

OIKOS

Revista de Economia Política Internacional

Oikos volume 22, n. 3 • 2023

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política Internacional - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional



EXPEDIENTE

Volume 22, número 3 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Editores assistentes

Bruno Do Val | Francisco Luiz Marzinotto Junior

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

Gabriela Tamiris Rosa Corrêa | Henrique Jorgielewicz Rogovschi | Lucas Gualberto do Nascimento | Marina Moreno de Farias | Thiago Ferreira Moreira D'Amato

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 (em memória) | 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 (em memória)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Alexis Saludjian | Analúcia Danilevicz Pereira | Bernardo Salgado Rodrigues | Daniel de Pinho Barreiros | Eli Alves Penha | Hélio Caetano Farias | Iderley Colombini Neto | Marcelo Pereira Fernandes | Margarita Olivera | Nicholas Miller Trebat | Noêmia Lazzareschi | Patricia Fonseca Ferreira Arienti

Produção editorial

Tikinet

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



SUMÁRIO

Volume 22, número 3 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

NOTA DO EDITOR 4

ARTIGOS

Derivativos e a governança financeira global até 2008: O papel do Estado americano 5
Ernani Teixeira Torres Filho e Fernando Barcellos Alencar

O BIS e o mercado de balcão (OTC), o impacto da crise de 2007/2008 nas regulações: mais do mesmo ou uma descontinuidade sustentada? 20
Luiz Moraes de Niemeyer Neto e Marina Fernandes da Silveira

Gênero em um mundo financeirizado: como o sistema de previdência chileno atua na reestruturação do trabalho feminino 37
Patrícia F. F. Arienti e Amanda K. Antonette

A Nova Parceria Para o Desenvolvimento Africano e Sua Contribuição Paradoxal ao Renascimento Africano (2001-2021) 53
Guilherme Ziebell de Oliveira e Anselmo Otavio

As Lógicas de Expansão Chinesa Para a África: Uma Análise da Presença Chinesa em Angola, Djibouti e Quênia 69
Sophia Kranz Espíndola e
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Emergência do Setor de Petróleo na Guiana: Estudo Inspirado no Debate Sobre o Neoextrativismo 86
Hoyêdo Nunes Lins



SUMMARY

Volume 22, número 3 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

EDITOR'S NOTE 4

ARTICLES

Derivatives and global financial governance before 2008: The role of the American state 5
Ernani Teixeira Torres Filho and Fernando Barcellos Alencar

The BIS and the OTC market, the impact of 2007/2008 crisis on the financial regulation: more of the same or sustained discontinuity? 20
Luiz Moraes de Niemeyer Neto e Marina Fernandes da Silveira

Gender in a financialized world: how the Chilean pension system is restructuring women's work 37
Patrícia F. F. Arienti and Amanda K. Antonette

The New Partnership for African Development and Its Paradoxical Contribution to African Renaissance (2001-2021) 53
Guilherme Ziebell de Oliveira and Anselmo Otavio

The Logics of Chinese Expansion to Africa: An Analysis of Chinese Presence in Angola, Djibouti, and Kenya 69
Sophia Kranz Espíndola and
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Oil boom in Guyana: an approach based on the debate concerning neoextractivism 86
Hoyêdo Nunes Lins

A OIKOS – Revista de Economia Política Internacional do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) difunde pesquisas da área de EPI e estudos que articulam apropriadamente esse campo do conhecimento a outros domínios conexos, como Economia, Relações Internacionais, Geopolítica, História, etc.

Assim, em consonância com o objetivo central da revista, na atual edição trazemos importantes contribuições que ampliam e aprofundam o debate acadêmico no âmbito da EPI. Os artigos que compõem o presente número foram selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas, conforme as normas de publicação da OIKOS.

O artigo de **Ernani Teixeira Torres e Fernando Barcellos Alencar** analisa as isenções regulatórias financeiras como forma de viabilizar o poder financeiro estrutural americano antes da crise de 2008. Os autores examinam as operações de derivativos e os conflitos regulamentares que surgiram no mercado de balcão (OTC) dos EUA entre as décadas de 1970 e 1990.

Marina Fernandes da Silveira e Luiz Moraes de Niemeyer Neto buscam verificar se as novas regulações propostas pelo BIS/BCBS após a crise financeira de 2008 têm sido suficientes para reduzir, ou mesmo inibir, as operações de derivativos OTC. O artigo analisa as regulamentações, publicações e as estatísticas do Bank for International Settlements (BIS) e do Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

Já o texto de **Patrícia F. F. Arienti e Amanda K. Antonette** busca compreender a relação entre o gênero e a financeirização. As autoras focam no estudo do sistema previdenciário chileno, analisando a relação entre a implementação do regime de capitalização individual e a precarização do trabalho feminino neste país. O sistema de previdência, ao aprofundar o processo de financeirização da economia chilena, tem contribuído para a intensificação e precarização do trabalho feminino.

Guilherme Ziebell de Oliveira e Anselmo Otavio analisam os êxitos, desafios e impactos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) diante das mudanças socioeconômicas e políticas enfrentadas pelo continente após os anos 2000. Os autores demonstram que mesmo, inicialmente, apresentando resultados aquém das expectativas, a organização revelou-se fundamental para o desenvolvimento continental no século XXI.

O estudo realizado por **Sophia Kranz Espíndola e Alana Camoça Gonçalves de Oliveira** aborda diferentes lógicas da expansão da China na África. As autoras examinam as relações da China com Angola, Djibouti e Quênia e destacam que esses países ilustram três lógicas distintas de expansão através da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI): (a) garantia de recursos estratégicos, (b) militar-estratégica e (c) político-integracionista.

Por fim, **Hoyêdo Nunes Lins** aborda a emergência do setor de petróleo na Guiana e demonstra como aspectos do chamado modelo neoextrativista podem ser observados na experiência guianense. Para o autor, o Estado tem facilitado os termos contratuais com o capital internacional e buscado instrumentos que direcionam os recursos financeiros gerados para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Desejamos uma ótima leitura!

Os editores

Derivatives and global financial governance before 2008: The role of the American state,

Derivativos e a governança financeira global até 2008: O papel do Estado americano

ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO | ernanit@hotmail.com |

Professor do Instituto de Economia da UFRJ. Doutor em Economia pelo IE/UFRJ

FERNANDO BARCELLOS ALENCAR | fernandobarcellos@rocketmail.com |

Mestre em Economia Política Internacional pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ)

Recebimento do Artigo: Setembro de 2023 **Aceite:** Dezembro de 2023

Abstract: This work aims to study financial regulatory exemptions as a means of enabling structural financial power, which is the power one agent holds in determining the options available to other agents' decision-making in a financial system. To test this perspective, we examine the development of financial derivatives and regulatory conflicts that emerged in the US over-the-counter (OTC) derivatives markets between the 1970s and the 1990s. The results show that the use of derivatives for risk management were fundamental in promoting the expansion of both the American and the international financial system following the end of the Bretton Woods Agreement in 1971. Derivatives were essential in allowing companies, banks, and governments to cope with the high volatility of prices and exchange and interest rates, and reinforced the global hegemony of the dollar. The U.S. government had an active role in supporting regulatory exemptions so that U.S. banks could lead and expand OTC derivatives. Therefore, after unilaterally putting an end to the stability-inducing mechanisms of Bretton Woods, U.S. public and private agents, by using financial innovations and regulatory exemptions, re-wrote and imposed new rules of operation for the global financial system. This is a clear case of exercise of structural financial power.

Keywords: Financial derivatives; global financial governance; financial structural power; OTC derivatives markets; regulatory exemptions; international monetary system.

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar o uso de isenções de normas de regulação financeira como instrumento de viabilização do poder financeiro estrutural, que é o poder que um agente detém na determinação das opções disponíveis para a tomada de decisão de outros agentes em um sistema financeiro. Para testar essa perspectiva, examinamos o desenvolvimento de derivativos financeiros e conflitos regulatórios que surgiram nos mercados de derivativos de balcão (OTC) dos EUA entre as décadas de 1970 e 1990. Os resultados mostram que o uso de derivativos para gerenciamento de risco foi fundamental para promover a expansão do sistema financeiro americano e internacional após o fim do Acordo de Bretton Woods, em 1971. Os derivativos foram essenciais para permitir que empresas, bancos e governos lidassem com a alta volatilidade dos preços e das taxas de câmbio e juros, e reforçaram a hegemonia global do dólar. O governo dos EUA teve um papel ativo no apoio a isenções regulatórias para que os bancos dos EUA pudessem liderar e expandir os derivativos de balcão. Assim, depois de pôr fim unilateralmente aos mecanismos indutores de estabilidade

¹ This work was supported by the Global Affairs Canada under Grant number 509 (IRCC special program code). A special and profuse thank you goes to Prof. Dr. Randall Germain and Prof. Dr. Eric Helleiner, whose personal support and engagement with this research and its funding needs made this paper possible. A special thanks also goes to M.A. Samuel Van Oort for editing our final draft.

de Bretton Woods, os agentes públicos e privados norte-americanos, utilizando-se de inovações financeiras e de isenções regulatórias, reescreveram e impuseram novas regras de operação para o sistema financeiro global. Trata-se de um caso explícito de exercício do poder financeiro estrutural

Palavras-chave: Derivativos financeiros; governança financeira global; poder financeiro estrutural; derivativos de balcão; isenções regulatórias; sistema monetário internacional.

1. INTRODUCTION

The Bretton Woods Agreement framed an international system of fixed exchange rates, based on the convertibility of the U.S. dollar into gold and the fixed parity of other national currencies to the U.S. currency. This was a monetary arrangement that reduced exchange rate risk and interest rate volatility and was supposed to help private international flows of trade and investment. However, during the 1960s, the soaring American deficit made it increasingly difficult for the U.S. to sustain the fixed parity to gold. To maintain its macroeconomic autonomy, the U.S. government unilaterally brought to a close the dollar-gold convertibility in 1971. This decision released the U.S. from an international commitment that could have constrained its monetary and fiscal autonomy. Since then, the international financial system has operated on a floating exchange regime, which Serrano has described as “the floating dollar standard” (Serrano, 2003).

The end of the Bretton Woods agreement dramatically increased exchange rate fluctuations, which were intensified by the large flows of speculative capital that followed the end of the American capital controls in 1974 and the subsequent halt in international cooperation (Helleiner, 1994). Interest rate volatility followed as economies opened their capital accounts. As inflation surged in the U.S. throughout the 1970s and basic interest rates were maintained at negative real levels, the confidence in the dollar as an international unit of account eroded. As a result, emerging markets’ debts in Latin America and Eastern Europe rapidly mounted, mostly denominated on floating rates. When the FED increased its interest rates at the beginning of the 1980s, the post-Bretton Woods international financial system faced its first systemic crisis—leading some analysts to demarcate the period between the 1970s and the 1980s as a ‘non-system’ (McKinnon, 1993; Tavares, 1997).

To cope with the volatility of exchange and interest rates, financial institutions developed new instruments—derivatives—to address these new exacerbated risks. Later, these contracts were extended to an ever-increasing number of assets, including commodities and debts. In time, derivatives became an integral pillar to the operation of the new global financial system.

According to the technical definition, financial derivatives are contracts that are valued according to the price of other assets, called underlying assets (Hull, 2018). They commit one party to pay to the counterpart, on a future date, an amount determined by the evolution of the price of the underlying asset or exchange a stressed asset for a safe one. In this way, one party may hedge itself by transferring the risk of the underlying asset’s market-value fluctuation to a counterparty willing to take on this risk. However, some investors have speculative purposes and bet on derivatives.

Until the 1970s, the underlying assets of these contracts were limited to a few commodities, such as wheat, oak, beef, etc. However, immediately after the breakdown of the Bretton Woods system, futures exchanges and then banks launched derivatives to manage exchange and interest rates as well as the volatility of other commodities such as oil. Then, in the late 1980s, in the wake of Eastern Europe and Latin America’s debt crisis, financial markets introduced derivatives to manage credit risk.

Exchange and interest rate risks, along with credit, are the most fundamental macroeconomic risks and, therefore the first research question from this conundrum is: how did the post-Bretton Woods financial system become operable within high systemic volatility and with inherent financial risks at stake? We raise the hypothesis that derivatives have allowed any asset in the global financial system to be compared and transformed, in terms of risk, into the global standard asset of the system: the U.S. Treasury Bill. That innovation created a mechanism by which investors could address volatility and risk and allowed the post-Bretton Woods system to operate and expand. Derivatives were essential to integrate very different assets into one new globalized system, which are denominated in different currencies, have different maturities and liquidity premiums, and are originated in different countries, as well as follow different legal systems.

Secondly, by studying the developments of the financial regulation of over-the-counter derivatives markets² throughout the 1970s and 1990s, this work seeks to understand how the American state was involved in implementing derivatives

² Generally, this includes the markets for derivatives managed by banks dealing with other banks and nonbank financial institutions.

as instruments to underpin the governance of the global financial system. By analyzing the historical trajectory that leads to the 1998 regulatory turf battle between the CFTC on one side and the SEC, FED, and Treasury department on the other, a second research question emerged: why have high-ranking American officials fought so hard among themselves for two decades to exempt the OTC derivatives markets from regulation? Not excluding lobbying explanations, such as Tsingou (2015), for the behavior of American officials in the realm of OTC derivatives markets regulation, this work comes up with an additional hypothesis for those agents' rationality. We posit that some top American officials must have envisioned the fundamental role financial derivatives and OTC derivatives markets' regulatory exemptions had in helping to structure the post-Bretton Woods system. Therefore, they struggled to influence the status of those markets' regulatory landscape, and thus established the framework that allowed the expansion of the financial system and reinforced the international role of American currency. They had strategic considerations regarding the importance the regulatory exemptions of OTC derivatives markets had for the governance of the global financial system, which is the underlying basis of the American state financial power.

The rest of the article is structured as follows: Section 1 briefly reviews Susan Strange's theory of structural power with a focus on her concept of structural financial power. In Strange's terms, structural financial power is the capacity to alter the rules and norms that guide access to money and credit and organize the operation of exchange rate regimes. Then, in Section 2, we explore Fischer Black and Perry Mehrling's insights on derivatives, which we claim show how these instruments have made the post-Bretton Woods system operable by making it possible to commensurate assets with different risks to U.S. Treasury Bills, the standard global financial asset. Therefore, financial derivatives are clear examples of how the United States' government writes and rewrites the rules and norms of global financial governance.

Section 3 studies the regulatory struggles among American officials toward the regulation of the American OTC derivatives markets. This section seeks to explore how the OCC, a bureau of the Treasury Department, was essential in freeing American banks to engage in the speculative trading of swaps and other derivatives, and in turn enhancing the liquidity for markets for financial risk. Whereas, at the same time, American officials acted to block CFTC, other American regulatory agencies, and members of Congress to tried to regulate OTC derivatives markets.

