial (4ª R.I.). Esta é definida através da transição direcionada a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital: inteligência artificial (IA), robótica, internet das coisas (IoT), veículos autônomos, impressão em 3D, nanotecnologia, biotecnologia, ciência dos materiais, armazenamento de energia e computação quântica. Todas essas inovações vêm alcançando um ponto de inflexão de seu desenvolvimento, principalmente após a virada do século XXI.

Segundo Schwab (2016, pp.12-13), a 4ª R.I. possui como características principais a velocidade (evolui num ritmo exponencial e não linear), a amplitude e profundidade (revolução digital como base que combina várias tecnologias) e o impacto sistêmico (envolve

a transformação de sistemas inteiros entre países, empresas, indústrias e toda sociedade). Em outros termos, a Quarta Revolução Industrial é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos. (SCHWAB, 2016, p.23)

Ainda que a 4ª R.I. esteja em seu preâmbulo, e as históricas barreiras tecnológicas tendam a sobressair, é fundamental compreender a exigência de uma completa reformulação das estruturas econômicas e organizacionais, das instituições políticas e do desenvolvimento das nações. Destarte, é importante refletir o seu significado para a Amazônia Sul-Americana. Segundo Becker (2015c, p.39), a revolução científico-técnica confere novo valor econômico e estratégico à diversidade de espécies da Amazônia, uma vez que a partir do aproveitamento de tecnologias mais avançadas, consegue-se obter informação e observação mais detalhadas, na escala dos genes, possibilitando “a associação da indústria microeletrônica já existente com a biotecnologia, rumo à nanotecnologia, uma nova fronteira da ciência.” (BECKER, 2015c, p.59)

Em detrimento da agricultura, pecuária e exploração madeireira predatórias, cujo modelo tem ocasionado o esgotamento dos recursos florestais, o uso sustentável poderia oferecer mais empregos e renda, comunidades mais estáveis “e uma exploração harmoniosa da floresta que, inclusive, respeite as populações locais”. (BECKER, 2015b, p.76) Entretanto, como afirma Ribeiro (2005, pp.420-421), “é necessário que o Governo assuma a responsabilidade de garantir o desenvolvimento sustentável”, calcado no tripé social, econômico e ambiental, inclusive através da troca da dívida¹¹ ou financiamentos pelos serviços ambientais vitais que proporciona para a governança climática regional, nacional e global (SILVA, 2008, p.240), visando substituir o “Arco do Desflorestamento da Amazônia Legal” pelo “Arco do Desenvolvimento Sustentável.” (SENA JÚNIOR, 2013, p.271)

Outrossim, a preservação do equilíbrio ecológico não é inversamente proporcional à exploração das potencialidades regionais, uma vez que é possível realizar um novo padrão de desenvolvimento econômico que supere o dilema da conservação versus utilização com destruição, a partir de políticas estratégicas inovadoras que combinem a contenção do desmatamento, a proteção da sociobiodiversidade e o incentivo a novos modos de produção (BECKER, 2015a, p.7). Em outros termos, “somente atribuindo valor econômico à floresta será ela capaz de competir com as commodities, impondo a necessidade da verdadeira revolução científico-tecnológica para esse fim.” (BECKER, 2015c, pp.46-47)

Nessa perspectiva, o conhecimento científico da região, correspondentes a apenas 1% do acervo científico mundial das coleções biológicas, é fundamental para a apropriação do imenso potencial futuro dos recursos genéticos e aproveitamento sustentável dos bens faunísticos e florísticos, uma vez que correspondem à base para a revelação de novos alimentos, remédios e fontes energéticas. (BECKER, 2015c, pp.47-48) A passagem da cultura de inventário para a cultura de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) volve-se necessária para construir uma sinergia entre a taxonomia e a aplicabilidade em desenvolvimento tecnológico e industrial voltado para a inovação, (BECKER, 2015c, p.69), cujas pesquisas desenvolvidas por instituições regionais,

11 “A operação se desenrola da seguinte maneira: o banco de um país, credor de um país endividado do Terceiro Mundo, vende a uma organização ecológica um crédito, oferecendo um desconto compatível com o valor do título no mercado secundário; em troca desse crédito, a organização ecológica obtém do país endividado em moeda nacional um valor que será aplicado em reflorestamento, criação de parques nacionais e no treinamento de mão-de-obra para a utilização de técnicas de cultura menos nocivas ao meio ambiente.” (RIBEIRO, 2005, p.335)

como o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Museu Paraense Emílio Goeldi e o Núcleo de Estudos Avançados da Amazônia (NAEA), a retomada do desenvolvimento da bioindústria a partir da intensificação das atividades do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA¹²) são passos nesse sentido.

Em relatório da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, “*2019 Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*”, é ressaltado que, em áreas mantidas por povos indígenas, as tendências de degradação antrópicas do meio ambiente são mitigadas (IPBES, 2019, p.21), uma vez que possuem um conhecimento e percepção íntima e intrínseca com a floresta, cujos benefícios das suas perspectivas acerca dos ecossistemas e da biodiversidade contribuem para sua proteção e uso sustentável. Ainda neste tocante, uma alternativa contemporânea seria a combinação desse saber local/conhecimento tradicional¹³ com a ciência mais avançada, criando avanços da capacidade de processamento, como variações biogenéticas específicas que gerem a cura de doenças, novas técnicas biotecnológicas e a possibilidade de construir uma sofisticada economia da biodiversidade.

Complementarmente, a 4ª R.I. possibilita o avanço da biologia sintética, que oferece a capacidade de criar organismos personalizados, causando um impacto profundo e imediato na medicina, na agricultura e na produção de biocombustíveis.

O aperfeiçoamento do Sistema Nacional de C/T&I é urgente, sobretudo na Amazônia, onde há também que incorporar o saber das populações tradicionais. Trata-se de uma condição sine qua nom para viabilizar a potencialidade da Amazônia por duas razões: i) a utilização dos recursos demanda um novo paradigma de C/T&I, capaz de organizar a base produtiva sem destruir a natureza; ii) o rápido avanço da C/T&I mundial poderá, em curto prazo, substituir os recursos naturais pelos sintéticos, reduzindo o seu valor atual. Trata-se, assim, de um condicionante básico para viabilizar o desenvolvimento, perpassando todas as ações para esse fim, incluindo a educação da população e a formação de empreendedores na Amazônia. (BECKER, 2015c, p.153)

Adicionalmente, compreender a complexidade metabólica da reprodução da floresta é um dos fatores estruturais, evitando o avanço desgovernado da mineração e exploração madeireira depredatórias, do agronegócio rudimentar e dos desmatamentos, que reduzem a evapotranspiração e elevam a inflamabilidade, ocasionando incêndios florestais e prejudicando os rios

12 “Trata-se de um centro de serviços tecnológicos associado à demanda das empresas, envolvendo: bioprospecção, prospecção tecnológica, orientação quanto a patentes, indução à formação de empresas e parques tecnológicos, bem como a coordenação de projetos. Tem papel central nos arranjos institucionais para implementar as cadeias de uso da biodiversidade e constitui a maior central de análise no país nesse campo de conhecimento. Financia vários cursos de pós-graduação e tem como estratégia o rápido rodízio de pesquisadores para continuamente formar novos e para que os de formação avançada regressem à universidade, visando à formação de recursos humanos. Ademais, o CBA mudou o perfil do Polo Industrial de Manaus (PIM), e hoje está associado ao Centro Tecnológico do PIM (CT-PIM), numa parceria promissora para o desenvolvimento da nanotecnologia, uma fronteira da ciência.” (BECKER, 2015c, p.64)

13 “O saber das comunidades locais corresponde a experiências isoladas de cultivo de plantas medicinais, produção de óleos e extratos, para aplicação em fitoterápicos e cosméticos, que começam a emergir. São atividades de pequena escala e informais que agregam pesquisadores, pequenos empresários, ribeirinhos e comunidades. As que têm alcançado destaque são as que envolvem as comunidades tradicionais, onde se esboça uma densidade mínima de produção.” (BECKER, 2015c, p.66)

atmosféricos verticais de vapor do “oceano verde”, superfície florestal cujas características de imensidão e de umidade se assemelham àquelas dos oceanos reais. (NOBRE, 2015). Todos esses fatores vêm contribuindo para a dilapidação do enorme potencial do patrimônio de diversidade biológica, essencial para o estabelecimento do paradigma da nova revolução biotecnológica.

Diante de todos esses fatos, infere-se que a biodiversidade é o maior recurso relacionado à 4ª R.I. na Amazônia Sul-Americana, cujas formas de produção possibilitam “a construção de cadeias produtivas para o uso da biodiversidade, capazes de envolver desde as populações que habitam o âmago da floresta até os centros de pesquisa e as indústrias, implicando agregação de valor a cada etapa.” (BECKER, 2015c, p.71)

Além disso, o conhecimento dos estoques de genes, moléculas e microrganismos possibilita a abertura de novas fronteiras para diversos ramos da agricultura e da indústria. Todos esses elementos transformam a Amazônia Sul-Americana numa janela de oportunidades para os novos ciclos tecnológicos relacionados à biotecnologia. A região tem vantagens em todos esses produtos e em seus derivados, sendo capaz de crescer exponencialmente, se forem devidamente pesquisados, catalogados e explorados conscientemente e de modo sustentável, principalmente com o amparo da ciência e tecnologia. Em outros termos, “é a tentativa de montar uma operação desenvolvimentista na maior bacia hidrográfica do mundo e também uma das mais despovoadas, invertebradas e atrasadas.” (MATTOS, 2011, p.169)

Na sociedade global, é crescente a demanda de mercado por produtos da biodiversidade amazônica, o que “tem favorecido crescente biopirataria, capaz de movimentar US\$ 20 bilhões por ano e alcançar o lugar de terceira atividade ilícita do planeta.” (BECKER, 2015c, p.54) Em nível industrial, são amplas as perspectivas imediatas de negócio para a biodiversidade baseada no conhecimento tradicional, tais como:

1) Fitomedicamentos. a) medicamentos alopáticos distribuídos nas farmácias, que exigem registro e submissão aos códigos de saúde pública, e enfrentam a competição global; b) especialidades de conforto, plantas medicinais vendidas livremente com a condição de não mencionar o uso medicinal. 2) nutracêutica (alimentos de bem estar físico, complementares). Plantas aromáticas e especiarias de fraco ou nulo valor nutricional, mas que podem contribuir para um melhor estado de saúde, tendo efeito fisiológico e não farmacológico. Tem apresentado consumo espetacular nos últimos anos na Europa, EUA e Japão, correspondendo à mudanças nos hábitos de consumo. 3) dermocosmética . Setor em pleno crescimento com grande procura de produtos vegetais e abandono progressivo de produtos de origem animal. Os ecoprodutos cosméticos são o setor mais promissor à valorização econômica da floresta, [...] 4) Fármacos. Os tipos de produtos antes apontados têm a vantagem de ser mais independentes de controle da Anvisa, mas não há como deixar de investir em tecnologia de ponta para produção de medicamentos visando a saúde pública. (BECKER, 2015c, p.213)

Outra possibilidade de desenvolvimento científico-tecnológico a partir da biodiversidade se encontra no campo de produção de energia, uma vez que a natureza tropical da Amazônia Sul-Americana encerra múltiplas espécies da flora passíveis de utilização para a bioenergia, como o dendê. (BECKER, 2015c, p.56) A descoberta de novos recursos para este fim necessita de P&D, configurando-se um novo desafio para a C,T&I e ensejando novas perspectivas de expansão econômica.

A importância maior da biodiversidade reside no avanço da fronteira científica, sobretudo a biotecnologia e a biologia molecular, na medida em que nela está codificada a vida e no coração da floresta estão contidas as matrizes genéticas. Somou-se a essa importância sua mercantilização, decorrente apenas do forte crescimento do consumo de fármacos, extratos e cosméticos. Hoje, acrescenta-se à sua valorização o mercado emergente de bioenergia, em rápida expansão, para o qual várias espécies da Amazônia podem contribuir. (BECKER, 2015c, p.46)

A compreensão do valor estratégico, a avaliação do potencial e as oportunidades de utilização dos ativos amazônicos são pontos fulcrais para a mudança do desenvolvimento econômico na região. Baseado nas suas capacidades econômicas reais, a discussão da criação de “Zonas Francas de Biodiversidade¹⁴” são interessantes e inovadoras. Estas compreenderiam num cinturão de fusão do saber tradicional com os mais avançados conhecimentos científico-tecnológicos, geoestrategicamente localizadas, direcionadas para a bioindústria e utilizando-se da sintetização de moléculas e/ou fármacos oriundos da flora e fauna. A partir de isenções fiscais específicas, fontes de financiamentos públicos e incentivos à criação de novas empresas, possui potencial de movimentar um mercado mundial de bilhões de dólares, “produzindo um modelo único de região tropical desenvolvida no planeta.” (BECKER, 2015c, pp.150-151)

Mais um ponto interessante para o desenvolvimento de potencialidades amazônicas se refere à construção de um embrionário setor industrial de defesa, com a capacidade de gerar bens e tecnologias que permitam efeitos de transbordamento para a indústria civil, a chamada “tecnologia dual¹⁵”. Para o desenvolvimento e sustentação de uma Base Industrial de Defesa Amazônica (BIDA) a partir do estabelecimento de uma indústria naval, do impulso à construção civil, da implantação de empresas de média e alta tecnologia e do incremento substancial

14 Aqui, realiza-se uma alusão à Zona Franca de Manaus (ZFM), um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva e social dessa região ao país. Ela compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário. O primeiro teve maior ascensão até o final da década de 80, quando o Brasil adotava o regime de economia fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O polo Industrial de Manaus possui aproximadamente 600 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, duas rodas e químico. Neste novo modelo, propõe-se a criação de uma base industrial em regiões periféricas, como a Amazônia, ancoradas em produtos da biodiversidade da região, estimulando o desenvolvimento de suas potencialidades locais ao invés de um modelo de industrialização exógeno, baseado em uma matriz tecnológica de pouca criatividade e completamente alheia à realidade local, com foco nos ganhos imediatos e baixo estímulo à inovação. Dessa forma, o foco principal, além de abastecimento do mercado interno, seria o estímulo a criação de mercados externos baseados em novas tecnologias e busca de competitividade sistêmica, correlacionados à biodiversidade em detrimento da mineração rudimentar e simulacros de produtos eletroeletrônicos, modelos distintos de ilhas de produção industrial desconectadas da realidade regional e/ou enclaves de grandes projetos de exportação de recursos naturais.

15 “Refere-se a descobertas inicialmente destinadas a aplicações na área militar, tendo sua base tecnológica aproveitada para utilizações na área civil”. (BRASIL, 2012, p.265)

do setor de comércio, é imperativo orçamentos de investimento públicos de longo prazo, não contingenciados, e com uma base legal que permita ao Estado promover o desenvolvimento. (BRICK; RODRIGUES; SOUSA, 2018, p.74) Assim, possibilitaria a participação de um conjunto de empresas estatais e/ou privadas nas etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos econômicos e estratégicos específicos para o bioma e defesa amazônica, tais como biotecnologia e biodefesa¹⁶. Além disso, pautar-se-ia o estabelecimento de regimes jurídico, regulatório e tributário especiais com a finalidade de proteger as empresas privadas nacionais de produtos de defesa, assegurar a continuidade nas compras públicas e contribuir com a independência tecnológica.

Entretanto, os desafios para a implementação exequível destes projetos são inúmeros. Dentre eles, a indispensabilidade de articulação e gerenciamento do conhecimento já produzido pelos centros e redes de pesquisas, universidades, empresas, indústrias e populações locais, com a imposição de investimentos de curto, médio e longo prazo, fundamentais para a consecução de projetos relacionados à P&D e C,T&I, “visando principalmente criar uma massa crítica capaz de propor soluções adequadas a uma realidade por tempo demais tratada como terra de conquista.” (DA SILVA, 2008, pp.48-49) Adicionalmente,

a lacuna do conhecimento e de competência regional em C,T&I, a escassez de empreendedores regionais e nacionais interessados em industrializar a megadiversidade e, por que não dizer, a ausência de uma vontade política efetiva baseada num planejamento estratégico que priorize esse objetivo. (BECKER, 2015c, p.60)

O desmatamento é outro fator chave para uma possível inviabilidade da agregação de valor à riqueza biológica. No Relatório de Riscos Globais 2020, do Fórum Econômico Mundial, a perda de biodiversidade é um dos fatores principais de ameaça dos fundamentos da economia mundial, cuja estimativa de valor monetário em bens e serviços fornecidos pelos ecossistemas é contabilizado em trilhões por ano (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020, p.47)

Because the Amazon is the world's most diverse ecosystem and home to about 10% of terrestrial species, its destruction means potentially undiscovered cures for disease would be lost forever. More intense fires and flooding in the region, as well as more unpredictable rainfall patterns and droughts, could also ensue. This would undermine food production, increase water scarcity and reduce hydropower generation, with economic costs exceeding US\$3 trillion. (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020, p.51)

Em suma, a Amazônia Sul-Americana sempre esteve no radar de dois projetos de desenvolvimento: o primeiro, visando torná-la intocável e conservada, inviabilizando sua potencialidade; e o

16 A biodefesa consiste no controle de exportação de tecnologias sensíveis e proteção contra a introdução de patógenos que possam impactar a saúde da sociedade ou a produção agropecuária.

segundo, buscando tornar seus recursos acessíveis de forma predatória e irracional. Portanto, sempre longe de um projeto autônomo, uma “terceira via” de exploração racional baseada em Ciência, Tecnologia e Inovação, um novo paradigma de formas de produção capazes de utilizar o patrimônio natural sem destruí-lo. A biodiversidade é um dos pilares do desenvolvimento e base para uma transição socioeconômica em direção a um modelo de crescimento mais sustentável e inclusivo. Com isso, superando a falsa dicotomia entre desenvolvimento e conservação da natureza, Becker afirma que uma economia da floresta – baseada num novo paradigma tecno-científico – deve gerar valor e produzir para conservar (BECKER, 2015c, p.190), cuja “defesa do coração florestal decorrerá de sua utilização inovadora e não do seu isolamento produtivo.” (BECKER, 2015c, p.240)

Seja através da redução do rentismo via capitalismo regulado e intervenção estatal, ou com transformações radicais/pontuais na planificação econômica via economia de mercado socialista, um projeto de desenvolvimentismo progressista ou de socialismo revolucionário/reformista é decisivo para a mudança do *status quo* da América do Sul e da Amazônia Sul-Americana no cenário internacional. Especificamente no contexto amazônico, os ganhos temporários dos termos de troca não devem substituir os projetos de diversificação industrial de maior valor agregado e de desenvolvimento científico tecnológico. Logo, as providências a serem tomadas objetivando a redução dos impactos negativos na biodiversidade podem contribuir para estabelecer as bases para uma transição socioeconômica em direção a um modelo de desenvolvimento mais sustentável, inclusivo e integrado.

INTEGRAÇÃO – POLÍTICA E INFRAESTRUTURA

A integração regional não é puramente política, nem econômico-comercial, nem física; é uma combinação de perspectivas distintas que se complementam e se sobrepõem, agregando demandas geopolíticas, institucionais, regulatórias e sociais que são dinâmicas e, portanto, se transformam ao longo do tempo. Ainda que se considerem possíveis barreiras no contexto amazônico – como a falta de convergência política, a disparidade de desenvolvimento e poder tecnológico, as incertezas econômicas, as inseguranças legais, a aversão à perda da soberania nacional –, os benefícios da integração são multiplicadores e irradiadores, tendo como objetivos principais a redução das assimetrias regionais, a construção de uma identidade regional e a ampliação da participação de componentes econômicos e sociais. É uma estratégia de fortalecimento conjunto, solidário, que “vai além dos estudos de viabilidade econômica da zona fronteira, atuando através de um ‘Tratado de Integração’ determinado por metas específicas voltadas para a sua institucionalização em nível político, econômico, social e técnico.” (BECKER, 2015b, p.229)

Uma vez que o bioma amazônico é compartilhado por natureza, a integração da Amazônia Sul-Americana é pré-requisito indispensável para se integrar à economia mundial, evitando o isolamento e estimulando a reflexão sobre os impactos político-econômicos da cooperação, assim como as perspectivas de longo prazo desse processo num cenário globalizado. Em outros termos, pensar a integração da Amazônia Sul-Americana requer uma nova escala de ação (BECKER, 2015b, p.213), o que, no caso específico da região, ratifica a retomada institucional da Organização

do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) para a construção de uma força dissuasória que vise defender áreas estratégicas, sob responsabilidade exclusiva dos países amazônicos.

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília, pelos oito países pertencentes à bacia amazônica. Possui como objetivos a elevação do nível de vida das suas populações, o aproveitamento racional e ecológico da flora e da fauna, a pesquisa científica e tecnológica e a troca de informações entre as partes. (RIBEIRO, 2005, p.258) Para Mattos (2011, pp.117-118), cinco são seus princípios fundamentais: jurisdição exclusiva dos países amazônicos no seu desenvolvimento e proteção; soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais; cooperação regional; equilíbrio e harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; e igualdade entre todos os parceiros.

A transformação do TCA em uma organização internacional provida de personalidade jurídica permite diminuir as inseguranças e construir um ambiente político mais articulado regionalmente. Tendo como exemplo a Declaração da Amazônia¹⁷, de 1989, o pacto buscou representar um esforço de coesão e conscientização dos países da região amazônica sobre a necessidade de intensificarem a implementação efetiva de um organismo de integração e cooperação regional, que possibilitasse a manutenção da soberania e o fomento ao desenvolvimento, permitindo “despertar a pan-amazônia de seu sono multissecular.” (MATTOS, 2011, pp.132-133) Recentemente, três importantes projetos foram criados com esse objetivo: a Nova Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (2010), o Projeto OTCA/PNUMA/GEF (2012) e o Projeto Bioamazônia (2016).

A Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (AECA) abrange uma série de iniciativas de cooperação na área de conservação e uso sustentável de recursos renováveis. Possui como objetivo principal viabilizar o diálogo para analisar os impactos da incorporação das regiões amazônicas aos sistemas econômicos nacionais através da malha rodoviária e fluvial e das tecnologias da informação, em harmonia com a preservação dos ecossistemas. Além disso, amparado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, do Acordo de Paris e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, suas ações se orientam para a consolidação da OTCA como ator chave dos temas estratégicos para a região.

O Projeto GEF Amazonas propõe fortalecer o marco institucional para o planejamento e execução de atividades estratégicas de proteção e gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos da bacia Amazônica. Ao priorizar a assistência aos problemas transfronteiriços prioritários, visa-se elevar as capacidades técnicas e robustecer as instituições nacionais e a OTCA. Das atividades executadas, se sobressaem três conquistas que fomentam a gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos na Amazônia Sul-Americana: uma visão compartilhada da bacia do Amazonas, uma análise diagnóstica transfronteiriça e o Programa de Ações Estratégicas (PAE), resultado mais importante do projeto.

O Projeto Bioamazônia objetiva qualificar a gestão, supervisão e controle da fauna e flora ameaçadas pelo comércio não sustentável dos países membros da OTCA. Com a finalidade de contribuir para a conservação da biodiversidade amazônica, respalda seu planejamento de

17 “Sob essa ótica, a Declaração da Amazônia procura evidenciar que os países membros do Tratado de Cooperação Amazônica assumem a responsabilidade de resolver os seus problemas ambientais soberanamente, portanto, excluindo a criação de qualquer entidade de caráter supranacional, já que violaria a soberania dos países membros do TCA.” (RIBEIRO, 2005, p.345)

investimentos e de desenvolvimento das capacidades técnicas institucionais e de coordenação interinstitucional, integrando os sistemas de informação nacionais e regionais, harmonizando os mecanismos, sistemas, processos nacionais pela emissão de licenças eletrônicas, e priorizando iniciativas existentes para mecanismos de gestão e de rastreabilidade sustentáveis de espécies amazônicas. É um projeto implementado com a coordenação institucional da OTCA, através de um acordo de cooperação financeira com o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW).

Ainda assim, após mais de 40 anos de vigência do Pacto Amazônico, poucos avanços concretos foram realizados: “em qualquer circunstância, é necessário acentuar que o Pacto Amazônico não teve até hoje o poder de dissuasão suficiente, diante dos países ricos, quanto às suas ambições em relação à Amazônia.” (RIBEIRO, 2005, p.259) Haja vista que a integração da Amazônia Sul-Americana revela-se como um dos principais objetivos dos arranjos institucionais encetados pelas Forças Políticas Internas diante das aspirações das Forças Políticas Externas, é necessário retomar e intensificar o espírito político-institucional inicial da celebração do Tratado, reconhecendo a imprescindibilidade da atuação conjunta, uma vez que a integração é um dos melhores antídotos para inibir os projetos de poder expansionistas.

As províncias amazônicas dos países sul-americanos merecem uma política de comunidade que lhes dê um impulso verdadeiro no sentido de seu desenvolvimento econômico e social. Não serão nem a Europa nem os Estados Unidos que terão que vir resolver este problema; seremos nós, os donos do problema. Unir-nos em termos de comunidade para impulsionar o desenvolvimento regional não é novidade nem fere a sensibilidade das soberanias nacionais. Estruturar essa comunidade em termos de sua funcionalidade, igualmente, será repetir experiências já consagradas pelo êxito em outras partes do mundo. [...] Ademais, uma solução comunitária para os problemas econômicos e sociais da pan-amazônia levaria a vantagem de permitir um equacionamento ajustado à ecologia e às necessidades regionais. Seria uma solução amazônica para problemas amazônicos. (MATTOS, 2011, p.141)

Complementarmente a uma perspectiva da imprescindibilidade político-institucional para a consumação de um projeto de integração, a infraestrutura se apresenta como um dos seus principais sustentáculos, uma vez que vincula fisicamente os países a um processo de longo prazo, perdurando-se diante de câmbios políticos no curto prazo. Tal constatação foi sintomática para os países sul-americanos no início do século XXI, com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um programa conjunto dos governos dos doze países da América do Sul que buscava promover a sua integração física com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. Dessa forma, foi “a primeira oportunidade na qual os países sul-americanos elaboraram uma percepção sistêmica sobre seu espaço regional, identificando vulnerabilidades, zonas de risco e oportunidades.” (CARMO; PECEQUILO, 2016, p.68)

No que tange à integração física da Amazônia sul-americana cabe distinguir dois níveis: o regional e o local. O primeiro refere-se à proposta

(IIRSA, 2002) de promover a articulação da base territorial sul-americana, não só através da construção de uma infraestrutura viária interligada mas também da complementação de recursos (minerais e energéticos) entre países vizinhos. Essa estratégia volta-se para a consolidação de uma plataforma regional sul-americana fortalecedora da presença da Amazônia na geopolítica mundial, enquanto uma base territorial integrada detentora de ativos ambientais diversificados e não apenas como um patrimônio natural a ser preservado. (BECKER, 2015b, p.228)

Inicialmente, o projeto apresentava-se com o objetivo de formar uma área de livre comércio a fim de integrar competitivamente a região. A partir dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), principal enfoque do Plano de Ação da IIRSA, foi organizado o espaço regional em fluxos de comércio atuais ou potenciais, estabelecendo-se um padrão mínimo comum de qualidade de oferta de infraestrutura e apoiando atividades produtivas específicas de cada EID, tanto para o mercado interno quanto para a exportação, sustentando a competitividade global. (PADULA, 2010, p.183)

Dos dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), três englobam diretamente a Amazônia Sul-Americana: o Escudo Guianês, o Peru-Brasil-Bolívia e o Amazonas, sendo este último o principal para a região, com uma área de influência de 8.060.911 Km², que visa a criação de uma rede de transportes entre a Bacia Amazônica e o litoral do Pacífico. No Sistema de Informação de Projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) – que substituiu a IIRSA, em 2009, no âmbito da UNASUL –, este Eixo possui 70 Projetos da Carteira (69 de transportes e 1 de energia), orçados em 27.497.497 dólares, dos quais aproximadamente 43% para o setor rodoviário, 39% no ferroviário, 10% no marítimo, 5% em interconexão elétrica e 2% no fluvial. (COSIPLAN, 2019)

Entretanto, críticos ressaltam que a IIRSA corresponde a uma lógica neoliberal de conexão entre logística e inserção nos fluxos de comércio internacionais. Assim, a ênfase dessa visão está sempre na formação de uma área de livre comércio regional e inserção nas cadeias globais de valor, ganhando proeminência o estabelecimento dos chamados corredores de exportação e a ligação “para fora” (para a costa). (PADULA, 2010, p.60), principalmente para o escoamento de produtos para a China.