Section 4 seeks to use U.S. Congressional hearings to illustrate the strategic considerations those officials had regarding financial derivatives' central role on global financial governance and, therefore, the strong state grip on the construction of the norms of operation of the post-Bretton Woods global financial system. A central concern for American officials was that OTC swaps should not be regulated as futures under the authority of a specific regulator, the CFTC. This allowed American banks to innovate freely in OTC derivatives markets and become global risk managers. The last section presents final remarks and sums up the results of the work.

2. STRANGE'S CONCEPT OF STRUCTURAL POWER

Susan Strange did not posit an explicit definition for the word *structure* in her discussions on the concept of *structural power*. However, it is possible to infer that the structure she refers to is the '(...) agenda of discussion or [the] design (...) [of] international regimes of rules and customs that are supposed to govern international economic relations' (Strange, 1988, p. 25). Through this, Strange adapts the concept of *social structure* as the constraints (norms, rules, procedures) that define social behavior in the study of global political economy. It encompasses the underlying assumption that social relations are determined by constraints that force agents to behave in particular ways. Power is then the imposition of limitations from one or some agents over the others, conducting and ruling their behavior (Wendt, 1992).

Story (2001) suggests that for Strange power relations depend on the dialectics between goals and outcomes. If two or more agents have different goals, and outcomes only attend to one agent's goals and not the others, then they who have their goals attended hold power over those without the same privilege. In this context, power relations involve the determination of asymmetric outcomes and not simply whether an agent can make another agent do something he would not otherwise do, in the way traditional political theory understands power (Story, 2001). When an agent holds the capacity to determine asymmetric results within a range of possibilities given to others, this agent holds structural power. In that sense, structural power is not the power that relies on bilateral relations, but on multilateral relations, in which one single agent is more powerful than any other in the set.

Structural power is exercised by the control of the norms that affect the relations between countries, channeling them to attain the goals of the structural power holder. For Strange, there are four structures of power: financial, productive, security, and knowledge. Structural power permeates all of them and each is dependent on the other, their separation being only theoretically possible (Strange, 2002).

Therefore, structural power, for Strange, is the capacity to interfere, control, and determine sets of norms, rules, and procedures over key areas of the global political economy. In her own words: '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, 1988, p. 25). Rule determination is in fact about affecting the range of options available to other actors.

The financial structure, for Strange, must be understood by the centrality of the international system of money and credit and how access to both shapes that structure. The spread of the superpower currency in the global financial system is coordinated by the liquidity premium of the dollar to other currencies. Therefore, the stability of the international monetary system is affected whenever the role of the dollar as the reserve currency is jeopardized.

Throughout the 1970s and until the mid-1980s, American dollars were lacking the ability to function as the most important store of value among international currencies. High inflation and low interest rates prompted dissatisfaction by American allies in Europe, Japan, and special U.S. dollar holders in the Gulf (Helleiner, 1994). However, the political domestic problems the United States was facing in the wake of the Nixon shock were translated into a policy mix that compromised the role of the global currency. More than ever, U.S. power was facing a broader Global Financial Governance crisis, related to how the hegemon would make a newly born system of floating financial prices work in an integrated fashion between different currencies and assets.

The governance issue at stake was one of structural power management: U.S. officials initially had no clue on how the rising floating exchange rate system would work (Volcker, P.; Gyohten, T., 1992). As the dollar could not function as an international reserve currency, the U.S. was unable to dictate the norms that other states should follow within the international financial system, harming the basis of its financial power. For if the power holder cannot set the rules, how will he govern?

Yet, American decision-makers were sure to maintain one fundamental motto—preserve greenbacks as the global standard unit of account. Helleiner shows that the U.S. government (Helleiner, 1994) halted any initiative in the international sphere that could harm the hegemonic position of the dollar (Helleiner, 1994).

Meanwhile, domestically, the U.S. was opening doors for new private possibilities of financial governance. As Krippner shows, markets were—through a series of regulatory and policy changes during the 1970s and 1980s—freed to take on the financial prices management responsibility that relied on the American government (Krippner, 2011).

Therefore, the post-Bretton Woods financial landscape established markets as centerpieces of financial power. As Strange elaborates in her definition of structural financial power:

Thus, the financial structure really has two inseparable aspects. It comprises not just the structures of the political economy through which credit is created but also the monetary system or systems which determine the relative values of the different moneys in which credit is shared by governments and banks (and much will depend therefore on the political and regulatory relation of the one to the other). In the second, the exchange rates between the different moneys, or currencies, are determined by the policies of governments and by markets (and again much will depend on how much freedom governments allow markets). A financial structure, therefore, can be defined as the sum of all the arrangements governing the availability of credit plus all the factors determining the terms on which currencies are exchanged for one another (Strange, 1988, p. 88).

In line with Strange, the structural financial power is not a monolithic capacity that the U.S. government holds because it issues the hegemonic currency. The structural financial power is shared between the private and public relations that surround the hegemonic currency. Recalling Strange in the last passage: 'the monetary system or systems which determine the relative values of the different moneys in which credit is shared by governments and banks (...) depend therefore on the political and regulatory relation of the one to the other' (Strange, 1988). Thus, the way markets manage the price of money and the way governments enforce market actions through regulation is essential in understanding power within the financial structure. However, Strange was unable to identify how derivatives could become a part of American structural financial power, insisting that these instruments destabilize and disrupted the global financial system (Strange, 2015).

2.1. Black, Mehrling, and the systemic role of derivatives

Fischer Black envisaged in the early 1970s that financial institutions could hedge asset risks, issuing *guarantees*. He argued that 'there was no theoretical reason why a financial institution could not guarantee for a fee, the payment of interest

and principal in the bond' or 'a long-term bond against fluctuation in price' (Black, 1970, pp. 4-5). The first operation would convert the bond into one free of default and the second into a short-term bond. Perry Mehrling added that hedging the risk of default is the same as exchanging the risk of a corporate bond for the risk of a sovereign bond, as governments are always able to pay their debt whenever it is denominated in the currency it issues (Mehrling, 2011).

Based on Black and Mehrling's reasoning, a dealer in guarantees could also safeguard bondholders against other risks, such as the losses from exchange rate volatility. This operation for an American investor would be the same as swapping a foreign sovereign bond denominated in local currency for a US Treasury or T-bond. Additionally, whenever parties sign an interest rate derivative, they are exchanging a fixed-rate long-term corporate bond for Treasury Bills. The T-bills are less subject to interest-rate risk because of their short maturity. In an interest rate swap, the party holding long-term bonds makes payments when short-term rates decrease and receives payments from a counterpart, when it increases. Therefore, any variation between the fixed interest rate and the short-term interest rate is offset, rendering the bondholder an asset free of interest rate risk. The guarantees Black assigns and Mehrling exemplifies are, in a general sense, the usage of derivatives to mitigate the three fundamental risks of the post-Bretton Woods global financial system— interest rate, foreign exchange rate, and default.

What are the implications of Fischer Black and Mehrling's approach? From the microeconomic point of view, derivatives reallocate risks among investors. These financial contracts offer a hedge against undesired movements in prices and cash flows for risk-averse agents. Additionally, they create the possibility for risk-prone agents to bet on expected profitable opportunities of future price movements. Lubochinsky (1993) goes further in saying that derivatives have also a broader function: They create a market for financial risk and thus enable investors to price financial assets accordingly. For the author, each class of derivatives performs a fundamental microeconomic function: future markets helps pricing of spot transactions, options render investment positions cheaper, and swaps allow for the best allocation of resources. Using market derivatives, investors make take positions, that from their point of view, are safer, more liquid, and cost less. They have also increased their leverage capacity, widening market liquidity and creating a booming transaction turnover. As they cover a vast range of underlying assets, they have become one of the fundamental pillars of portfolio diversification, rendering markets more complete and triggering financial globalization (Lubochinsky, 1993; Torres Filho, 2014).³

Nevertheless, derivatives have implications beyond the microeconomics of finance. They also have a global macroeconomic and political impact, which the literature on derivatives, both in economics and finance and even from the international political economy perspective, has not been able to grasp. The academic literature has not focused on the implications of the evolution of financial derivatives from the 1970s onward for the governance of the global financial system and its relations with the American financial power.

Black and Mehrling did not take into consideration the implications of derivatives for American monetary power. Nevertheless, attentive observation of Mehrling's description of derivatives' risk mitigation shows that by making any asset risk-free, these instruments have systemic implications. They make it possible to commensurate all relevant assets with the American T-bill, which becomes the standard asset of the global financial system. Derivatives allow the pricing of all specific risks of financial assets and create the basis for their trading. According to Brian and Rafferty, risk commensuration is the establishment of "pricing relationships that readily convert (we use the term 'commensurate') different forms of asset" and "(make [them] transmutable) among themselves" (Bryan; Rafferty, 2006, p. 12, 49). Stated more clearly, the risk commensuration by derivatives allows different assets exposed to different kinds of risks to be readily comparable and priced to the global standard asset, the T-Bill. For example, assets issued in different currencies are comparable to one another because it is possible to price them against a Treasury bill. Dollar exchanges and derivative markets are more liquid and deeper than any other in the world. Therefore, as a rule, two bonds issued by different companies in different countries and denominated in currencies other than the dollar are priced and traded in the international market because they are subject to derivatives negotiated in dollars. These markets help to mitigate the discontinuities across time, space, and units of accounts regarding the value of the most important assets.

Table 1 illustrates this reasoning. Take, for example, a bond, issued by a Brazilian mining multinational (Vale), in the Brazilian currency (Real), in the local capital market. That might be too risky of an asset for a non-professional American investor to hold in his long-term portfolio, as information regarding corporations of developing countries is not as readily available to him as the American corporations are. Besides, developing economies are more prone to economic and political instability

³ This work is aware of the literature that studies the role of financial derivatives in either prompting or worsening systemic crisis (Kregel, 2001) and in contributing to systemic volatility (Clapp; Helleiner, 2012). However, the focus of the work, without denying the possible adverse effects these instruments may provoke in the global financial system, is to understand how financial derivatives have enhanced the post-Bretton Woods system's operability.

and sharp currency devaluations, which increases risk in emerging capital markets. However, to make Vale’s risk more bearable, the American investor can undertake a Credit Default Swap to mitigate the default risk, buy a foreign exchange derivative (Currency Swap) to lock the future exchange of the Brazilian currency, and preserve his returns in USD against short-term fluctuations with an interest rate swap.

Table 1 Derivatives mitigation of Vale corporation bond's risks

Asset value	Risk to be mitigated	Derivatives	New Risk-free asset
Vale Corporation bond	Credit Default Risk	Credit Default Swap (CDS)	(As if it was) Sovereign Bond
Sovereign Bond	Exchange Rate Risk	Foreign Exchange Derivative	(As if it was) T-bond
T-bond	Interest rate risk	Interest Rate Derivative	(As if it was) T-bill

Adapted from Mehrling, 2011

Perfect hedging is rarely seen in the real world. CDS have upfront payment costs and Currency Swaps and Interest Rate Swaps have costs expressed in cash flow payments. However, the example illustrated in Table 1 can be synthesized by the following simplified formula if there were perfect information, no market power, and no transaction costs:

$$\text{Vale Corporate Bond Yield} = \text{T-Bill Yield} + \text{CDS Cost} + \text{Currency Swap Cost} + \text{Interest Rate Swap Cost}$$

In the post-Bretton Woods floating exchange and interest rate regime, the American monetary hegemony was transposed from the monetary pillar of a fixed U.S. gold-dollar standard to a fully fiat, private, flexible, and innovative system based on the dollar as a unit of account and US Treasury Bills as the standard financial asset. The operation of this system relies on the services offered by the derivative markets. They enable risk management and transactions among different global assets. They support the centrality of U.S. dollars in the international financial system. Those instruments allow investors to easily move capital flows between various classes of assets in developed and emerging countries, and across different capital markets sectors as if they were homogeneous. For, even though many assets in the global financial system are not dollar-denominated and carry different risk natures, derivatives can render them as risk-free as American government assets.

Therefore, financial derivatives are one of the main pillars of global capital integration and thus of financial globalization. Financial derivatives helped to make today’s international monetary and financial system sound and manageable. The Bretton Woods arrangement was one with remarkable state control over finance, in which different national monetary and financial systems were tied to the U.S. dollar through a fixed exchange rate. It was a system sustained by the guarantees of the American state, with the convertibility of the dollar to gold and support for cooperation on international capital controls. The current global system, however, is based on a fiat dollar, and privately run financial markets. All public and private agents worldwide are linked to the American financial system, connected by derivatives.

The superpower restructuring of the global financial system started with an abrupt disruption and the breakdown of Bretton Woods. In the aftermath, derivatives emerged as a market response to the increased volatility of interest and exchange rates to become a centrifugal force that holds different monetary systems, capital markets, and assets together in one global flexible financial system based in the dollar through the centrality of U.S. public debt. This innovation aided and reinforced American monetary autonomy and the governance powers of its markets.

By linking derivatives to Strange’s structural power ideas, it is possible to say that those instruments allowed the United States to manage the structural disorder produced by the abrupt end of the Bretton Woods system and set up the new basis of the American structural power.

3. AMERICAN OFFICIALS' STRATEGIC CONSIDERATIONS ON OTC DERIVATIVES MARKETS REGULATION

According to Michael Greenberger, former CFTC director (1997-1999), the regulatory exemptions for OTC derivatives markets prevent a variety of controls, including transparency rules, capital reserve requirements, anti-fraud rules, anti-manipulation rules, and the regulation of intermediaries, all of which enable banks to make riskier investments (Kirk; Gilmore; Wisner, 2009). These regulatory exemptions are better understood if studied in comparison to mercantile and futures exchanges, organized derivatives markets. CFTC obliges investors to register contracts and follow limits on the daily volume of transactions; apply margin requirements, transparency, and clearing rules; and follow a package of compliance procedures that in a certain way put constraints on financial innovation, leverage levels, and the development of risk management techniques. These impediments are not founded in OTC derivatives markets.

In this regard, it is necessary to observe that the American OTC regulatory exemptions lie in the genesis and subsequent development of the derivative markets. Before the 2008 crisis, they were off-limits. Regulation was absent, and therefore financial institutions had plenty of room to operate and innovate. Carruthers calls attention to the fact that OTC derivative markets regulatory exemptions made the rate of creation of new contracts expand from five launched every year in the 1970s to an average of 48 per year in the 1990s (Gorham; Singh, 2009).