Um modelo onde, de forma pacífica através da abertura de mercados, os países sul-americanos facilitariam o acesso aos recursos naturais da região às empresas transnacionais e seus Estados matrizes patrocinadores, através de fluxos de comércio e investimentos, não só em atividades produtivas exploratórias, mas também na construção logística de corredores de exportação. [...] Tais corredores podem funcionar como corredores de exportação de recursos naturais e de bens de baixo valor agregado, e como corredores de importação de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica de outros países e continentes. Ainda, podem servir para a penetração política de potências externas à região, buscando acessar, influenciar e controlar territórios e recursos estratégicos dos países da região. (BROZOSKI; PADULA, 2016, pp.107-108)

A partir dos dez projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, são constatados seis eixos bioceânicos, priorizando um modelo de integração “horizontal”, *i.e.*, que não integram os países entre si, somente realizando ligações oceânicas e priorizando uma lógica de corredores de exportação. No contexto geográfico da América do Sul, a contrapartida seria um modelo de integração que busque realizar uma verticalidade/transversalidade infraestrutural, que privilegie tanto a integração norte-sul quanto a ligação leste-oeste (bioceânicas ou interoceânicas), com a formação de corredores de integração a partir da interiorização do continente e aproveitamento das potencialidades geográficas. Como ratifica Becker (2015c, pp.166-167):

o transporte, em si, isoladamente, não é fator de desenvolvimento, favorecendo o crescimento dos pontos conectados, mas não da área situada ao longo do eixo. A preocupação maior como acesso às zonas de alto potencial produtivo e com a competitividade global é outro fator que pode contribuir para acentuar a desigualdade num continente já por ela marcado. Por fim, a implantação de rodovias nos ecossistemas amazônicos, sem os cuidados necessários, tende a ser, como já suficientemente demonstrado pela experiência, problemática e patrocinadora de desastres ambientais.

Uma alternativa é a proposição do “regionalismo autônomo” (GUDYNAS apud FUSER, 2013, p.216), um padrão de integração infraestrutural baseado na complementaridade produtiva das distintas regiões geográficas sul-americanas, um modelo progressivo de integração com políticas estratégicas que consideram que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico. Assim, podem-se identificar dois planos de objetivos políticos entrelaçados que devem estar presentes num processo de integração regional:

na esfera interna, o objetivo político da integração deve ser o de afirmar e aumentar a legitimidade dos Estados membros, e conseqüentemente seu poder “para dentro”, atendendo a demandas e condições sócio-políticas internas. No âmbito externo, como objetivo geopolítico, o processo de integração deve trabalhar em favor da projeção de poder e autonomia relativa dos países membros e do bloco no sistema internacional. (PADULA, 2010, p.77)

Diferentemente do projeto proposto pela IIRSA, a oferta de infraestrutura sob um ótica político-estratégica é fundamental para estabelecer a primazia da geração de riqueza em favor da região, inserindo competitivamente os países na teia produtiva global. (PADULA, 2010, p.164) Em outros termos, o objetivo de conexão com o mercado externo deve estar presente, mas subordinado a prioridade de integração e dos interesses regionais:

Un modelo de integración presupone que la oferta de infraestructura debe ser organizada de forma de aprovechar los recursos de la región, prioritariamente, a favor de su autonomía y de su desarrollo, agregando el máximo de valor y tecnología posible. Cada conexión exige una solución de infraestructura

tura específica, modal y logística. Para concebirse la oferta de infraestructura necesaria a la integración física, es fundamental el conocimiento de las especificidades geográficas, orográficas, topográficas y demográficas, y de los recursos naturales de cada región. (COSTA, 2012, p.24)

Em termos de consecução de um modelo prospectivo político-estratégico da infraestrutura sul-americana e amazônica, levam-se em consideração tanto as particularidades geográficas quanto os arranjos geopolíticos das Forças Políticas Internas e das Forças Políticas Externas. Neste contexto, a integração energética – seguida da integração hidroviária – vem sendo o estudo de caso mais significativo, um tema prioritário na agenda estratégica nacional e regional, ao considerar que o seu planejamento não necessita ser baseado única e exclusivamente nos recursos próprios de um país. (RIBEIRO, 2005, pp.529-530; MELLO, 1997, p.81)

Tendo em conta que a energia fornece a produção de bens e serviços básicos, o bem-estar da população e o desenvolvimento dos países, este setor possui relevância quando se relaciona à questão da segurança energética, visando aumentar a confiabilidade do sistema, a exploração de sinergias derivadas de complementaridade hidrológica – principalmente no caso amazônico. Entretanto, ressalta-se que os países enfrentam diferentes situações e alternativas em termos de disponibilidade / escassez de recursos energéticos, o que possibilita à intervenção do Estado em políticas públicas institucionais e regulatórias pautadas na integração energética regional.

A partir do modelo OSeMOSYS-SAMBA, um sistema de otimização de custos a longo prazo do planejamento de expansão de energia dos países da América do Sul, com uma estrutura de setor de energia dinâmica e plurianual, Santos (2018, pp.174-175) projeta cenários de possibilidade de integração energética, com base em dados quantitativos, análise dos projetos e documentos oficiais dos países¹⁸. Ao utilizar o setor de energia como um estudo de caso de modelagem, propõe quatro cenários: *reference integration scenario (RIS)*, *weak integration scenario (WIS)*, *moderate integration scenario (MIS)* e *strong integration scenario (SIS)*. (SANTOS, 2018, pp.174-175)

Ao considerar a viabilidade do cenário hipotético de elevada integração energética, uma série de mudanças são necessárias: “(i) *political will*; (ii) *diplomatic engineering*; (iii) *institutional development*; (iv) *adaptation/harmonization of regulation related to cross-border trade*; and (v) *advancement of transmission and interconnection infrastructure*.” (SANTOS, 2018, p.190) Uma vez que considera projetos que parecem improváveis de acontecer nos próximos 10 a 15 anos, é o cenário que possui menos medidas concretas (SANTOS, 2018, p.198); ainda assim, serve como um modelo que poderia afetar positivamente toda a infraestrutura energética da América do Sul e da Amazônia Sul-Americana, uma vez que engendraria a expansão e novas linhas de interconexão internacional, a diversificação do *mix* de geração de energia, a consideração da vulnerabilidade socioambiental, projetos binacionais que aumentariam transações internacionais e harmonização dos marcos regulatórios regionais. (SANTOS, 2018, p.209)

¹⁸ São enfatizadas fontes primárias qualitativas regionais, como normas, leis, tratados internacionais, acordos, memorando de entendimento, marcos regulatórios, decisões, recomendações, decretos, resoluções, acordos-quadro, declarações, programas e planejamento.

No lado oposto, como afirma Rodrigues (2018, p.36), a própria desintegração político-institucional permite a desintegração econômica dos países sul-americanos, possibilitando que as Forças Políticas Externas desestabilizem qualquer tentativa de criação de um movimento político de dimensão continental capaz de delinear a ruptura da estrutura econômica dependente e subdesenvolvida. Portanto, um planejamento de integração regional soberana é fundamental para o desenvolvimento autônomo, cuja autonomia conjunta anti-imperialista proporcionaria maior poder de persuasão e representaria os interesses de múltiplos atores que cooperam, participam ou integram o conjunto, principalmente no contexto transnacional da Amazônia Sul-Americana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia Sul-Americana constitui uma fronteira de incorporação ao espaço global, apresentando formas de produção e projetos de poder híbridos com formas fluídas, compassivas aos efeitos conjunturais da mundialização das Forças Políticas Externas, das contradições das Forças Políticas Internas e da crescente relevância da sua reserva de recursos. Desta forma, conclui-se a imperatividade de um projeto de autonomia estratégica da Amazônia Sul-Americana, tal qual o presente artigo buscou delinear a partir de argumentos geopolíticos, desenvolvimentistas e integracionistas.

Numa possível contribuição para este projeto, o debate enseja reflexões e hipóteses que deverão ser sistematizadas nos próximos anos. Qual será o novo concerto entre potências mundiais, e de que maneira elas influenciarão os Estados nacionais pertencentes à região amazônica? Como será estabelecida a nova ordem internacional, se através da competição e da guerra, recorrente na história do sistema interestatal capitalista, ou a partir de novos parâmetros? Quais blocos de poder – estatais ou não-estatais, endógenos ou exógenos – predominarão no estabelecimento de projetos estratégicos na Amazônia Sul-Americana?

Vale frisar ainda uma última colocação presente no artigo, de cunho especificamente positivo: imputar a possibilidade da formação de um projeto de autonomia estratégica da Amazônia Sul-Americana, tendo como ponto fundamental a redução das desigualdades locais, regionais e globais. Portanto, pretendeu-se debater um projeto anti-imperialista, de preservação do direito à soberania nacional, de expansão das potencialidades amazônicas e de proteção ambiental, em que a geopolítica, o desenvolvimento e a integração contribuem como eixos teórico-práticos elementares.

A Amazônia Sul-Americana é considerada uma das regiões com maior valor estratégico para acumulação de poder e riqueza no sistema internacional, vista como a fonte mais importante de água doce e biodiversidade, como reguladora do clima do Planeta e sumidouro de grandes quantidades de gases do efeito estufa. Tal fato apresenta uma dialética entre a crescente expansão dos interesses externos e os fundamentos para uma autonomia soberana dos povos sul-americanos. Para isso, se faz necessária uma articulação de um Projeto de Economia Política Sustentável com um Projeto Regional de Desenvolvimento, a partir de uma visão de que a Amazônia Sul-Americana é vanguarda, e não retaguarda.

REFERÊNCIAS

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia N. T. (2013) **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- BECKER, Bertha (2015a). **As Amazônias de Betha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol.1**. Rio de Janeiro: Garamond.
- _____ (2015b). **As Amazônias de Betha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol.2**. Rio de Janeiro: Garamond.
- _____ (2015c). **As Amazônias de Betha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica: vol.3**. Rio de Janeiro: Garamond.
- BRASIL (2012a). Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**.
- _____ (2012b). **Livro Branco de Defesa Nacional**.
- BRICK, Eduardo Siqueira; RODRIGUES, Bernardo Salgado; SOUZA, Nelia. A materialidade dos instrumentos de defesa na Amazônia. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.l.], v. 33, n. 67, p. 60-82, nov. 2018.
- BRICK, Eduardo Siqueira; SANCHES, Eric Serge; GOMES, Mauro J. F. Mosqueira (2017). Avaliação de capacidades operacionais de combate: conceituação, taxonomia e práxis. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Niterói, v. 9, n. 17, p.11-43, 01 jun.
- CARMO, Corival Alves do; PECEQUILO, Cristina Soreanu (2016). O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p.54-75, jan./jun.
- COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio (2012). Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.189-222, jan./jun.
- COSIPLAN (2019). **Sistema de Información de Proyectos**.
- COSTA, Darc *et al* (Org.) (2012). **América del sur: integración e infraestructura**. Rio de Janeiro: Capax Dei Editora.
- DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira (2008). A Amazônia e as novas ameaças mundiais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org.). **Relações Internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA.
- FIORI, José Luís da Costa (2007). **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial.
- FUSER, Igor (2013). **Energia e relações internacionais**. São Paulo: Saraiva.
- GRANATO, Leonardo (2014). A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.78-90.
- INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES) (2019). **2019 Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services**. Gland: World Wide Fund For Nature.
- JAGUARIBE, Helio (1973). **Dependencia y autonomía en América Latina**. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. La dependencia político-económica de América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 1-85.
- _____ (1979). **Autonomía periférica y hegemonía céntrica**. Estudios Internacionales, Santiago de Chile, n. 49, pp. 91-130, abr.-jun.

- KELLY, Philip (1997). **Checkerboards and Shatterbelts: The geopolitics of South America**. Austin: University Of Texas Press.
- LIMA, Maria Regina Soares de *et al* (2017). **Atlas da política brasileira de defesa / Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul.**
- MATTOS, Carlos de Meira (2011). **Geopolítica: vol. II**. Rio de Janeiro: Editora Fgv.
- MILANI, Carlos R. S. *et al*(Org.) (2014). **Atlas da política externa brasileira**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj.
- MIYAMOTO, Shiguenoli (2008). Amazônia, política e defesa. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org.). **Relações Internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA.
- NASCIMENTO, Durbens Martins (Org.) (2010). **Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades**. Belém: Naea/UFPA.
- NOBRE, Antônio (2015). O futuro da Amazônia. **PISEAGRAMA**, Belo Horizonte, número 08, pp. 102 - 113.
- PADULA, Raphael (2010). **Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. 311 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Pós-graduação em Engenharia de Produção, Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PADULA, Raphael; BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos (2016). A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul. **Austral - Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p.95-113, jul./dez.
- PUIG, Juan Carlos. Introducción (1984). In: PUIG, J. C. (Comp.). **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 6-12.
- RIBEIRO, Nelson de Figueiredo (2005). **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília: Senado Federal.
- RODRIGUES, Bernardo Salgado (2020a). **Geopolítica, desenvolvimento e integração na América do Sul?: os projetos de poder estadunidense e chinês na amazônia sul-americana (2001-2016)**. 2020. 392 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- _____ (2020b). **Em defesa do Eldorado: disputa internacional pela Amazônia brasileira**. 2020. 106 f. Monografia (Especialização) - Curso de Segurança Internacional e Defesa, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.
- _____ (2018). De Monroe a Obama: a América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 23-37, 2018.
- SANTOS, Jorge Calvario dos (2000). Amazônia: quinhentos anos de cobiça. **A Defesa Nacional: Revistas de Assumptos Militares**, Rio de Janeiro, ano LXXXVI, n. 788, p.98-119.
- SANTOS, Thauan dos (2018). **Regional Energy Security: Re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur**. 2018. 286 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Engenharia Civil, Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SCHWAB, Klaus (2016). **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro.
- SENA JÚNIOR, Paulo Roberto de. (2013). Segurança, defesa e soberania na Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM). In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (Org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia**. Belém: Naea, p. 249-280.

- SILVA, Alberto Teixeira da. (2008). Notas sobre a globalização da Amazônia. **Meridiano 47**, Brasília, v. 93, p.28-30, abr.
- SILVA, Leandro Ribeiro da. (2013). **Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 - 2010):** do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo. 2013. 261 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade de Campinas, Campinas.
- VESENTINI, José William (2005). **Novas geopolíticas**. 4. ed. São Paulo: Contexto.
- VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira (1997). Uma Estratégia Naval Para o Século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, nº3.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2020). **The Global Risks Report 2020**. Davos: Insight Report: Marsh & McLennan And Zurich Insurance Group.

O debate teórico acerca da estabilidade do Sistema Internacional e suas contribuições

Theoretical debate about the International System's stability and its contributions

ANA KAROLINA MORAIS DA SILVA | anakmorais96@gmail.com

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) e Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista de Pós-Graduação (DS/UNILA). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI).

CARLA PAULINO DA COSTA FERES | carlapaulinoferes12@gmail.com

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pesquisadora do Observatório da Integração Econômica da América do Sul (OBIESUR) e do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI).

LUCAS KERR DE OLIVEIRA | lucaskerroliveira@gmail.com

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Relações Internacionais e Integração e do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI).

ISADORA WADI STADUTO | isadorastaduto@gmail.com

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) e Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Recebimento do artigo Agosto de 2020 | **Aceite** Dezembro de 2020

Resumo Os ciclos de estabilidade, crises e guerras, que permeiam os processos de transição de poder e hegemonia, são um tema recorrente nos debates de Relações Internacionais desde a Segunda Guerra Mundial, ganhando novo fôlego a partir da crise da hegemonia estadunidense nos anos 1970 e sendo retomado no contexto contemporâneo de acirramento da disputa entre EUA, Rússia e China. Desta forma, o presente artigo realiza uma análise dos avanços teóricos do debate sobre o papel das potências hegemônicas para a estabilidade do sistema internacional. Inicialmente, o conceito de hegemonia foi revisado e, em seguida, foram expostas as contribuições das Teorias de Transição de Poder, da Estabilidade Hegemônica, dos Ciclos de Longa Duração e da Crise Estrutural. O objetivo central é identificar as principais ferramentas teórico-metodológicas que podem ser empregadas para a análise dos processos de ascensão e queda de potências hegemônicas, percorrendo diferentes abordagens, visando contribuir para a sistematização do debate teórico. Partimos da hipótese de que as teorias estudadas possuem mais pontos de convergência do que de divergência

entre si e, portanto, podem ser aplicadas de forma complementar para a análise das mudanças estruturais na hierarquia de poder internacional. Do ponto de vista metodológico, foram revisadas as principais obras de cada abordagem teórica, considerando as seguintes variáveis: (i) a definição de uma potência hegemônica ou dominante, (ii) como se organiza a estrutura de poder internacional e (iii) como se dá a transição hegemônica ou transição de poder. **Palavras-chave** Hegemonia; Transição de Poder; Estabilidade Hegemônica; Ciclos de Longa Duração; Crise Estrutural.

Abstract The cycles of stability, crises and wars, which permeate the processes of transition of power and hegemony, are a recurring theme in international relations debates since the Second World War, gaining new momentum from the crisis of American hegemony in the 1970s and being resumed in the contemporary context of intensification of the dispute between USA, Russia and China. Thus, this article analyzes the theoretical advances in the debate on the role of hegemonic powers for the stability of the international system. Initially, the concept of hegemony was revised and, then, the contributions of the Theories of Power Transition, Hegemonic Stability, Long Term Cycles and Structural Crisis were exposed. The central objective is to identify the main theoretical and methodological tools that can be used to analyze the processes of rise and fall of hegemonic powers, covering different approaches, aiming to contribute to the systematization of the theoretical debate. We start from the hypothesis that the studied theories have more convergence than divergence points between themselves and, therefore, they can be applied in a complementary way to the analysis of structural changes in the international power hierarchy. From the methodological point of view, the main works of each theoretical approach were reviewed, considering the following variables: (i) the definition of a hegemonic or dominant power, (ii) how the international power structure is organized and (iii) how the hegemonic or power transition occurs. **Keywords** Hegemony; Power Transition; Hegemonic Stability; Long Cycles; Structural Crisis.

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se, através das conferências de Bretton Woods, o novo padrão monetário internacional, denominado padrão dólar-ouro. Neste mesmo período, era expandida a presença das corporações estadunidenses fora do seu território nacional, as quais exportavam o modo de produção, consumo e financiamento dos Estados Unidos, integrando as cadeias produtivas a nível global (TEIXEIRA, 1999). Neste contexto, foram publicados os primeiros trabalhos da Teoria de Transição de Poder, cujo principal expoente foi Kenneth Organski, em seu livro *World Politics*, de 1958.

A partir da década de 1970, com a crise que abatia a hegemonia estadunidense e que culminou na mudança do padrão monetário dólar-ouro para o padrão dólar-flexível, diversos trabalhos acerca do tema da estabilidade sistêmica passaram a ser publicados: a Teoria da Estabilidade Hegemônica, apresentada nos trabalhos de Charles Kindleberger (1973) e Robert Gilpin (1987); a Teoria dos Longos Ciclos de Duração, inicialmente exposta nos trabalhos de George Modelski (1987) e Immanuel Wallerstein (1987), e posteriormente aprofundada por Giovanni Arrighi (1996); e a Teoria da Crise Estrutural, desenvolvida no âmbito da Economia Política Internacional, na qual se inserem os trabalhos de Susan Strange (1994) e Maria da Conceição Tavares (1985) e, na atualidade, também pode ser considerada como a abordagem que fundamenta o trabalho de José Luís Fiori (2004).

Hoje em dia, o acirramento da disputa interestatal entre grandes potências como Estados Unidos, Rússia e China reacende o debate acerca da estabilidade sistêmica e, especialmente, sobre o papel desempenhado por uma potência hegemônica dentro deste contexto. Neste sentido, este artigo está voltado para a análise de um conjunto de teorias cujo foco analítico está sobre os processos

de transição de uma hegemonia para outra, buscando compreender as estruturas de poder que estabelecem relações hierárquicas ou de dominação entre os Estados do sistema interestatal.

Estas teorias englobam uma diversidade de premissas conceituais, pois partem de diferentes perspectivas analíticas (as Teorias de Transição de Poder e da Estabilidade Hegemônica, por exemplo, aproximam-se de princípios realistas, enquanto as Teorias dos Longos Ciclos de Duração e da Teoria da Crise Estrutural empregam ferramentas da análise histórica de longa-duração e da Economia Política Internacional, respectivamente). Tais abordagens apresentam divergências significativas entre si e em relação às teorias “dominantes” das Relações Internacionais. Desta forma, o objetivo do trabalho é identificar as principais ferramentas teórico-metodológicas que podem ser empregadas para a análise dos processos de ascensão e queda de potências hegemônicas, visando contribuir na sistematização e organização do debate teórico.

Na pesquisa, os vieses analítico e comparativo são empregados, abordando diferentes perspectivas para identificar os pontos de aproximação e divergência entre as teorias. As variáveis consideradas para a comparação entre as diferentes abordagens foram: (i) a definição de uma potência hegemônica ou dominante; (ii) como cada teoria interpreta a distribuição de poder a nível estrutural entre os Estados do sistema internacional; (iii) como se dá a transição hegemônica ou transição de poder em cada teoria. A hipótese central é que as Teorias de Transição de Poder, da Estabilidade Hegemônica, dos Ciclos de Longa Duração e da Crise Estrutural são mais convergentes do que divergentes e, desta forma, podem ser complementares em determinados pontos.

Na primeira seção do artigo, discutimos o conceito de hegemonia, considerando sua centralidade para o debate em análise, já na segunda seção são apresentados os pressupostos da Teoria da Transição de Poder. Na terceira seção abordamos a Teoria da Estabilidade Hegemônica, enquanto a quarta seção explora a Teoria dos Ciclos de Longa Duração e, finalmente, a Teoria da Crise Estrutural é analisada na quinta seção do trabalho.

1. O CONCEITO DE HEGEMONIA: ENTRE A COERÇÃO E O CONSENTIMENTO

Dentro do debate acerca da estabilidade sistêmica, o conceito de hegemonia ocupa uma posição central. Discute-se, por exemplo, se a potência hegemônica traz estabilidade ou instabilidade ao sistema, devido à concentração de poder econômico e militar que ela promove. Por outro lado, alguns autores buscam compreender o papel da guerra para a ascensão e queda de potências hegemônicas e o estabelecimento de hierarquias entre estas e os demais Estados. De acordo com Alves:

A noção de hegemonia foi criada no seio da tradição marxista para pensar as diversas configurações sociais que se apresentavam em distintos pontos no tempo e no espaço. Apesar de ter suas origens na social-democracia russa e em Lênin, é Gramsci que apresenta uma noção de hegemonia mais elaborada e adequada para pensar as relações sociais, sem cair no

materialismo vulgar e no idealismo encontrados na tradição. A noção de hegemonia propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura e tenta se distanciar da determinação da primeira sobre a segunda, mostrando a centralidade das superestruturas na análise das sociedades avançadas (ALVES, 2010, p. 71).

Em Marx, a sociedade é composta por relações sociais que ocorrem primordialmente na esfera de produção (estrutura). As relações sociais de produção são construídas historicamente, e são essencialmente relações de dominação e exploração. A partir do materialismo histórico dialético podemos afirmar que as relações sociais de produção são o nível primário da organização social (estrutural) e, portanto, constituem a base sobre a qual as instituições políticas e sociais (superestrutura) são construídas. Em termos gerais, a superestrutura da sociedade (cultura, instituições, política, funções sociais, rituais e o Estado) está em uma relação dialética com a sua estrutura (relações de produção e forças produtivas), influenciando-se mutuamente (ARCHENTI & AZNAR, 1996).

Gramsci amplia a noção marxiana de superestrutura e estrutura e aplica isto ao conceito de “hegemonia cultural”, que descreve como as classes dominantes utilizam o Estado e as instituições políticas e culturais (superestrutura) para a manutenção do seu poder. A dominação burguesa se dá através de sua capacidade coercitiva, oriunda do Estado, e da sua capacidade para estabelecer o consenso, o qual se dá quando a burguesia impõe um sistema de significados próprios de como é e como deve ser o mundo sobre as classes dominadas. Esta hegemonia se impõe através do sistema educativo, das instituições religiosas e dos meios de comunicação. É necessário ter em conta que a hegemonia admite rupturas, choques e conflitos; é neste espaço que se criam os movimentos contra-hegemônicos (GRUPPI, 1978).

Transferindo estes conceitos para as teorias de relações internacionais, Robert Cox concebe a hegemonia como a capacidade de um Estado de convencer a outros para seguirem um determinado conjunto de ideias e instituições estabelecidas por este Estado dominante. A potência de cada período histórico exerce sua hegemonia através dos aparatos burocráticos como também através das instituições, sejam estas formais ou não (COX, 2007).

Desta maneira, as Organizações Internacionais formam parte do aparato hegemônico, já que estas tendem a expressar as ideologias das potências hegemônicas. Estas organizações possuem cinco características básicas: (i) corporificam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas, (ii) são um produto desta ordem mundial, (iii) legitimam ideologicamente as normas impostas ao definirem diretrizes políticas, (iv) cooptam os países periféricos e (v) absorvem qualquer ideia contra-hegemônica (COX, 2007).

De acordo com Arrighi (1996), a hegemonia é a associação entre poder coercitivo e aquiescência, a qual é ampliada pela liderança intelectual e moral exercida pelo Estado hegemônico. O autor reformula a concepção de Maquiavel, segundo a qual o poder é interpretado como a combinação de uma variedade de formas, variando desde o uso da força (da ameaça do uso da força à guerra), passando pelo poder econômico (uso do dinheiro para comprar aliados e corromper inimigos), até o poder do convencimento e da diplomacia.

Enquanto Gramsci definia o exercício do poder econômico como uma zona cinzenta, da corrupção, da chantagem e da fraude, Arrighi defende que é justamente a capacidade de

utilizar o poder dos “meios de pagamentos” na política internacional que viabiliza a construção de relações de influência e liderança mais estáveis, que não dependem apenas do poder de convencimento, nem necessitam apelar constantemente para o uso da força (ARRIGHI, 1996).

Assim, além de combinar e equilibrar coerção e consentimento, uma potência hegemônica deve possuir a capacidade de universalizar seus interesses próprios, convencendo os demais países de que estes são interesses gerais ou universais dos atores que compõem o sistema internacional, uma vez que “um Estado dominante exerce uma função hegemônica quando lidera o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral. É esse tipo de liderança que torna hegemônico o Estado dominante” (ARRIGHI, 1996, p. 29).

Apesar das diferenças entre as abordagens de autores neomarxistas, como Arrighi, e autores mais próximos da escola realista, como Rasler e Thompson, estes convergem entre si pelo método de análise baseado na história da economia política, pelo uso do conceito de hegemonia como indicador de poder e liderança em um sistema hierarquizado e pela ideia da transição de poder que se apresenta como cíclica, quando analisada sob uma perspectiva de longa duração (KERR OLIVEIRA, 2012, p. 113).

Rasler e Thompson, assim como Arrighi, periodizam os ciclos de hegemonia baseados na centralidade ou liderança hegemônica de algumas potências específicas ao longo da história e reconhecem os picos de desenvolvimento tecnológico como os grandes responsáveis por impulsionarem o crescimento econômico e, conseqüentemente, a concentração de poder em determinados Estados. Para estes autores o desenvolvimento tecnológico é essencial para a ascensão de potências hegemônicas, sendo as do ramo naval militar as mais sensíveis ou importantes nos últimos cinco séculos (RASLER & THOMPSON, 2005).

Entretanto, Rasler e Thompson divergem de Arrighi ao analisarem a relação entre o poder econômico e o poder militar. Arrighi propõe que o poder econômico viabiliza o poder militar e, quando este último é empregado de forma excessiva, a liderança do *hegemon* é corroída, o que pode ser considerado um indicador secundário da decadência de uma hegemonia. A sua vez, Rasler e Thompson consideram que o poder militar, especialmente o poder naval, sustenta o poder econômico, sendo indicador da ascensão de uma potência hegemônica. Para ambos, o poder naval é importante para garantir poder comercial, ao mesmo tempo que fornece a diferença básica entre uma potência regional e uma potência global, pois a primeira focaliza seus esforços em desenvolver um forte exército, pautando-se em sua escala de poder regional, enquanto a segunda tende a priorizar suas forças navais, pautando-se em sua escala de poder global que exigiria transitar para além do seu entorno imediato (RASLER & THOMPSON, 2005).

2. TEORIA DA TRANSIÇÃO DE PODER: KENNETH ORGANSKI

A ascensão estadunidense é acompanhada por um esforço de reorganização da ordem mundial após a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, a conferência de Bretton Woods surge no bojo desse esforço político-institucional. Nos processos de edificação das instituições como a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional,

houve um claro destaque para a participação dos representantes da Inglaterra e dos Estados Unidos, John Keynes e Dexter White, respectivamente, nas negociações. Para White era preciso criar um Banco Internacional e um Fundo de Estabilização para promover liquidez ao comércio e amparar os déficits dos balanços de pagamentos. Por outro lado, Keynes propunha a criação de um Banco Central acima de todos os bancos centrais que poderia emitir uma moeda chamada “*bancor*”, que estaria referida às moedas de cada nação. Keynes argumentava que assimetrias financeiras no sistema internacional poderiam provocar instabilidade e futuros conflitos e, portanto, propunha a distribuição nivelada do ônus entre os países superavitários e deficitários com intuito de manter o pleno-emprego nacional (BELLUZZO, 1999).

Neste contexto, surge a Teoria da Transição de Poder, escrita originalmente por Kenneth Organski em seu livro *World Politics* (1958), a qual concentra seus esforços em explicar a hierarquia e o funcionamento do Sistema Internacional. Organski apresenta contribuições contundentes para o debate da estabilidade sistêmica, focando-se especialmente sobre o papel da guerra para a reordenação da hierarquia de poder internacional, a qual é sempre comandada por uma potência dominante – com atribuições e capacidades semelhantes àquelas das “potências hegemônicas”, como aprofundaremos nas próximas seções.

De acordo com o autor, apesar das aproximações teóricas, sua formulação não se encaixa na Teoria Realista das Relações Internacionais. Assim, considerava que havia uma hierarquia entre os Estados, classificando os Estados Unidos como a potência dominante desta hierarquia, na qual Japão, Alemanha (ou União Europeia), China e Rússia cumpriam o papel de grandes potências, enquanto Brasil e França constituíam-se como potências médias e um grande conjunto de nações seriam potências pequenas (ORGANSKI, 2000).

Para Organski, a distribuição internacional do poder se dá de forma assimétrica pois a potência dominante controla a maior porção dos recursos de poder disponíveis internacionalmente. Tais recursos seriam principalmente a quantidade de indivíduos para trabalhar e lutar, a produção econômica nacional e a capacidade do Estado de extrair e redirecionar sua renda nacional de acordo com suas metas. Assim, a potência dominante mantém sua posição ao assegurar a preponderância do seu poder sobre rivais potenciais, e pela manutenção do Sistema Internacional sob regras que beneficiam seus aliados e satisfazem suas aspirações nacionais. O autor também considera que, além da divisão de poder global, há divisões de poder regionais, nas quais os poderes dominantes regionais estão sob constante influência da potência dominante e da estrutura de poder globais (ORGANSKI, 2000, p. 6).

A distribuição desigual de poder poderia gerar insatisfações políticas que levariam à guerra – sendo esta, fundamentalmente, uma tentativa de desafiar o *status quo*. Contudo, nem todos os Estados que compartilham de insatisfações possuiriam capacidade militar para contestar o equilíbrio de poder vigente. Por este motivo, conflitos globais não ocorrem com frequência, primeiramente porque somente as grandes potências possuem capacidade de empregar os recursos de poder necessários para provocar um conflito destas proporções e, em segundo lugar, porque esse restrito grupo de Estados, geralmente, se encontra satisfeito devido à sua condição relativa de poder e bem-estar social (ORGANSKI, 2000).

Nessa perspectiva, a Teoria da Transição de Poder prevê que apenas as guerras globais (entre as grandes potências e a potência dominante) podem influenciar as mudanças de hierarquia. Por esta razão, a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, que foram os maiores conflitos

entre grandes potências no sistema internacional, se difundiram ao ponto de impactar a hierarquia global e todas as hierarquias regionais do sistema (ORGANSKI, 2000).

3. TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA: CHARLES KINDLEBERGER E ROBERT GILPIN

A crise das premissas de Bretton Woods e transição do padrão monetário dólar-ouro para dólar-flexível entre os anos 1960 e 1970, em conjunto com a derrota dos estadunidenses no território vietnamita e o subsequente primeiro choque do petróleo, colocou em xeque a hegemonia estadunidense. Nesse contexto, o historiador econômico Charles Kindleberger formulou a Teoria da Estabilidade Hegemônica, pensando no papel de uma potência hegemônica para contrapor o risco de uma crise. O papel dessa potência seria fornecer as ferramentas necessárias para o bom funcionamento do sistema capitalista, o protegendo de crises cíclicas e estabelecendo determinados preceitos, por exemplo, como uma moeda internacional, políticas macroeconômicas coordenadas e a defesa do livre-comércio (KINDLEBERGER, 1973).

Em seu livro *The World in Depression, 1929-1939* (1973), Kindleberger aponta que o aprofundamento da crise a nível mundial no entreguerras seria resultado da ausência de uma liderança sólida no sistema internacional neste período. O sistema já havia sofrido choques de magnitude similar aos do *crash* de 1929, como por exemplo a quebra do mercado de ações na primavera de 1920 e a recessão de 1927 nos Estados Unidos, o que explicitaria a instabilidade intrínseca ao sistema econômico mundial, razão pelo qual este depende de um Estado hegemônico para estabilizá-lo, função desempenhada pela Grã-Bretanha desde o século XIX até princípios da década de 1910. Entretanto, em 1929, se torna evidente a incapacidade britânica de manter a estabilidade na ordem econômica, entendido, pelo autor, como um bem público do sistema internacional. Os Estados Unidos assim como os demais países “viraram-se para seus interesses nacionais privados, o interesse público escorreu pelo ralo, levando consigo, o interesse privado de todos” (KINDLEBERGER, 1973, p. 292).

Desta forma, o impacto da crise de 1929 se deveu à incapacidade britânica de manter sua hegemonia no sistema internacional e à falta de vontade dos Estados Unidos em assumi-la. Em contrapartida, o período de depressão também interrompeu temporariamente o processo de ascensão estadunidense, que já tinha se iniciado desde o fim da Primeira Guerra Mundial. Segundo o autor, o *hegemon* deveria estabilizar o sistema através de três ações: (a) manutenção de um mercado relativamente aberto para *distress goods*; (b) fornecimento de empréstimos anti-cíclicos de longo prazo; e (c) descontos em crise (KINDLEBERGER, 1973, p. 292).

Kindleberger compreendia que, se a economia mundial se comportasse simetricamente, não haveriam depressões econômicas mundiais; por exemplo, o declínio do preço do trigo acarretaria perda aos produtores, mas acarretaria em ganhos de poder real de compra do consumidor (KINDLEBERGER, 1973, p. 292). Entretanto, a simetria não é o caminho seguido pelo mercado de maneira espontânea. Especificamente entre 1873 e 1913, a simetria do sistema econômico

mundial foi mantida devido aos esforços de manutenção por parte do Estado britânico, responsável por manter os empréstimos estrangeiros e o investimento em contraponto contínuo.

O autor resgata o livro *The United States and the World Economy*, escrito por Hal Lary (1943), para demonstrar a falta de interesse estadunidense em assumir tal liderança para manter a simetria entre os anos de 1920 e 1930. Hal registrou o fato de que os Estados Unidos reduziram as importações e os empréstimos ao mesmo tempo neste período, ou seja, afastaram-se de duas das três responsabilidades apontadas por Kindleberger para que um Estado assumisse o papel de potência hegemônica (KINDLEBERGER, 1973, p.293).

Somente em 1931, a inabilidade britânica de liderança se confirma com o significativo enfraquecimento da libra esterlina, o que inibiu a Grã-Bretanha como credor de última instância. A falta de liderança no fornecimento de facilidades de desconto, empréstimos anticíclicos ou um mercado aberto para bens impossibilitou que houvesse um esforço substancial para mitigar os efeitos catastróficos da crise (KINDLEBERGER, 1973, p.296).

Com o objetivo de manter a simetria no sistema, o novo credor de última instância precisaria exercer um papel ativo na sua economia para gerar um padrão contra-cíclico, seus empréstimos externos deveriam seguir o que poderia ser chamado de “modelo de demanda”, no qual um determinado fluxo de finanças é alocado entre usos domésticos e estrangeiros, dependendo do exigido. Um *boom* doméstico desviaria empréstimos estrangeiros para o mercado doméstico e, portanto, a depressão interna e a expansão externa estimulariam empréstimos estrangeiros (KINDLEBERGER, 1973, p. 306).

Um novo credor geralmente se comporta de maneira diferente de seu antecessor devido a uma nova conjuntura. Desse modo, com o fim de Bretton Woods, a pretendente liderança estadunidense se colocou no sistema através do “modelo de fornecimento”, ou seja, assim que as finanças domésticas se tornam disponíveis, são investidas interna e externamente, de forma simultânea. Quanto mais lucros são obtidos internamente, mais investimento é revertido no âmbito externo; logo, os empréstimos estrangeiros dependem da disponibilidade das finanças internas. Tal modelo não gera o padrão contra-cíclico necessário para manter a estabilidade no sistema, gerando crises e as aprofundando em determinada medida (KINDLEBERGER, 1973, p. 307).

Em consonância com o debate proposto por Kindleberger sobre o papel do *hegemon* para a estabilidade do sistema internacional, Gilpin, em seu livro *The Political Economy of the International Relations* (1987), assinala que as políticas econômicas adotadas após a Primeira Guerra Mundial pelas Grandes Potências da época culminaram, em parte, na Grande Depressão que viria alguns anos depois. A Grande Depressão foi uma crise ocasionada por inúmeros elementos, como a tentativa de sustentar o nível de consumo e o aumento da população do período entreguerras, a alta paridade que a Grã Bretanha fixou na libra esterlina, bem como sua capacidade de manter sua moeda como padrão monetário internacional, uma vez que sua capacidade industrial já não era a mesma depois do alto dispêndio com a guerra (GILPIN, 2002).

No período entreguerras foi notável o crescente fortalecimento do papel do Estado para controlar suas finanças internas e abastecer seus cidadãos com políticas de bem-estar social, como por exemplo o *New Deal* do Presidente Roosevelt (1933-45) e na ascensão de regimes totalitários em algumas das principais potências do tabuleiro internacional. A fragmentação do padrão monetário internacional tornou os países competitivos entre si, segregando os países entre blocos: 1) “Bloco do esterlino”, encabeçado pela Grã Bretanha; 2) “Bloco do dólar”,

liderado pelos Estados Unidos e 3) “Bloco do ouro”, liderado pela França, além da escolha por autonomia por parte de Alemanha, Japão e Itália (GILPIN, 2002, p. 152).

Gilpin parte da premissa de que o poder estratégico-militar é indissociável do poder econômico-financeiro. Nessa perspectiva, argumenta que o poder econômico associado à capacidade de inovação tecno-científica é uma determinante fundamental para que um Estado se torne uma potência hegemônica. Assim, como Kindleberger, defendia que sem uma potência hegemônica para ditar regras o sistema internacional se tornaria instável. Desta forma, Gilpin combina o conceito de hegemonia com o de equilíbrio de poder e ressalta, a exemplo, o papel desempenhado pela Grã Bretanha no balanceamento de poder europeu durante o período da *Pax Britânica*, e considera que a ausência de uma potência dominante no período entreguerras demonstrou que a cooperação econômica internacional dificilmente poderia ser alcançada ou mantida sem um poder hegemônico para realizar sua manutenção (GILPIN, 1987, p. 88).

Os pressupostos realistas na obra de Gilpin se manifestam especialmente em sua concepção do Sistema Internacional, o qual para ele é essencialmente competitivo e conflitivo, levando a sucessão sistemática de hierarquias de poder internacional. Dentro deste sistema, a constante ascensão e queda do poderio dos Estados, a guerra cumpre o papel fundamental de reordenar a hierarquia sistêmica. Neste ponto, o autor se aproxima consideravelmente da interpretação de Modelski: a guerra é o elemento que rege as grandes transformações do Sistema Internacional, é o elemento regulador do desequilíbrio de poder (GILPIN, 1981). Em especial, o autor emprega o conceito de guerra hegemônica, definida como:

uma disputa direta entre a potência ou as potências dominantes num sistema internacional e o desafiante ou desafiantes emergentes. O conflito se torna total e com o tempo é caracterizado pela participação de todos os grandes estados e da maioria dos estados menores no sistema. A tendência, de fato, é cada Estado no sistema ser arrastado para um ou outro dos campos opostos (GILPIN, 1981, p. 199).

Desta maneira, a guerra hegemônica é um conflito que envolve as grandes potências em disputa pela hegemonia. O resultado deste tipo de conflito possui um impacto direto na distribuição de poder a nível sistêmico. A definição de Gilpin é bastante ampla no sentido que a guerra hegemônica não se restringe ao embate militar, tratando-se, portanto, de um conflito de dimensões políticas, econômicas e ideológicas, uma vez que o fim deste conflito, para a potência hegemônica desafiada, seria aniquilar as aspirações ao poder do Estado que a desafia. O autor aponta três elementos que levam à guerra hegemônica: (i) a ocupação e controle político de quase todos os territórios do planeta diminuam drasticamente as possibilidades de crescimento das potências revisionistas, (ii) a distribuição desigual do poder a nível sistêmico gera uma percepção de ameaça, (iii) a depender da escala do conflito, a guerra hegemônica é uma lógica própria do sistema a qual não pode ser controlada pela ação dos agentes políticos (GILPIN, 1981).

Assim, Gilpin registra as guerras hegemônicas do sistema interestatal responsáveis por alterar o equilíbrio de poder deste: A Guerra dos 30 Anos (1618-1648), a Guerra dos Cem Anos (1337-1453), a qual está diretamente relacionada com a Revolução Francesa e as Guerras Napoleônicas (1792-1815) e as Guerras Mundiais (1914-1945). Sobre estas últimas,

Gilpin destaca como no pós-guerra os Estados Unidos consolidaram o seu reordenamento do sistema internacional, gerando uma ordem internacional que correspondesse aos interesses vitais do Estado norte-americano, criando instituições político-financeiras com a capacidade para a manutenção da sua ordem (GILPIN, 1981).

4. TEORIA DOS CICLOS DE LONGA DURAÇÃO: GEORGE MODELSKI, IMMANUEL WALLERSTEIN E GIOVANNI ARRIGHI

A Teoria dos Ciclos de Longa Duração abrange diversos autores cujo ponto em comum é a metodologia analítica de longos períodos históricos para a formulação de análises cujo foco é o nível sistêmico. Os autores que adotam esta metodologia buscam explicações para fenômenos internacionais a partir da estrutura do sistema internacional, a qual consideram hierárquica e desigual. Desta forma, avaliam que a hierarquia sistêmica sofre alterações cíclicas e, divergem entre si, sobre as variáveis que levam a essa mudança estrutural de tempos em tempos.

George Modelski formulou um modelo analítico que enfatiza os processos cíclicos de queda e ascensão de hierarquias globais e a relação destes processos com guerras globais e a ordem político-econômica internacional. Os ciclos de Modelski possuem algumas características comuns que os constituem, a saber: (i) regularidade, (ii) constante progressão do ciclo atual em relação ao seu anterior, (iii) uma potência mundial com capacidade de atuação em escala global. A capacidade de atuação em escala global, para o autor, está diretamente relacionada com o poder naval, uma vez que todas as potências mundiais contam com uma forte projeção de seu poderio marítimo. Esta visão baseia-se no papel do poder naval nas guerras globais, sendo este o único poder com alcance geográfico global, o que o torna decisivo para os conflitos em larga escala (MODELSKI, 1987).

Modelski postula que as guerras globais são o fator de transição entre um ciclo e outro, ou seja, possuem a função de reordenar a hierarquia do poder internacional. Assim, cada ciclo é um processo de reordenamento sistêmico subsequente às guerras globais. A análise do autor parte do século XVI, perpassando pelos ciclos de poder de Portugal (1494-1580), Holanda (1580-1688), Grã-Bretanha (1688-1791 e 1792-1914) e Estados Unidos (1914-2030). Em média, os ciclos duram entre 100 e 120 anos. Assim, cada ciclo de Modelski possui uma potência mundial (a qual, assim como Organski, ele não denomina como hegemonia) com as capacidades materiais (especialmente o poder naval) para ordenar a política mundial desde o ponto de vista econômico, político e social. A potência mundial possui a capacidade de definir as agendas da política internacional e, com base em suas capacidades materiais, exerce seu poder global e as funções de potência mundial (MODELSKI, 1987). Sobre as guerras globais, o autor afirma:

Uma guerra global é uma decisão de ocupar (e esvaziar) a posição de liderança no sistema político global. [...] Isto é política quintessencial,

o processo central do sistema político global. Assinala a chegada à liderança de uma potência mundial bem-sucedida, e a saída de uma potência que se retira; e é um processo que envolve sanções e privações no sentido de criar não só vencedores, mas também perdedores (MODELSKI, 1987, p. 36).

Em linhas gerais, os ciclos formulados pelo autor são um padrão sistêmico da política internacional, embora não sejam estruturas fixas e que estejam suscetíveis a alterações em seu conteúdo político, a depender da potência mundial liderando a hierarquia de cada ciclo. As transições entre um ciclo e outro podem ser identificadas pela decorrência da guerra e, seguindo a mesma lógica, os ciclos estariam operando como um interregno pacífico entre duas guerras globais. Cada vez que há o acirramento dos conflitos a nível global e a potência mundial não é mais capaz de corresponder às tarefas da governança política global, a transição entre ciclos se desenvolve. Sobre a crise dos anos 1970, Modelski não apostava em uma crise final do ciclo estadunidense e nem sequer na possibilidade de uma guerra global. Para ele, as crises globais não são um indicador do final de um ciclo, ao contrário, podem ser o que renova o ciclo para ele se prolongar por mais um período; a potência mundial deve responder a essas crises através dos mais variados mecanismos políticos (MODELSKI, 1987).

Já Immanuel Wallerstein adota como categoria analítica o Sistema-Mundo Moderno, formado por uma economia-mundo capitalista e um sistema interestatal. A economia-mundo capitalista é pautada por trocas desiguais e, conseqüentemente, está estruturalmente dividida entre países do centro, da periferia e da semiperiferia – a posição relativa de cada país dentro desta estrutura é definida de acordo com sua função na divisão internacional do trabalho. Portanto, o capitalismo não teria se mundializado somente no século XX, mas teria sido mundial desde seu surgimento. Como consequência, desde o princípio do capitalismo, o Estado-nação foi fortalecido como forma de proteção às economias nacionais do centro da economia-mundo, como resultado da aliança entre latifundiários e a burguesia, especialmente nos países que estavam em segundo lugar no topo da hierarquia capitalista mundial em cada período histórico (por exemplo, a Inglaterra entre 1660-1715, a França entre 1715-1815, a Alemanha no século XIX, a União Soviética no século XX) (WALLERSTEIN, 1974).

Assim, o sistema interestatal, tal qual a economia-mundo, é estruturalmente assimétrico. Os países centrais, aqueles que possuem capacidade econômica para concentrarem a maior parte do excedente da produção mundial em seus territórios (em outras palavras, aqueles países que organizam a economia mundial), possuem maior poder dentro do sistema interestatal. Desta forma, as relações interestatais podem afetar as relações da economia-mundo, porém, o poder político de cada Estado é sempre determinado em relação ao poder dos demais Estados do sistema interestatal, o qual oscila, de forma cíclica, entre períodos de hegemonia e períodos de disputa entre os países centrais (WALLERSTEIN, 1987).

Na análise de Wallerstein (1979), as hegemonias estão restritas a um determinado período histórico. Geralmente após guerras mundiais, ocorre o período de ascensão de um poder hegemônico; por outro lado, quando a luta de classes no interior da potência hegemônica se intensifica, suas vantagens tecnológicas são difundidas para outras partes do Sistema-Mundo e há uma intensificação da disputa interestatal entre as principais potências do centro, inicia-se uma disputa pela hegemonia a qual indica que está em curso o período de declínio do poder

hegemônico estabelecido. Desta forma, o autor identifica que há um processo cíclico de transição de hegemonias o qual se repete historicamente.

Influenciado pelas análises de Wallerstein, Giovanni Arrighi propõe uma análise dos ciclos sistêmicos de acumulação capitalista. O autor indica que na história do moderno sistema interestatal existiram três hegemonias: a hegemonia holandesa, a hegemonia britânica e a hegemonia estadunidense. As três são caracterizadas por produzirem importantes inovações tecnológicas e acumularem riqueza o que, conseqüentemente, lhes conferiu a capacidade de reestruturar o regime de acumulação vigente no sistema mundial, de forma que garantisse as condições necessárias para que pudessem expandir sua influência (ARRIGHI, 1996).

Ao contrário das outras duas, a hegemonia holandesa não pode ser considerada muito exitosa porque não estava nos interesses da Holanda se constituir como uma hegemonia após a Guerra dos Trinta Anos. A hegemonia britânica esteve focada no imperialismo e no livre comércio, e manteve o controle do sistema financeiro nas mãos do Estado, através das companhias inglesas, que possuíam participação parcial nos governos de suas colônias. A hegemonia estadunidense, por outro lado, apostou na descolonização e na pressão pela abertura unilateral de mercados, mantendo o controle do sistema financeiro nas mãos de grupos privados, devido ao papel preponderante das empresas multinacionais sediadas no país norte-americano (ARRIGHI, 1996).

Uma hegemonia mundial, conforme o conceito empregado por Arrighi, se refere “à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas” (ARRIGHI, 1996, p. 27). Ao analisar as hegemonias já existentes, o autor destaca o regime de acumulação inaugurado por cada potência hegemônica como o elemento fundamental que determinou a transição de um *hegemon* para outro. Neste sentido, um novo regime de acumulação marca a inauguração de um novo ciclo sistêmico, pois opera como a base material para o poder político-econômico exercido pela potência hegemônica em cada período histórico. Para haver uma transição hegemônica, portanto, um novo regime de acumulação deve ser inaugurado por um novo país – o que implicaria uma mudança estrutural no sistema.

5. TEORIAS DA CRISE ESTRUTURAL: SUSAN STRANGE, MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES E JOSÉ LUÍS FIORI

São comuns as perspectivas da Economia Política Internacional que contrastam a noção de estabilidade hegemônica de Kindleberger e Gilpin. Dentre estas, está a abordagem de Susan Strange, quem distingue duas espécies de poder: (i) Poder Relativo, que é a capacidade de um Estado, com maior poder em relação ao poder de um segundo Estado, impor a este segundo um determinado comportamento; (ii) Poder Estrutural, que é a capacidade de um Estado ou outro ator do Sistema Internacional de delinear a estrutura do sistema econômico internacional:

Structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises (STRANGE, 1994, p. 25).

O Poder Estrutural está subdividido em quatro aspectos correlacionados: segurança, produtividade, setor financeiro e conhecimento. Esse conceito não nega a importância do poder militar, contudo, abrange outros aspectos importantes, como a riqueza, exemplificada na capacidade dos Estados Unidos de reerguer e controlar as economias decaídas pela Segunda Guerra Mundial (STRANGE, 1994). A riqueza, conforme o exposto por Strange, converge com a definição de Friedrich List acerca desta:

O objetivo da economia desse corpo [a nação] não é apenas a riqueza, como seria nas economias individual e cosmopolita, mas poder e riqueza, porque a riqueza nacional é aumentada e garantida pelo poder nacional, na medida em que o poder nacional é aumentado e garantido pela riqueza nacional (LIST, 2009, p. 33).

Desta forma, Strange argumenta que a raiz das crises sistêmicas dos anos 1970 foram provocadas em maior medida por fatores relacionados a economia da nação hegemônica (portanto, no âmbito estrutural) do que por interações políticas medidas pelo comportamento dos países contestadores (âmbito das unidades do sistema) (STRANGE, 1994).

Partindo da premissa de que ao longo dos anos 1970 o poder estrutural estadunidense aumentou, ao invés de diminuir, Maria da Conceição Tavares se aproxima da abordagem de Strange. A autora considera que uma das estratégias mais importantes dos Estados Unidos foi a de “submeter a economia privada japonesa ao seu jogo de interesses e se a política inglesa e alemã não fossem tão conservadoras, os EUA teriam enfrentado um bloco com pretensões europeias e asiáticas de independência econômica” (TAVARES, 1985, p. 5).

Além disso, os EUA se posicionaram de modo ofensivo para reverter a desvalorização contínua que sua moeda estava sofrendo e garantiram a continuidade do dólar como padrão monetário internacional a partir de 1971. As consequências desse processo foram devastadoras, levando ao aumento da taxa de juros em 1979, ao desmonte de inúmeras empresas nacionais e ao aumento da concentração de renda de forma ininterrupta por um período de três anos. Contudo, alguns desses elementos possibilitaram a retomada do poder hegemônico estadunidense, combinados com outros como a política dos EUA de estímulo à competição econômica e militar entre seus parceiros e adversários, sua capacidade única de aumentar exponencialmente sua dívida pública, a globalização financeira, a confiança internacional no seu mercado financeiro e por fim, a queda do mundo bipolar. Ou seja, no plano geoeconômico, predominou a diplomacia do dólar forte¹ e no plano geopolítico, a diplomacia das armas (TAVARES, 1997). Segundo Tavares:

1 Paul Adolph Volcker, presidente do *Federal Reserve Board*, declarou, em 1979, que os Estados Unidos continuariam impondo sua moeda como padrão monetário internacional e que elevariam consideravelmente a taxa de juros interna com objetivo de supervalorizar sua moeda. Esse movimento custou uma recessão produtiva interna mas foi suficiente para os Estados Unidos recuperarem o controle da sua moeda (TAVARES, 1997).

a retomada da hegemonia terminou convertendo finalmente a economia americana numa economia cêntrica e não apenas dominante. Qualquer semelhança com a Inglaterra do século XIX é mera analogia sem fundamento, dado o peso continental dos EUA e a existência da União Soviética (TAVARES, 1985, p. 12).

Desta forma, diferentemente dos autores expostos em seções anteriores, Tavares considera que, por suas proporções territoriais e pela concorrência direta com a URSS no mesmo período em que se consolidou como poder hegemônico, os Estados Unidos não podem ter seu papel como “economia cêntrica” do sistema internacional comparado com o papel desempenhado pela Inglaterra entre o século XIX e os primeiros anos do século XX.

A sua vez, José Luís Fiori argumenta que existe uma contradição intrínseca ao sistema mundial que torna impossível a ascensão de um império global: a constante necessidade de expansão do poder dos Estados que compõem o sistema. Embora haja uma clara tendência à centralização e à monopolização do poder e da riqueza, esta nunca se materializou em um império global porque a ascensão de um império global implicaria na anulação das possibilidades de expansão do poder dos Estados que compõem o sistema mundial e, portanto, seria destruído o mecanismo de acumulação que mantém o próprio sistema em constante expansão (FIORI, 2007). Acrescenta:

Essa contradição do sistema mundial impediu o nascimento de um império global, mas não impediu a oligopolização precoce do controle do poder e da propriedade da riqueza, nas mãos de um pequeno grupo de estados que se transformaram nas Grandes Potências, com capacidade de imposição da sua soberania e do seu poder muito além de suas fronteiras nacionais. Uma espécie de núcleo central do sistema, que nunca teve mais do que seis ou sete “sócios”, todos eles europeus, até o início do século XX, quando os Estados Unidos e o Japão ingressaram no “círculo governante” do mundo. Além disto, estes estados sempre colocaram barreiras à entrada de novos “sócios” e, apesar de suas relações competitivas e bélicas, sempre mantiveram entre si relações complementares (FIORI, 2007, p. 80).

Dentro deste sistema em constante expansão no qual os Estados e economias nacionais dominantes são os líderes, não há a possibilidade de paz ou de equilíbrio e estabilidade nos mercados internacionais uma vez que as grandes potências sempre atuarão de forma expansionista, mesmo quando já tenham acumulado poder e riqueza e se mantenham no topo da hierarquia do sistema. Portanto, o Sistema Internacional é compreendido como sendo essencialmente conflitivo, e desta forma “o líder ou *hegemon*, é sempre desestabilizador da sua própria situação hegemônica porque ‘quem não sobe, permanentemente, cai’, dentro deste sistema mundial” (FIORI, 2007, p. 81-82).