The history of OTC derivatives markets regulatory turf battles starts with the Treasury's attitude around the time of the CFTC authorization in 1975. The department feared that off-exchange traded futures were submitted to CFTC regulatory jurisdiction. This decision would enlarge CFTC jurisdiction to include futures and forwards on interbank transactions, which already made up a significant portion of the American over-the-counter derivatives during this time. Helleiner observes the historical influence of the banking lobby over the Treasury due to the latter's responsibility for regulating the banking system. For the author, the Treasury department became, since the end of the 19th century, the central channel of strategic formulation and representation of bankers' interests in the American administration (Helleiner, 1994).

The Treasury's argument against expanding the CFTC jurisdiction to regulate derivatives managed by banks was that it would create uncertainty. Officials then moved to pass an amendment in Congress specifically exempting off-exchange traded derivatives from CFTC regulation. This amendment, named the *Treasury Amendment*, inaugurated the regulatory exemptions⁴ for OTC derivatives markets in the United States. The difference in lobbying achievements between exchanges and banks in granting regulatory exemptions for derivatives business sets up the difference in terms of power between one and the other. Banks are a historically very strong lobby sector, as Helleiner (1994) shows, while futures exchanges depended on farmers (a strong lobby sector) to advance their interests and as such were vulnerable to their *quid pro quo* (Helleiner, 1994; Romano, 1997).

The development of swaps and the subsequent boom in the OTC derivatives markets in the 1980s called the attention of regulators once more. In a restricted sense, the OTC swap market and, in a broad sense, the OTC derivatives market generated true regulatory contention between different American financial regulatory agencies and the Treasury. Regulators and monetary policy officials had differing views in their intentions on whether to concede regulatory exemptions or not.

From the 1980s to the 1990s, the OCC, CFTC, SEC, GAO, FED,⁵ and the Treasury found themselves entangled in regulatory disputes. The agencies were divided on issues of motivations for competitiveness, systemic importance, regulatory grasp, and fear of systemic risks. In such a strong political struggle, the American Congress had to act as both a contender and an ultimate voice. Those regulatory struggles, as well as the differing motivations of the contending agents, are presented below in sequential order.

⁴ Financial regulation norms, rules, and procedures are agency, instrument, and institution-specific in the United States. This means that if an agency has exempted a financial instrument or financial activity from regulation, that agency will not oversee, supervise, or enforce any regulatory act under financial institutions carrying out financial activities with those specific financial instruments. However, if a financial institution is exempted from regulation over a specific instrument or over a specific market segment, it does not mean that this institution is "free" from all kinds of financial regulation. Other agencies may still claim jurisdictional powers over its activities. In the case of the regulatory exemption for off-exchange derivatives made by the CFTC, it meant that banks would no longer have oversight from this agency within activities carried on with those instruments. Nevertheless, they would still be subjected to an overall regulatory framework that banking institutions are subjected to under the National Bank Act, which is supervised and enforced by the Office of the Comptroller of the Currency, a bureau under the Treasury Department.

⁵ Office of the Comptroller of the Currency; Commodities and Futures Trading Commission; Securities and Exchange Commission; General Accounting Office and Federal Reserve System.

The Office of the Comptroller of the Currency (OCC) is the oldest regulatory agency in banking, whose function is to charter and regulate American national commercial banks (active banks in all American states). One of this agency's roles is to authorize new banking activities under the 1862 Bank Act, which states the powers of banks, or, in other words, which activities they are allowed to perform. The allowance of new banking activities is made through the OCC's interpretive letters in which banks submit new activities for analysis and receive comments on whether and how they might be performed, and to what extent.

In 1987, the OCC authorized the Chase Manhattan matched commodity swap index trading. The agency understood that swaps were similar to lending and deposit-taking activities of banks and in general possessed the same risks. As those transactions were matched, meaning end-users like farmers were the counterparty, the OCC interpreted the operation as just like the bank offering a loan to a borrower in exchange for an interest rate.

That decision inaugurated a regulatory battle between the OCC and the CFTC. A few months later, the OCC authorized Chase Manhattan to offer commodity swaps. At the same time, the CFTC started an investigation of the same contracts and launched a note requiring comments for the possible regulation of hybrids⁶ and commodities swaps. According to the CFTC, these contracts would be similar to the structure of payments of futures and therefore those instruments would be non-authorized futures that should pass to the agency's jurisdiction. The CFTC, as a recently founded regulatory agency in need of reauthorizations from Congress,⁷ held a firm grip on the instruments it could exercise jurisdiction over, to justify its existence and purpose (Romano, 1997; Scalcione, 2011).

The CFTC's intention in regulating the OTC derivatives market was fiercely criticized by the financial industry lobby that was by this time organized around ISDA. Monetary policy officials and agency regulators joined the financial industry lobby revolt. They were: Treasury secretary Nicholas Brady, former Wall Street banker; Richard Breeden, the Securities and Exchange Commission's (SEC) chairman; and Alan Greenspan, the FED's President. From that point, this powerful interest group openly acted to block the CFTC in attaining its goal of regulating hybrids and commodities swaps.

Because of this powerful opposition, in 1989 the CFTC disclosed a policy statement suggesting that some commodities' transactions, according to the agency's jurisdiction, would not be regulated as futures. The exemption for swaps was based on some of their characteristics, such as: individually customized terms, the lack of a clearing system, margin requirements, and business lines that were not sold to the public, as exchange derivatives, which are under the CFTC jurisdiction. Notwithstanding, the CFTC policy statement—while exempting *some* swaps—opened space for non-exempted contracts to be regulated, indicating regulatory uncertainty in the financial industry. As Wattenbarger observes:

However, the policy statement did not represent a determination by the CFTC that the Commodity Exchange Act is wholly inapplicable to OTC derivatives. Rather, the CFTC expressed its view that 'at this time most swap transactions, although possessing elements of futures or options contracts, are not appropriately regulated as such under the Act and regulations'. The CFTC left open the possibility of future regulation of OTC derivatives (Wattenbarger, 1999, p. 9-10).

The regulatory uncertainty left by the possibility of the CFTC regulating off-exchange derivatives, especially swaps, drove the financial industry, allied to monetary policy officials, to search for a definitive exemption to that financial market segment. That interest group had been showing increasing discontent to the CFTC's continuous jurisdictional expansion over a growing class of financial derivatives, not only over swaps but also over futures and options on stocks and stock indexes (Romano, 1997).

The officials of the other agencies pressed Congress beginning in 1990 to validate the third agency reauthorization by conditioning two amendments to the CFTC's statute. One would guarantee the transfer of jurisdiction over stock derivatives to the SEC—a more 'sensible' agency to financial industry lobby interests. The other would guarantee absolute jurisdiction for the CFTC to exempt swaps and hybrids traded over the counter.

The first amendment was rejected because both exchanges and farmers feared the CFTC would lose political power and suffer budget constraints if it lost regulatory jurisdiction over stocks and stock index futures, adversely affecting futures markets. The second amendment passed in 1992 when the third agency reauthorization came into effect, and in 1993 the CFTC, following explicitly the amendment's recommendations, exempted hybrids and swaps from regulation, scoring a victory for the banking lobby (Romano, 1997; Wattenbarger, 1999).

⁶ Derivatives contracts that are combinations of different types of derivatives like the swaption, for instance, which is the option of a swap.

⁷ One specific about the CFTC is that it needs periodical reauthorization from Congress to have its regulatory activity considered jurisdictionally valid. Romano (1997) gives a political explanation for this feature: back in 1974 when the creation of independent futures regulation was being discussed in Congress, Democrats wanted to transfer power from the executive branch—in order to weaken the Nixon administration—to the legislative branch. One way they sought to retain control of the new agency was through these periodic reauthorizations.

In the meantime, from 1990 to 1992, the OCC allowed banks to engage in non-matched or portfolio commodities swaps trading for non-speculative purposes. Trading could happen in exchanges and OTC markets and could also involve underlying assets that were closely related to commodities. In practice, this meant that the OCC was allowing banks to engage in derivatives activities for purposes other than hedging end-users. Despite having prohibited speculative trading, the differences between hedging and speculation were so subtle that regulators could not easily face the difference and punish speculator banks. Henceforth, the agency was authorizing banks to engage in swap transactions for speculative purposes, with the justification that this activity was incidental to bank activities because they should seek financial exposure to underlying assets as part of their business. As the OCC's tendency was to successively broaden banking powers to authorize a greater range of derivatives trading, foreign exchange, interest rate, commodities, and equities swaps for non-hedging purposes were all authorized by the agency up through 1994 (Omarova, 2009).

It is important to stress this OCC action because allowing speculative activities, even if indirectly, was fundamentally important to improving liquidity in OTC derivatives markets. Speculators taking positions as in the form of bets are the agents granting that hedgers will be able to move in and out of positions quickly, easily, and without harshly affecting returns. This interpretation was key to enlarging the OTC derivatives markets. Besides, as the agency was controlled by the FED, it is important to note that monetary policy officials saw the regulatory exemption as badly needed for the new role of risk management banks were assuming. If this were not the case, they would not have fought so hard for those exemptions.

Contradictorily, the OTC derivatives market's growing turnover in the mid-1990s brought the attention of regulators to the systemic risk it might pose. In 1994, a wing of the Democratic Party led by then-representative Edward Markey put forward a series of hearings in the Subcommittee of Telecommunication and Finance in the House of Representatives. These hearings followed a series of scandals—heavily reported on the media—involving millions of dollars lost by companies and even by Orange County, California, which traded derivatives over-the-counter with banks.

During the hearings, the Government Accountability Office (GAO), the agency responsible for comptrolling and public auditing in the United States, expressed concerns about the high levels of systemic risk of OTC derivatives markets and explicitly recommended that the American Congress place those markets under consistent regulation by federal agencies. Nevertheless, also during the hearings, financial industry lobbyists affirmed self-regulatory initiatives prompted by ISDA were sufficient for those markets' safe operation. High American officials like the FED's Alan Greenspan and the SEC's Arthur Levitt defended private self-regulation as well. As in the words of Levitt is one of the hearings:

I am here today to address recommendations made last week by the GAO in its study of the derivatives market. I commend Charles Bowsher and his colleagues at the GAO. The report contains a thoughtful assessment of the derivatives marketplace and accurately identifies a broad range of goals and objectives for the regulatory community. There is obviously a great deal to be done. We need to understand this market better, and we are going to have to go to the industry to do that. The question for all of us here today is not whether this market is going to have more regulatory oversight but how it will get done. From the SEC's perspective, I believe the first step is not legislation but a careful evaluation of the market and an assessment of the level of cooperation we, as regulators, will receive from the industry in designing a sensible regulatory structure (House of Representatives, 1994, p. 188-189).

Subsequent to the hearings, Congress members submitted bills to: i) increase the regulatory supervision by federal regulatory agencies to derivatives transactions in the banking system; ii) increase the international cooperation efforts to regulate OTC derivatives markets; iii) forbid institutions that receive federal deposit insurance to engage in derivatives trading; iv) demand accounting, and transparency requirements from financial institutions that trade derivatives to introduce capital; and v) empower the SEC to regulate OTC derivatives markets. Nevertheless, *none* of the bills proved effective at regulation due to the intense lobby of the ISDA and the opposition from high-ranking monetary policy officials (Pagliari, 2013; Spagna, 2018).

In 1998, the Clinton administration nominated Brooksley Born to be the chair of the CFTC. She was openly in favor of granting the agency enough jurisdictional powers to regulate the OTC derivatives market, as she considered it too opaque. For her, there was no recording keeping or reporting in that market, and regulators had no information as to what was going on. There was no way for the government to know how big the market was and who was taking part, making this segment prone to fraud. Likewise, she was afraid of systemic risk effects from the unregulated market at a time when financial expansion was on its way (Kirk; Gilmore; Wiser, 2009).

Soon after she took charge, she was personally warned by Greenspan that she should not try to regulate OTC derivatives at risk of triggering an unforeseen financial crisis. Nevertheless, she moved on with her initial aim and, on May 7th, 1998, the CFTC published an official document called *concept release* in which the agency asked interested parties to comment on the possibility of regulating OTC derivatives markets.

The release was immediately repelled by the *President's Working Group*, an interest group joined on behalf of the American Presidency consisting of the then-Treasury Secretary Robert Rubin, the FED's president Greenspan, and the SEC's Arthur Levitt. The group considered a public communiqué that Mrs. Born's declaration was a misjudgment. Also, the President's Working Group announced that it would call upon Congress to approve a bill blocking the CFTC from regulating the OTC derivatives markets. As an independent agency, only Congress could prevent it from taking action; this mirrors the case involving nearly the same aspects to the 1987's later conflict.

After a series of hearings in the American Congress where the CFTC chairperson, the President's Working Group members, and financial industry lobbyists testified, representatives voted to forbid the CFTC from regulating OTC derivatives markets. Finally, in 2000, Congress passed the Commodity Futures Modernization Act (CFMA) with a clause that removed the CFTC statute authorizing the jurisdiction to regulate OTC derivatives between sophisticated parties or financial institutions specialized in OTC derivatives markets—the derivatives dealer banks. From that point on, the CFTC would only be charged to supervise the self-regulation of financial institutions trading derivatives up to the post-2008 crisis regulatory changes under the Volcker regulation (Kirk; Gilmore; Wiser, 2009).

However, despite clear actions by the OCC and U.S. monetary policy officials to favor the derivatives trading of banks, it is still necessary to investigate the agents' rationality. It is important to check whether they had a strategic plan in mind when they fought for regulatory exemptions or at least if they had any macro or systemic reasoning in those actions. This is discussed in the next section, through a case study of the 1998 congressional hearings on OTC derivatives regulation.

4. AMERICAN OFFICIALS' STRATEGIC RATIONALITY ON OTC DERIVATIVES REGULATION: THE 1998 CASE STUDY

On June 10th, 1998, Brooksley Born called upon Congress for a hearing on OTC derivatives markets and defended the power of the CFTC to regulate and even exempt from regulation derivatives instruments traded on these. She endorsed the exemption powers of the Commodities Exchange Act and the Treasury Amendment. She stated that over-the-counter transactions in foreign currencies, government securities, and certain other financial instruments, as well as options on securities and options on securities indexes, were excluded from the act's regulatory range. However, she argued that the CFTC's exemption for swaps and hybrids did not exempt all those instruments and that even though exemptions meant those instruments should not be regulated, they still had to be subject to some requirements:

To be eligible for exemptive treatment, the swap must be a swap agreement as defined by the rule: it must be entered into solely between certain defined eligible swap participants; it must not be part of a fungible class of agreements that are standardized in their terms; it must include as a material consideration the credit-worthiness of the parties to the obligation; and it must not be entered into or traded on or through a multilateral transaction execution facility (House of Representatives, 1998a, p. 4)

She argued, then, that the developments in swaps markets “encompassing new end-users of varying degrees of sophistication, (...) [had raised questions] whether the Commission should broaden the definition of eligible swap participants contained in its current rule and whether record-keeping, sales practice, or other protections may now be appropriate” (House of Representatives, 1998a, p. 4). She then addressed the motivations for the concept release, which were linked to concerns regarding eligible participants in the market and whether current regulation could sufficiently play anti-fraud and anti-manipulation roles. In her own words:

The Concept Release seeks public comment on whether the Commission's current exemptions for swaps and hybrid instruments remain appropriate as to the definitions of eligible transactions and eligible participants and the prohibitions against fungible swaps, swaps clearing, and transaction execution facilities. It asks whether the current prohibitions on fraud and manipulation in swaps transactions are sufficient to protect the public, or whether the Commission should consider terms and conditions relating to registration, capital, internal controls, sales practices, record keeping, or reporting (House of Representatives, 1998a, p. 5–6).