Fiori (2004) considera que a hegemonia mundial não estabiliza o sistema interestatal, uma vez que esta não interrompe o expansionismo do próprio *hegemon*. Ao contrário, a posição de hegemonia mundial só pode ser conquistada e mantida pela luta constante por mais poder,

sendo, neste sentido, autodestrutiva, porque em sua busca por poder o *hegemon* desestabiliza sua própria hegemonia:

Edward Carr e Raymond Aron, assim como Joseph Nye e Robert Keohane, estavam preocupados com o problema da guerra e da paz; Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Susan Strange, com o bom funcionamento da economia internacional; e Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, com a trajetória econômica e política de longo prazo do sistema mundial. Mas todos chegam a uma mesma conclusão: a presença de um Estado com poder global é indispensável para assegurar a ordem e a paz do sistema interestatal e o bom funcionamento da economia internacional, mesmo que seja por um período transitório, porque sempre haverá um novo hegemon. No entanto, apesar deste enorme consenso teórico e normativo, o funcionamento do hiperpoder global norte-americano, depois de 1991, vem contradizendo essas teorias e suas previsões históricas (FIORI, 2004, p. 3).

Como exemplo prático para seus postulados, Fiori retoma o contexto internacional da década de 1970, primeiro momento histórico em que foram apontadas debilidades no poder norte-americano e a hegemonia estadunidense não foi capaz de manter a estabilidade sistêmica. Neste sentido, a derrota no Vietnã não foi o elemento desestabilizador da hegemonia estadunidense na década de 1970, mas sim a própria ação expansiva dos EUA desestabilizou o poder do país por um breve período, entretanto, sem necessariamente afetar sua capacidade como potência hegemônica do sistema interestatal. O impulso desestabilizador dos Estados Unidos ficou ainda mais evidente a partir de 1991, através das suas inúmeras intervenções militares, ampliação constante do seu arsenal militar e o abandono de diversos regimes e acordos internacionais (FIORI, 2004).

Desta maneira, Fiori conclui que todas as teorias que trabalham com os conceitos de liderança ou hegemonia mundial não explicam o funcionamento do sistema político e econômico mundial, pois o Estado hegemônico é visto, em geral, pelas contribuições positivas que faz para o sistema, enquanto que suas ações expansivas são ignoradas (FIORI, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca do papel da hegemonia para a definição de hierarquias no sistema internacional pode ser dividido entre quatro correntes teórico-metodológicas: Teoria da Transição de Poder, Teoria da Estabilidade Hegemônica, Teoria dos Ciclos de Longa Duração e Teoria da Crise Estrutural. Ao longo deste trabalho, buscamos encontrar pontos de convergência e divergência entre essas teorias, partindo especialmente de três variáveis em cada teoria: (i) a definição de uma potência hegemônica ou dominante; (ii) como se organiza a estrutura de poder internacional; (iii) como se dá a transição hegemônica ou transição de poder. Os resultados estão sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Resumo comparativo entre as abordagens teóricas

Teoria	Definição de potência hegemônica ou dominante	Estrutura do Sistema Internacional	Como ocorre a Transição Hegemônica ou Transição de Poder
Transição de Poder	Aquela que possui o controle sobre a maior parte dos recursos de poder disponíveis: quantidade de indivíduos para trabalhar e lutar; produção econômica nacional; capacidade estatal de extrair e redirecionar sua renda nacional de acordo com suas metas.	Hierárquica, liderada por uma potência dominante, seguida das grandes potências, médias potências e pequenas potências.	Por meio da guerra entre a potência dominante (cujo poder está sendo contestado) e as grandes potências (que estão contestando o <i>status quo</i>). Ocorre raramente, pelo fato das grandes potências, em geral, defenderem o <i>status quo</i> .
Estabilidade Hegemônica	Aquela com capacidade econômica-financeira e política-militar de estabilizar o sistema mundial e evitar crises cíclicas. Para Gilpin (1987), o poder econômico associado à capacidade de inovação tecnológica é fundamental para uma potência hegemônica.	Hierárquica, liderada por uma potência hegemônica, a qual organiza o sistema mundial.	Mudança do credor de última instância, para Kindleberger (1973), e uma guerra hegemônica, conflito que envolve as grandes potências em disputa pela hegemonia, para Gilpin (1981).
Ciclos de Longa Duração	Para Modelski (1987), aquela com poder cujo alcance é global, e possui um grande poderio naval. Para Wallerstein (1987), é a potência que organiza a economia mundial. Para Arrighi (1996), o Estado com capacidade de exercer funções de liderança sobre um sistema de nações soberanas.	De acordo com Modelski (1987) e Arrighi (1996) é hierárquica, liderada por uma potência hegemônica, a qual organiza o sistema mundial. Wallerstein (1978) adota a mesma definição, incluindo os conceitos de centro, semiperiferia e periferia para explicar a hierarquia sistêmica.	Por meio de uma guerra entre as principais potências, denominada de guerra global por Modelski (1987) ou de guerra mundial por Wallerstein (1979). Arrighi (1996) aponta para a reestruturação do regime de acumulação como o fundamento da transição hegemônica.
Crise Estrutural	Para Strange (1994), o Poder Estrutural (capacidade de um Estado definir a estrutura do sistema econômico internacional) é o que caracteriza uma potência hegemônica. Para Tavares (1997), é o controle sobre o âmbito geoeconômico e o âmbito geopolítico. Para Fiori (2007), é a centralização de poder e acumulação da riqueza que definem um <i>hegemon</i> .	Hierárquica, liderada por uma potência hegemônica, a qual organiza o sistema mundial.	Não trabalham com a noção de transição de poder, pois em suas análises priorizam a hegemonia estadunidense (a qual não se equipara a nenhuma outra potência na história mundial, e tampouco foi superada até o momento atual). Empregam a noção de crise estrutural, segundo a qual são os fatores econômicos internos do próprio Estado hegemônico ou sua própria ação expansiva que desestabilizam sua hegemonia.

Desta forma, consideramos que a hipótese inicial (segundo a qual as teorias aqui trabalhadas são mais convergentes do que divergentes e, desta forma, podem ser empregadas de

forma complementar) se confirma. Em geral, as definições de potência hegemônica ou dominante são convergentes: apesar de algumas características específicas que são apontadas em cada abordagem, todos os autores consideram que a principal potência é aquela que controla a maior parte dos recursos econômicos e políticos disponíveis e, portanto, detém a capacidade de influenciar a organização político-econômica do sistema internacional.

Quanto à estrutura do sistema, as análises também são convergentes: este é organizado de forma hierárquica e, no topo dessa hierarquia, está a potência hegemônica ou dominante. É sobre os fatores que levam à Transição Hegemônica ou Transição de Poder que as principais divergências surgem. Organski, Gilpin, Modelski e Wallerstein consideram que a guerra entre grandes potências é a responsável por levar a essa mudança estrutural. Kindleberger aponta para a mudança de liderança no sistema financeiro, enquanto Arrighi considera a reestruturação do regime de acumulação como o motor para uma transição hegemônica. Por outro lado, Strange, Tavares e Fiori nem sequer trabalham com esta noção em suas análises; consideram que crises estruturais são as responsáveis por causarem instabilidades sistêmicas, porém, não necessariamente são a razão para uma mudança estrutural a nível sistêmico.

Em meio aos debates acerca dos rumos da hegemonia estadunidense e do papel cumprido pelas potências euroasiáticas, como China e Rússia, as formulações teóricas sobre a estabilidade sistêmica e a transição de poder têm sua relevância analítica revigorada. Em linhas gerais, as teorias aqui analisadas possuem em comum o tronco analítico da Economia Política Internacional, e coincidem em sua abordagem estruturalista, a qual parte da análise de macroestruturas político-econômicas para formular modelos teórico-metodológicos. Assim, combinam em suas análises os aspectos econômicos com os aspectos históricos e políticos, para gerar ferramentas úteis ao estudo da reorganização da hierarquia internacional, fenômeno cuja recorrência na Política Internacional repete-se de maneira cíclica.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. R. C. (2010). **O conceito de Hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 80, p. 71-96.
- ARCHENTI, N; AZNAR, L. (1996). **Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico**. Buenos Aires: EUDEBA, p. 39-64.
- ARRIGHI, G. (1996). **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto. São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- BELLUZZO, L. G. (1999). *Finança Global e Ciclos de Expansão*. In: FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- COX, R. W. (2007). *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um ensaio sobre o método*. In: GILL, S. (org) **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.
- FIORI, J. L. (2004). *O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites*. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes.

- _____ (2007). **A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul.** *OIKOS*, Rio de Janeiro, Vol. 6, No 2, 2007.
- GILPIN, R. (1981). **War and change in world politics.** Cambridge MA.: Cambridge University Press.
- _____ (1987). **The Political Economy of International Relations.** Princeton: Princeton University Press.
- _____ (2002). **Economia Política das Relações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- GRUPPI, L. (1978). **El concepto de Hegemonía en Gramsci.** México, DF: Ediciones de Cultura Popular.
- KERR OLIVEIRA, L. (2012). **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: os desafios da Geopolítica do Petróleo e o papel do Centro de Decisão Energética.** Tese de Doutorado em Ciência Política, UFRGS. Porto Alegre.
- KINDLEBERGER, C. P. (1973). **The world in depression, 1929-1939.** Berkeley: University of California Press.
- LIST, F. (2009). **Cartas da Economia Nacional contra o livre comércio.** Rio de Janeiro: Capax Dei.
- MODELSKI, G. (1987). **Long cycles in world politics.** Nova York: Springer.
- ORGANSKI, A. F. K.; TAMMEN, R. et al [orgs] (2000). **Power Transitions - Strategies for the 21st Century.** Chatam House Publishers, New York.
- RASLER, K; THOMPSON, W. R. (2005). *Global War and the Political Economy of Structural Change.* In: MIDLARSKY, M. I. [org]. **Handbook of War Studies II.** 4th ed. The University of Michigan Press: Ann Arbor, Michigan, USA, p. 301-331.
- STRANGE, S. (1994). **States and markets.** London: Continuum.
- TAVARES, M. C. (1985). **Retomada a hegemonia norte-americana.** *Revista de Economia Política*, Vol. 5, n° 2, Rio de Janeiro.
- _____ (1997). **Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte- americana.** In: FIORI, José L; TAVARES, Maria da Conceição. **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização.** Petrópolis: Vozes.
- TEIXEIRA, A. (1999). *Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia.* In: FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações.** Petrópolis: Vozes.
- WALLERSTEIN, I. (1974). **The rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis.** *Comparative Studies in Society and History*, Volume 16, Issue 4 (Sep.), 387-415.
- _____ (1979). **El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI.** México: Siglo Veintiuno. v. 1.
- _____ (1987). *Periphery.* In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Ed.). **The New Palgrave: The world of economics.** London: Macmillan.

A relação conflituosa entre a Argentina e o FMI: capítulos recentes de uma longa história

The conflictive relationship between Argentina and the IMF: recent chapters from a long history

MARCELO PEREIRA FERNANDES | mapefern@gmail.com

Doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ)

ALEXANDRE JERÔNIMO FREITAS | alexandrefreitas76@gmail.com

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e do Programa de Pós-graduação em Economia regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ)

RUBIA CRISTINA WEGNER | rubicawegner@gmail.com

professora no Departamento de Ciências Econômicas (DeCE/ICSA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda do programa de pós-graduação em Economia da UFRJ (IE/UFRJ). Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp.

Recebimento do artigo Maio de 2020 | **Aceite** Outubro de 2020

Resumo A Argentina possui uma relação conflituosa com os mercados financeiros internacionais desde sua independência. O país vivenciou momentos em que oscilou de um polo de atração de investimentos externos para em seguida enfrentar um processo de fuga de capitais. Esta relação ganhou novos contornos no pós-guerra com a criação do FMI e, particularmente, a partir da década de 1980, quando esta instituição se tornou uma espécie de gestor das dívidas de seus membros da periferia, em razão da crise da dívida externa da América Latina. Na segunda metade da década de 1990, a Argentina e o Fundo iniciaram uma parceria estreita que culminou na crise de 2001/2002. Até a vitória de Macri nas eleições em 2015 o país praticamente não tinha mais relações com o Fundo. Com Macri o país inicia nova parceria que mais uma vez não acabou bem. O objetivo deste artigo é analisar a relação do FMI com a Argentina desde a segunda metade da década de 1990. A despeito da retórica de atuação voltada para 'cooperação monetária global', a atuação do FMI, especificamente junto à economia argentina, tem sido conflituosa quando o governo não está alinhado com sua visão. **Palavras-chave:** Argentina, dívida, FMI

Abstract Argentina has had a conflictual relationship with the international financial markets since its independence. The country experienced times when it oscillated from a pole of attracting foreign investment to then face a process of capital flight. This relationship gained new contours in the postwar period with the creation of the IMF and, particularly, from the 1980s, when the IMF became a kind of debt manager for its periphery members, due to the external debt crisis of the Latin America. In the second half of the 1990s, Argentina and the Fund began a close partnership that culminated in the 2001/2002 crisis. Until Macri's election victory in 2015, the country had virtually no relations with the Fund. With Macri the country starts a new partnership that once again did not end well. The purpose of this paper is to analyze the relationship of the IMF with Argentina since the second half of the 1990s. Despite the rhetoric of action focused on 'global monetary cooperation', the IMF's action, specifically with the Argentine economy, has been conflicted when the government is not aligned with its vision. **Key-words:** Argentina; debt; IMF

1 - INTRODUÇÃO

A Argentina possui uma relação conflituosa com os mercados financeiros internacionais desde sua independência. O primeiro empréstimo externo data de 1824, em nome da província de Buenos Aires, antes mesmo de se constituir como um país unificado. Também foi o primeiro *default* (1827), sendo que os pagamentos só foram retomados a partir da década de 1860. Desde então, o país vivenciou vários momentos em que oscilou de um polo de atração de investimentos externos para em seguida enfrentar um processo de fuga de capitais e, em certos períodos históricos, ser alijado dos mercados internacionais.

Esta relação ganhou novos contornos no pós-guerra com a criação do Fundo Monetário Internacional (doravante, FMI ou Fundo) e, particularmente, a partir da década de 1980, quando o Fundo se tornou uma espécie de avaliador/gestor das dívidas de seus membros da periferia, em razão da crise da dívida externa da América Latina. Com a onda neoliberal que atingiu fortemente a América latina no fim da década de 1980, o papel do FMI passou a ser o de apoiar as chamadas reformas estruturais. Dentre as reformas, a liberdade para os fluxos de capitais chama atenção, pois significou uma mudança expressiva na posição do FMI que desde a sua fundação enxergava no controle de capitais uma medida importante para manter a estabilidade cambial, e ainda hoje permanece em seus estatutos.

Os empréstimos do FMI estão sujeitos à chamada “condicionalidade”. Os governos que necessitam de ajuda, após negociação, assinam uma carta de intenção se comprometendo a implementar determinadas políticas macroeconômicas e normalmente de reformas estruturais. No decorrer do acordo, o Fundo faz a verificação, trimestral ou semestral das metas estabelecidas, o *performance criteria* (critério de desempenho). Quando as metas não são cumpridas, o FMI adia, suspende ou interrompe o programa. Isso afeta diretamente a credibilidade do país, repercutindo negativamente em negociações com outras fontes de empréstimos privados e oficiais (BATISTA JUNIOR, 2019)

Na segunda metade da década de 1990, a Argentina e o Fundo iniciaram uma parceria estreita que culminou na crise de 2001/2002. Em momentos de crise aguda as condicionalidades podem ser flexibilizadas ou até inexistentes para novas linhas de crédito (BATISTA JUNIOR, 2019), mas no caso da Argentina aconteceu justamente o contrário. O FMI passou então ao confronto direto com o governo argentino, exigindo condicionalidades impossíveis de cumprir, como a não autorização para utilizar livremente suas reservas internacionais durante governo Eduardo Duhalde. Durante o governo Nestor Kirchner (2003-2007), a relação deu lugar a críticas severas por parte do FMI à condução da economia argentina e a renegociação da dívida nos termos propostos por Kirchner. Durante esse período, a Argentina permaneceu praticamente sem acesso ao financiamento internacional.

Com a vitória de Mauricio Macri nas eleições de 2015, e a volta das políticas neoliberais, o Fundo se reaproximou. A reconciliação fez com que a Argentina retomasse o financiamento externo e iniciasse um novo ciclo de endividamento. Em 2018, um novo capítulo foi adicionado a esta história. Após mais um breve período de relações favoráveis entre a economia argentina e os mercados financeiros internacionais, o país precisou novamente dos empréstimos do Fundo. O Presidente Macri anunciou o maior acordo da história do FMI com qualquer país da ordem de US\$ 58 Bilhões.

O objetivo deste artigo é analisar a relação do FMI com a Argentina desde a segunda metade da década de 1990. Será mostrado que, a despeito da retórica de atuação voltada para “cooperação monetária global” e estabilidade financeira, a atuação do FMI, especificamente junto à Argentina, tem sido conflituosa quando o governo não está alinhado com sua visão. Assim, a crise que se abateu novamente na Argentina levou a vitória da oposição em 2019, adicionando um novo capítulo a esta história.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais quatro seções. Na próxima seção discutiremos o papel das “condicionalidades” que aparecem quando o FMI fecha um acordo de empréstimo com algum país membro. Na terceira seção analisaremos o apoio do FMI ao Plano de Conversibilidade nos anos 1990 até a crise que levou ao fim do plano. Na quarta seção descreveremos os grandes acordos promovidos pelo governo argentino de 2005 e 2010, os “*megacanjies*”, que geraram a maior desvalorização de uma dívida externa na história do sistema financeiro internacional, apesar da oposição do Fundo. Na quinta seção explicaremos os detalhes da mais recente ida do país ao FMI. Isto ocorre após o governo de Maurício Macri promover num curto espaço de tempo o mais intenso endividamento externo da história do país. Breves comentários sobre os prováveis novos capítulos dessa história concluem o artigo.

2 – CONDICIONALIDADES DO FMI

A concessão dos recursos do FMI está diretamente ligada ao “princípio da condicionalidade”, um aspecto essencial das atividades do Fundo com os países membros. A condicionalidade pode ser definida como a vinculação de financiamento à implementação de certas políticas econômicas (IMF, 2020b). Em outras palavras, é o “preço” pelo suporte financeiro do Fundo (BIRD; WILLET, 2004). As condicionalidades impõem um limite à extensão do financiamento, e são praticadas de acordo com as diretrizes do FMI. O primeiro conjunto de diretrizes foi aprovado pela Diretoria Executiva em 1968 e depois modificado em 1979 (IMF, 2002).

De acordo com o Fundo (IMF, 2020b) o propósito da condicionalidade é fazer com que o país realize um ajuste na sua política econômica, solucionando os problemas responsáveis pelo seu pedido de auxílio financeiro. Como consequência, espera-se que o país alcance a estabilidade macroeconômica no médio prazo, sem acarretar possíveis repercussões adversas sobre os países vizinhos, e que o reembolso dos recursos do FMI ocorra no prazo determinado pelo acordo (POLACK, 1991).

Os compromissos de adoção de determinadas políticas econômicas assumidos pelos governos estão formalizados por meio das chamadas “cartas de intenção” (IMF, 2020b) – geralmente associadas a um “memorando de políticas econômicas e financeiras” – à Diretoria Executiva do FMI. As cartas de intenção são preparadas pelas autoridades dos países com o auxílio técnico do Fundo, e o crédito será aprovado se o programa proposto estiver condizente com as suas diretrizes (IMF, 2019 a).

A maior parte dos empréstimos concedidos pelo Fundo é desembolsada de forma escalonada, em intervalos de tempo previamente estabelecidos, em consonância com o cumprimento do programa de política econômica assumido. Não há condicionalidade cruzada, em que o uso dos recursos estaria diretamente sujeito às regras ou decisões de outras organizações.

Assim, o Fundo consegue monitorar com maior poder de manobra os compromissos contraídos pelos países (IMF, 2019a).

No processo de monitoramento o FMI utiliza cinco instrumentos: I) ações prévias, ii) critérios de desempenho quantitativo, iii) metas indicativas, iv) parâmetros estruturais e v) revisões de programas (IMF, 2020b). Tais instrumentos têm o intuito de deixar explícito o grau de comprometimento do país com as diretrizes estabelecidas pelo Fundo para que o empréstimo seja provado. A começar pelas ações prévias, em que o país adota medidas antes da apreciação do pedido de ajuda. As ações prévias devem sinalizar a disposição das autoridades responsáveis em executar o programa do Fundo. Nos critérios de desempenho quantitativo são estabelecidas as condições específicas que precisam ser cumpridas para que o montante do empréstimo seja desembolsado. As metas indicativas completam os critérios de desempenho, indicando o progresso do programa, e, caso necessário, apontando as devidas correções. Nos parâmetros estruturais são explicitadas as medidas fundamentais para o sucesso do programa; embora possam variar, os programas normalmente devem incluir medidas para aperfeiçoar as operações do setor financeiro e da gestão pública. Na revisão do programa é estabelecido um quadro de informações para que a Diretoria Executiva julgue se o programa está alcançando os objetivos propostos e se há necessidade de novas medidas.

Até a década de 1980, a condicionalidade estava voltada principalmente para as políticas macroeconômicas de austeridade, de redução dos gastos públicos etc, baseadas no arcabouço teórico neoclássico de mercados eficientes (PEET, 2009). Posteriormente, além das políticas de austeridade “clássicas” de redução dos gastos públicos, a complexidade e o alcance das condições ligadas aos empréstimos aumentaram significativamente. Segundo o FMI, esse alargamento e aprofundamento das condicionalidades refletem, em parte, o crescente envolvimento da instituição com países de baixa renda e do antigo bloco soviético, onde se avalia que há problemas estruturais mais graves que dificultam a estabilidade econômica. Em setembro de 2002, a Diretoria Executiva do Fundo aprovou uma nova revisão das condicionalidades com o objetivo de oferecer maior alcance aos programas (IMF, 2009). O foco da revisão estava nas denominadas de condicionalidades estruturais, (*structural conditionality*), reafirmando à necessidade de promover reformas estruturais, como reformas no mercado de trabalho e liberalização financeira. Essas reformas tiveram seu escopo ampliado.

As condicionalidades sempre foram alvo de controvérsias infundáveis (BUIRA, 2003). Entre elas, um dos pontos que mais chamam a atenção diz respeito à questão da transferência de decisões políticas para uma instituição externa, isto é, a perda de soberania dos países. De acordo com o FMI, a condicionalidade não tem a finalidade de violar a soberania nacional, tendo em vista que, “The purposes of the Fund have much in common with the broad policy objectives of individual countries: it is in a country’s own interest to pursue policies that will achieve a sustainable external position at a healthy rate of economic growth” (IMF, 2001, p.3).

Porém, neste contexto, a questão da soberania nacional não é algo trivial. E embora evite qualquer aprofundamento desse problema, o FMI reconhece sua existência (IMF, 2009). Conforme Buirá (2003), a condicionalidade é uma relação de poder. Por meio da condicionalidade o FMI exerce poder de coerção sobre os países que necessitam de auxílio financeiro, principalmente quando são países inimigos dos Estados Unidos ou Europa (BATISTA JUNIOR, 2019). E, esse poder de coerção será tanto maior quanto mais assimétrica for a relação do país

com o FMI, e quanto pior for a conjuntura no momento da solicitação do empréstimo (baixo nível de reservas internacionais, sem acesso ao crédito externo, etc.). Ou seja, como assinalou Peet (2009), a condicionalidade é imposta a países que normalmente estão desesperados em busca de auxílio. Nesse sentido, maior a probabilidade de o país aceitar condições que, para outras nações ou em contextos distintos, seriam considerados inaceitáveis. Logo não é factível a afirmação do FMI (IMF, 2020b) de que cabe ao país membro selecionar as políticas de ajustamento; como também não surpreende que seja no campo dos países periféricos que as condicionalidades se apresentam com maior amplitude e rigidez¹.

Ainda assim, há formas de tornar as ingerências do FMI menos perceptíveis. O chamado *ownership* trata dessa questão. Em IMF (2001, p.6) o conceito de *ownership* é definido da seguinte forma:

“Ownership is willing assumption of a responsibility for an agreed program of policies, by officials in a borrowing country who have the responsibility to formulate and carry out those policies, based on an understanding that the program is achievable and is in the country’s own interest.”

As últimas palavras da citação acima – “and is in the country’s own interest” – são fundamentais para o entendimento. O *ownership* pode ser descrito simplesmente como a adoção do programa do FMI como se ele fosse de propriedade do próprio país que o executa. Dreher (2002) salienta que as autoridades são mais suscetíveis a implementar reformas que identificam como sendo suas, e que cabem as instituições financeiras detectarem os fatores que fortalecem o *ownership* e a vontade dos países em levar à frente as reformas econômicas.

Quando o *ownership* prevalece, o Fundo pode evitar situações constrangedoras como o desagravo feito pelo então presidente da Venezuela, Carlos Andrés Perez, no momento da ampliação do acordo *Extended Fund Facility* (EFF)². Em 1989, Perez acusou publicamente o FMI de impor ao país um severo e injusto programa de austeridade ao povo venezuelano, impedindo que o governo continuasse com suas próprias políticas (IMF, 2001).

De fato, é importante enfatizar a ligação entre o *ownership* e a questão da soberania nacional. Existem diversos estudos históricos que ressaltam o predomínio incontestável dos Estados Unidos no FMI, que, aliás é o único membro com poder de veto nas decisões (CARVALHO, 2004; PEET, 2009). Por conseguinte, isto significa que as condicionalidades do Fundo exigidas aos países sofrem considerável ascendência dos interesses norte-americanos. Para os países da América Latina, devido à proximidade com os Estados Unidos, essa influência aparece com maior nitidez.

1 Deve-se levar em conta também, setores dentro de cada país interessados em levar as reformas do FMI adiante. No caso argentino, a ascensão de Menem à presidência 1989 significou a volta ao poder das elites vinculadas com as propostas neoliberais e da “globalização” hegemônica pelos Estados Unidos. Após o período kirchnerista (2003-2015) esta elite novamente toma o poder com a vitória do *Cambiamos*, de Mauricio Macri (DELGADO; GRADIN, 2016).

2 O EFF está vinculado as condicionalidades estruturais.

3 – RELAÇÕES AMISTOSAS: O PLANO DE CONVERSIBILIDADE

3.1 - O Começo

Durante a década de 1980, a Argentina passou por um processo inflacionário de duração e intensidade tais como poucos na história econômica mundial. Ao final da década, já não existia confiança na moeda nacional, num sistema monetário e financeiro ameaçado de completa desagregação (BATISTA JUNIOR, 2002). Vitorioso nas eleições de junho de 1989, Carlos Menem assumiu com uma política econômica diferente daquela divulgada durante sua campanha. Procurou combater a hiperinflação através de políticas liberais, inicialmente sem muito sucesso. Nos primeiros seis meses, a economia foi comandada por representantes da empresa argentina da indústria de alimentos, Bunge y Born, quando se adotou o chamado “*Plan BB*”³, sem provocar nenhum impacto na hiperinflação, contudo. Em seguida, cinco planos econômicos foram apresentados em pouco mais de um ano. Todos baseados na adoção de uma dura política de ajuste fiscal que terminaram provocando uma grave recessão interna.

Foi nesta conjuntura econômica que o novo ministro da economia Domingo Cavallo anunciou um novo plano de estabilidade monetária em março de 1991: o *Plan de Conversibilidad*. Tratava-se da implantação de um *currency board* com objetivo de importar a estabilidade monetária por meio da adoção, prevista em lei, da conversibilidade plena do austral em dólar numa paridade de 1 para 1. Assim, de uma taxa de inflação de 1.343,9% em 1990 e 84% em 1991, a inflação foi reduzida para 3,9% em 1994. Esse êxito, sem provocar recessão e somado às reformas pró-mercado em andamento, promoveu a Argentina a modelo de ajuste neoliberal a ser copiado. No curto prazo, os ingressos de capitais por meio das privatizações tiveram um impacto positivo no balanço de pagamentos. Somam-se a isso, a ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial e a renegociação da dívida externa nos termos do Plano Brady, concluída em dezembro de 1992, transformaram a Argentina numa grande receptora líquida de recursos (BOTARO, 2001).

Inicialmente, o anúncio do Plano de Conversibilidade foi recebido com ceticismo pelo FMI. De acordo com Cavallo (2004), o Fundo se opôs a duas medidas da reforma fiscal: a eliminação do imposto sobre as exportações e a redução do imposto sobre os salários. Posteriormente, sobretudo devido à pressão do governo dos Estados Unidos, o FMI passou a apoiar o Plano.