Despite her guarantees, “the Concept Release does not propose any modification of the Commission's regulations, nor does it presuppose that any modification is needed. The Commission is open to evidence in support of broadening its

exemptions, evidence indicating a need for additional safeguards, and evidence for maintaining the status quo” (House of Representatives, 1998a, p. 6). The other members of the President’s Working Group understood that the concept release was a broad attempt to regulate OTC derivatives markets. In the words of John Hawke Jr., undersecretary for domestic finance of the Treasury, on July 24th, 1998—the last hearing specifically held on the subject:

CFTC may be considering overseeing OTC derivatives clearinghouses, regulating multilateral transaction execution facilities for OTC derivatives, requiring registration by OTC derivatives dealers and perhaps other market participants, imposing capital requirements for OTC derivatives dealers, prescribing internal control requirements for OTC derivatives market participants, establishing extensive sales practice rules and disclosure requirements for OTC derivatives dealers, adopting recordkeeping and reporting requirements for OTC derivatives dealers and requiring mandatory membership in a self-regulatory organization for OTC derivatives dealers (House of Representatives, 1998b, p. 76).

Basically, the FED and Treasury’s main concern—as evidenced in Hawke’s testimony – was that the CFTC would, subsequent to the concept release, launch regulations for swap markets that would reassemble the tighter regulations of futures markets. As expressed in Larry Summers’ own words during the June 30th, 1998 hearing—the second hearing on the subject:

If swaps are viewed as futures ‘the legality of swaps involving nonexempt securities’ would be called into question. Consequently, if OTC derivatives based on nonexempt securities are deemed to be futures contracts, there is the possibility that they could be viewed as illegal and unenforceable. Second, the Concept Release causes uncertainty for other types of OTC derivatives, even those that would be clearly covered by the CFTC’s exemptive authority, if they were deemed to be futures contracts, since it raises the possibility of increased regulation over this market (House of Representatives, 1999, p. 8).

It is important to observe that what the FED, Treasury, and SEC claimed as a matter of legal uncertainty posed by the concept release interpretations was a fear of the CFTC’s intent to regulate OTC derivatives markets in the same way as futures markets. That could be seen in Greenspan’s insistent argument that the Commodity Exchanges Act (CEA)⁸ does not apply to OTC, rather only to exchanges, and that concerns have persisted on that the CEA could jeopardize the enforceability of certain OTC derivatives transactions. In the hearings, Greenspan argued extensively as to why OTC derivatives markets should not be enforceable under the CEA, emphasizing that those markets had a different infrastructure, business environment, and compliance mechanisms than futures markets. He argued that the regulation of OTC swaps in particular and OTC derivatives, in general, would undermine the competitiveness of U.S. derivatives dealer banks. This would trigger banks to move their derivatives dealing activity abroad, taking out from American regulators’ oversight this important market segment when it was American regulatory action, he contends, that was essential for this market to thrive. Still, in his words, without American regulators’ supervision, the competitiveness of American banks dealing with OTC would be at risk (House of Representatives, 1998b, p. 30.).

Top officials from the FED, Treasury, and SEC then joined Greenspan in arguing for the systemic importance of the OTC derivatives market to the American economy and the proper management of the global financial system. They successively made the point that it was unnecessary to regulate the markets, either pointing to the legal uncertainties it would create if swaps were regulated under the CEA or even highlighting the possibility of the financial crisis posed by this rising “legal threat” (House of Representatives, 1998a, 1998b, 1999).

It is important to highlight, however, that officials did have a strategic view of what regulatory exemptions in the OTC derivatives market did in terms of opening space for that market to become fundamental for the American and global financial system. Some would back a deeper notion that the regulatory exemptions for OTC derivatives had been essential for the markets’ innovative environment. In the words of James Leach, House representative member of the Foreign Exchange Committee:

(...) though they have become an important risk management tool, over-the-counter swaps and hybrids have only recently come off the drawing boards of our financial engineers, and do not fit legal definitions written long before they were created. So as not to risk standing in the way of innovation, Congress in 1992 ducked the issue of determining whether swaps and hybrids constitutes future contracts under the Com-

⁸ It is important to make clear that the Commodity Exchange Act is the overall regulatory framework to which futures and options are subjected to and the CFTC is the regulatory agency responsible for enforcing it.

modity Exchange Act. Instead, Congress encouraged the CFTC to exempt swaps and hybrids and possibly all but the fraud manipulation provisions of the CEA. The Commission promptly acted on the exemptions. Although this was—and remains—an imperfect solution, it did provide a measure of legal certainty, allowing OTC derivatives markets to grow at rapid pace (House of Representatives, 1998b, p. 284).

Richard Lindsey, director of the division of market regulation from the SEC, reinforces Leach's view:

In enacting the Futures Trading Practices Act of 1992, Congress gave the CFTC broad exemptive, not regulatory, authority concerning swaps transactions. The conference report for the CEA verifies that the purpose for giving the CFTC those exemptive powers was to provide certainty and stability to existing and emerging markets, thereby fostering financial innovation and market development. The objective was legal certainty for swaps, not expansive regulation of an evolving market (House of Representatives, 1998b, p. 87).

For others, such as Michael Brosnan, deputy comptroller for risk evaluation for the OCC, there was a direct relationship between the condition of American banks as derivatives dealers, their capacity of managing risk, and the regulatory status:

While we note that the derivatives market, and, in particular, the swaps market, is growing rapidly, we believe that the current regulatory structure for these markets is effective and appropriate. From our perspective as bank regulators, we know that banks' derivative activities include not only their role as dealers to satisfy customer demand, but also the integration of the activity into their asset/liability risk management processes (House of Representatives, 1998b, p. 376).

Kenneth Ryder, the executive director of the Office of Research and Analysis of Thrift Supervision, would also argue that regulating OTC derivatives markets would raise the cost of operations, which regulators regarded as a deeply undermining effect, and highlighted the importance of regulatory exemptions for market operations:

The [Office of Thrift Supervision] would be concerned if the cost of OTC derivatives transactions were to increase significantly as a result of additional regulation. It would be unfortunate, indeed, if—because of additional regulation—the costs of engaging in derivatives transactions to hedge or manage risk were to escalate and become prohibitively high for those seeking to manage and control their interest rate risk exposure (House of Representatives, 1998b, p. 390).

The centrality of OTC derivatives markets for both the American and the global economy was also a topic of discussion. Again, in the words of John Hawke Jr. from the Treasury:

The OTC derivatives market is a huge, global market, which, when properly used, enables participants, including many businesses, to manage their risk exposures and lower their financing costs. For example, a small U.S. business involved in exporting or importing goods can use derivatives to protect against fluctuations in foreign exchange rates. OTC derivatives also serve as an alternative mechanism for participants to take positions based on their market views, which can increase the liquidity and narrow the bid-ask spreads in the underlying cash markets. These functions of the OTC derivatives market serve to facilitate domestic commerce and international trade, capital formation, and international investment flows and, thus, ultimately, economic growth. Developments that disrupt this market are clearly not desirable. Such disruption can inhibit the use of an important risk management tool. Also, the perceived threat has global implications because of the linkages among markets worldwide. At some point, disruption can increase systemic risk, especially if a fear develops that obligations will not be honored on a large scale (House of Representatives, 1998b, p. 295-296).

Greenspan and Lindsey, respectively, reinforce this strategic view:

The large increase in the volume of OTC transactions reflects the judgments of counterparties that these instruments provide extensive protection against undue asset concentration risk. *They are clearly perceived to add significant value to our financial structure, both here in the United States and internationally* (House of Representatives, 1998b, p. 308–309, our emphasis).

OTC derivative instruments are important financial management tools. They reflect the unique strength and innovation of American capital markets, and the securities firms and banks that participate in those markets. The growth of the OTC derivatives market has come in part as a result of the careful approach taken by Congress and U.S. financial regulators. That approach has focused on promoting legal certain-

ty for OTC derivatives transactions and building consensus among regulators through the President's Working Group on Financial Markets (House of Representatives, 1998b, p. 86).

Finally, Summers stated that “the American OTC derivatives market is second to none. In a few short years, it has assumed a major role in our economy and has become a magnet for derivative business from around the world” (House of Representatives, 1999c, p. 8). This is a sign that top American officials had in mind the strategic importance of OTC derivatives. Therefore, by understanding the political struggle over OTC derivatives markets as a historical development, it is clear that top American officials were aware of the coordinated efforts of both the Treasury and FED to keep these markets exempted. They were also mindful of the impacts this policy had in allowing American banks to become dominant and play a fundamental role in global risk management. This specific connection is captured in the words of Levitt:

It is widely recognized that OTC derivative instruments are important financial management tools that, in many respects, reflect the unique strength and innovation of American capital markets. In fact, U.S. markets and market professionals have been the global leaders in derivatives technology and development (...). The growth in activity involving this market has come, in part, as a result of the careful approach to regulation taken by Congress and by U.S. financial regulators. That approach has focused on promoting legal certainty for OTC derivative transactions and encouraging the development of sound industry practices. That approach has also relied on building consensus among U.S. financial regulators through their participation in the President's Working Group on Financial Markets (House of Representatives, 1998b, p. 118).

Levitt signals that the regulatory status of the time was not a simple, unsupervised development. Instead, it was a deliberately coordinated action between top officials from the FED, Treasury, and SEC to allow private self-regulation of OTC derivatives markets to boost its activity. It means self-regulation was not only achieved through private lobbying, as some parts of the current literature on OTC derivatives market regulation claim. Nonetheless, self-regulation was favored by public agents who successfully developed a strategy to attract U.S. government support for this market to thrive. They acted under the strategic consideration of the fundamental role of derivatives in the global financial system. This was achieved by using, since the 1970s, a series of normative procedures such as the OCC interpretation letter as well as political instruments such as congressional reauthorizations of the CFTC.

This claim does not deny the possibility that top American officials' actions have also been guided by private lobby incentives. What this hypothesis vindicates is that officials had strategic considerations over derivatives' regulatory exemptions besides private influence on deregulatory moves. Considering Strange's concept of bargaining in enacting structural power, it is possible to observe in this case study that public and private agencies have come together to form one compatible amalgamation of interest that boosted American financial structural power. Without denying the lobby influence hypothesis on OTC derivatives regulation, the work highlights the autonomous creation of interests and considerations by public agents in that realm.

With a strategic set of regulatory exemptions between the 1970s and 1990s, American officials were able to defend the private development of a market that became the central hub for global financial risk governance. This made possible the newly floating system arising from the end of the gold-dollar standard, signaling a reemergence of the American hegemony in a macroeconomic autonomous and financially centered form.

5. FINAL REMARKS

The objective of this work was to understand how financial contracts and financial regulation can be instruments for the reinforcement of financial state power. In this case, we focus on how financial derivatives became one of the fundamental pillars for the operation of the post-Bretton Woods system. The results show that financial derivatives have made the post-Bretton Woods system operable by mitigating the new system's three fundamental macroeconomic risks, related to exchange rates, interest rates, and credit defaults. Thus, it allows any asset in the global financial system to be comparable to a U.S. Treasury Bill—the standard asset in the system—in the same way the U.S. dollar is the basic unit of account. Mitigated by derivatives, all main financial assets issued around the world became comparable in terms of risk to the U.S. Treasury Bill. Therefore, global transaction flows and integration could take place at as fast pace as that of the 1980s, when global markets for risk management started to emerge with the development of swaps in over-the-counter markets. They mitigated, allowed the management of, and thus ordered risk, and in doing so consolidated a new global financial governance under the floating dollar regime.

Financial derivatives were the instrument used by the American state to establish the operational norms of the international financial system in the post-Bretton Woods period. With the Nixon shock, the United States freed itself to sustain the fixed value of the dollar into gold. However, this action created high volatility and instability in the international financial system, leading some authors to call it a non-system. Financial derivatives made it possible to originate a new global financial system more prone to deal with this volatility. Through a learning-by-doing process, agents started to use derivatives as a way to counter, mitigate, and manage risk. It was the start of a new system of guarantees, as highlighted by Black, in which private financial institutions offered guarantees against all sorts of financial risk.

Finally, the present work does not take regulatory processes as merely technical decisions on how to allow financial institutions to carry their business. This work also does not take for granted the assumptions that high-ranking American officials and regulators always reflect the desires of private agents in their overall decisions. For these reasons, this work is able to question whether these officials also had particular and autonomous strategic considerations on how regulation should be formulated, taking into account states' aims and not only private interests, even if those were interlinked. As a result, the work illustrates how financial officials were able to calibrate their mindset toward what was strategically relevant for the American financial governance.

The history of OTC derivatives markets regulatory struggles revealed how the OCC, through its interpretive letters, was fundamental in allowing American derivatives dealer banks to engage in trading for speculative purposes, which enhanced the liquidity for markets of financial risk. At the same time, American officials were blocking the CFTC and any attempt in Congress to regulate OTC derivatives markets, especially swaps throughout the 1970s and up to the 1990s.

The 1998 turf battle study case among the CFTC, Treasury Department, SEC, and FED revealed, through the analysis of Congressional hearings, important strategic policy consideration from high-ranking American officials such as Summers, Rubin, Levitt, and Greenspan against Brooksley Born's less strategic view on what the OTC derivatives markets meant for global financial governance. For the former, the OTC derivatives markets' regulatory exemptions—exempting them from the similar regulations faced by derivatives exchanges—were strategic in allowing investors and financial institutions to enhance their capacity to manage risk and generate liquidity as new contracts for new kinds of underlying assets were being created at a fast pace throughout the 1980s and 1990s. So, the development of the OTC derivatives markets was one of the main pillars of the expansion of American dollar liquidity in this period and, by extension, of the expansion of the global financial system and American hegemony.

6. REFERENCES

- Black, F. (1970). *Fundamentals of liquidity*. Unpublished manuscript.
- Belluzzo, L. G. D. (1997). As transfigurações da riqueza [The transfigurations of wealth]. *Tavares, Maria da C.; Fiori, José L. (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes*. pp. 151-193.
- Bryan, D.; Rafferty, M. (2006). *Capitalism with derivatives: A political economy of financial derivatives, capital and class*. New York: Palgrave MacMillan.
- Carruthers, B. G. (2013). Diverging derivatives: Law, governance and modern financial markets. *Journal of Comparative Economics*, 41(2), 386-400.
- Clapp, J.; Helleiner, E. (2012) Troubled futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation. *Review of International Political Economy*, v. 19, n. 2, p. 181-207.
- Drees, B.; Schinasi, G.; Kramer, C. F.; Craig, R. S. (2001). *Modern banking and OTC derivatives markets: the transformation of global finance and its implications for systemic risk* (No. 203). International Monetary Fund.
- Gorham, M.; Singh, N. (2009). *Electronic Exchanges: The Global Transformation from Pits to Bits*. Elsevier, Amsterdam.
- Greenspan, A. (2005). Risk transfer and financial stability. In *Federal Reserve Bank of Chicago Proceedings* (No. 968). Available at: <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/20050505/>. Accessed on June 9th, 2018.
- Helleiner, E. (1994). *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press. Ithaca and London: Cornell University Press.
- House of Representatives (1994). *Derivative financial markets: hearings before the Subcommittee on Telecommunications and Finance of the Committee on Energy and Commerce*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- House of Representatives (1998a). *Regulation of the over-the-counter derivatives market: hearing before the Subcommittee on Risk Management and Specialty Crops of the Committee on Agriculture*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1998a.

- House of Representatives (1998b). *The Financial Derivatives Supervisory Improvement Act of 1998 and H.R. 4239--The Financial Contract Netting Improvement Act: hearings before the Committee on Banking and Financial Services*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- House of Representatives (1999). *Over-the-counter derivatives: hearing before the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry*. Washington: U.S. government Printing Office, 1999.
- Hull, J. (2018). *Options, futures and other derivatives*. New York: Pearson Education.
- Kirk, M.; Gilmore, J.; Wisner, M. (2009). The warning. *PBS Public Affairs Program*. Available at: <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/warning/?autoplay>. Accessed on August 20th, 2018.
- Kregel, J. (2001). Derivatives and global capital flows: applications to Asia. In: *Financial Liberalization and the Asian Crisis*. London: Palgrave Macmillan, p. 40-62.
- Krippner, G. R. (2011). *Capitalizing on crisis*. Cambridge: Harvard University Press.
- Krugman, P.; Obstfeld, M.; Melitz, M. (2015). *International economics: Theory and policy*. 10/E. Boston: Pearson.
- Lubochinsky, C. (1993). Marchés de produits dérivés: évolution et analyse économique [Market for derivatives products: evolution and economic analysis]. *Revue d'économie financière*, (24), 43-58.
- McKinnon, R. I. (1993). The rules of the game: international money in historical perspective. *Journal of Economic Literature*, 31(1), 1-44.
- Mehrling, P. (2011). *The new Lombard Street: how the FED became the dealer of last resort*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- Mehrling, P. (2016). *Economics of money and banking*. Unpublished manuscript.
- Omarova, S. T. (2009). The Quiet Metamorphosis: How Derivatives Changed the Business of Banking. *U. Miami L. Rev.*, 63, 1041.
- Pagliari, S. (2013). *Public Salience and International Financial Regulation: Explaining the International Regulation of OTC Derivatives, Rating Agencies, and Hedge Funds*. [Unpublished doctoral dissertation]. University of Waterloo.
- Pistor, K. (2013). A legal theory of finance. *Journal of Comparative Economics*, 41(2), 315-330.
- Romano, R. (1997). The political dynamics of derivative securities regulation. *Yale J. on Reg.*, 14, 279.
- Scalcione, R. (2011). *The derivatives revolution: A trapped innovation and a blueprint for regulatory reform* (Vol. 13). Kluwer Law International BV.
- Serrano, F. (2003). From 'static' gold to the floating dollar. *Contributions to Political Economy*, 22(1), 87-102.
- Spagna, I. (2018). Becoming the World's Biggest Market: OTC Derivatives before the Global Financial Crisis of 2008. In: HELLEINER, Eric; PAGLIARI, Stefano; SPAGNA, Irene (eds.). *Governing the world's biggest markets: the politics of derivatives regulation after the 2008 crisis*. New York: Oxford University Press.
- Story, J. (2001). Le système mondial de Susan Strange [Susan Strange's world system]. *Politique étrangère*, 433-447.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. London: Pinter Publishers.
- Strange, S. (2002). Towards a Theory of Transnational Empire, 1989. *Authority and Markets: Susan Stranges Writings on International Political Economy*, 121-140.
- Strange, S. (2015). *Casino capitalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Tavares, M. D. C. (1985). A retomada da hegemonia norte-americana [The resumption of the American hegemony]. *Revista de Economia Política*, 5(2), 5-15.
- Torres Filho, E. T. (2014). A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo [The crisis of the modern globalized financial system]. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34(3), 433-450.
- Tsingou, E. (2003). *Transnational policy communities and financial governance: the role of private actors in derivatives regulation*. University of Warwick.
- Tsingou, E. (2015). Club governance and the making of global financial rules. *Review of International Political Economy*, 22(2), 225-256.
- Volcker, P., Gyohten, T. (1992). *Changing Fortunes: The World's Money And The Threat To American Leadership*. New York: Times Books.
- Wattenbarger, J. (1999). CFTC jurisdiction over OTC derivatives. *Harvard law school*, 3.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: the Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

O BIS e o mercado de balcão (OTC), o impacto da crise de 2007/2008 nas regulações: mais do mesmo ou uma descontinuidade sustentada?

The BIS and the OTC market, the impact of 2007/2008 crisis on the financial regulation: more of the same or sustained discontinuity?

LUIZ MORAES DE NIEMEYER NETO | lnemeyer@pucsp.br |
Professor Associado do Departamento de Economia da PUC-SP

MARINA FERNANDES DA SILVEIRA | silveiramarinaf@gmail.com |
Mestre em Economia Política pela PUC-SP

Recebimento do Artigo: Setembro de 2023 **Aceite:** Dezembro de 2023

RESUMO: Estudos acadêmicos destacam que negociação de derivativos no mercado balcão (*over the counter markets*-OTC) foram importantes causadores da crise financeira de 2007/2008. Este artigo busca analisar as regulamentações, publicações, e estatísticas do *Bank for International Settlements* (BIS) e do *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) após esta crise. Ênfase é dada ao mercado OTC. A conclusão é que as novas regulações têm sido incapazes de inibir o mercado de OTC, devido ao lobby das instituições financeiras para manterem estas operações. Os dados do Banco Mundial e do BIS mostram uma tendência de aumento destas operações, mesmo após a crise.

Palavras-Chave: Derivativos; Sistema Financeiro Internacional; Economia Internacional; mercados de balcão (OTC); regulação do BIS; Shadow Bank.

ABSTRACT: Academic studies stress that derivatives traded in over the counter markets (OTC) were important drivers of the 2007/2008 financial crisis. This article seeks to analyze regulations, publications, and statistics by the Bank for International Settlements (BIS) and the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). The OTC market is our focus. The conclusion is that the new regulations are incapable to inhibit the OTC market, among other things, the lobby of financial institutions. Data from World Bank and BIS show an increasing trend on this type of operation, even after financial crisis.

Keywords: Derivatives; International Financial System; International Economy; Over the Counter Market; BIS; Shadow Bank.

Classificação: JEL, F33, F38

1. INTRODUÇÃO

O retorno do pensamento liberal a partir dos anos 1980, atendeu aos interesses do setor financeiro. O resultado é um Sistema Financeiro marcado por inovações. Por outro lado, os reguladores têm sido incapazes de acompanhar os novos processos e produtos. Os Derivativos Financeiros são inovações de produtos deste mercado. Eles são negociados principalmente bilateralmente e de maneira descentralizada no mercado de balcão (OTC). A maioria dos derivativos OTCs são transacionados via *shadow banking*. Por isso, uma análise a respeito deste conceito é importante.

O *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) é um dos principais órgãos onde as normas financeiras são formuladas e definidas. Exemplo disto são as formulações dos Acordos de Basileia I, II e III. Segundo Wade (Wade, 2014), o Comitê opera sob a proteção do poderoso e influente BIS (o clube dos bancos centrais do mundo rico). Portanto, ao focar a pesquisa deste estudo nas normas do BCBS/BIS, permite-nos obter uma ampla visão da regulamentação das finanças internacionais.

O *Bank for International Settlements* (BIS), no fim da década de 1980, publicou o Acordo de Basileia I. A ideia era promover uma competição igualitária entre os bancos a partir da uniformização das normas do setor e o estabelecimento de requerimentos mínimos de capital para risco de crédito. Com a evolução dos mercados financeiros, publica-se em 2004 o Acordo de Basileia II. As normas desse acordo só começaram a ser aplicadas em 2017. Este acordo contempla o aumento do escopo de risco. Por outro lado, promove também a auto regulação das instituições financeiras, baseada na hipótese dos mercados eficientes (EMH). Contudo, Basileia I e II foram incapazes de prevenir a crise financeira de 2007/2008, a qual teve como um dos responsáveis as operações de derivativos no mercado OTC.

Visto as falhas das normativas em vigor durante a crise, em setembro de 2010, publicou-se o Acordo de Basileia III, o qual tinha como objetivo regulamentar o risco de liquidez das instituições financeiras e melhorar o seu poder de absorção de choques financeiros e econômicos. A principal característica desta normativa dá-se pela criação de colchão de conservação e colchão contracíclico. O colchão de conservação de capital seria constituído pelas instituições financeiras em momentos econômicos que não estão em crise, enquanto o colchão contracíclico constituiria em momentos de euforia econômica. Com isto, as instituições financeiras seriam capazes de absorver as perdas, tornando-as mais resilientes.

Diversos pesquisadores brasileiros têm analisado a questão da regulação/impacto das finanças desreguladas. Entre outros destacamos, Dowbor (2017) e Farhi (2011). Este artigo segue a mesma linha de preocupação e tem como objetivo verificar se as novas regulações propostas pelo BIS/BCBS após a crise financeira de 2007/2008 tem sido suficiente para reduzir ou mesmo inibir as operações de derivativos OTC. O principal argumento é que normas como Basileia III e as que a seguiram são insuficientes para inibir o desenvolvimento do mercado OTC. O lobby das instituições financeiras na elaboração destas regulações tem tido êxito em manter o desenvolvimento e crescimento destas operações altamente lucrativas, praticamente inalteradas.

Este artigo é composto por cinco seções. A primeira trata da revisão do conceito de regulamentação financeira e inovação, além de uma breve revisão da hipótese dos mercados eficientes (EMH). A segunda seção aborda o conceito de poder infra-estrutural, o que ajuda a entender o poder político por trás da regulamentação financeira internacional poder esse exercido através do *shadow banking*. A seção três discute o desenvolvimento do mercado OTC. A seção quatro analisa a evolução das normas publicadas pelo BIS/BCBS. A quinta seção ilustra o poder do lobby na indústria financeira internacional (IFI) influenciando as normas do BIS/BCBS. Por fim, é apresentada a conclusão.

2. SEÇÃO 1 - REGULAÇÃO FINANCEIRA, INOVAÇÃO E HIPÓTESE DOS MERCADOS EFICIENTES (EMH)

2.1. Regulação Financeira

As regulações são como um jogo entre reguladores e regulados. Por um lado, os reguladores aplicam restrições via normas. Por outro lado, isso incentiva a criação de novos instrumentos como forma dos regulados evadirem-se. Os reguladores precisam ter a habilidade de prever e, portanto, se antecipar, das estratégias evasivas dos regulados. Caso contrário, há uma constante obsolescência da regulação financeira por não acompanhar as inovações. A regulação abrange tanto questões microeconômicas, como eficiência e bem-estar, como, também, macroeconômica, como estabilidade financeira e crises de crédito.

A abordagem tradicional de regulação usa modelos analíticos de Organização Industrial, como Estrutura-Condução-Desempenho (E-C-D). Ou seja, como estrutura de mercado afeta a conduta dos participantes, que por sua vez, afetam o desempenho do mercado. Regulação neste caso serve como monitoramento da estrutura do mercado.

O repensar da regulação financeira tem sido motivada pela série de crises financeiras que surgiram no mundo industrializado desde o final da década de 1980. Nas últimas décadas, a estrutura do mercado financeiro mudou de um sistema *bank-based* para *market-based*. Isto significa que o modo com que os bancos fazem negócios mudou. Agora os bancos originam ativos, os classificam e os realocam no mercado. O mercado de títulos tornou-se a principal fonte de financiamento. Consequentemente, as crises financeiras manifestam-se nos mercados e não mais nas instituições. Sob essa perspectiva, a abordagem tradicional de regulação não é útil.

2.2. Inovação Financeira

A regulamentação financeira tem um aspecto dual. Ao mesmo tempo que impõe limites para as operações dos instrumentos financeiros, ela estimula a criação de novos instrumentos para evitar os limites impostos pelas regulações. Inovação financeira, como qualquer outra, ocorre constantemente devido ao desejo das instituições financeiras em aumentarem seus lucros.

O movimento de desintermediação/securitização e liberalização no início da década de 1980 acabou ameaçando o espaço de atuação dos grandes bancos comerciais, como intermediários de empréstimos e alocadores de recursos. Dado o impacto na sua rentabilidade, os bancos reagiram lançando inovações financeiras com elevado risco sistêmico (Chesnais, 1995, p. 28). Neste contexto, há a criação e expansão dos mercados de *securities* e derivativos financeiros diversificados.

Derivativos são contratos baseados nas performances futuras de ativos financeiros ou de outro ativo subjacente, geralmente envolvem taxa de juros, câmbio, ações, commodities e títulos. Para Strange (1998), a negociação de derivativos dá-se entre outros fatores pela busca do lucro a partir de uma inovação, que não é regulamentada e tributada, e que contém baixo custo e alto retorno.

2.3. Hipótese dos Mercados Eficientes (EMH)

EMH tem cinco proposições com implicações para a abordagem regulatória seguida pelos reguladores do BIS/Basileia II. Em resumo são, a) os preços de mercado são bons indicadores do valor econômico avaliado racionalmente; b) o crédito securitizado melhorou a eficiência e a estabilidade financeira; c) análise matemática pode fornecer medidas robustas dos riscos de negociações; d) a disciplina de mercado pode ser usada como uma ferramenta eficaz para restringir a tomada de risco prejudicial; e) inovações financeiras são benéficas. Em resumo, o mercado sabe melhor! (*the market knows best*)

Taylor (2010, p. 12) define EMH, “no one can beat the market or more strongly that market transactions are a fair and intrinsically stable game between equally astute players”. Por isso, de acordo com a EMH não há bolhas de ativos. As flutuações de preços estão relacionadas às mudanças nos fundamentos. Ao mesmo tempo, não há oportunidade para arbitragem e lucros extraordinários por parte dos agentes. O mercado ideal para a microeconomia reducionista é a “ciência de preços” e qualquer intervenção externa geraria ineficiências no mercado e na precificação.