Em julho de 1991, o Fundo aprovou a execução de um empréstimo *stand-by* em DES (Direito Especial de Saque) de US\$ 780 milhões, substituídos em 31 de março de 1992 pelo denominado *Extended Fund Facility* (EFF) de US\$ 2,48 bilhões, em vigor até março de 1996. Esse seria o primeiro de cinco acordos acertados com o FMI até 2001 (IEO, 2004).

O panorama positivo se modificou em meados de 1994. O reaparecimento de déficit nas contas públicas e a possibilidade de suspensão do acordo com o FMI reacenderam as incertezas no mercado financeiro doméstico, no segundo semestre de 1994 (HEYMANN, 2000;

3 Sobre o plano BB, cf. Neffa (1996).

NEFFA, 1996; FANELLI, 2002). As dificuldades ganharam vulto, entretanto, com o colapso do peso mexicano em dezembro de 1994, o que ficou conhecido como “Efeito Tequila”.

A incerteza quanto à manutenção da paridade se manifestou pela fuga de capitais e na forte elevação do diferencial entre as taxas de juros em pesos e em dólares. Em abril de 1995, o Fundo aprovou a prorrogação do EFF em um ano no valor de US\$ 2,4 bilhões (IMF, 1995). Em maio de 1996 foi realizado um novo acordo *standy-by* com o FMI de US\$ 1,04 bilhões, renovado dois anos depois, que melhorou as expectativas e deteve a perda de reservas (IMF, 1996). Essa foi a primeira grande intervenção do FMI na era Cavallo.

3.2– A Aliança

Após a crise mexicana houve uma aproximação maior do FMI, que passou a ter participação ativa nas decisões da política econômica argentina. É importante destacar que neste momento o Fundo reviu sua posição em relação aos regimes de câmbio fixo, passando a aconselhar o câmbio flutuante. Exceção ao *currency board* argentino que manteve qualificação favorável. Ainda que a economia argentina tenha sofrido mais intensamente os efeitos da crise mexicana, na avaliação do FMI, o regime de conversibilidade passou a ser não somente viável, mas essencial para a manutenção da estabilidade de preços (IEO, 2004).

Durante esse período, o FMI continuou participando das decisões de política econômica na Argentina, apesar da recuperação da economia. No início de fevereiro de 1998, o Fundo aprovou um novo EFF de US\$ 2,8 bilhões. O empréstimo visava dar suporte às reformas econômicas estruturais a serem executadas entre 1998 e 2000. Além da reforma no mercado de trabalho, visto como fundamental para a manutenção do *currency board*, e as tradicionais condicionalidades na esfera fiscal, o acordo incluía reformas normalmente fora do escopo do Fundo, como a reforma no sistema de saúde pública e no sistema judiciário (IMF, 1998; IMF, 2003). Apesar das incertezas surgidas de um possível agravamento da crise internacional devido aos eventos ocorridos com a Crise Asiática, em 1997, a avaliação do FMI sobre a economia argentina era positiva.

A mudança no cenário teve início apenas no segundo semestre de 1998. A decretação da moratória pela Rússia, em agosto de 1998, gerou uma forte turbulência no mercado financeiro internacional, levando a uma fuga de capitais dos países periféricos. Além disso, a eleição presidencial argentina que seria realizada em outubro do ano seguinte, com rumores de que haveria uma flexibilização na taxa de câmbio, criaram um clima de incerteza sobre a economia (BCRA, 2000).

No entanto, esses problemas não diminuíram o otimismo do FMI. Em outubro de 1998, na Reunião Anual do Fundo, após o presidente Menem afirmar que a experiência argentina com o *currency board* era exemplar, o diretor gerente Michel Camdessus reforçou dizendo que “Argentina has a story to tell the world: a story which is about the importance of fiscal discipline, of structural change, and of monetary policy rigorously maintained”. (IEO, 2004, p.12).

As maiores dificuldades começaram em 1999, quando a Argentina teve que enfrentar simultaneamente uma série de choques adversos. Em primeiro lugar, a valorização do dólar, e os ajustes nas taxas de câmbio em diversos países em razão da crise asiática, levaram a uma deterioração dos termos de intercâmbio da economia; em segundo lugar, a queda das importações do mercado asiático e América Latina; e por fim, a desvalorização cambial no Brasil em princípio de 1999,

dificultando as exportações argentinas para o seu principal parceiro, sobretudo em bens industriais (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005; MUSSA, 2002; FANELLI, 2002).

As incertezas sobre a economia argentina levaram a uma queda considerável nos fluxos de capitais. Em resposta, foi apresentado um projeto de lei de responsabilidade fiscal que impunha um déficit decrescente para as contas do governo federal. Em memorando do governo enviado ao FMI, garantia-se que a lei significava um complemento essencial para manter o regime de conversibilidade e a retomada o crescimento econômico. O FMI mostrava confiança de que as reformas levadas a cabo até então, manteriam a confiança na economia (IMF, 1999).

Fernando de La Rúa saiu vitorioso das eleições e assumiu o governo em dezembro de 1999. A intervenção do FMI durante o governo de De La Rúa seguiu sendo intensa. A começar pela aprovação de um novo acordo *standy-by* de três anos no valor de US\$7,2 bilhões em março de 2000. Em janeiro de 2001, foi aprovado um aumento do empréstimo que terminou alcançando um total de US\$ 13,7 bilhões (IMF, 2003). Junto a esses empréstimos, somou-se o financiamento adicional de outras fontes, oficiais e privadas, num montante final de US\$ 39 bilhões. Estes recursos formavam o que governo chamava de “*blindaje financiero*”. Como condicionalidade, a Argentina se comprometeu mais uma vez a avançar no ajuste fiscal e acelerar as reformas estruturais (RAPETTI, 2005; SCHVARZER; FINKELSTEIN, 2004; IMF, 2003).

O pacote foi fundamental para dissipar os temores de uma moratória da dívida e conter o início de mais uma corrida bancária, dando uma sobrevida ao regime. Esse foi o último fator para manter confiança dos investidores, ainda que efêmero. Isso porque o impacto da crise financeira da Turquia em 2001 reanimou as dúvidas quanto à manutenção da conversibilidade (NEMIÑA, 2012). Em março de 2001, por exemplo, houve duas trocas em sequência no Ministério da Economia.⁴

Num contexto conturbado, Cavallo foi novamente levado ao comando da economia. Em abril de 2001, o governo anunciou de surpresa uma alteração na conversibilidade do peso. Pela proposta, a cotação do peso passaria a ser definida pela média da cotação do dólar e do euro: o peso passaria a valer metade de um dólar e metade de um euro. Tratava-se de um sistema de câmbio flutuante para o comércio externo como meio de fortalecer as exportações.

As medidas adotadas por Cavallo surpreenderam o FMI e foram recebidas pelo mercado como um reconhecimento velado por parte das autoridades de que o regime de conversibilidade era insustentável. Devido à alta exposição dos bancos em títulos públicos, a crença na possibilidade de insolvência do Estado levou a uma corrida bancária que só perdeu seu ímpeto em setembro de 2001, quando o FMI anunciou um novo pacote financeiro de US\$ 8 bilhões, parte do qual (US\$ 5 bilhões) tiveram como destino imediato a recomposição das reservas do banco central (IMF, 2003). Este empréstimo provocou polêmica. O governo norte-americano havia passado a se contrapor explicitamente à ajuda do Fundo ao governo argentino. Dentro do próprio FMI havia fortes divergências, e alguns diretores estavam céticos quanto à possibilidade de êxito dentro dos marcos do regime de conversibilidade. (IEO, 2004).

Em novembro de 2001, ocorreu uma corrida contra o peso e a situação de liquidez dos bancos se tornou insustentável. Sem outra opção, o governo anunciou o chamado *corralito* (Decreto 1570/01) que impunha um teto de 250 pesos ou dólares aos saques das contas correntes.

4 Ricardo López Murphy substituiu Luís Machinea no Ministério da Economia e pediu demissão 15 dias após ter assumido.

Ampliaram-se as manifestações de rua e, no mês seguinte, o FMI paralisou as negociações (MECON, 2002). Instalou-se uma crise institucional com a declaração de estado de sítio e subsequente renúncia de De La Rúa. No dia 23 de dezembro, o presidente interino Rodríguez Saa, decretou de imediato uma moratória sobre a dívida externa, à exceção das dívidas com instituições multilaterais, e seis dias depois também renunciou⁵ (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005; GAMBINA, 2002). Pressionado e sem qualquer ajuda das instituições financeiras internacionais, o presidente Eduardo Duhalde ratificou a suspensão do pagamento da dívida externa.

O *corralito* conseguiu evitar a quebra do sistema financeiro argentino e reduziu a perda de reservas do BCRA (Banco Central argentino), porém praticamente paralisou a atividade econômica (RAPETTI, 2005; BCRA, 2002; IMF, 2003). Ele marcou na prática o fim (do regime) do regime de conversibilidade. Também significou o fim da relação estreita do FMI com a Argentina (MECON, 2002; IEO, 2004).

O compromisso do FMI com o regime de conversibilidade gerou diversos conflitos dentro da própria instituição, a ponto de ser criada uma investigação especial do “*Independent Evaluation Office*” (IEO) com a intenção de avaliar a sua relação com o governo argentino durante o período que o regime esteve em vigor (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005). O principal questionamento: por que a instituição continuou apoiando a Argentina com recursos financeiros quando a situação era claramente insustentável? (IMF, 2003; IEO, 2004). O ex-economista chefe do FMI, Michael Mussa, por exemplo, argumentava que o FMI deveria ter interrompido seu apoio financeiro ao constatar que o governo argentino não cumpria as condicionalidades, da mesma forma como foi feito com diversos outros países (MUSSA, 2002). Por outro lado, Krueger (2002), fez a defesa do FMI dizendo que os pacotes de ajuda “(...) was in line with the other big packages agreed for victims of capital account crises in recent years. In that sense, it satisfied the requirement for the Fund to treat its members equally”.

4 - RELAÇÃO CONFLITUOSA PÓS-CONVERSIBILIDADE

A visão do FMI sobre o futuro da Argentina era sombria, prevendo uma crise ainda mais grave após o fim do regime. Em janeiro de 2002, por exemplo, o Fundo se baseou na incapacidade política do governo em implantar um programa de austeridade fiscal, então uma condicionalidade inegociável para o Fundo, para negar um empréstimo à Argentina.

Contudo, a questão que mais chama a atenção é a mudança radical de conduta do FMI após o fim do regime de conversibilidade. Primeiramente, se isentou de responsabilidade pela crise. O então diretor de operações especiais Anoop Singh afirmava que, as causas da crise estariam na incapacidade de as autoridades argentinas em executar uma política fiscal consistente. Alegava ainda que o papel do FMI se resumia em conceder assistência técnica e financeira, cabendo ao

5 Para uma análise detalhada sobre a moratória argentina desse período, cf. Schvarzer; Finkelstein (2004).

governo argentino, juntamente com a sociedade, encontrar as reformas econômicas necessárias à saída da crise (SINGH, 2002).

O FMI considerava o *currency board* um exemplo viável de política cambial para os mercados emergentes e jamais exigiu qualquer mudança substantiva na política econômica argentina (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005). Todavia, após o fim deste regime, o Fundo se opôs a praticamente todas as medidas de política econômica que as autoridades argentinas tentavam colocar em prática (MECON, 2004).

Nos primeiros três meses, o governo de Eduardo Duhalde buscou estabilizar a taxa de câmbio por meio da introdução de uma política de câmbio dual, mantendo o *corralito* e o controle sobre o mercado cambial. Para as operações comerciais a taxa de câmbio era fixa, (1.40 pesos por dólar), para as demais operações, o câmbio era flutuante (BCRA, 2002; FRENKEL; RAPETTI, 2007). Essas medidas deveriam ter um caráter temporário até que o peso se estabilizasse e o impacto nos preços internos fosse absorvido pela desvalorização.

Entretanto, em fevereiro de 2002, principalmente em decorrência das pressões por parte do FMI, o governo resolveu antecipar a livre flutuação e unificar o mercado cambial. A decisão se revelou equivocada. O mercado de câmbio não se equilibrou automaticamente como se esperava. Numa conjuntura macroeconômica interna extremamente desfavorável, o dólar sinalizava como o único ativo financeiro disponível para funcionar como reserva de valor; com a livre flutuação, o câmbio nominal alcançou a taxa 3,87 pesos por dólar com expectativas de elevações ainda maiores (BCRA, 2002; FRENKEL; RAPETTI, 2007).

A decisão de antecipar a flutuação do câmbio parece ter servido como sinal de alerta para as autoridades argentinas. Assim, em maio de 2002, o ministro Lavagna retirou um pedido de empréstimo junto ao FMI de cerca de US\$ 25 bilhões e avisou que o poder de influência da instituição na política econômica argentina seria reduzido (BRAGA, 2006). Em junho de 2002, o FMI exigiu que o governo argentino voltasse atrás da sua decisão de intervir no mercado de câmbio, inclusive ameaçando não retomar as negociações caso os controles cambiais fossem mantidos. O Fundo entendia que a Argentina não podia dispor livremente das reservas internacionais do Banco Central, argumentando que elas *não* pertenciam ao país. Isto porque, “las reservas internacionales netas eran negativas, dada la abultada deuda acumulada con el organismo financiero internacional” (MECON, 2004, p.20). O FMI também reivindicava uma política fiscal mais dura. As autoridades argentinas argumentavam que, na prática, o único item dos gastos públicos que cresceu se referia àqueles ligados à assistência social, num momento de deterioração acentuada do tecido social em decorrência da crise (MECON, 2004).

Em 2002, foram 22 missões do FMI visitando a Argentina, mas somente em janeiro de 2003 chegou-se a um novo acordo *standy-by*. O acordo, com duração até 31 de agosto, tinha o objetivo imediato de evitar a inadimplência com as instituições multilaterais e dar suporte a um plano econômico transitório. Mas o Fundo ainda reivindicava as seguintes medidas: (i) uma intenção clara de liberar os preços controlados das empresas de serviço público privatizadas, utilizadas como política anti-inflacionária desde 2002; (ii) a liberalização do mercado cambial; (iii) a restauração da independência do Banco Central Argentino. Por fim, o Fundo previa dificuldades crescentes para o próximo presidente, que seria eleito ainda no primeiro semestre de 2003, caso tais condicionalidades não fossem colocadas em prática (IMF, 2003).

Apesar das discordâncias, durante o governo Eduardo Duhalde as autoridades argentinas vinham fazendo esforços para manter o diálogo com o Fundo. Entretanto, a vitória de Nestor Kirchner em 2003 marca um expressivo aumento das divergências que, de fato, se apresenta muito mais como uma reação do governo, diante da postura que o FMI passou a ter desde o fim do regime de conversibilidade. Além disso, com a moratória, as organizações multilaterais cessaram seus empréstimos à Argentina e passaram a forçar a diminuição de sua exposição creditícia (MECON, 2004). Soma-se a isso que a manutenção dos pagamentos às instituições multilaterais fazia parte das condicionalidades exigidas pelo FMI, e o governo tentava rever essa obrigação, sem sucesso. Por outro lado, Kirchner defendia a visão de que a moratória era de responsabilidade de todos os que participaram da formação da dívida, e não apenas do governo argentino.

Em setembro de 2003, foi estabelecido um novo acordo *standy-by* de três anos no valor de US\$ 12,5 bilhões, visando basicamente à reestruturação da dívida com organismos financeiros internacionais e a renegociação da dívida com credores privados. A materialização do acordo teve a intervenção dos Estados Unidos, que conseguiram reverter a oposição dos países do Grupo dos Sete (G-7), já que se tratava de um país em moratória, e que defendia a co-responsabilidade entre a Argentina e os credores, inclusive o FMI, na formação da dívida. O acordo deveria valer por três anos, mas em agosto de 2004 foi suspenso pelo governo argentino que, apesar disso, manteve os pagamentos às instituições multilaterais (PRESSER, 2005).

Em janeiro de 2005, as autoridades argentinas apresentaram uma proposta unilateral de troca de títulos da dívida no valor de US\$ 81,8 bilhões por três novos títulos: ao par, quase ao par e com desconto, no valor de US\$ 35,8 bilhões com prazo de pagamento até 2042 (MENDONÇA, 2005; IMF, 2005).

Este processo de reestruturação, conhecido na Argentina por “*megacanje*” envolveu 152 títulos da dívida denominados em seis moedas distintas e atreladas à jurisdição de oito países. De forma exitosa, e sem a ingerência do FMI, a proposta teve a adesão de 76,15%, o que significou uma diminuição da dívida pública de US\$ 191 bilhões para US\$ 125 bilhões (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2005).

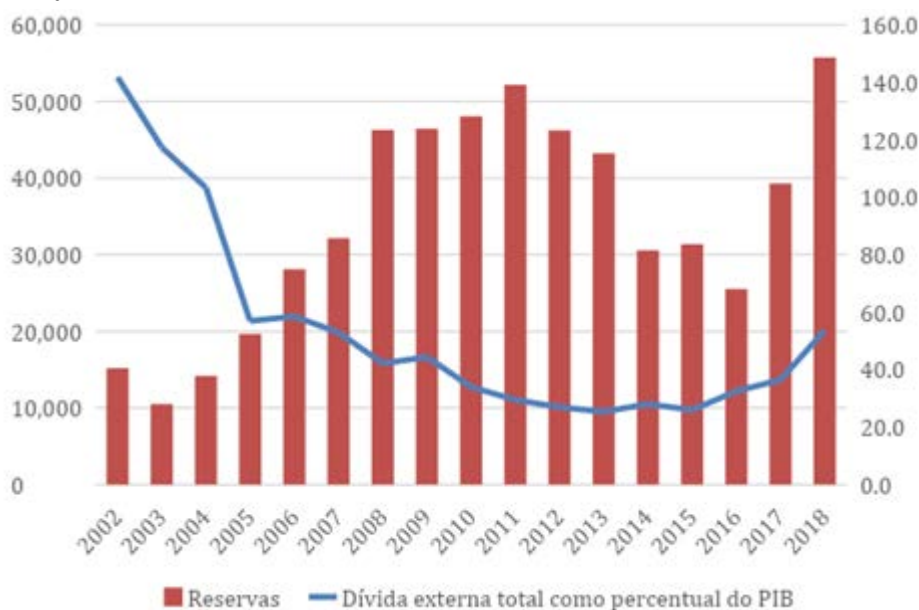
O FMI reconheceu o sucesso do plano, porém, com ressalvas. O diretor gerente, Rodrigo Rato exigia que a Argentina reabrisse as negociações para a parcela dos credores que não aceitaram a proposta inicial de reestruturação (os *holdouts*) como uma prova de “boa vontade” ao mercado financeiro internacional (IMF, 2005). A abertura das negociações ficou condicionada, numa forma de “condicionalidade *ad hoc*”, à solução dos *holdouts*, por parte das autoridades argentinas. Em dezembro de 2005, o governo argentino anunciava que liquidaria de forma antecipada a dívida com o FMI de US\$ 9,53 bilhões com as reservas do BCRA. O pagamento da dívida foi realizado em janeiro de 2006 (BCRA, 2006).

5 - A RECONCILIAÇÃO: GOVERNO MACRI

Durante os governos kirchneristas, a economia argentina passou por um processo de desendividamento, que reduziu muito a relação dívida externa/PIB do país e

permitiu o pagamento das obrigações com o FMI e a formação de reservas internacionais depois da maior crise econômica da história país em 2001 (gráfico 1). O processo ocorreu por meio da renegociação dos títulos de dívida do governo argentino no mercado internacional, conforme visto anteriormente.

Gráfico 1 – Argentina: evolução, em %, da dívida externa em relação ao PIB e Reservas Internacionais em US\$ bilhões (2002-2018)



Fonte: Os autores (2020) com dados CEPALSTAT e BCRA

Embora amplamente favorável à recuperação econômica do país, estas renegociações custaram um preço a Argentina ao dificultar o acesso aos mercados financeiros internacionais. Em compensação, concomitantemente, o país experimentava o *boom* das *commodities*. Isso permitiu que o governo argentino tivesse maior poder de manobra. Com isso, a economia passou a crescer a taxas elevadas sem entrar em novo processo de endividamento e sem esbarrar numa restrição externa, devido aos grandes saldos comerciais e em transações correntes.

A conjuntura favorável sofreu um revés com a crise de 2008, que se aprofundou, no segundo mandato de Cristina Kirchner (2012-2015) quando houve uma queda no preço das *commodities*. O saldo comercial foi se reduzindo ano após ano, uma queda de 61% entre 2009 e 2014, causada por uma desaceleração das exportações (INDEC, 2020). Estas foram afetadas por uma queda no valor das *commodities*, redução do comércio com o Brasil, desaceleração chinesa e uma seca que reduziu a produção agrícola argentina entre 2009 e 2012 (BARRERA; MANZANELLI, 2015) A redução nos saldos comerciais criou desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Em resposta, o governo adotou controles mais rígidos na movimentação de capitais e no comércio exterior, para evitar um descontrole maior nas contas externas. Ao mesmo tempo, buscou uma reaproximação com os mercados financeiros internacionais como uma fonte alternativa de divisas. O país enfrentou a crise de 2008 relativamente bem quando comparado a década de 1990.

A redução nos saldos comerciais provocou um aumento da restrição externa da economia argentina. Ela obrigou o governo a adotar medidas para conter as importações que resultaram

numa desaceleração da economia doméstica. A tentativa do governo negociar um retorno ao mercado internacional de capitais esbarrou num conflito com os fundos abutres⁶. A expectativa de desvalorização aumentou a instabilidade cambial e pressionou a inflação. Após crescer em média 5,8% entre 2005 e 2011, a economia estagnou. Com crescimento médio de 0,25% entre 2012 e 2015, o segundo governo de Cristina Kirchner enfrentou duas recessões no período, 2012 e 2014. (INDEC, 2020)

Foi neste contexto que, ao assumir, a equipe econômica do governo Macri imediatamente desmontou o aparato regulatório do governo anterior, liberalizando o mercado de câmbio, financeiro e o comércio exterior. Essa abertura econômica, elogiada por investidores internacionais e pelo próprio FMI, permitiu o retorno do país ao mercado internacional de títulos soberanos.

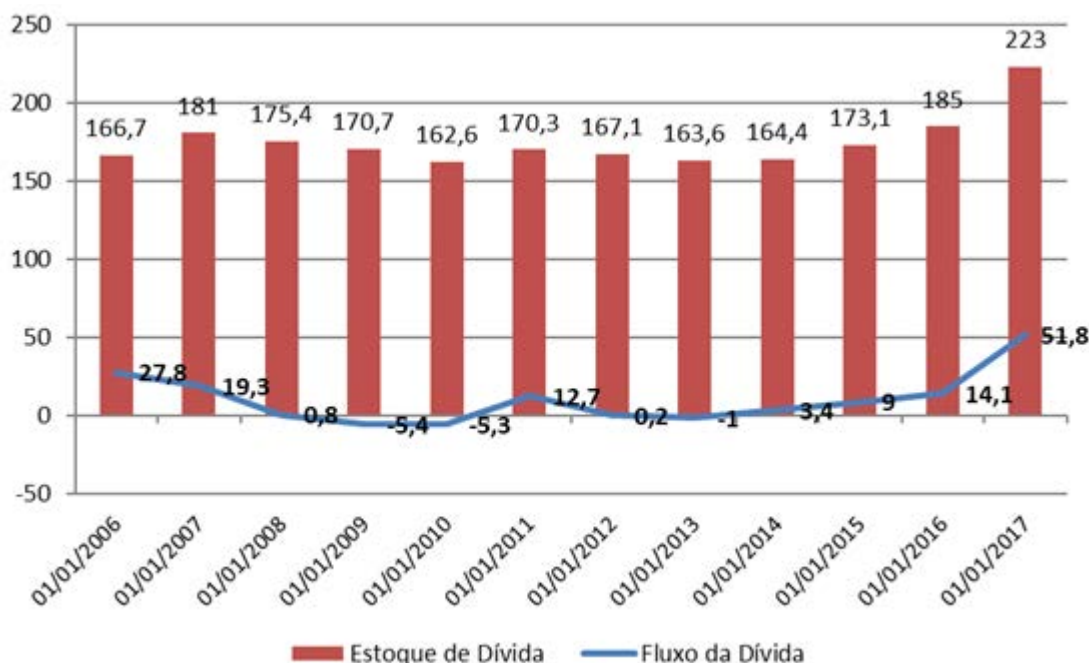
Se a intenção do governo, ao menos a propagada, era facilitar o investimento estrangeiro direto para retomar o crescimento econômico, na prática, se formou um grande esquema financeiro responsável pelo re-endividamento do país e de um crescimento dos ativos externos financeiros do setor privado que aumentou a vulnerabilidade da economia argentina aos mercados internacionais. A liberalização financeira permitiu a entrada de capitais de curto-prazo no país que se aproveitavam das condições favoráveis de rentabilidade da economia argentina. A alta na taxa de juros iniciada em 2016, aliada a política de câmbio flutuante que, após a desvalorização ocorrida com o fim do “*cepo cambial*”⁷, permaneceu estável, garantia uma alta rentabilidade em dólares ao investidor externo. As *Letras del Banco Central* – LEBACS – foram os papéis mais utilizados para a especulação financeira nesse período⁸. Eram títulos remunerados pelo BCRA que poderiam ser nominados em pesos ou em dólares e tinham a particularidade de serem de curtíssimo prazo. (BARRERA; BONA, 2018). Este processo especulativo, conhecido como “*la bicicleta financiera*”, foi financiado por meio do endividamento externo do Estado argentino. Em nenhum momento, tratou-se de um processo exclusivamente de mercado, a emissão de dívidas privadas, é importante ressaltar, foi uma parcela mínima do endividamento total do período.

Logo ao assumir o governo, Macri acertou-se com os Fundos Abutres por meio da emissão de títulos de dívida da ordem de US\$ 16 bilhões nos mercados financeiros internacionais. Assim, apenas nos dois primeiros anos do governo Macri a dívida externa argentina experimentou um crescimento de pouco mais US\$ 39 bilhões, a preços constantes (ver Gráfico 2). O equivalente a 60% do estoque de dívida que o país possuía em 2015. Sendo que US\$ 30,1 Bilhões em dívida pública. Tratou-se do maior incremento de dívida externa da história da argentina, superando períodos como a Guerra das Malvinas (US\$ 21 Bilhões) e o período do presidente Menem (US\$ 14 Bilhões, em 1994). (MANZANELLI; BARRERA, 2018).

6 São fundos que compram títulos de dívidas extremamente desvalorizados, isto é, muito abaixo do seu valor de face, como os títulos da dívida argentina que estavam em moratória. Depois entram na justiça para tentar receber o preço do título pelo seu valor de face, garantindo um lucro extraordinário.

7 O “*Cepo Cambial*” foi um conjunto de medidas adotadas pelo governo durante o segundo mandato da presidenta Cristina Kirchner (2011-2015) que visava reduzir o acesso ao mercado oficial de moeda estrangeira, e se caracterizava por um rígido controle do câmbio sobre as importações e as remessas de rendas ao exterior (BCRA, 2016).

8 Após acordo com o FMI as LEBACS foram substituídas pelas LELIQSs

Gráfico 2 – Endividamento Externo em US\$ bilhões (preços constantes)

Fonte: Manzanelli; Barrera (2018). Elaboração Própria

Concomitante a essa aceleração do endividamento externo, a saída líquida de capitais atingiu US\$ 21 Bilhões nesse mesmo período. Em 2016, o montante foi de apenas US\$ 3 Bilhões, devido à grande entrada de capitais proporcionada pela rentabilidade das LEBACS, mas também pelo perdão que o governo argentino ofereceu a quem possuía dólares não declarados no exterior, o “*el sinceramiento fiscal*”. A fuga de capitais se acelerou em 2017, atingindo cerca de US\$ 11 Bilhões. (BARRERA; BONA, 2018).

Desta forma, as medidas de liberalização econômica nos dois primeiros anos do governo Macri alimentaram um insustentável esquema de especulação financeira financiado pelo endividamento externo do país. Mas este processo passou a enfrentar limites a partir do início de 2018. Dois acontecimentos emperram “*la bicicleta financiera*”. Por um lado, internamente, a adoção de uma política de juros mais baixos combinada com a desvalorização sofrida pelo peso, estrangulou a rentabilidade em dólares das LEBACS, o que gerou em simultâneo, uma queda na entrada e uma aceleração na saída de dólares do país. Por outro lado, as condições dos mercados financeiros internacionais alteraram-se bruscamente com o anúncio da elevação da taxa de juros nos Estados Unidos.