A crise financeira de 2007/2008 revelou ao mundo as deficiências da EMH na gestão de risco (Farhi, 2011, p. 7). Pode-se contestar o EMH em vários pontos, como por exemplo, o preço de equilíbrio das ações ou a existência de agentes racionais. Taylor (2010, p.12) observa que em períodos turbulentos com a queda dos preços dos ativos, os modelos do mercado financeiro não poderiam estar mais descolados da realidade. Como os eventos de 2007-2009 demonstraram, os *spillover* crescentes entre os mercados financeiros e a macroeconomia podem destruir o mais refinado dos cálculos micro. Historicamente, a regulação nunca lidou com tais possibilidades (Taylor, 2010, p. 255).

3. SEÇÃO 2 – O PODER POLÍTICO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Esta seção nos auxilia em avaliar o poder das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) em influenciar a regulamentação dos mercados financeiros. Desta forma, iremos visitar um conceito da Teoria das Relações Internacionais, o conceito de poder infraestrutural. A principal preocupação aqui é como esse poder funciona através dos *shadow banks*. Destacamos alguns aspectos deste poder:

3.4. Poder Infraestrutural

The infrastructural power approach yields a more bespoke hypothesis, the interests of actors in specific financial markets align with the interests – understood as maximizing steering capacity – of technocrats who are mandated (or have chosen) to govern through those markets (Braun 2017, p. 8).

Braun (2017) e Braun e Garbor (2020) adaptaram este conceito desenvolvido por Mann para o estudo do poder político do setor financeiro. Mann, (1984, p. 189) citado por Braun (2017, p.7) definiu 'poder infraestrutural' como a capacidade do Estado de [...] *“penetrate civil society, and to implement logistically political decisions”*. Braun (2017, p.2) aponta que este conceito envolve uma ação mútua ou uma obrigação recíproca. Ou seja, *“a state that governs through civil society infrastructures at the same time becomes dependent of these infrastructures. Civil-society structures that serve as conduits for governance are empowered vis-à-vis the state.”*

O ângulo reverso da perspectiva teórica de Mann deste poder do Estado é o poder de infraestrutura dos componentes do setor privado. Eles são como canais para operação do Estado. *“When state’s actors transact in financial markets for governance purposes, they create infrastructural entanglements, which constitute a distinct source of financial-sector power”* (Braun, 2017, p.2). Esse emaranhamento estendeu a tutela das finanças de mercado junto aos bancos centrais. Assim é que, por meio desse canal que o poder infraestrutural dos atores financeiros opera.

Braun (2017) ilustrou sua análise em como o Banco Central Europeu (BCE) em 2013, se opôs a um imposto sobre transações financeiras sobre acordos de recompras (Repos) ou a uma legislação mais rigorosa nas operações de securitização.² Por outro lado, Braun e Garbor (2020) ilustram como o Federal Reserve Bank (FED) e o BCE, através de política monetária, foram instrumentos para o desenvolvimento do *shadow banking* e do *shadow money*. Por exemplo, o BCE comprou títulos do governo, enquanto o FED comprou títulos lastreados em hipotecas (*asset-backed securities*).

In a nutshell, we argue that shadow money markets have come to serve as the governance infrastructure for central banks. This infrastructural entanglement has increased central banks’ dependence on market-based finance, and thus the infrastructural power financial actors are able to exercise in the political process. (Braun; Garbor, 2020, p.241).

This is the transmission mechanism of the infrastructural power of shadow banking, the ECB’s readiness to throw around its weight in Brussels to protect the financial infrastructure through which it governs the economy. (ibidem, p.249).

3.5. Finanças baseadas em bancos (bank-based) ou baseada nos mercados (market-based)

A estrutura do Sistema financeiro ilustra como o Estado pode intervir na economia. Na literatura há dois conceitos de estrutura. O sistema financeiro baseado em bancos (*bank based*) ou baseado nos mercados (*market-based*)

Lagua (Lagua, 2019) observa que sistemas financeiros baseados em bancos, como na Alemanha e no Japão, desempenham um papel de liderança na mobilização das poupanças, alocação de capital, supervisão das decisões de investimentos das grandes corporações e fornecimento de meios para gestão de risco. Trata-se de uma relação de longo prazo em que a gestão das empresas está focada no valor das partes interessadas (*stakeholders*), ou seja, como as pessoas e organizações que podem ser afetadas direta ou indiretamente.

Por outro lado, nos sistemas financeiros baseados no mercado, como Inglaterra e Estados Unidos, os bancos compartilham o papel de liderança com o mercado de capitais (de títulos) no direcionamento da poupança das famílias para as empresas. O mercado de capitais exerce o controle corporativo. Nessa estrutura, o acionista é central (Kunt; Levine, 2013, p. 2).

A ideia é que a concorrência no mercado de capitais traz uma maior eficiência assim como ocorre nos mercados de produtos. O vínculo entre concorrência e governança corporativa é dado pelo mercado de ações (SM). Seguindo o axioma, derivado das expectativas racionais, da hipótese dos mercados eficientes, há milhares de agentes experientes no SM. Portanto, SM será mais eficiente em alocar recursos,³ (Singh, 1995).

¹ Garbor (2015) detalha a oposição do BCE a esse tipo de imposto.

² Wade destacou a dificuldade e oposição por parte da comunidade financeira global à introdução de um imposto Tobin (para os europeus financial transaction tax). Ele cita um editorial do Financial Times de fevereiro de 2012. Este afirmava que imposto sobre transação financeira contra entidade financeira penalizaria a “função social útil” de transferência de ativos das unidades superavitárias para as deficitárias. (Wade, 20014, pag. 165).

³ De acordo com o modelo Anglo-Saxão, o mecanismo de aquisição hostil é capaz de reparar todas as ineficiências de mercados de produtos imperfeitos. A aquisição pode promover a eficiência por meio de dois canais distintos: a) por meio da disciplina; b) pelo próprio ato de aquisição. (Singh, 1995).

3.6. Shadow Banking

O Financial Stability Board define “*shadow banking*” como um “*system of credit intermediation that involves entities and activities outside the regular banking system*” (FSB, 2011, p. 3). O sistema “*shadow banking*” inclui instituições financeiras não bancárias. Normalmente, estas instituições não têm acesso a liquidez do banco central ou garantias de crédito do setor público. Exemplos dessas instituições são Fundos Mútuos do Mercado Monetário, Gestoras de Ativos, Sociedades Financeiras, Emissoras (*conduits*) de títulos de curto prazo lastreados em recebíveis (*asset-backed commercial paper* - ABCP), Sociedades de Propósito Específico (SPE), veículos de investimento estruturados, Fundos de Hedge de crédito e credores de títulos. (Pozsar et al, 2010, p. 2).

Os bancos tradicionais usam depósitos de clientes para realizar empréstimos a outros clientes. A ligação dos bancos quando operam em uma estrutura financeira baseada no mercado (*market-based*) e o “*shadow bank*” é que encontramos securitização em ambos os lados dos balanços dos bancos. Do lado do ativo, títulos garantidos por ativos (*asset-backed securities*, ABSs). Do lado do passivo, financiamento via o mercado de recompra (Repo). Ou seja, os bancos complementam o financiamento (*funding*) via depósitos com empréstimos no mercado de títulos (incluindo empréstimos securitizados) e estes títulos servem como garantia. (Braun, 2017, p. 6).

Promessas de pagamento lastreadas em garantias negociáveis são conhecidas como acordos de recompra, “Repos”⁴, ou financiamento baseado em títulos. O termo “*shadow money*”⁵ refere-se a títulos que cumprem as mesmas funções, mas não gozam das mesmas garantias governamentais, que o dinheiro propriamente dito. Quando um banco cria “*shadow Money*”, ele cria uma promessa de pagamento lastreado em garantias negociáveis, geralmente títulos emitidos pelo governo ou pelo setor privado. (Braun; Garbor, 2020, p. 246).

The shadow banking sector did not have access to public backstops before the global financial crisis. Instead, it relied on collateral – much of it the kinds of securities that shadow banking produces to begin with – to generate trust in its transactions. However, when the global financial crisis hit, the price of collateral plummeted, threatening not only the shadow banking sector but the financial system. To stabilize the financial sector, the Federal Reserve extended its safety net to shadow banking activities. (Helgadóttir, 2016, p. 932).

Ou seja, a crescente importância dos “*Shadow Dollars*” e “*shadow euro*” reforça a dependência dos bancos centrais do “*Shadow Bank*”, reforçando o poder infraestrutural do emissor de “*Shadow Money*”, ou seja, o sistema “*Shadow Bank*”.

4. SEÇÃO 3 – MERCADO OTC

De acordo com Dodd (2018), todos os derivativos envolvidos na crise financeira de 2007-2008, originária no mercado hipotecário norte-americano, foram negociados no mercado OTC. O mercado OTC permite as instituições financeiras terem um enorme índice de alavancagem com seus ativos, levando-as a assumirem maiores riscos.

Securitizações e derivativos podem ser negociados na Bolsa de Valores ou no Mercado OTC (mercado de balcão). A Bolsa de Valores, ou mercado organizado, é caracterizada por conjuntos definidos de regras para contratos, participantes e informações. Além disto, ela centraliza a informação de compra e venda de todos os participantes do mercado. A Bolsa de Valores também é vinculada a câmaras de liquidação, portanto, os contratos devem estar devidamente registrados. Isto permite que todo o mercado conheça o risco envolvido.

Por outro lado, Mercado OTC é menos transparente, é descentralizado e as câmaras de liquidação não cobrem, em sua maioria, as operações negociadas neste ambiente. As partes negociam diretamente no Mercado OTC. Portanto, somente estas têm informações sobre os contratos, ou seja, as exposições a riscos são desconhecidas pelo mercado.

⁴ “Repos, or repurchase agreements, involve the sale and repurchase of an asset (collateral). Repos are also known as securities financing transactions. A bank can fund its portfolio of government bonds by selling these in a repo transaction, with a promise to buy them back.” (Garbor, 2016, p. 968)

⁵ Criado no sistema de *shadow banking*.

⁶ “Traditional banking uses short-term liabilities (savers’ deposits) to fund long-term assets (loans). Both activities have clear public benefits in that they facilitate saving and long-term investment. This is one reason banks have been granted access to public backstops” (Helgadottir, 2016, p. 932).

4.7. Antes de 2007/2008

O Bank for International Settlements (BIS) publica um estudo trienal de acompanhamento do mercado de derivativos. Em 1996, o BIS publicou seu primeiro estudo. Nesse período, havia um total de US \$ 47,5 trilhões em derivativos negociados em OTC. Estes são classificados em quatro tipos de derivativos: taxa de juros; contratos cambiais; contratos vinculados a ações e commodities (BIS, 1996, p.3). Em 2001, o relatório do BIS destacou um rápido crescimento de derivativos vinculados a créditos. Por exemplo, no final de 1998, o total de derivativos de crédito era US\$ 108 bilhões, enquanto em 2001 este produto alcançou o montante de US\$ 695 bilhões (BIS, 2002, p.24).

Tabela 1 - Posição Global de derivativos em Mercados OTC por tipo de instrumentos entre 1998 - 2019 (US\$ Bilhões)

	1998 (US\$)	2001 (US\$)	2004 (US\$)	2007 (US\$)	2010 (US\$)	2013 (US\$)	2016 (US\$)	2019 (US\$)
Contratos de Taxa de Juros	48.100	75.813	177.450	381.350	478.091	580.374	446.462	523.960
Contratos Cambiais	22.044	20.425	31.497	57.606	62.961	80.901	85.867	98.562
Contratos de Ações	1.341	2.039	5.094	9.518	6.868	6.963	6.761	7.046
Contratos de Commodities	504	674	1.353	8.255	3.273	2.717	1.770	2.114
Contratos de Crédito	108	695	4.474	51.095	31.416	24.845	11.994	8.418
Outros Derivativos	10	3	191	78	72	78	89	253
TOTAL	72.107	99.649	220.059	507.902	582.681	695.879	552.943	640.352

Fonte, p. BIS Statistics (BIS 2021a).

Em 2004, o montante de derivativos OTC aumentou 120% em relação a 2001, alcançando US\$ 220 trilhões de dólares. Derivativos de crédito mostraram um crescimento consistente. A participação dos derivativos de crédito sobre o total era de 2%, com um valor nominal próximo a US\$ 5 trilhões (BIS, 2005, p.22).

Nos três anos seguintes, entre 2004 e 2007, os dados do BIS mostraram um rápido crescimento dos derivativos OTC. Mais uma vez, os números de derivativos crédito são expressivos. Neste período houve um crescimento de 1042% do volume negociado deste produto, um salto de US\$ 5 trilhões para US\$ 51 trilhões (BIS, 2007, p. 4).

O principal instrumento de derivativo de crédito é o Crédito Default Swap (CDS). O CDS é um contrato financeiro bilateral. Este contrato consiste em um prêmio de risco para o tomador do risco em caso de falência ou inadimplência das partes. De acordo com os regulamentos do BIS da época, os bancos eram obrigados a manter um alto volume de capital e reservas. No entanto, com o CDS, os bancos conseguiram retirar seus riscos do balanço. Isso permitiu que reduzissem as necessidades de reserva de capital exigidas pelo BIS. (Bajracharya, 2009, p. 9).

Através dos relatórios do BIS, fica evidente a importância que as operações de derivativos de crédito assumiram no total das negociações no Mercado OTC. Seu relatório de 2005 cita os derivativos de crédito, “with a rapidly expanding range of products, maturities and contracts being the object of hedging demand and speculative investment” (BIS, 2005, p.22). Em 2007, os derivativos de crédito representavam 10,1% dos derivativos OTC (BIS 2013, p.2). Este produto OTC foi um dos componentes centrais da crise do “subprime” de 2007/2008.

4.8. 2007/2008

De acordo com Li (2007) citado por Bajracharya, (2009, p. 8), mais de 99% dos contratos de derivativos são baseados em especulação e não estão relacionados ao setor produtivo real. Isso significa que não há limite para o tamanho deste

mercado e seu efeito pode ser devastador quando as expectativas dos agentes não se concretizam. A crise financeira de 2007/2008 demonstrou que a desregulamentação do sistema financeiro juntamente com as inovações financeiras permitiu às instituições financeiras um aumento na sua capacidade de alavancagem.