O resultado foi uma corrida cambial que gerou grande perda de reservas pelo BCRA. Este processo foi alimentado por investidores externos, como também pelo setor privado argentino que acelerou o ritmo da fuga de capitais. Entre os meses de janeiro e maio de 2018, o Banco Central sofreu uma queda em suas reservas de pouco mais que US\$ 8 bilhões. Durante este período, o presidente Macri e seu ministro da economia, Nicolás Dujovne, afirmaram repetidas vezes que não havia riscos e que não pediriam auxílio ao FMI. Porém, ainda em maio de 2018, o governo enviou uma solicitação de acordo com o Fundo. Tratava-se de se recuperar a “confiança dos mercados” para frear a corrida contra o peso, segundo as autoridades argentinas (FREITAS; FERNANDES; 2017).

5.1 - O Retorno ao Fundo

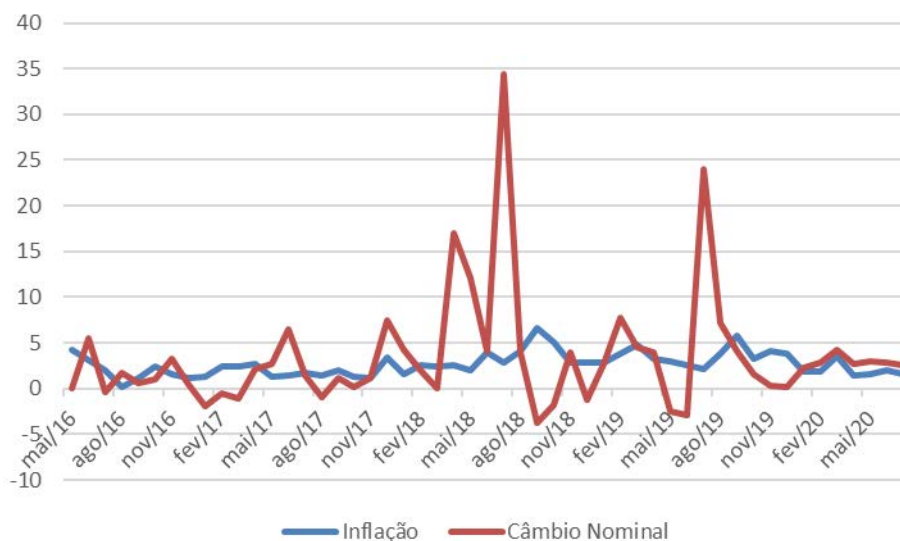
O acordo assinado em junho de 2018, tornou-se o maior da história da Argentina com o Fundo, da ordem de US\$ 50 bilhões de dólares. O acordo total equivale a 80% do total de empréstimos do FMI ao país nos últimos 40 anos (IMF, 2018b; MANZANELLI; BARRERA, 2018).

O diagnóstico da crise apresentado pelo governo e pelo Fundo era basicamente o mesmo que permeou o fim dos anos 1990 e começo dos 2000, o que a economia argentina estaria sofrendo de um descontrole nos gastos públicos que pressionava a demanda e, por conseguinte, a inflação. Por fim, ainda segundo o FMI, uma mudança nos mercados financeiros internacionais serviu para desencadear a crise (IMF, 2018b).

No que se refere as condicionalidades, primeiramente, acertou-se, nas palavras do próprio FMI, um “ambicioso ajuste fiscal”. O ajuste se daria por meio do corte de gastos públicos, privatizações, fim de subsídios e redução de salários e do número de empregos públicos (IMF, 2018a). Em seguida, ficou definido uma nova política cambial, no qual o BCRA se comprometeria a garantir que o câmbio flutuasse livremente. Também foi acordada a manutenção do regime de metas de inflação. Inicialmente foi firmado que a inflação anual não deveria passar de 32% em 2018 e iria reduzindo-se gradualmente até atingir um dígito em 2021 (IMF, 2018b). O plano também previa uma redução progressiva das tensões no balanço de pagamentos. Para isso o Fundo previa uma recomposição das reservas internacionais do BCRA. Elas, que estavam em torno de US\$ 65 bilhões em 2018, deveriam atingir US\$ 103 bilhões em 2023. Isto implicaria no governo tomar medidas para reduzir o déficit em conta-corrente usando a geração de saldos comerciais e reduzindo a fuga de capitais (IMF, 2018a).

No entanto, este acordo inicial não duraria muito. A primeira parcela de US\$ 15 bilhões liberada pelo FMI não foi capaz de reduzir a corrida cambial. O montante foi consumido em pouco mais de três meses. Desta forma, em setembro de 2018, o governo argentino promoveu um novo acordo com o Fundo. Esse novo acordo alterava o cronograma de liberalização de recursos (IMF, 2019b).

Mesmo com as novas condições acordadas, o setor externo da economia argentina ainda demorou alguns meses para se restabelecer com base em acentuada queda das importações. Após grande desvalorização, a taxa de câmbio estabilizou-se a partir de outubro de 2018 (ver Gráfico 3). Concomitantemente, o governo foi obrigado estabelecer níveis muito elevados para as taxas de juros, pouco mais de 70% ao ano em outubro de 2018. Ela começou o ano estabilizada num nível menor, porém ainda elevado, em 50% em janeiro de 2019. (BCRA, 2019).

Gráfico 3 – Taxa de Inflação * x Taxa de Câmbio

Os autores (2020). Taxa de Inflação composta pelo Índice do Congresso, até dezembro de 2017.

Após INDEC. Taxa de Câmbio: Banco Central da República Argentina (BCRA)

As reservas do BCRA se recuperaram das perdas ocorridas com a crise cambial e atingiram em janeiro de 2019 (US\$ 66 Bilhões) um nível equivalente ao do início de 2018 (BCRA, 2019). No *front* interno, o ajuste recessivo resultou em uma contração da economia maior do que a perspectiva adotada pelo FMI. O Estimador Mensal de Atividade Econômica do INDEC mostrava uma tendência de queda desde o começo da crise em abril de 2018. Outro fator de agravamento da crise econômica foi a manutenção da taxa de inflação em patamar elevado (Ver Gráfico 3).

No novo acordo com o Fundo, a expectativa era de que a inflação reduziria seu ritmo a partir de 2018, quando marcava 27%, para chegar a 17% em 2019 e, por fim, atingir um dígito, ficando em 9%, em 2021 (FMI, 2018). Porém, a taxa de inflação disparou, em 2018: o índice anualizado atingiu 49,3% em janeiro de 2019 contra 25% em janeiro de 2018. E terminou em 53,8% em 2019 (INDEC, 2020).

Em junho de 2019, o FMI acertou a quarta revisão do acordo, permitindo o país sacar mais US\$ 5,4 bilhões, fazendo com que a Argentina já tivesse sacado US\$ 44,1 bilhões do total de US\$ 50 Bilhões estabelecido no acordo original. A equipe do Fundo fez uma análise positiva da recuperação da economia argentina após a corrida cambial de 2018. Em relatório, segundo o Diretor encarregado da missão, Davi Lypton:

The Argentine authorities continue to show a strong commitment to their economic policy program, meeting all the applicable targets under the Fund-supported program [...] Financial markets have stabilized, the fiscal and external positions are improving, and the economy is beginning a gradual recovery from last year's recession. The Fund is strongly supportive of these important policy efforts.

A despeito desta declaração otimista, há evidências de que o próprio Fundo enxergava um elevado risco oriundo tanto das eleições presidenciais, como do grande volume de recursos que o país deveria honrar até o fim de 2019 (IMF, 2020a). Tal combinação de fatores foi fundamental para mais uma corrida contra o peso que o país enfrentou imediatamente após a derrota as eleições primárias em agosto desse ano. A procura pelo dólar promoveu mais uma forte desvalorização do peso. Além do efeito que a desvalorização possui na já elevada inflação argentina, ela também fragilizou a posição do país frente aos próximos compromissos externos.

Essa nova crise levou a renúncia do ministro da Economia, Nicolás Dujovne. O Presidente Macri decretou um *default* seletivo, que recaiu sobre alguns títulos de dívida, e fez um pedido ao FMI para que se alongasse o prazo dos desembolsos previstos no cronograma original do acordo em vigência.

Foi nesta conjuntura que Alberto Fernandez venceu a eleição. Logo o novo governo aprovou a Lei nº 27544 que versa sobre a sustentabilidade da dívida pública emitida sobre lei estrangeira. Ela abre caminho para um novo processo de reestruturação da dívida externa do país. Porém, a busca por um novo “*mega canje*” deverá ser bastante distinta daquela ocorrida em 2010. Os credores privados deverão ter um comportamento distinto. E o próprio Fundo parece estar adotando uma postura mais cautelosa.

Em nota publicada em 2020, o FMI reconheceu a insustentabilidade da dívida externa argentina. A capacidade de pagamento do país sul-americano não comportaria o montante total da dívida contraída pelo último governo. Segundo o *staff* do Fundo, de acordo com as condições macroeconômicas da Argentina, seria necessário um grande esforço que envolveria uma redução do estoque nominal da dívida, entre US\$ 55 e US\$ 85 bilhões, e uma redução na despesa com o pagamento de juros que não ultrapasse 3% do PIB. Para que isso ocorra, os credores privados deverão dar sua contribuição. (FMI, 2020 a).

Antes de iniciar as negociações com o FMI, o governo argentino procurou reestruturar a dívida com os credores privados. A negociação foi bem-sucedida e se anunciou uma redução significativa no estoque da dívida, nos juros pagos e nos prazos de pagamento. A depender das escolhas dos credores privados das opções oferecidas pelo governo, o país poderá reduzir em 30% o total dos pagamentos (entre juros e principal). Também acordou-se um alongamento nos prazos de pagamento. A manter as condições previstas inicialmente, a Argentina deveria pagar entre 2020 e 2028 US\$ 66,65 bilhões de dólares. Este montante foi reduzido a US\$ 27,9 bilhões no novo acordo (MANZANELLI, 2020).

A partir desta nova conjuntura o governo Fernandez iniciou as negociações com o FMI. Devido à crise econômica mundial provocada pela COVID-19, o Fundo perdoou dívidas de países mais pobres, considerados mais vulneráveis aos efeitos da pandemia. Embora a Argentina não pertença a este grupo de países, espera-se que o Fundo esteja mais aberto a proposta de readequação da dívida do país.

Em carta oficial do governo ao FMI, o atual ministro da economia Martín Guzmán, se referiu ao acordo de 2018 como cancelado. Mencionou os impactos da pandemia sobre a economia do país e, por último, demonstrou preocupação com a situação do balanço de pagamentos no período de 2021 e 2024. Terminou a carta afirmando que procurará junto ao Fundo uma estratégia de renegociação que seja sustentável macroeconomicamente para a Argentina. (LEWKOWICZ, 2020).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua adesão ao FMI em 1956 a Argentina já assinou 21 acordos. Conforme demonstramos neste artigo, Argentina e o FMI experimentaram momentos de relacionamento muito estreito (entre 1991-2001) para depois vivenciar um período de crise (2001-2003) e rompimento (2003-2015). Recentemente, o país e o Fundo voltaram a se aproximar. Devido ao acordo assinado em junho de 2018, é possível imaginar que esta relação continue intensa nos próximos anos, com momentos de parceria e outros de conflito.

A Argentina enfrenta uma gravíssima crise econômica. Após uma queda da ordem de 2,5% do PIB em 2018, a economia em 2019 continuou reprimida, com uma retração de 2,2%. A corrida contra o peso serviu para pressionar ainda mais a inflação, cuja variação inter-anual atingiu 53,8% em dezembro de 2019. Tudo isso, resultou num elevado índice de desemprego de 8,9% em dezembro de 2019 e um nível de pobreza que atingiu em 35,5% da população durante o segundo semestre de 2019 (INDEC, 2020).

Devido à fragilidade das suas contas externas e o pesado cronograma de pagamentos nos próximos anos, a relação com o FMI seguirá sendo uma realidade. O Governo de Alberto Fernandez já declarou que negociará as condicionalidades em novos termos e procurará reescalonar os pagamentos ao Fundo.

Se o passado pode servir de guia para o futuro desta história é de se esperar que a presença do Fundo deverá ser sentida por algum tempo pelos argentinos. Presença esta que, como foi demonstrado aqui, termina sempre promovendo algum tipo de crise econômica.

REFERÊNCIAS

- BARRERA, Mariano; BONA, Leandro (2018). La Fuga de Capitales en la Argentina Reciente (1976-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*. Vol. XXVI (2).
- BARRERA, Mariano; MANZANELLI, Pablo (2015). La naturaleza Política y la Trayectoria Económica de los Gobiernos Kirchneristas. *Documento de trabajo n° 14*. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (2002). “Argentina: uma crise paradigmática”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.16, n.44, jan-abr.
- _____ (2019). *O Brasil não cabe no quintal de ninguém; bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalidade e nosso complexo de vira-lata*. São Paulo: Le Ya.
- BCRA (2019). Reservas internacionales y principales pasivos del BCR. Disponível em: <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/din2_ser.txt> 2019. Acesso em: 04 de out. 2019.
- _____ (2016). “Informe Monetario Mensual”. Outubro. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

- _____ (2006). “Informe Anual al Congreso”. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2006.pdf>>. Acesso em: 20 de set. 2019.
- _____ (2002). “Boletín monetario e financiero”. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/>>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- _____ (2000). “Informe Anual al Congreso”. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/>>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- BIRD, Graham; WILLETT, Thomas (2004). “IMF conditionality, implementation and the political economy of ownership”. *Comparative Economic Studies, Houndmills*: Palgrave Macmillan, v. 46, n. 3. Disponível em: <<http://www.econ.surrey.ac.uk/research/scies/papers/IMF%20conditionality%20Jan%2004.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- BOTARO, Rubens Fernandes (2001). O Mercado de Títulos de Países Emergentes nos anos 90, Finanças Públicas: *V Prêmio Tesouro Nacional*, ESAF, Brasília.
- BRAGA, Paulo (2006). Contrariar o FMI salvou a Argentina, diz Lavagna. *O Valor*, 31 de mar.
- BUIRA, Ariel (2003). “An analysis of IMF conditionality”. Genebra, Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, feb.
- CARVALHO, Fernando Cardim (2004). “Bretton Woods aos 60 anos”. *Novos Estudos*, n.70, vol.3. nov.
- CAVALLO, Domingo (2004). Argentina y el FMI durante las dos administraciones Bush. Disponível em: <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/Argentina_y_el_FMI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.
- DAMILL, Mario, FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín (2005). “The argentinean debt: history, default and restructuring”. *Documento Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires, abr. Disponível em: <<http://www.cedes.org/areas/economia/index.html>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- DELGADO, Daniel García; GRADIN, Agustina (2016). “Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder”. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 7. p. 49-68.
- DREHER, Axel (2002). “The development and implementation of IMF and World Bank Conditionality”. Hamburg, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Discussion Paper, n.165. Disponível em: <<http://129.3.20.41/eps/if/papers/0207/0207003.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- FREITAS, Alexandre Jerônimo; FERNANDES, Marcelo Pereira (2017). “Sobre fadas e confiança: um ano de governo Macri”. *Brazilian Keynesian Review*, v. 3, p. 124-131.
- FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín (2007). “Política cambiaria y monetaria después del colapso de la convertibilidad”. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.org/areas/economia/index.html>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- GAMBINA, Julio (2002). “Deuda externa argentina: proceso y funcionalidad para el desarrollo capitalista”. Disponível em: <<http://www.redem.buap.mx/acrobat/gambina9.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- LEWKOWICZ, Javier (2020). Argentina inicia consultas formales con el FMI para acordar un nuevo programa. *Página 12*. Economía, 27 de ago. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/287758-argentina-inicia-consultas-formales-con-el-fmi-para-acordar->> Acesso em: 31 de ago. 2020.

- HEYMANN, Daniel (2000). “Políticas de reforma e comportamento macroeconómico: la argentina em los noventa”. *Serie Reformas Económicas*. Santiago: CEPAL, n.61, maio. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 22 jan. 2018.
- IEO (2004). “The Role of the IMF in Argentina, 1991-2002”, *Draft Issues Paper for an Evaluation by IEO*. Disponível em: <<http://www.ieo-imf.org/pub/pdf/070403.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- IMF (1995). “IMF Approves Extension, for Fourth Year, of EFF Credit to Argentina”. *Press Release*, 6 de abril. Disponível em <www.imf.org/external/np/sec/pr/1995/pr9518.htm>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____ (1996). “IMF Approves Stand-By Credit for Argentina”. *Press Release*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9615.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____ (1998). “IMF approves three-years extended fund facility for Argentina”. *Press Release no 98/I*, february, 4. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1998/pr9801>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____ (1999). “IMF Completes Third Review Under EFF for Argentina”. *News Brief*, n. 99/24, mar., 26. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1999/nb9924.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____ (2001). “Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs”. Washington, DC, 5 de dez. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/strength/120501.htm>>. Acesso em: 30 de abr. 2020.
- _____ (2002). “Guidance on the design and implementation of IMF conditionality: preliminary considerations”. Prepared by the Policy Development and Review Department. Washington, DC, may. Disponível em: <<http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/053102.htm>>. Acesso em: 05 de jan. 2015.
- _____ (2003). “Lessons from the Crisis in Argentina”. Prepared by the Policy Development and Review Department, 8 de out. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pdr/lessons/100803.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- _____ (2005). “Press Conference on the 2005 Annual Meeting of the International Monetary”. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/tr/2005/tr050924b.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- _____ (2009). “Conditionality in Fund-Supported Program: Purposes, Modalities, and Options for Reform”. Jan, 29. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/view/IMF007/27733-9781498336383/27733-9781498336383/27733-9781498336383.xml?language=en&redirect=true>>. Acesso em: 12 abr. 2020.
- _____ (2018a). “Press Release” No. 18/362. Sept. Disponível em <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement>>. Acesso em: 15 de set. 2019.
- _____ (2018b). “IMF Executive Board Approves US\$50 Billion Stand-By Arrangement for Argentina”, July. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

- _____ (2019a). “Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Fortieth Issue – Guidelines on Conditionality”. Disponível em: <[https://www.imf.org/external/selecteddecisions/description.aspx?decision=12864-\(02/102\)](https://www.imf.org/external/selecteddecisions/description.aspx?decision=12864-(02/102))>. Acesso em 2 mai. 2020.
- _____ (2019b). “Executive Board Completes Fourth Review Under Argentina’s Stand-By Arrangement, Approves US\$5.4 Billion Disbursement”. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/12/pr19268-argentina-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-sba-approves-disbursement>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- _____ (2020a). “Argentina: Technical Assistance Report-Staff Technical Note on Public Debt Sustainability”. Country Report No. 20/83.
- _____ (2020b). IMF Conditionality. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>>. Acesso em: 30 de abr. 2020.
- INDEC (2020). Base de Dados. Disponível em :< <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>> Acesso em: 4 de mai. 2020.
- KRUEGER, Anne (2002). “Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina”. *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Conference on “The Argentina crisis”, Cambridge, 17 de jul. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/071702.htm>>. Acesso em 2 abr. 2019.
- MANZANELLI, Pablo (2020). El Canje de la Deuda con Privados con Ley Extranjera. Un Balance Preliminar del Principio de Acuerdo. *Centro de Investigación y Formación de la República Argentina*.
- MANZANELLI, Pablo; BARRERA, Mariano (2018). Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica Cuadernos de Economía Crítica, [S.l.], v. 5, n. 9, p. 17-44.
- MECON (2002). “Informe Anual”. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/informe/informe40/introduccion.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- _____ (2004). Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda. Disponível em: <www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro2/2_fmi_crisis_deuda.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.
- MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro (2005). “Reestruturação da dívida argentina: proposta e resultados”. *Boletim Economia Política Internacional: Análise Estratégica*. n.4, jan/mar. IE/Unicamp. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/aspscripts/boletim_ceri/boletim/boletim4/04_AnaRosa.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- MUSSA, Michael (2002). “Argentina and The Fund: From Triumph to Tragedy”, Working Papers, *Institute for International Economics*, Washington D.C.
- NEFFA, Julio César (1996). Balance de las políticas liberales: la experiencia argentina reciente (1989/94). *Economía e Sociedad*, Campinas, (7), dez, 1996.
- NEMIÑA, Pablo (2012). Del blindaje a la intransigencia. Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001). *Ciclos*, Año XXI, Vol. XX, N° 39-40, año 2011-2012.
- PEET, Richard (2009). *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. 2. ed. London: Zed Books.
- POLACK, Jacques (1991). “The changing nature of IMF conditionality”. *Essays in International Finance*, Princeton, NJ: Princeton University, n. 184.

- PRESSER, Mário Ferreira (2005). A Argentina e o FMI: uma nota sobre as negociações. *Boletim Economia Política Internacional: Análise Estratégica*. n.6, jul/set. IE Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/aspscripts/boletim_ceri/boletim/boletim6/05_A_Argentina_e_o_FMI2.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2019.
- RAPETTI, Martín (2005). La Macroeconomía Argentina durante la Post-convertibilidad: Evolución, Debates y Perspectiva. *Observatorio Argentina*, policy paper, nº 5. Disponível em: <<http://www.argentinaobservatory.org/documents.asp?refid=18&id=5&status=1>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- SINGH, Anoop (2002). “Introductory Remarks on the Role of the IMF Mission in Argentina”. IMF Press Briefing, 10 abr. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr020410z>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

Brasil como membro pleno da OCDE: uma análise crítica

Brazil as a member country of OECD: a critical analysis

RÔMULO TAVARES RIBEIRO | romulograz@hotmail.com

Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Julho de 2020

Resumo O artigo aborda criticamente argumentos a favor da adesão do Brasil à OCDE como país membro, apontando fragilidades na argumentação econômica de base liberal usada na defesa da adesão no debate brasileiro, por haver evidências de que o espaço de política que será perdido é relevante para a execução de políticas capazes de desenvolver o país e por não estarem identificados de modo convincente benefícios que compensem a aceitação dos compromissos derivados da adesão. **Palavras-chave** OCDE; Adesão do Brasil; Espaço de política; Desenvolvimento.

Abstract The paper critically approaches a sample of arguments in favour of Brazilian accession to the OECD as a member country, pointing to fragilities in the liberal economic reasoning argued to defend the accession in the Brazilian debate, due to the existence of evidence that the policy space which will be lost is relevant for the implementation of policies capable of developing the country as well as to the absence of a convincing identification of compensatory benefits for the commitments derived from the accession. **Keywords** OECD; Accession of Brazil; Policy Space; Development.

¹ O autor agradece, sem responsabilizar, a Franklin Serrano e Luiz Daniel Willcox por sugestões, e isenta de responsabilidade instituições com que tenha relacionamento pelas opiniões expressas no artigo.

1. INTRODUÇÃO

Em maio de 2017, o Brasil ingressou com pedido de adesão como membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), juntando-se a Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia na expectativa de aceitação do Conselho da OCDE, para ser dado início a negociação para adesão. Desde a formalização do pedido, há debate sobre prós e contras da adesão, aquecido com idas e vindas sobre o apoio dos EUA à adesão brasileira (BLOOMBERG, 2020). Este artigo apresenta reflexão crítica sobre a decisão brasileira de querer ser membro pleno da OCDE, levando em conta que a conveniência da adesão do país depende de fatores geopolíticos e de poder entre os países e dos objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento. Adota como referencial teórico, para discussão, análise crítica sobre desenvolvimento comparado que inclui advertência, nos termos formulados originalmente por Friedrich List e seguidos por autores com Ha-Joon Chang, de que países mais desenvolvidos buscam privar outros menos desenvolvidos de instrumentos para conseguirem competir globalmente, fazendo algo como retirar (ou chutar) a escada que usaram para chegar ao patamar em que se encontram. Como método, são apresentadas recomendações de política presentes no arcabouço de regulações preconizadas pela OCDE e são contrapostos argumentos críticos tendo por base o reconhecimento da OCDE como uma instituição cuja atuação é reflexo da realidade geopolítica internacional e evidências da literatura sobre desenvolvimento comparado, com ênfase para uma interpretação sobre a realidade brasileira. O objetivo é colaborar para um juízo crítico sobre ser vantajoso ou não ao desenvolvimento brasileiro aprofundar o seu alinhamento a políticas recomendadas pela OCDE, questionando a visão subjacente à defesa da adesão de que maior liberalização seria etapa necessária para o desenvolvimento brasileiro. O artigo conta com 3 seções além desta Introdução. Na seção 2, descrevemos em linhas gerais a OCDE, a participação do Brasil na Organização e argumentos a favor da adesão apresentados no debate brasileiro recente. Na seção 3 desenvolvemos análise crítica sobre argumentos a favor da adesão, tratando de riscos da perda de espaço de política numa perspectiva desenvolvimentista sobre a economia política internacional. A seção 4 traz conclusões.

2. A OCDE E O DEBATE BRASILEIRO SOBRE A ADESÃO

A OCDE foi criada em 1948 como Organização para Cooperação Econômica Europeia, em apoio à reconstrução de países alinhados após a IIª Guerra Mundial por meio do Plano Marshall e aos esforços de contenção do avanço soviético sobre países de influência dos EUA. Conta com 36 membros plenos e tem sua denominação atual a partir de setembro de 1961, após a entrada em vigor do Convênio contando com a participação do Canadá e dos EUA e uma visão de que a Organização se dedicaria aos temas globais de cooperação e desenvolvimento – a entrada do Japão em 1964 foi um marco nesse sentido. Um resumo sobre sua evolução se encontra em OECD (2019a). A seguir, vamos enfatizar posições contemporâneas da OCDE sobre políticas econômicas e de desenvolvimento.

2.1 Alguns princípios orientadores da OCDE

A OCDE declara ter a missão de promover políticas que melhorem o bem-estar social e econômico em todo o mundo, e trabalha estabelecendo recomendações que se transformam em “regras do jogo” internacionais (OECD, 2019b). Sobre desenvolvimento, é um pilar hoje “nivelar o campo de jogo”, e uma forma buscada é reduzir o espaço de atuação de empresas estatais nos países emergentes, iniciativa que se tornou formalmente mais reconhecida a partir de 2009 pela adoção de princípio orientador chamado Neutralidade Competitiva, que preconiza que a atuação de empresas controladas pelo Estado seja regulada de modo a garantir igualdade de condições com as empresas privadas, eliminando tratamentos diferenciados contra empresas dos países da Organização. Com isso a OCDE avoca para si uma vigilância sobre o “tratamento nacional”² e busca espaço para empresas dos países membros nas compras públicas nacionais. A consequência é que a Neutralidade prevê menos espaço para entes públicos estimularem mercados nacionais. Conforme o presidente do Conselho Ministerial por ocasião dos 50 anos da OCDE.

As the OECD enhances its engagement with emerging economies, it must also continue its groundbreaking work to develop multidisciplinary guidelines for the treatment of state-owned and state-controlled enterprises.(...)whether they are owned by shareholders or states, all companies should operate on a level playing field consistent with the principles of competitive neutrality (OECD, 2012a).