Essas instituições extremamente alavancadas levaram toda a economia mundial ao colapso. A crise financeira de 2007/2008 evidenciou a fragilidade do mercado de derivativos OTC. A falta de transparência presente no mercado OTC e o risco sistêmico, pela conectividade dos participantes do mercado, levaram a economia mundial ao colapso. Derivativos, principalmente CDS, com alto grau de liquidez foram o instrumento financeiro mais devastador.

Outro fato que teve um papel importante na crise financeira foi o relacionamento entre os bancos múltiplos, também chamado de bancos originadores, com os *shadow banks*.

Shin (2008) has argued that the interaction of securitization and the growth of the repo market stimulated and fueled the growth of liquidity, and led to the development of a "shadow banking system" that became an "inflating balloon." The system comprised an interdependent chain: sub-prime borrower ⇔ mortgage broker ⇔ originating bank ⇔ mortgage pools ⇔ commercial and investment banks ⇔ rating agency ⇔ SPV ⇔ final investors (Alexander et al. 2007 apud Eatwell, 2008, p.2).

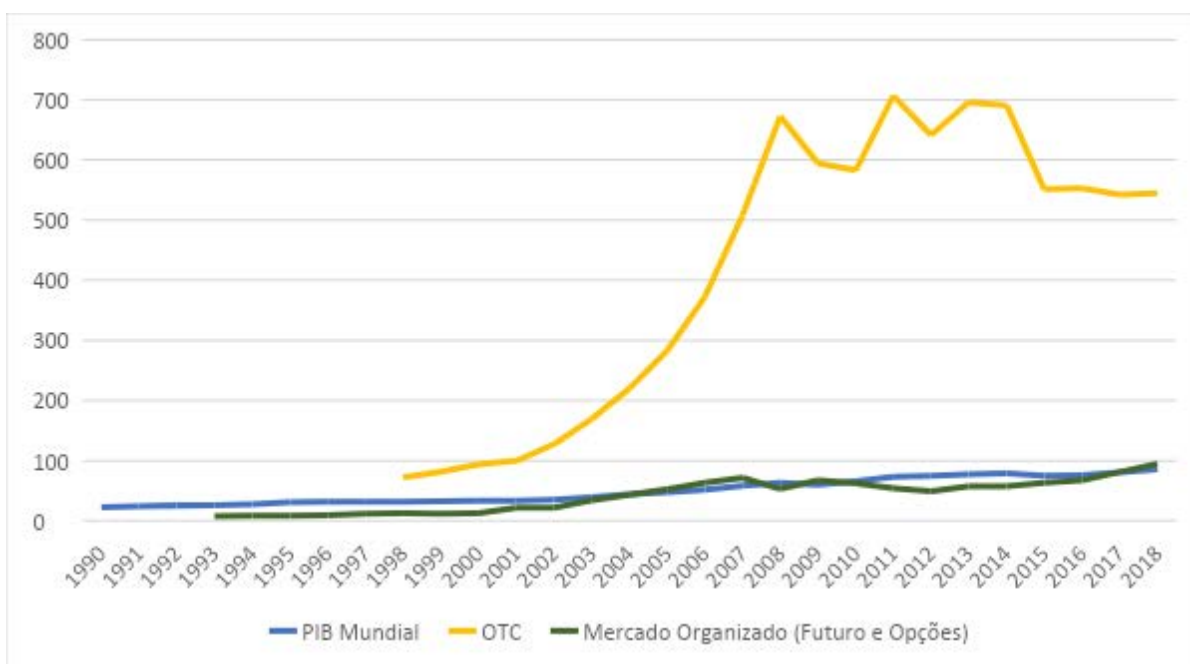
O crescimento exponencial dos derivativos do mercado financeiro é evidente, especialmente nos derivativos OTC, e não condizente com a economia real. O gráfico 1 ilustra este ponto.

Todas as operações de derivativos sofreram redução em seu valor nominal no segundo semestre de 2008 em relação ao primeiro semestre de 2008. Nesse período, as operações de derivativos de taxa de juros atingiram seu menor valor nominal, de US\$ 503 trilhões para US\$ 472 trilhões. Isto representou uma redução de 6,09%. Os derivativos de câmbio seguiram a mesma trajetória, com queda de 19%, chegando a um montante de US\$ 60 trilhões. Além disso, outros derivativos apresentaram quedas mais expressivas. Os derivativos de crédito caíram 24,4%, enquanto os contratos de derivativos de ações tiveram uma queda de 33,7% e os contratos de commodities de 63% (BIS, 2021a)

4.9. 2009 em diante

Devido à crise financeira, o relatório trienal do BIS de 2010 mostrou uma redução no volume de derivativos negociados em OTC após 2008. Contudo, a partir de 2010, o crescimento do volume de operações deste mercado retoma. Por exemplo, em 2013 os valores nominais do total das operações OTC já superavam o valor nominal de 2007. Eles atingiram US \$ 695 trilhões, um aumento de aproximadamente 35% em comparação ao valor pré-crise financeira (BIS, 2013, p. 2).

Gráfico 1 - PIB Mundial versus Derivativos no Mercado Organizado e no Mercado OTC de 1990-2019 (US\$ trilhões)



Fonte, p. PIB – Banco Mundial (2009) e OTC (BIS, 2021a) e Mercado Organizado (BIS, 2021b)

Os dados do BIS de 2010 (BIS, 2010, p. 13) apontam que apesar da crise de 2007/2008 ter revelado a fragilidade do mercado OTC, as operações como derivativos cambiais continuaram a serem realizadas neste mercado ao invés de no mercado organizado. O valor nominal das operações de derivativos de câmbio OTC, em queda desde o segundo semestre de 2008, voltaram a crescer no primeiro semestre de 2010. O mesmo aconteceu com o valor nominal dos derivativos de taxa de juro.

Por outro lado, o relatório mostra uma redução contínua de outros derivativos OTC. Os derivativos de CDS em junho de 2007 tinham valor nominal de US\$ 45 trilhões. Em junho de 2010 este valor era equivalente a US\$ 31 trilhões, representando uma redução de mais de 30%. O mais impressionante foi a queda drástica de derivativos de commodities. Esses passaram de US\$ 8 trilhões, em junho de 2007, para US\$ 3 trilhões, uma redução de 60%.

Em 2013, em novo relatório trienal do BIS, os valores nominais do total das operações OTC superaram o valor nominal de 2007. As operações alcançam o valor de US\$ 695 trilhões, um aumento de aproximadamente 35% em relação ao período pré-crise financeira. Juntos, os contratos de derivativos OTC de taxa de juros e câmbio representavam 95% do valor nominal (BIS, 2013, p. 2). Por outro lado, a posição em derivativos de crédito continuou em queda. A participação de aproximadamente 10% no total de derivativos OTC em 2007 caiu para 3,6% em 2013.

A partir de 2013, é possível observar uma tendência de redução do valor nominal dos derivativos OTC. Por exemplo, as negociações de derivativos de crédito, que em 2007 atingiram o pico de US\$ 51 trilhões, sendo o segundo produto mais negociado, a partir daí, declinou continuamente. Em 2016, o valor nominal dos derivativos de crédito era cerca de US\$ 12 trilhões. Em 2019, seu valor nominal cai para US\$ 8,5 trilhões, queda de cerca de 70%. Derivativos de ações e commodities continuam sendo os produtos menos importantes no mercado de balcão em 2016, totalizando US\$ 7 trilhões e US\$ 2 trilhões, respectivamente. (BIS, 2021a).

Em relação à redução observada a partir de 2013, o BIS (2016a) ajuda a compreendê-la. Ela está relacionada com a utilização de contraparte central (CCP) em contratos de derivativos OTC. Contraparte central (CCP) é uma instituição financeira que assume o risco de crédito de contraparte entre as partes de uma transação, sendo *“the buyer to every seller and the seller to every buyer”*. A CCP tende a aumentar a liquidez dos mercados OTC, promovendo a compensação multilateral e a gestão centralizada de inadimplências (BIS, 2005, p. 7). Por outro lado, as CCP exigem que as partes sejam capazes de cumprir suas obrigações. As CCP são consideradas pelo BIS um elemento-chave na agenda de reforma do mercado de derivativos OTC com o principal objetivo de redução do risco sistêmico.

No final de junho de 2016, 75% dos contratos de derivativos de taxa de juro em mercado OTC estavam registrados junto de uma contraparte central. Enquanto o registro de contratos de derivativos de crédito passou de 10% em 2010 para 37% em 2016 (BIS, 2016, p. 7).

5. SEÇÃO 4 - BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS): REGULAÇÕES FINANCEIRAS – OS ACORDOS DE BASILEIA

Os acordos gestados pelo BCBS são “*soft law*” ou concordata (Strange, 1998). Por um lado, são instrumentos que criam deveres práticos. Contudo, por outro lado, segundo o direito internacional, não tem caráter jurídico (Neiva, 2008, p. 132). Portanto, não é obrigatória a adoção das medidas propostas pelo Comitê. Porém, entende-se que o mercado puniria as instituições que não estiverem de acordo com as melhores práticas, o que inclui seguir as normas do BCBS.

Em 1988, o BCBS publicou o Acordo Capital de Basileia (Basileia I) em resposta à demanda dos países desenvolvidos. O objetivo era evitar que seus bancos repetissem as grandes perdas que enfrentaram devido às crises de endividamento externo dos países em desenvolvimento (Strange, 1998). Os bancos dos países desenvolvidos, por meio dos Euromercado, emprestaram pesadamente os petrodólares a esses países. Como resultado do choque de taxas de juros de Volcker em 1979, cerca de 40 % da dívida denominada em dólares estava inadimplente (Tavares, 1983, p.16).

Por causa da crise financeira do Leste Asiático de 1997, o BCBS iniciou a revisão do Acordo de Basileia I. O objetivo era implementar um novo conjunto de regras. Basileia I estava ficando obsoleta tanto no tocante às inovações financeiras como ao pensamento que se consolidava de que “*markets (as distinct from regulators) know best.*”. (Wade, 2014, p. 153).

Somente em 2004, o BCBS publicou Basileia II, “*and governments only started to implement them in 2007*” (Wade, 2014, p. 156). Basileia II introduziu três pilares. O Pilar I refere-se à exigência de capital mínimo para crédito, risco de mercado e risco operacional.

No Pilar I, Basileia II permite que a instituição financeira use para o cálculo de requerimentos mínimo de capital o método padrão, determinado pelo BIS, ou de modelos internos de riscos, desenvolvido pelas próprias instituições financeiras. Desta maneira, assumiu-se a auto regulação dos mercados financeiros. Os bancos seriam os melhores especialistas na avaliação de risco de suas carteiras. A teoria por trás desta proposta é a hipótese dos mercados eficientes (EMH).

O Pilar II baseia-se na revisão da adequação de capital das instituições e na avaliação interna destas, considerando riscos não prudenciais e fatores externos. Já o Pilar III trata da disciplina de mercado com a divulgação efetiva das informações financeiras da instituição (BIS, 2006).

Apesar de alguns avanços em Basileia II, Jayadev (2013) aponta que Basileia II falhou em prevenir crises financeiras. Isto porque este acordo não incluía regulação do risco de alavancagem, do risco de liquidez e do risco sistêmico. Além disso, e a despeito da exigência de reservas de capital para securitização, o acordo também foi insuficiente para limitar as operações de derivativos OTC, que vinham crescendo significativamente desde a década de 1990.

5.10. Basel III e o G-20

Como consequência da crise de 2007/2008 e das deficiências do Basileia II, o G-20 assume papel central na regulação financeira internacional e na adequação de capital. Eles colocaram o BCBS sob sua tutela. Em 2010, esse, publica Basileia III (BIS, 2011). A nova agenda de regulação buscou regular o risco de liquidez e melhorar a capacidade do setor financeiro em absorver choques econômicos.

No final de 2008, pressionado pela demanda pública, deu-se início a uma reunião envolvendo chefes de estados membros do G-20. Viola, citado por Grabel, descreve como “*a permanent and significant institutional adaptation to the financial crisis, as it shifted decision-making and policy co-ordination efforts to the highest levels of leadership*” (Viola, 2014, p. 117). Além disso, na Cúpula de Pittsburgh em setembro de 2009, o G-20 se autodenominou comitê diretor sobrepondo-se ao BCBS. Grabel, avaliando a afirmação de Viola observa que tanto a autoridade como as realizações do G-20 nesta área deixaram e deixam a desejar (Grabel, 2017, p. 76).

With the resumption of growth in advanced economies in 2010, public demand for change soon weakened. More importantly, rulemaking returned to the Basel Committee, ensuring that domestic stakeholders would work out the technical specifications of the new accord not in the high-profile working groups of the G-20 but in opaque subcommittees lacking proper standards of due process and – crucially – requiring no meaningful ratification. (Lall, 2012, p.617).

Conforme Jayadev (2013) destaca, Basileia III opera principalmente em quatro pontos: a) aumentar os requerimentos mínimos de capital; b) padrões de liquidez; c) mudanças na regulação da liquidez e d) introdução do índice de alavancagem. Basileia III ampliou a cobertura de risco envolvendo as exigências de capital mínimo. Isso cobriria a carteira de negociação (*trading book*) e as exposições em *securities*. Além disso, os bancos que enfrentam grande exposição a derivativos ilíquidos devem aumentar suas margens de garantia dessas operações, ampliando seus prazos de vigência. Eles também deveriam fortalecer a gestão de garantias.

Esse novo acordo propôs um arranjo de mercado com contrapartes centrais (CCP) para mitigar o risco sistêmico causado pelos derivativos. As contrapartes centrais assumem a responsabilidade de garantir a efetividade do contrato. Dessa forma, proporcionariam ao ambiente de derivativos OTC maior transparência e padronização dos contratos.

Basileia III (BIS, 2011) exige um limite mínimo da razão de alavancagem de 3%. Introduziu métricas de liquidez, bem como *buffers* de conservação e *buffers* anticíclicos. Eles estipularam que o *buffer* de conservação seria equivalente a 2,5% dos ativos ponderados pelo risco compostos por ações comuns e lucros retidos (BIS, 2019a, p. 1). Os bancos podem usar este *buffer* em certas circunstâncias. Quando o *buffer* reduz, ele precisa ser reabastecido. O reabastecimento é obtido pela redução da distribuição de lucros e dividendos ou pela captação de novos capitais no setor privado. O objetivo aqui é evitar que as instituições financeiras continuem praticando o pagamento de bônus e dividendos, ao mesmo tempo que enfrentam problemas de escassez de capital.

O *buffer* anticíclico é uma extensão do *buffer* de conservação. Nesse caso, é necessária uma maior alocação de capital em tempos de euforia econômica. Este deve ser composto em doze meses, atingindo até 2,5% dos ativos ponderados pelo risco de capital do Pilar 1. Por outro lado, em tempos de crise, haveria uma redução imediata. Essa estratégia regulatória visa combater o efeito pró-cíclico de Basileia II (BIS, 2011, p. 57).