Com esse mandato, documentos elaborados no início desta década serviram de referência para enfatizar que está previsto nos *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* garantir que nenhuma empresa tenha vantagem por ser estatal (OECD, 2012b; CAPOBIANCO e CHRISTIANSEN, 2011). Sua perspectiva é de que vantagens de estar sob controle estatal devem ser neutralizadas em benefício dos concorrentes privados. A lista das vantagens a serem atacadas é alimentada por experiências de mecanismos de promoção da Neutralidade na União Europeia (UE) e na Austrália. Sobre a UE, é enfatizada a aplicação de regras de competição a empresas estatais, havendo atribuição da Comissão Europeia para tratar da atuação dessas empresas e eventualmente até requerer de governos comunitários a suspensão de práticas. No caso da Austrália, o país é apontado como referencial por políticas contra privilégios tributários (*taxation neutrality*), creditícios (*debt neutrality*) ou regulatórios (*regulatory neutrality*), bem como por exigir que as atividades tenham uma taxa de retorno que lhes dê sustentabilidade a longo prazo, que os preços praticados sejam reflexo da integralidade dos custos que enfrentam e que as atividades das empresas estatais não sejam beneficiadas por

2 O tratamento nacional, expresso no artigo III do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), absorvido nos acordos da Organização Mundial do Comércio (WTO ou OMC), preconiza tratamento não discriminatório contra não nacionais na administração de diferentes aspectos da gestão econômica do país. Junto com o conceito de nação mais favorecida, inscrito no artigo I do mesmo GATT, que prevê que vantagens oferecidas a um determinado país membro devem ser estendidas aos demais países membros, compõe princípio da não discriminação no GATT e na OMC (WTO, 2002).

subsídios, diretos ou cruzados. Vê-se o quanto as diretrizes da OCDE visam reduzir o *policy space* (espaço de política), sendo que uma das razões de se manter empresas estatais é justamente fazer políticas ativas para o desenvolvimento, como muitas das aplicadas historicamente pelos países já desenvolvidos³. A adesão de entes estatais brasileiros às Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais (THORSTENSEN *et al*, 2018), patrocinadas localmente pelo Ministério de Economia na qualidade de ponto de contato nacional (CAMEX, 2019), garante canal para perseguir esta Neutralidade, prevendo monitoramento da atuação de empresas públicas visando um campo de jogo nivelado em favor de empresas estrangeiras. Isso evidencia que o Brasil é um alvo da OCDE para ampliar espaços para empresas dos países mais ricos nas economias emergentes⁴. Outro pilar é a defesa de práticas que incorporam estipulações do anexo sobre serviços financeiros do Acordo Geral sobre Comércio em Serviços da OMC, o GATS (WTO, 2002), ao prever que o país que adira à OCDE suprima restrições à mobilidade de capital que afetem os demais países membros. Thorstensen e Gullo (2019) descrevem disciplinas sobre liberalização dos movimentos de capital entre países membros, comparando com aquelas previstas nos compromissos do GATS. O levantamento evidencia grande alcance do acordado no âmbito da OCDE, em que o Código de Liberalização de Movimento de Capitais e o Código de Operações Correntes Intangíveis objetivam “promover a liberalização de entrada e saída de fluxos de capitais e intangíveis”, em que pese preverem flexibilidades “para que os países aderentes possam realizar a abertura dessas contas de forma gradual, bem como se protegerem diante de situações de instabilidades econômicas e financeiras”. As flexibilidades incluem “reservas” apresentadas pelos países.

2.2 Alguns argumentos a favor da adesão no debate brasileiro recente

É notável o esforço de autoridades do governo brasileiro em especial desde 2015 para promover a adesão à OCDE (COZENDEY, 2017). Conforme o Programa de Trabalho Brasil – OCDE 2016-2017,

The Brazilian cooperation with the OECD began in the 1990s and in 2007 Brazil initiated a process of Enhanced Engagement with the OECD. In the last few years, there has been a continuous intensification in relations with the Brazilian participation in several OECD bodies, as well as in projects and peer reviews conducted by the Organization. (OECD, 2015a)

3 Como tratado na tradição que tem como expoente Friedrich List, pelo seu Sistema Nacional de Economia Política, de 1841 (LIST, 1989), e é seguida por autores como Ha Joon Chang, há evidências de políticas ativas (como industriais e tarifárias) usadas pelos países que mais se desenvolvem, pelo que os países menos desenvolvidos devem rejeitar recomendações liberais e também adotar políticas ativas de desenvolvimento.

4 Como ilustração da intenção de eliminar políticas, descontinuar a taxa de juros TJLP em novos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (instituição financeira 100% estatal) foi recebido pela OCDE com satisfação como enquadramento ao preconizado em seus *Economic Surveys* de que bancos públicos sejam emascuados para abrir espaço a credores privados. A substituição da TJLP pela TLP foi um “avanço” segundo *Survey* sobre o Brasil – OECD (2018).

Para além do empenho do Itamaraty, cuja atuação sustenta adesões adicionais do Brasil a instrumentos da Organização, o esforço em especial do Ministério da Economia, secundado por diferentes autoridades econômicas (FERREIRA, 2018), trouxe ao debate a mensagem de que a adesão trará inequívoco avanço econômico para o país, mas com resultados somente a longo prazo.

Para além de autoridades de governo⁵, analistas de matriz liberal pontuam que o Brasil precisaria aprender com a OCDE em incontáveis aspectos, pois seria país com políticas e regras tecnicamente inferiores aos países da OCDE, e que mais exposição à competição seria benéfica ao provocar uma espécie de solução final para muitas empresas nacionais. Com a morte de empresas menos eficientes, pela redução do apoio governamental e maior exposição à competição, segundo o paradigma econômico neoclássico, a estrutura produtiva mais bem refletiria o papel reservado ao Brasil na economia mundial, e seria superior a qualquer outro buscado ativamente pela ação do Estado. Como a adoção do preconizado pela OCDE implica maior acesso das empresas dos países desenvolvidos, a adesão é defendida como benéfica ao país, como um passaporte para o país se desenvolver. Em complemento, argumenta-se que o Brasil deve abandonar suposta predileção por iniciativas internacionais com países em desenvolvimento (PEDs), advogando-se por maior equilíbrio na posição do governo brasileiro, que consistiria em simultaneamente evitar perder protagonismo em fóruns com PEDs, como no caso do G77+China (BBC, 2017), e iniciativas no âmbito dos BRICS, mas se alinhar aos países mais ricos, para deles extrair boas práticas para seu crescimento (FGV, 2017). Nessa linha, a adesão forçaria o país a reformar instituições e regulações, o que levaria a maior produtividade e maior crescimento. Argumenta-se que padrões mais “exigentes” trariam benefício semelhante ao de se tornar *investment grade*, que possibilitaria uma disparada de investimentos⁶.

Numa defesa mais estruturada da adesão, Thorstensen e Gullo (2018) trazem descrição da OCDE e da participação crescente do Brasil, fazendo síntese de vantagens e desvantagens da adesão. Para além da retórica de que a adesão seria “um largo passo na modernidade para reformar políticas públicas”, e de que “o Brasil não pode ser apenas um mero espectador!”, argumentos de substância merecem maior escrutínio. Um deles é que se engajar num acordo internacional implica abrir mão de graus de liberdade e abdicar de alguma soberania (investi-la no acordo). Deduz-se que entendem que a perda de espaço para decisões soberanas ocorreria em troca de benefício de monta para o país. Ademais, defendem que a adesão como membro pleno traz espaço para o Brasil influir no desenho das práticas conforme interesses nacionais, e no contexto dos Códigos que preveem maior liberalização do movimento de capitais, sintetizam sua defesa com o argumento oficial da OCDE de que “a adesão aos Códigos significará maior compromisso do país com a transparência e responsabilidade”, o que “poderá garantir ao país melhor acesso aos mercados da OCDE, bem como proteção dos investidores brasileiros contra tratamentos discriminatórios nos demais países aderentes”.

5 Destaque-se nota da representação do Brasil para facilitar o mapeamento, pelo Comitê de Competição da OCDE, do tratamento dado à neutralidade competitiva em alguns setores no país (OECD, 2015b).

6 Tendo havido inclusive declaração do presidente do Banco Central do Brasil (BCB) de que a adesão à OCDE até mesmo facilitaria a queda das taxas de juros (FOLHA, 2018). A expectativa de que limitações do espaço de política para a atuação de autoridades econômicas no Brasil trariam maior convergência da taxa básica de juros fixada pelo BCB com as taxas de juros praticadas em países desenvolvidos não é nova, tendo sido defendida no passado, por exemplo, por Arida (2003).

Note-se que essa expectativa de que as práticas recomendadas pela OCDE trarão desenvolvimento para o Brasil tornou-se ideia bastante difundida. Debate promovido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais permitiu uma síntese dessas expectativas. Segundo Velasco Jr. (2017),

Para entender o que o Brasil pode ganhar com a adesão, vale a análise dos exemplos de vários países que entraram na OCDE nas últimas três décadas, sendo possível identificar alguns benefícios econômicos obtidos a partir da adesão, embora seja difícil afirmar se esses ganhos resultaram isoladamente da adesão ou das reformas que os países já vinham conduzindo e foram reforçadas com a entrada na organização. Em primeiro lugar é possível destacar o ‘efeito grupo’, que resulta numa melhora do rating soberano e na percepção dos investidores. (...) Verifica-se, igualmente, um aumento no ritmo de crescimento econômico, bem como uma elevação na entrada de investimento estrangeiro direto (IED) e nos fluxos de comércio. (...) é possível concluir que a entrada do Brasil na OCDE resultaria numa melhora da integração do país à economia mundial.

É reconhecido por defensores da adesão que como consequência da implementação integral de códigos e acordos da OCDE variadas políticas para o desenvolvimento serão vedadas – políticas de conteúdo local, apoios públicos à produção agrícola e industrial, benefícios fiscais a setores industriais e de serviços. A defesa da adesão tem assim como norte que o alinhamento às práticas preconizadas pela OCDE trará a longo prazo benefícios mais que proporcionais a essas perdas imediatas do impulso contido em políticas que serão abandonadas (BBC, 2017).

3. UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ADESÃO À OCDE

A defesa da adesão propõe desarmar o Estado de ferramentas de política econômica, e motivação central é que políticas nacionais sejam aquelas referendadas por investidores internacionais. Conhecidos os argumentos sobre gestão macroeconômica usados a favor da adesão, a questão central é se é razoável esperar que a adesão contribuirá para o desenvolvimento econômico. Alguns argumentos usados na defesa da adesão colidem com análises sobre a necessidade de políticas ativas dos Estados para a promoção do desenvolvimento econômico, que usualmente discrepam do que preferem investidores internacionais. O argumento que desenvolveremos brevemente é que há evidências de ser adequado manter espaço para aplicação dessas políticas e que o engajamento em acordos e instituições é bom ou ruim a depender da adesão ser coerente/complementar a algum plano de desenvolvimento que justifique prescindir das políticas vedadas, não sendo possível concluir que adotar práticas OCDE, por si só, seja benéfico ao desenvolvimento.

3.1 Desvantagens da redução voluntária do espaço de política

Numa perspectiva desenvolvimentista⁷, há razão para muito ceticismo sobre práticas OCDE impulsionarem o desenvolvimento. Nessa perspectiva, limitações a políticas com comprovado sucesso segundo a literatura internacional sobre desenvolvimento econômico são deletérias, e algumas razões são mais evidentes e razoavelmente conhecidas. Uma delas é que num eventual cenário de nova crise financeira mundial, o Brasil membro da OCDE terá mais restrições, na medida da sua adesão aos compromissos sobre movimentação de capitais⁸, contra medidas sobre fluxos de capital como as adotadas pós 2008 para limitar a movimentação especulativa e que mitigaram com sucesso (GALLAGHER, 2014) boa parte dos efeitos deletérios que se avizinhavam do Brasil. Vale lembrar que, antes do Brasil, outros PEDs haviam adotado alternativas ao preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial sobre fluxos de capitais e que está refletido nos Códigos de capitais da OCDE. Segundo Freitas, Medeiros e Serrano (2016) a partir de estudos da Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), após uma estratégia de acumulação de reservas, países como Brasil, Colômbia, Coreia do Sul e Turquia adotaram um sistema de controle de fluxos de capitais que diminuiu sua vulnerabilidade externa. A remoção de entraves à entrada e saída de capitais contraria recomendações de diversos estudos e especialistas que alertam para danos derivados da desregulamentação da conta de capital já experimentada em PEDs sobre a implementação de políticas de desenvolvimento (UNCTAD, 2015). Uma questão central é se, supondo que de fato as adesões a eles gerem aumentos dos fluxos de capitais, estaria suficientemente demonstrado que o Brasil precisa de ainda mais mobilidade livre de capitais estrangeiros (entradas e saídas), e para qual projeto de desenvolvimento isso será tão decisivo, a ponto de valer a pena expor o país ainda mais aos fluxos especulativos de capitais, com seu caráter tipicamente de curto prazo e volátil.

Para UNCTAD (2014a), a maior liberalidade de movimentos de capitais e a ampliação da financeirização apontada por Chang e Andreoni (2016) restringe o espaço de política que PEDs precisam para a execução de políticas necessárias para seu desenvolvimento. Isso ilustra que na perspectiva desenvolvimentista há sérios riscos em aprofundar a liberalização, porque boa parte dos compromissos significa desproteção em relação a terceiros concorrentes. Numa realidade em que há avanço sistemático de produtos manufaturados chineses, a China não estará obrigada a adotar qualquer das práticas OCDE, o que agrega risco face ao avanço esmagador daquele país na economia nacional. Aderir às boas práticas implica aderir a regras que vedam a busca ativa, pela ação estatal, de maior participação nos fluxos de comércio e investimento mundiais em nome de uma consequência a longo prazo, mas como apontado contemporaneamente na literatura sobre desenvolvimento comparado por Chang (2002) e Andreoni e Chang (2018), há evidências de que a promoção regular e consistente de políticas ativas é parte incontornável do que

7 Para uma introdução ao desenvolvimentismo, vide Bielschowsky (1988).

8 Apesar de haver previsão de espaço para definir com o quanto de liberalização do movimento de capitais se comprometerá, como feito por outros países, as seguidas medidas de liberalização promovidas pelo Brasil levam a crer que haverá a maior liberalização possível.

cada país precisa fazer, sendo necessária atuação permanente do Estado planejando, executando, avaliando resultados e corrigindo políticas com base nessa avaliação.

Em fóruns sobre regulação do comércio e do investimento no Brasil, porém, há otimismo a respeito dos impactos sobre o desenvolvimento brasileiro, pela expectativa sobre o comportamento e o papel do investimento estrangeiro, esperando-se uma relação entre alinhamento a práticas que compõem o *acquis* da OCDE e aumento do investimento pela associada melhoria do “ambiente de negócios”⁹. Isso ilustra que a adesão passou a ser apresentada no debate brasileiro como um reforço a medidas de orientação neoliberal, com as suposições usuais de que um país mais *market-friendly* que se impõe limitações contra políticas ativas de ganho de competitividade internacional em nome de um *level playing field*¹⁰ seria inundado de investimento promotor do desenvolvimento. Trata-se de uma promessa repetida há décadas, desautorizada pela literatura sobre desenvolvimento comparado (CHANG, 2003; AKYÜZ, 2014) e mesmo por pesquisas ligadas ao FMI (OSTRY, LOUNGANI e FURCERI, 2016), mas que ressurgue nas argumentações pró adesão¹¹. A redução do espaço de política, seja na administração dos fluxos de capitais ou das ações sobre propriedade intelectual¹², seja para descontinuar políticas públicas e desmobilizar empresas estatais, produz bons negócios para alguns segmentos financeiros ou empresariais, mas não garantem necessariamente crescimento, alta do emprego e redução das desigualdades da renda e do desenvolvimento regional. Estando pré-julgado pelos defensores da adesão que práticas contrárias aos interesses dos demais membros devem ser afastadas, o enquadramento das políticas significará, na linha de List e Chang, recolher voluntariamente a escada, que nem precisará ser chutada por concorrentes. Pela ampla divulgação das recomendações e a possibilidade de participar *ad hoc* em instâncias da OCDE, melhor seria adotar aquelas práticas que parecerem benéficas ao desenvolvimento, sendo a adesão desnecessária. E sendo a OCDE um “clube de cavalheiros” em sua maioria já desenvolvidos, com grande capacidade de retaliação, se o Brasil quiser influenciar recomendações, valerão os custos e energia dedicados e a exposição das práticas nacionais ao escrutínio de competidores no mercado internacional?

3.2. Sobre a OCDE como substituta da Organização Mundial do Comércio (OMC)

Houve alguma surpresa no debate brasileiro com a notícia de que a adesão à OCDE poderia implicar mudanças de posicionamento do Brasil na OMC, com riscos inclusive

9 Não é evidente que haveria melhora na classificação de risco por conta da adesão, não havendo notícia de o status de membro ser requisito consagrado para o conjunto de investidores globais (apesar da política de alguns fundos favorecerem a posição de membro). Ademais, o grau de investimento do soberano foi obtido em período com diversas políticas não-recomendadas pela OCDE.

10 Acordos são valiosos para quem busca expandir exportações. Porém, se o país não adota políticas agressivas para exportações, a própria proteção do Consenso (referendada pela OMC) pode não ter valia. A aprovação da absorção da Embraer pela Boeing, sem condicionalidades conhecidas sobre manutenção de produção, emprego ou investimento tecnológico no país, sugere não haver disposição em manter políticas de exportações industriais de alto valor para as quais é tão relevante a proteção do Consenso.

11 Defensores da adesão tomam como anacrônico o que não é recomendado pela OCDE, como se os países ricos desejassem revelar receitas de desenvolvimento em detrimento de suas vantagens competitivas.

12 Políticas nacionais deveriam abordar que, como apontam Medeiros e Trebat (2016), receitas com propriedade intelectual têm respondido, junto com receitas financeiras, por uma alteração das remunerações em favor dos donos de ativos que pagam renda em prejuízo dos donos de ativos produtivos.

de o país contribuir para o esvaziamento desta última. Não obstante o impulso dado a essa perspectiva, vale ter muito cuidado com a noção de que uma vez que os EUA tenham decidido paralisar a OMC emasculando seu Órgão de Solução de Controvérsias para forçar reformas (sob grande contestação de medidas dos EUA sobre o aço), a OCDE surja como opção preferencial ao Brasil para influenciar a regulação global de comércio e investimentos. A política comercial dos EUA não se pauta pelo zelo a compromissos internacionais se eles não atendem ao conjunto imediato de seus interesses econômicos e geopolíticos, havendo inclusive a busca de soluções típicas de comércio administrado (vide o conflito comercial com a China). A referência à OMC é oportuna para questionar um conceito que também é comum no debate sobre desenvolvimento, de que a participação na OMC de ampla comunidade de países com distintas realidades econômicas, culturais e jurídicas, reside numa percepção generalizada de haver benefícios na liberalização ampla do comércio e dos investimentos. Os críticos à OMC costumam enfatizar, com alguma razão, o que ela proíbe a cada país membro, por limitar o espaço de política. Mas, apesar de seu viés liberalizante, o conjunto de regras, muitas herdadas do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), reflete concertação multilateral no âmbito do Sistema da ONU e possui várias disciplinas e convenções que consideram explicitamente a necessidade de haver espaço para a promoção de políticas de desenvolvimento. As regras normatizam o uso de políticas para que causem menor efeito deletério aos demais países, mas reconhece a necessidade de que em diferentes casos os países as usem mesmo que causem algum dano ao livre comércio. Além disso e muito importante, medidas unilaterais devem obedecer a parâmetros previamente definidos e medidas tomadas por um país podem ser levadas a tribunal, se um país se sentir prejudicado. Muito se enfatiza o artigo III do GATT sobre tratamento não diferenciado (a regra de nação mais favorecida), mas pouco se fala, por exemplo, do seu artigo XVIII, sobre assistência governamental ao desenvolvimento econômico.

Conforme He (2015) sobre a relação entre a OMC e a promoção de indústrias nascentes em PEDs, o desenvolvimento é um valor nuclear da OMC, o que tem relevantes consequências sobre suas disciplinas, mesmo tendo o seu conjunto o norte da liberalização. Nesse mesmo sentido, encontra-se em UNCTAD (2014a) detalhamento dos espaços de política previstos mesmo por acordos tão voltados e inspirados no livre comércio. Nesse quadro, deve haver cuidado com a ideia de que a liberalização seria a motivação central da comunidade de países membros da OMC, sem ponderar condições e ritmo em que essa liberalização seria aceitável e compatível com os projetos nacionais de desenvolvimento. Em contraste a esse marco do GATT e da OMC, uma adesão à OCDE não fará parte de concertação plurilateral em favor de que as regras que limitam a atuação dos países desenvolvidos se pautem por gerar maior espaço para o desenvolvimento. Não há contrapartidas econômicas materiais e imediatamente mensuráveis oferecidas em troca de maior liberalização, ficando a defesa da adesão sustentada sobre uma noção de que mais abertura e mais liberalidade em favor de agentes econômicos estrangeiros habilitaria por si só uma trajetória de *catch-up*. No caso da OMC, em que pese a retórica oficial liberal, repetida por seus Diretores Gerais, para entender a ampla adesão à OMC deve se considerar se tratar de acordos multilaterais baseados em regras estáveis que levam em conta as diferenças de estágio de desenvolvimento e a existência de um tribunal supranacional que habilita possíveis soluções pacíficas de controvérsias a despeito do poder econômico e militar dos que litigam. Conforme Fabry e Tate (2018), os EUA são o mais demandante e demandado do sistema de Apelação da OMC,

e que mais perde casos em que é demandado, mas a razão perda/ganho não se distancia gravemente dos demais países envolvidos nas disputas. Exceção, porém, para os casos que envolvem a política *anti-dumping* dos EUA¹³, o que pode explicar parte do seu descontentamento. Se os EUA adotam tal postura sobre a OMC, que tem Tribunal com capacidade delegada também por eles para julgar sanções, não há por que esperar que os EUA adotarão postura cooperativa face a regras de um clube que não conta com “dentes” de um Tribunal, baseando-se em *soft law*. Como consagrado na literatura de relações internacionais, aos PEDs, com menor poder, é preferível um sistema baseado em regras e dotado de mecanismo de solução de controvérsias formalmente neutro (WTO, 2004). A ideia de que o Brasil conseguirá “aceder”, e não aderir, reservando direitos de se desviar do *acquis* da OCDE, emulando por esse artifício uma espécie de *enabling clause* (regra presente na OMC para flexibilizar o ritmo de adesão dos países mais pobres), contradiz a alegada urgência de que o Brasil passe a ser um país com “boas práticas”¹⁴. Num sentido amplo, dar força ao deslocamento das relações internacionais na direção de acordos de cavalheiros fora do sistema da ONU é colaborar para enfraquecer sistema multilateral em que diferenças de desenvolvimento são levadas em conta nas regras (OMC) e nas recomendações de política (UNCTAD). Obviamente, a OMC não imuniza o sistema unilateral da discrepância de poder entre ricos e pobres, e a Rodada Uruguai trouxe regras que reduziram o espaço para políticas sobre subsídios, propriedade intelectual e serviços em relação ao GATT, mas no caso de países como o Brasil, a reputação de ser capaz de retaliar via solução de controvérsias gera um primeiro obstáculo à intenção de países ricos em abrir um número maior de litígios contra o país¹⁵. Este obstáculo será degradado com o esvaziamento da OMC e se a política externa brasileira se pautar por um paroxismo de substituição da OMC pela OCDE não estará erguendo obstáculo semelhante. Adicionalmente, considerar que estímulos ao investimento externo direto (FDI) podem isoladamente alavancar o desenvolvimento tende a ser simplista. Conforme Akyüz (2015), não há evidência de que o FDI contribua isoladamente de modo decisivo para o crescimento, não cabendo generalizar seu impacto na formação de capital, no progresso tecnológico, no crescimento econômico e na mudança estrutural. Há evidência de que, contrariamente ao que usualmente se imagina, com frequência o FDI traz impacto negativo sobre o BP a longo prazo, e que a aplicação de políticas tem papel central para promover externalidades positivas do FDI. Isso revela que para um PED o espaço para aplicação de políticas sobre o FDI e a presença de capitais internacionais na produção doméstica precisa ser preservado e exercido, fazendo mais sentido falar em políticas de atração de investimento inseridas num projeto nacional de desenvolvimento previamente desenhado, que tendem a combinar ferramentas de liberalização com ações de política (industrial, tecnológica, de exportações) do que apenas em choques de liberalização como

13 Como ilustração, a China obteve concordância do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em 01/11/2019 para adotar contramedidas a imposições *anti-dumping* inconsistentes com as regras da OMC pelos EUA em US\$3,5 bi/ano (caso DS 471).

14 Pelo discurso oficial e pela aceleração da adesão a novos instrumentos, é possível supor que há no Brasil grande apetite político em buscar total conformidade. Ilustra isso a intenção anunciada de aderir ao GPA, acordo plurilateral entre 48 membros da OMC (WTO, 2020a) sobre a abertura a competição estrangeira em compras governamentais, com riscos importantes às empresas brasileiras. O GPA significa acordo “à parte” sobre compras governamentais, objeto de reconhecido espaço de política pelo artigo III, inciso 8º do GATT e pelo GATS (WTO, 2002, 2020b) que excluem compras governamentais da obrigação de tratamento nacional. O GPA traz solução de controvérsias segundo as regras da OMC, para coibir deslocamentos em compras públicas de outros países signatários

15 No âmbito de reforma da OMC, é interessante preservar esse poder, que pode ser debilitado por mecanismos como a imediata aplicação de decisões ainda na fase de Painel. A condição de membro pleno da OCDE não trará consigo os recursos em Defesa Comercial que possuem os desenvolvidos.

alavanca predominante de estímulo ao desenvolvimento. Segundo notícias veiculadas na imprensa brasileira (FOLHA, 2019a e 2019b), uma das exigências que os EUA teriam feito ao Brasil para aceitar a entrada na OCDE seria decorrência de sua posição negociadora na OMC de retirar países como o Brasil da lista de países com tratamento especial e diferenciado¹⁶. Há prerrogativas à condição de PED que aumentam o espaço que os países mais pobres possuem para aplicar políticas de desenvolvimento. Como enfatizam Trebilcock e Howse (2005), o histórico do GATT revelou uma aquiescência à aplicação de políticas de substituição de importações e estratégias de proteção ao desenvolvimento de indústrias nascentes, com facilitação a políticas voltadas ao mercado interno. É notável que o artigo XVIII do GATT tem previsão de que países menos desenvolvidos tenham facilidades adicionais para aplicação de tarifas e restrições quantitativas para a promoção de indústrias específicas (com uma incorporação do próprio conceito de proteção a indústrias nascentes para a promoção do desenvolvimento) e a manutenção de capacidade crescente de importar necessária ao processo de desenvolvimento. De fato, os autores abordam o espaço de política no GATT 1947 na zona de influência dos EUA (*Western-dominated global trading order*), numa conjuntura internacional de crescentes esforços norte-americanos para promoção do desenvolvimento em países alinhados anti-URSS, naquele momento histórico específico. Já a parte IV do GATT, sobre comércio e desenvolvimento, introduzida em 1965 em resposta a crescentes demandas dos PEDs, materializadas no âmbito da UNCTAD por trabalhos como os de Raúl Prebisch, vai além do espaço de política para o mercado interno e mira o acesso aos mercados dos países desenvolvidos, tendo como princípio a não reciprocidade, i.e., que os desenvolvidos devem oferecer condições de acesso a seus mercados que os PEDs não estão obrigados a oferecer em troca. Outros traços deste tratamento diferenciado, que sempre depende do reconhecimento da condição de país com menor desenvolvimento, no âmbito do GATT e OMC, foram a postergação do compromisso de remoção de subsídios às exportações, o sistema generalizado de preferências (SGP), a chamada *Enabling Clause*, que prevê que um SGP pode operar em favor de PEDs apesar da regra de nação mais favorecida (que prevê que todos deveriam receber o mesmo tratamento tarifário por um país membro), o SGP dos EUA (de caráter condicional) e a Convenção de Lomé (voltada à relação, predominantemente, de europeus com países ex-colônia). O que se nota é que o sistema multilateral tem como norte a liberalização, mas não foi na prática desenhado para fazer valer uma ordem liberal global a qualquer preço, tendo diferentes características que responderam a uma realidade geopolítica em que o desenvolvimento de algumas periferias econômicas mostrava-se interessante e foi formalmente estimulado ou tolerado. A Rodada Uruguai e o desenho de regras da OMC nos anos 90 foram uma inflexão, mas ainda assim prerrogativas de PEDs seguiram existindo em textos dos Acordos. Os autores destacam, porém, que o pano de fundo da inconclusa Rodada Doha, já no século XXI, foi justamente que limitações do espaço de política aceitas pelos mais pobres sobre direitos de propriedade intelectual, serviços e subsídios na Rodada Uruguai (uma reviravolta no quadro de “tolerância” sobre políticas ditas distorcivas) não foram acompanhadas por resultados satisfatórios aos PEDs, como

16 Segundo Zero (2019), “os EUA apresentaram proposta na OMC, pela qual membros em desenvolvimento da organização não poderiam ter tratamento especial se forem membros da (OCDE) ou candidatos a entrar na entidade; se forem membros do G-20; se forem classificados como países de “alta renda” pelo Banco Mundial; ou se forem responsáveis por mais de 0,5% do comércio mundial de mercadorias”. O Brasil e outros 24 países estariam por isso, pelos EUA, inabilitados a tratamento especial e diferenciado.

em agricultura e têxteis, ficando a Rodada com o mandato explícito de ser dedicada ao desenvolvimento. Nesse quadro, sobre o argumento de haver países de renda média membros da OCDE e dever o país estar pronto a não ser tratado como PED, para efeito de flexibilidades em tratados internacionais, é importante entender que o país não ser mais classificado como “em desenvolvimento” é algo que interessa aos países ricos e não ao Brasil, porque se torna meio de extrair mais compromissos do país, removendo o chamado tratamento especial e diferenciado que garante maiores flexibilidades para assunção de compromissos - cronogramas de implantação diferenciados, reciprocidade menos que total em negociações tarifárias etc. Isso coloca em risco também prerrogativas como reduções de alíquota do imposto de importação concedidas sob o SGP a exportações brasileiras a países como EUA¹⁷, Comunidade Econômica da Eurásia, Austrália, Japão, Noruega, Nova Zelândia e Suíça. A sugestão de que teria chegado a hora do Brasil assumir posição de país que não é subdesenvolvido embute erro de diagnóstico sobre a realidade do país, atrasado em sua infraestrutura e com milhões de famílias pobres, é perigosa desatenção sobre o risco de perda de prerrogativas de que o país ainda goza e que são importantes para sua economia. Conclui-se ser necessário analisar não somente a adesão, como também a própria manutenção da candidatura, cuja reversão seria algo politicamente menos sensível do que uma futura reversão da adesão. Vale lembrar uma decisão à qual o Brasil e demais PEDs se somaram para a conclusão da Rodada Uruguai e que renunciou que o país seria pressionado a aderir à OCDE foi o tratamento diferenciado ao apoio público à exportação feito por países signatários do Consenso da OCDE até 1º de janeiro de 1979. Ao embutir proteção para desenvolvidos no seu Acordo de Subsídios da OMC, autorizou-se que o decidido por países ricos entre si sobre apoio oficial à exportação não seria considerado subsídio proibido, criando subordinação do sistema multilateral às regras do chamado *Arrangement* da OCDE. Todavia, isso não significa que a adesão seja necessária para se ter bom desempenho exportador, visto que diversos PEDs têm aumentado suas vendas ao exterior nas últimas décadas (BIELSCHOWSKY, 2013) e apenas um par de todos eles é membro da OCDE¹⁸. Para realidades específicas, como a de aeronaves civis, em que o Brasil conserva posição competitiva excepcional (sob risco de desnacionalização, todavia), pode ser positiva a participação em entendimento setorial da Organização, que regula as condições de apoio com a interferência do Brasil como país competitivo. Mas essa competitividade não tem similar em outros setores de sua indústria e as regras da OCDE são sabidamente limitantes do espaço de política e o grau de adesão já existente a estas regras levanta a dúvida sobre se o Brasil, um país subdesenvolvido, no fim das contas já não foi longe demais na absorção de práticas de países que já são há muito desenvolvidos, e não têm por isso problemas diferentes daqueles enfrentados pelo Brasil. Aceitar sem contrapartidas recomendações de quem não quer que as mesmas ferramentas usadas com sucesso no passado sejam usadas por outros é um erro, e a aceitação ampla das “boas práticas” em políticas públicas, enviesando a

17 O SGP dos EUA foi recentemente renovado até 31/12/2020. Sua aprovação depende da discussão orçamentária, envolvendo Executivo e Congresso dos EUA reconhecerem o Brasil como um país que precisa de tratamento especial e diferenciado, por ser menos desenvolvido. Um sinal de inflexão (e da ausência de “convite” ao desenvolvimento para quem já é candidato à OCDE) se encontra em decisão em que o Brasil não mais figura como PED no âmbito de regulação sobre medidas compensatórias que podem ser adotadas pela defesa comercial norte-americana (FEDERAL REGISTER, 2020), em atenção ao previsto no Acordo sobre Subsídios da OMC. Com isso, o Brasil deixa de ter proteção de PED contra medidas compensatórias unilaterais mesmo que os valores de importação e o subsídio supostamente associado, sejam pouco substanciais, o que traz riscos imediatos para quaisquer exportadores brasileiros.

18 Recentemente muitos países não OCDE da África e Oriente Médio tiveram forte crescimento de exportações (WTO, 2018).

atuação estatal, vedando a interferência do Estado nas decisões econômicas empresariais, pode reforçar entraves auto infligidos e que têm depreciado seu ritmo de crescimento nos últimos anos (MELIN e SERRANO, 2016; MEDEIROS, 2017). Se a liberalização preconizada pela ortodoxia econômica, de matriz neoclássica, fosse programa de ajustamento tão eficaz como anunciado, gozaria de tal prestígio intelectual para além dos círculos acadêmicos ortodoxos e do mercado financeiro que os governos poderiam prescindir de participar de uma organização multilateral, uma vez que os ganhos previstos pela ortodoxia econômica advindos da liberalização dispensariam a busca de segurança jurídica e contrapartidas econômicas. Mesmo sendo de fácil implementação, e defendida pela ortodoxia como passaporte infalível para a convergência e a prosperidade, sua aplicação não é generalizada, pois há muito mais a se fazer para obter desenvolvimento do que simplesmente não fazer políticas de desenvolvimento. A história do FMI mostra que na verdade muitos PEDs tomaram medidas de austeridade e liberalização comercial como condição imposta para terem acesso a socorros em moeda conversível.

3.4 OCDE como instrumento da “retirada da escada”

A defesa da adesão ressalta que a OCDE atua como Secretariado do G20, apontado otimistamente como mais importante fórum da governança mundial na atualidade, mas vale notar que o Brasil é membro do G20 pela importância de sua economia e não está alijado do seu processo decisório, tendo autonomia formal para apresentar propostas de seu interesse. Já sobre a internacionalização da economia brasileira demandar maior interligação do país às negociações e maior participação em entidades globais que formulam regras sobre as atividades econômicas, a ideia de que o Brasil ficaria isolado não aderindo à OCDE merece reparos. Não há evidência de que a OCDE seja organização escolhida como fórum de uma reforma pró-desenvolvimento dos temas de comércio e investimento globais, nem que determine a pauta do G20. Ademais, a estratégia dos EUA parece seguir apontando para negociações bilaterais (como no novo NAFTA negociado com mão de ferro com México e Canadá), sem privilégio para fórum em que tenha que se submeter a decisões plurilaterais. Nesse sentido, com a China como alvo principal, os EUA experimentaram pouco avanço em GT formado em 2012 e que tinha como oferta reformar o Consenso sobre exportações da OCDE, com a China defendendo espaços de política para seus interesses de desenvolvimento. Além disso, sobre ter mais influência global, como a adesão pressupõe a adequação prévia a demandas ofensivas dos desenvolvidos em vários temas econômicos chave abrangidos (como tarifas, propriedade intelectual, tributação, multinacionais, estatais, compras governamentais, exportações, conteúdo local), haverá bem menos a ser negociado pelo Brasil quando membro – relações internacionais não se concentram em prêmios a bom comportamento, mas em interesses vivos, não solucionados.

De fato, é duvidoso haver relação econômica especial dos EUA com antigos aliados anti-URSS por serem parceiros de OCDE. Os EUA têm se valido de políticas de desenvolvimento ativas que combinam proteção tarifária discriminatória para orientar investimentos internos e combater o efeito de importações sobre empregos dos cidadãos norte-americanos, com restrição a FDI

em setores estratégicos e manutenção de programas de investimento público orientador, que nos EUA têm como núcleo o setor de Defesa. Para afastar o risco de atraso, os EUA adotam medidas de reconhecida eficácia sem maior concertação, e usam seu poder para lidar com as consequências. Parte relevante das políticas dos EUA hoje se insere no paradigma desenvolvimentista, lapidado por teorias do desenvolvimento periférico (BIELSCHOWSKY, 1988; FONSECA, 2015) e que identifica no liberalismo um obstáculo ao desenvolvimento econômico e preconiza intervenção estatal, proteção tarifária e substituição de importações. De modo semelhante, outro país da OCDE, a Alemanha, anunciou que fará intervenção estatal via restrições e salvaguardas face a investimentos estrangeiros, bem como anunciou a criação de fundo para eventualmente garantir controle alemão de empresas campeãs nacionais (PÚBLICO, 2019), salvaguardando o interesse nacional¹⁹. Nesse quadro, se países desenvolvidos ameaçados em especial pela China deixam de lado o liberalismo, o que deve fazer o Brasil? Parece imprudente servir de esteio para o liberalismo, adotando práticas que países com mais capacidade de serem liberais estão abandonando, expondo perigosamente empresas e empregos nacionais. Sem ter posição privilegiada entre moedas, exportações livres do risco de volatilidade de preços e termos de troca, é ainda mais surpreendente deixar de lado preocupações desenvolvimentistas e as prescrições de política de que os desenvolvidos se valem, agora abertamente. Achar que “reforçar” a OCDE será benéfico a si é bastante duvidoso, vez que o norte da defesa da adesão é o Brasil “equiparar suas práticas às dos países mais desenvolvidos”. Isso afastará políticas que os desenvolvidos condenam sob o ponto de vista de um “campo nivelado de jogo”, mas que há farta evidência de que foram adotadas por esses países para se desenvolver (CHANG, 2003; MAZZUCCATO, 2013; WADE, 2014). Mas, como lembra Zero (2019), para o Brasil ser aceito, a OCDE

(...) avaliará se o Brasil está conforme com suas determinações de que os países-membros estejam comprometidos com a liberação da movimentação de capitais, com a inexistência de restrições a pagamentos e transferências ao exterior (nada de controle de capitais e de câmbio), a liberalização dos serviços financeiros ao capital internacional, a proteção efetiva e rígida, para além do que determina o acordo TRIPS da OMC (TRIPS plus), da propriedade intelectual (nada de quebra de patentes), etc.

Apesar da OCDE nascer para organizar uma relação temporariamente cooperativa entre EUA e países europeus para a contenção da URSS por meio de bases militares e padrões materiais de vida que precisavam ser melhores que no bloco soviético, hoje busca conter o uso de políticas para o *catch-up* de menos desenvolvidos. A regra do clube é que todos se comportem como já desenvolvidos, formalmente abrindo mão da adoção de políticas historicamente eficazes para redução da distância para os mais ricos, como essência do compromisso com um campo nivelado de jogo. Assim, não está acessível a um novo membro, no marco atual da OCDE, um paradigma de desenvolvimento a convite ou desenvolvimento em base colaborativa, como nos termos da

19 Outros países como EUA (Qualcomm-Broadcom) e França (estaleiro de Saint-Nazare) também se destacaram com intervenções contra aquisições de ativos de interesse estratégico, ao que passo que a China passou a analisar alterações de sua legislação sobre FDI e compras públicas.

caracterização proposta por Wallerstein (1979), e que fundamentou sua criação na esteira do Plano Marshall no pós IIª Guerra Mundial.

E ainda, como se pode fazer analogia entre aderir à OCDE e seu conjunto de recomendações e aderir a um novo acordo, vale considerar a advertência contundente da UNCTAD sobre o risco de perda de espaço de política:

(...) it is vital that countries have sufficient policy space to match the heightened ambitions of any new agenda (...) multilateral agreements should not encourage or push developing countries to relinquish policies that support economic development. (...) developing countries should carefully consider the loss of policy space when engaging in bilateral and regional trade and investment agreements. (...) Conventional wisdom suggests that accepting such stricter policy and regulatory commitments is necessary to attract foreign direct investment and to enable firms from developing countries to join global value chains. (UNCTAD, 2014b)

Como num acordo plurilateral, a adesão deve depender de haver evidências de que ela será benéfica a um modelo de desenvolvimento que se queira adotar. Para diminuir a distância para os desenvolvidos, é danoso que se adote regras de um campo de jogo nivelado que vedem a adoção de políticas para compensar o atraso, em resposta a particularidades e ao tamanho do hiato. Note-se que adotar recomendações que são via de regra iguais para todos os países, indistintamente do seu estágio de desenvolvimento, e sem contrapartidas palpáveis, configura arriscada erosão unilateral do espaço para ações efetivas do Estado modernizarem o país a ponto de torná-lo capaz de competir globalmente. Prescindir de políticas de promoção do desenvolvimento num momento de inflexão da ordem comercial e de investimento internacional é uma opção de alto risco. Não está claro qual seria o conjunto de capacidades favorecido pela adesão, e quais pré-condições, por exemplo, de infraestrutura e educacionais, deveriam ser criadas e nem muito menos quais delas o Estado brasileiro se engajará efetivamente em gerar, deixando-se o futuro para a resultante de decisões em especial estrangeiras não planejadas conforme o interesse nacional, cujo conteúdo e resultados para a estrutura produtiva são impossíveis de se projetar adequadamente. É interessante notar que, dentre os países considerados parceiros-chave da OCDE a partir de 2007 (África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia), até aqui apenas o Brasil entrou na fila para aderir, sinalizando que PEDs de relevância crescente não demonstraram o mesmo interesse em se comprometer com “boas práticas”. Parece haver uma fragilidade básica na defesa da adesão, qual seja, a hipótese de que a liberalização seria etapa preparatória para o desenvolvimento de um país com graves atrasos, mesmo com tanta evidência de práticas antiliberais por países desenvolvidos ou em franco desenvolvimento²⁰. Elevar a produtividade e competitividade costuma ser esperado no debate como resultando da elevação do uso de bens

20 Segundo Medeiros (2016) o desenvolvimento segue requerendo macroeconomia expansiva voltada ao fortalecimento do mercado interno, política industrial e tecnológica e proteção à indústria nacional. Os instrumentos variam conforme a época, mas estes elementos têm de ser articulados para haver desenvolvimento. Nota o autor ainda ser irrefutável de que os países que mais cresceram e diversificaram sua estrutura produtiva mantiveram altas taxas de investimento público por longo tempo.

de capital e insumos intermediários importados em fases mais finais das cadeias produtivas, mas uma liberalização profunda eliminará parte da produção nacional, já que como resultado de choques de liberalização a demanda de bens finais é mais vazada para o exterior, e o aumento de produtividade dos setores nacionais de bens de capital e intermediários que fecharão as portas será zero, com perda de empregos e redução de efeitos multiplicador de consumo e acelerador de investimento (MEDEIROS e SERRANO, 2001). Do ponto de vista do desenvolvimento, buscar maior produtividade pela substituição por insumos importados deve ser objeto de política cuidadosa, com enfoques setoriais bem definidos, que planeje seus efeitos de modo a evitar a mera substituição de empresas e postos de trabalho nacionais, que coloca em xeque a própria razão socioeconômica de se adotar técnicas mais produtivas. De modo semelhante, a abordagem liberal defende que se faça o necessário para entrar nas cadeias globais de valor, mas não dá atenção a como lidar com desvantagens disto do ponto de vista distributivo, pela absorção de lucros e rendas em países centrais, cujas empresas líderes promovem o *outsourcing* protegidas por regras de propriedade intelectual e comércio de serviços e se valem de uma segmentação dos mercados de trabalho que, no fim das contas, pode configurar sério obstáculo ao desenvolvimento (SMICHOWSKI *et al.*, 2016; MEDEIROS e TREBAT, 2017).

Apostar que a adesão atrairá vultosos investimentos estrangeiros que definirão uma modernização consistente com crescimento sustentável de longo prazo é uma aposta de alto risco e que pode penalizar pesadamente o país. Evidência disso pode ser uma breve análise do Chile, citado como exemplo de desenvolvimento fomentado pela condição de membro da OCDE, e com países que não se notabilizam por adotar políticas próximas às da OCDE, os RICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). Thorstensen e Gullo (2018) citam a experiência de adesão do Chile em maio de 2010, mas não analisam se a adesão em si trouxe ganhos efetivos àquele país. Conforme Ribeiro (2020), no Chile pós OCDE, benefícios alardeados no debate brasileiro, como melhora do *rating* soberano, aumento no ritmo de crescimento, elevação na entrada de FDI e elevação dos fluxos de comércio (VELASCO JR, 2017), foram desditos por indicadores macroeconômicos, pelo que a experiência chilena não foi em nada parecida com o otimismo inicial da presidente Bachelet e não parece convincente para a defesa da adesão brasileira. Ademais, analisando o caso dos BRICS, a média das taxas de crescimento do PIB e a evolução da participação no comércio de bens dos RICS (i.e., Rússia, Índia, China e África do Sul) mostram avanços no século XXI em relação aos países da OCDE, parecendo ao Brasil ser melhor copiar políticas não da OCDE, mas sim dos demais países dos BRICS. Por fim, vale lembrar que após 2003 o Brasil teve bons resultados macroeconômicos, com crescimento da renda per capita, redistribuição de renda e acúmulo de reservas internacionais, com políticas reprovadas em *Economic Surveys* (OCDE, 2018). Porém, em especial após 2010, políticas macroeconômicas referendadas pela OCDE produziram reviravolta, com políticas fiscais contracionistas que frearam o crescimento (MELIN e SERRANO, 2016). De fato, Serrano e Summa (2018) apontam que a partir de 2011 a política econômica passou a incluir contenção do investimento público e do crédito, medidas coerentes com o preconizado por seguidas edições do *Economic Survey* da OCDE como forma de contenção da relação dívida/PIB²¹. Essa política foi aprofundada a partir de 2015, com forte ajusta-

21 Como exemplo, nas recomendações sobre políticas macroeconômicas do *Economic Survey Brazil* de nov/2015: “*Implement the fiscal adjustment*”

mento fiscal empreendido pelo Ministério da Fazenda. O trágico crescimento do PIB real e a explosão do desemprego que se seguem desencorajam a adoção de recomendações *OECD-friendly*.

4. CONCLUSÃO

O benefício de tomar parte de instituições internacionais em cada momento histórico depende do projeto de desenvolvimento do país e da conjuntura geopolítica. O debate crítico a respeito deve conter análise sobre em que circunstâncias se deve aderir ou não a acordos. Parte relevante da argumentação pró-adesão à OCDE esbarra em evidências que as contradizem, e a argumentação a favor da adesão está feita de modo insatisfatório, sem referência a um plano de desenvolvimento nacional, fundamental até para nortear termos de uma negociação de adesão. A importância do espaço de política para qualquer projeto nacional de desenvolvimento econômico está documentada na literatura econômica sobre desenvolvimento, e com a eventual adesão o espaço de política será afetado de modo significativo. Se o país entende que uma prática é benéfica, ele pode voluntariamente adotá-la, sem necessidade de se comprometer politicamente com o conjunto das práticas aderindo à Organização, evitando pôr em risco seu status de PED e se colocar sob monitoramento. Dado que a baixa competitividade apontada na economia nacional, fomentada por resultados insatisfatórios de crescimento do PIB pós 2011 que retardaram ou retrocederam o desenvolvimento, não foi revertida com o aprofundamento já ocorrido de várias práticas preconizadas pela OCDE, cabe julgar se o Brasil já não foi longe demais na adoção dessas práticas. Como alternativa, pode-se absorver a experiência de outros PEDs nas últimas décadas e definir um plano nacional de desenvolvimento que sirva de parâmetro à análise da vantajosidade de qualquer acordo internacional, mais do que meramente internalizar recomendações de países já desenvolvidos. Ao promover a expectativa de que a adoção das práticas OCDE será passaporte para o desenvolvimento, promove-se que o Brasil se comprometa a colocar suas políticas em linha com práticas liberais recomendadas por países que na prática por muitas décadas adotaram e hoje voltam a adotar políticas antiliberais. Arrisca-se assim uma retirada voluntária da escada, aceitando um campo de jogo nivelado acima do seu alcance, com os melhores equipamentos já do lado dos competidores.

REFERÊNCIAS

- AKYÜZ, Y. (2014). *Liberalization, Financial Instability and Economic Development*. South Centre, Geneva. Anthem Press.
- _____ (2015). *Foreign Direct Investment, Investment Agreements, and Economic Development: in line with medium term objectives, including a stabilisation of gross debt*. Já em 2018: "Implement the planned fiscal adjustment through permanent spending cuts".

- Myths and Realities*, *Ekonomi-tek - International Economics Journal*, Turkish Economic Association, vol. 4(1), pages 1-47, January.
- ANDREONI, A.; CHANG, H.J. (2016). *Industrial Policy in a Changing World: Basic Principles, Neglected Issues and New Challenges*. In Cambridge Journal of Economics 40Years Conference, CPES.
- _____ (2018). *The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management*. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18303369>>. Acesso em: 18/11/2020.
- ARIDA, P. (2003). *Por uma moeda plenamente conversível*. *Revista de Economia Política*, 23(3), pp.135-142.
- BBC (2017). *Os prós e contras de o Brasil entrar na OCDE, o 'clube dos ricos'*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40140913>>. Acesso em: 18/11/2020.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
- _____ (Coord.) (2013). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- BLOOMBERG (2020). *U.S. to Prioritize Brazil Over Argentina in OECD Reversal*. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-15/u-s-to-prioritize-brazil-over-argentina-in-oecd-bid-reversal>>. Acesso em: 18/11/2020.
- CAMEX (2020). *Diretrizes da OCDE e o PCN Brasil*. Disponível em: <<http://cames.gov.br/sinve/diretrizes-da-ocde-e-o-pcn-brasil>>. Acesso em: 19/11/2020.
- CAPOBIANCO, A.; H. CHRISTIANSEN (2011). *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*. OECD Governance Working Papers, Nº 1, OECD Publishing.
- CHANG, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London.
- _____ (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books. London and New York.
- COZENDEY, C.M. (2017). *O pedido de adesão do Brasil à OCDE: Aceder a quê? Aceder por quê?* In RBCE, nº 132, jul-set.
- FABRY, E.; TATE, E. (2018). *Saving the WTO Appellate Body or returning to the wild west of trade?* Jacques Delors Institute, Policy Paper 225.
- FERREIRA, A.N. (2018). *Um Brasil renovado numa OCDE renovada*, *Jornal Estado de SP*. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,um-brasil-renovado-numa-ocde-renovada,70002152165>>. Acesso em: 18/11/2020.
- FGV (2017). OECD: *Dialogue on Trade in Brazil - New Challenges in International Trade*. E-book, nov/2017.
- FOLHA (2018). *Adesão à OCDE pode baixar juros da dívida brasileira, diz BC*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/adesao-a-ocde-pode-baixar-juros-da-divida-brasileira-diz-bc.shtml>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2019a). *EUA pressionam contra vantagens comerciais que beneficiam o Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/eua-pressionam>>

- contra-vantagens-comerciais-que-beneficiam-o-brasil.shtml>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2019b). *Estados Unidos querem concessão na OMC para apoiar Brasil na OCDE*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/estados-unidos-querem-concessao-na-omc-para-apoiar-brasil-na-ocde.shtml>>. Acesso em: 19/11/2020.
- FONSECA, P. (2015). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. IPEA-TD 2103.
- FREITAS, F., MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (2016). *Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento nos anos 2000*. In: Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Vol 5 - Continuidade e mudança no cenário global: desafios à inserção do Brasil. CGEE.
- FT (2019). *Europe first: how Brussels is retooling industrial policy*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/140e560e-0ba0-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>> Acesso em: 18/11/2020.
- GALLAGHER K. (2014), *Ruling Capital. Emerging Markets and the Reregulation of Cross-Border Finance*. Cornell University Press.
- HE, J. (2015). *The WTO and Infant Industry Promotion in Developing Countries. Perspectives on the Chinese large Civil Aircraft*. Routledge, London.
- LIST, G. F. (1989), *Sistema Nacional de Economia Política*. Os Economistas, Nova Cultural.
- MAZZUCCATO, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Public Affairs, Perseu Books Group.
- MEDEIROS, C.A. (2016). *O Desenvolvimento no Século XXI: Entrevista com Carlos Medeiros*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=x1kISq4FEkw>> Acesso em 19/11/2020.
- MEDEIROS, C.A.; SERRANO, F. (2001). *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. In: FIORI, J.; MEDEIROS, C. (eds.). *Polarização Mundial e Crescimento*, Vozes.
- MEDEIROS, C.A.; TREBAT, N. (2017). *Finance, Trade, and Income Distribution in Global Value Chains: Implications for Developing Economies and Latin America*. Instituto de Economia da UFRJ, TD 002/2017.
- MELIN, L. E.; SERRANO, F. (2016), *Aspectos Políticos do Desemprego: A Guinada Neoliberal do Brasil*. Disponível em: <https://www.excedente.org/wp-content/uploads/2016/04/Aspectos-Pol%C3%ADticos-do-Desemprego-_MELIN-SERRANO-_12-2015_.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.
- OECD (2012a). *Competitive Neutrality- maintaining a level playing field between public and private business*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/50302961.pdf>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2012b). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications – An Interim Report*. TAD/TC/WP (2012)10, Paris, June 2012.
- _____ (2015a). *Lançamento do Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017*. 2015, disponível em <<https://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-programa-de-trabalho-brasil-ocde-2016-2017.htm>>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2015b). *Roundtable on Competitive Neutrality in Competition Enforcement-Note by Brazil*. Junho 2015. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD\(2015\)25&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2015)25&docLanguage=En)>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2018). *OECD Economic Surveys: Brazil*. 2018. OECD iLibrary.

- _____ (2019a). *History*, Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/history/> on-line – OCDE.org>. Acesso em: 18/11/2020.
- _____ (2019b). *How we work*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/how-we-work/>>. Acesso em: 18/11/2020.
- OSTRY, J.D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. (2016). *Neoliberalism: Oversold?* IMF Finance & Development, June 2016, Volume 53, Number 2.
- PÚBLICO (2019). *Alemanha cria fundo para proteger empresas de aquisições estrangeiras*. Fevereiro 2019. Jornal Público, Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/02/05/economia/noticia/alemanha-cria-fundo-protoger-empresas-aquisicoes-estrangeiras-1860851>>. Acesso em: 19/11/2020.
- RIBEIRO, R. (2020). *Os exemplos do Chile e dos RICS nos anos recentes recomenda a adesão brasileira à OCDE? Uma análise crítica*. SSRN. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3542734>>. Acesso em: 19/11/2020.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. (2018). *Conflito Distributivo e o Fim da “Breve Era de Ouro” da Economia Brasileira*. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-175.pdf>>. Acesso em: 19/11/2020.
- SMICHOWSKI, B. C.; DURAND, C.; KNAUSS, S. (2016). *Uneven Development Patterns in Global Value Chains: an empirical inquiry based on a conceptualization of GVCs as a specific form of the division of labour*. 2016. Document CEPN n° 2016-06, Université Paris Nord.
- UNCTAD (2014a). *Trade and Development Report, 2014*. UN, New York and Geneva.
- _____ (2014b). *UNCTAD/PRESS/PR/2014/031*. Press Release, Geneva, Sep/2014.
- UNCTAD (2015). *Trade and Development Report, 2015*. UN, New York and Geneva.
- THORSTENSEN, V., CORTELLINI, A.; GULLO, M.F. (2018). *A OCDE como fórum de governança das empresas multinacionais*. FGV/CCGI, Working Paper n° 11.
- THORSTENSEN, V.; GULLO, M.F. (2018). *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?* FGV/CCGI, Working Paper n° 8.
- _____ (2019). *OCDE e os Códigos de Capitais e Intangíveis: Código de Liberalização de Movimento de Capitais e Códigos de Operações Correntes Intangíveis*. April, Working Paper (FGV Series n. 499).
- TREBILCOCK, M.; HOWSE, R. (2005). *The Regulation of International Trade*. 3rd Edition, 2005, Routledge.
- FEDERAL REGISTER (2020). *USTR - Designations of Developing and Least Developed Countries Under the Countervailing Duty Law*. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/Designations_Notice_2020-02524.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.
- VELASCO JR., P.A. (2017). *A Agenda e os Desafios da Adesão do Brasil à OCDE*. CEBRI, agosto de 2017. Disponível em: <<http://midias.cebri.org/arquivo/BreakingNews9.pdf>>. Acesso em: 19/11/2020.
- WADE, R. (2014). *The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise*. In Salazar Xirinachs, JM *et al* (eds). *Transforming Economies: Making Industrial Policies Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO-UNCTAD.
- WALLERSTEIN, I. (1979). *The Capitalist World-Economy (Studies in Modern Capitalism)*. Cambridge University Press.
- WTO (2002). *The Legal Texts*, WTO Secretariat, 2002, Geneva. Disponível em: <<https://>

- www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2004). *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, WTO, Geneva.
- _____ (2018). *World Trade Statistical Review 2018*. UN, Geneva.
- _____ (2020a). *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- _____ (2020b). *Government Procurement and the GATS*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpserv_e.htm>. Acesso em: 19/11/2020.
- ZERO, M. (2019). *Ao romper com países parceiros na OMC e se aliar aos EUA na OCDE, Brasil terá prejuízo histórico*. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/blog/ao-romper-com-paises-parceiros-na-omc-e-se-aliar-aos-eua-na-ocde-brasil-tera-prejuizo-historico>>. Acesso em: 19/11/2020.