No entanto, Basileia III é considerada mais uma melhoria de Basileia II do que uma ruptura (Leite; Reis, 2013: 172). Isso porque, mantém os requerimentos mínimo de capital e capital ponderado pelo risco. Além disto, a provisão para perdas ainda se baseia em dados históricos, deixando de lado um componente prospectivo (Reis, 2016: 711).

5.11. Depois de Basel III

Basileia III de 2010 apresenta aspectos importante para reduzir o risco das inovações financeiras discutidas. Derivativos registrados em CCPS, margens e garantias crescentes, são recompensadas com um menor requerimento mínimo de capital. A reforma de Basileia III teve como principal pilar a reavaliação crítica do EMH, dado que restringiram o uso de metodologia interna para cálculo de requerimento mínimo de capital pelas instituições financeiras.

Em dezembro de 2017, o BCBS publicou “Basel III, Finalizing Post-Crisis Reforms (FPCR)” que atualizou Basileia III de 2010. Este documento visava revisar o cálculo do capital mínimo para todos os riscos do Pilar I, buscando reduzir a variabilidade excessiva no Risk weighted asset (RWA) (BIS, 2017).

Esta revisão do marco regulatório buscava melhorar a sensibilidade do método de cálculo padronizado tanto de exigência de capital para risco de crédito como para o risco operacional. O objetivo é manter o RWA mais sensível ao risco. Contra os cânones do EMH, eles impuseram restrições sobre o uso de modelos internos para calcular o capital. Após a crise, a abordagem interna desenvolvida pelas instituições financeiras foi considerada inadequada para capturar o risco das exposições em *securities*.

Buscava-se a melhora da sensibilidade ao risco pois considerava diferentes ativos e *securities*. No entanto, ainda apresentava falhas. Continua a punir os bancos nas operações de longo prazo, estabelecendo uma alocação de capital

⁷ . De acordo com o BIS (2019b), o *buffer* de capital visa garantir que os bancos tenham capital adicional a ser sacado em caso de perdas. Sempre que um pré-determinado requerimento de capital cai abaixo de seu mínimo, ocorre uma restrição automática na distribuição. Portanto, o *buffer* pode ser reabastecido. Por outro lado, o *buffer* de capital anticíclico busca proteger o mercado financeiro de períodos de crescimento excessivo do crédito que muitas vezes têm sido associados a maiores riscos assumidos.

mais elevada em operações de longo prazo do que de curto prazo. Limitar operações de longo prazo significa limitar o investimento produtivo de longo prazo na economia real. Por outro lado, créditos de curto prazo permitem a formação de bolhas especulativas.

Em 2014, o BIS publicou um novo regulamento, “Capital Exchange for Bank Exposures to Central Counterparties” (CEBEC). O documento aborda a política de ponderação de risco das exposições dos bancos nas Contrapartes Centrais (CCPs)⁸. Este adendo ao Acordo de Basileia III inclui a exigência de capital para exposições em OTC nessas contrapartes centrais. Os bancos também se tornam responsáveis por manterem um nível de capital adequado que cubra todas as exposições. A ideia é cobrir todos os riscos envolvidos nas transações envolvendo o mercado OTC (BIS, 2014).

Em 2015, o BCBS publicou outras diretrizes regulatórias, “Margin Requirements for Non-Centrally Cleared Derivatives” (MRNC). Este regulamento deve ser adotado por instituições financeiras e não financeiras com uma participação no mercado de derivativos OTC de €8 bilhões ou mais (BIS, 2015, p. 9). Ela estabelece a necessidade de margens de garantia na negociação envolvendo derivativos não registrados em contraparte central (CCPs).

A prática de requerimentos de margem já vinha sendo utilizada em transações de derivativos em Mercados Organizado e no Mercado OTC com contrapartes centrais. O objetivo de exigir garantia de margem bilateral é salvaguardar as instituições com contratos de derivativos OTC sem liquidação em CCPs. Esta margem protege contra perdas financeiras devido ao descumprimento de uma das partes em honrar suas obrigações na transação. Ela protege a outra parte do contrato, absorvendo as perdas com a garantia da instituição inadimplente. Esse mecanismo aumenta a confiança em operações de derivativos não compensados nas CCPs.

O Acordo da Basileia sofreu consecutivas reformas e suas revisões foram mais intensas a partir do Basileia III. Todos os adendos buscaram acompanhar os avanços do setor financeiro. Por outro lado, esses adendos recorrentes nas regulamentações demonstram a incapacidade de colocar sob seu arcabouço regulatório todas as complexidades do sistema financeiro internacional.

Storm (2018) argumenta que o mercado financeiro internacional voltou ao ponto em que estava antes da crise de 2007/2008. Infelizmente, a regulamentação do setor financeiro ficou presa em intermináveis negociações políticas. A supremacia do interesse financeiro permanece porque *“there is no acceptable alternative mode of social regulation to replace our financialized mode of co-ordination and decision-making”*.

6. SEÇÃO 5 - O PODER (LOBBY) DA INDÚSTRIA FINANCEIRA INTERNACIONAL E OS ACORDOS DE BASILEIA II, III E ALÉM

Como regra geral, pode-se dizer que a indústria financeira internacional (IFI) prefere operar em um mundo onde a autoridade recai principalmente sobre os estados-nações. Dessa maneira, eles podem intervir melhor no processo político escolhendo a alternativa mais lucrativa. (Wade, 2014, p. 149). Nessa linha, eles podem *“divide and rule”* em seu favor (Wade, 2014, p. 165). A questão da aplicação extraterritorial das regras internacionais introduzidas a nível nacional tem sido altamente conflituosa. Às vezes, frustra o escopo da autoridade regulatória local sobre as empresas estrangeiras. Isso também gera fragmentação na regulação pretensamente de abrangência mundial. (Gravelle e Pagliari, 2018).

Até Basileia II, os bancos seriam os melhores especialistas na avaliação de risco de suas carteiras, o mercado sabe melhor! (the market knows best) ou seja os bancos se autorregulavam. Como mencionado anteriormente, a teoria econômica por trás dessa liberdade dada a estas instituições é a hipótese dos mercados eficientes (EMH). A reforma de Basileia III teve como principal pilar a reavaliação crítica do EMH, dado que restringiram o uso de metodologia interna para cálculo de requerimento mínimo de capital pelas instituições financeiras.

Grabel (2017) em sua extensa pesquisa a respeito da governança das finanças globais nos fornece alguns elementos que servem de pano de fundo para nossa avaliação a respeito da influência (lobby) da indústria financeira internacional na sua regulação após a crise de 2007/2008.

⁸ Contraparte central é uma instituição que assume risco de crédito de contraparte entre as partes de uma transação e fornece serviços de compensação e liquidação para negociações em câmbio, títulos, opções e contratos de derivativos. O risco de crédito da contraparte é o risco de a contraparte de um contrato financeiro entrar em inadimplência antes do vencimento do contrato e não efetuar todos os pagamentos exigidos.

A crise global estimulou a expansão da governança global. Em 2008 a liderança do G-8 foi ampliada para o G-20. A partir desse ano o G-20 sobrepõe-se ao BSBS. Suas determinações visavam controlar as finanças globais (Grabel, 2017, pag. 8). A autora cunha de flerte com Keynes o período 2008 a 2009 por parte das medidas do G-20. Todavia, por volta de junho de 2010 o G-20 abandonou o flerte assumindo o “growth-friendly fiscal consolidation”⁹ (Grabel, 2017, pag. 77)

Alguns proeminentes pesquisadores no campo das finanças globais, visitados pela autora, são classificados por esta como continuístas. Continuista no sentido de que não observaram nenhuma mudança significativa na governança das finanças globais, mesmo no período de intervenção “keynesiana” do G-20. De acordo com esses autores, o poder contínuo do setor financeiro permitiu, por exemplo, a captura das medidas pós crise contidas na legislação Dodd-Frank nos EUA de 2010 (Grabel, 2017, pag. 8). Classificados como continuista, entre outros, são Helleiner, Wade e Pagliari. A pesquisa destes autores, entre outros, nos forneceu um panorama para a análise que se segue, a respeito do lobby das finanças globais em sua regulação.¹⁰

7. G-20, BASILEIA III, INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (IIF) E INTERNATIONAL SWAPS AND DERIVATIVES ASSOCIATION (ISDA)

Os grandes bancos internacionais de países desenvolvidos têm um porta-voz especialmente eficaz para o setor, o *Institute for International Finance* (IIF), com sede em Washington, DC. Este faz pesquisas e lobby em seu nome (Wade, 2014, p. 1160).

Helleiner analisou a capacidade da indústria financeira internacional (IFI) de influenciar a regulamentação do mercado OTC após a crise de 2007/2008. Para este autor, ela permaneceu a mesma de antes da crise. Juntamente com os pacotes de resgate das instituições financeiras, a capacidade das IFIs de influenciarem e limitarem a profundidade das reformas financeiras propostas estavam presentes. (Helleiner, 2014).

At the Pittsburgh Summit in September 2009, the G-20 extended its demands to the whole of the Basel II framework. Setting a deadline of end-2010, the group ordered the Committee to formulate a new set of capital rules that would form the centerpiece of an ‘international framework of reform’ (G-20, 2009, p. 8). These rules would include higher minimum capital requirements, an international leverage ratio, liquidity ratios and a capital surcharge for systemically important institutions. The BCBS duly complied, releasing in December 2009 a set of preliminary proposals the details of which would be filled in over the next 12 months (BCBS, 2009). In a telling sign of the industry’s frustration, Charles Dallara, IIF Managing Director, complained that ‘political forces are driving the reform agenda, and central bankers have been marginalized in their role’ (Chong, 2009). (Lall, 2012, p. 627).

Além das regras acima destacadas por Lall (2012), a indústria financeira também influenciou na decisão sobre a solicitação de que todos os derivativos padronizados fossem negociados em bolsa e compensados nas CCPs no final de 2012 (Lockwood, 2018, p. 19).

Reforçando a visão de Wade de que a IFI estava fazendo lobby contra as propostas do G-20 (Wade, 2014, p. 165), Lall relata a intensa campanha da IIF contra essas regras. A seguinte declaração abaixo de Jacques Larosiere, ex-Diretor Executivo do FMI e Governador do Banco da França, resume bem essa questão. Importante destacar que, em 2009, Larosiere era o chefe do Grupo de Monitoramento de Mercado do IIF:

Capital ratios, if they are not well conceived, could substantially harm our economies. I see a great danger here. Regulators must not start piling new ratios on the existing ones, adding further requirements (leverage ratios, special ratios on large systemically important institutions, anti-cyclical capital buffers) to the normal – and revamped – Basel II risk-based system . . . Together, their impact could be lethal’ (De Larosiere, 2009). (Lall, 2012, p. 627).

Gravelle e Pagliari relatam que o ISDA e os principais bancos internacionais foram atores-chave junto ao G20 na criação de iniciativas para implementar sua agenda. Tratava-se do mesmo grupo que defendia a auto regulação antes da crise de 2007/2008. (Gravelli; Pagliari, 2018).

⁹ Inspirado em Alesina e Ardagna (2009) e sua “austeridade expansionista.

¹⁰ Helleiner (2014 e 2018), Wade (2014), Pagliari (2018).

7.12. Requerimentos de Capital

Desde Basileia I, os requerimentos de capital são o centro das regulamentações. A ideia é fornecer um colchão contra perdas imprevistas. Devemos sempre ter em mente a observação de Eatwell (2011, p.48) de que nenhum valor de capital substitui um mal gerenciamento. No que diz respeito a Basileia II, esses requerimentos não foram suficientes, *“tripling a capital adequacy ratio of almost nothing still amounts to almost nothing”* (Wade, 2014, p. 176). Os bancos internacionais conseguiram reduzir esta exigência no Basileia III.

7.13. Mercado Organizado (Bolsas)

A exigência de que todos os contratos OTC fossem negociados no mercado organizado (e compensados centralmente) ou seja deixassem de ser OTCs, representaria uma forte barreira contra a especulação. No entanto, os autores abaixo apontam que o G-20 deixou de lado as transações mais complexas. Consequentemente, cerca de um quarto (1/4) dos swaps de taxa de juros, um terço do CDS e dois terços de outros derivativos OTC ficaram fora da compensação nas bolsas (Helleiner; Pagliari; Spagna, 2018, p. 10)

Petry recomenda analisar o Mercado Organizado (bolsas) como um provedor de infraestrutura que pode exercer poder estrutural sobre empresas, investidores e Estados. Ele ressalta que, por serem organizadores do mercado de capitais, deveriam ter uma visão de longo prazo. Todavia, atualmente a maioria deles é voltado para o lucro, e possuem um grande controle sobre os mercados financeiros globais (Petry, 2020, p. 19).

Sobre o poder estrutural do Mercado Organizado (Bolsas de Valores) o autor acima destaca que estes estão diversificando verticalmente seus negócios. Por exemplo, são grandes compradores de contrapartes centrais (CCP). Em 2014, as Bolsas detinham 83% participação das contrapartes centrais no mercado mundial. Em 2006, esse número era de 55%. Além disso, em 2014 cerca de 60% dos derivativos negociados em bolsa eram administrados por cinco CCPs.

7.14. Central Counter Parties (CCP)

Central counterparties (CCPs) can offer significant benefits to a market. However, CCPs are also highly interconnected with financial institutions and markets and therefore too important to fail. The increased volumes cleared through CCPs and their increasing global scope, in particular in the OTC derivatives market, make it even more important that systemic risks related to CCPs are managed. (Wendt, 2015, p.1).

Lockwood destaca que o objetivo do G20 em incentivar que o mercado OTC fosse centralmente compensado via CCPs enfrentou barreiras jurídicas. Embora reconhecendo uma melhoria no controle sobre os mercados financeiros, isto produziu uma fragmentação regulatória. *“Cross-border disputes over recognition and regulatory harmonization have produced regulatory, and in turn, market fragmentation, undermining CCPs’ capacity to most effectively mitigate systemic risk”.* (Lockwood, 2018, p.28).

7.15. Razão de Alavancagem, Índice de Liquidez de Curto Prazo (LCR) e Índice de Liquidez de Longo Prazo (NSFR)

No que diz respeito a controle da alavancagem, Lall relata que o IFF e os principais bancos pressionaram o BCBS contra esta regulamentação em meados de 2009. Consequentemente, o BCBS decidiu não incluir tal medida no Pilar I, e que esta seria uma medida suplementar até pelo 2018¹¹. Em relação ao índice de liquidez de curto prazo (LCR) apesar do autor

¹¹ “In July 2010, meanwhile, the Committee announced that the ratio would be provisionally set at just 3 per cent, allowing banks to accumulate assets an enormous 33 times the value of their Tier 1 capital (BCBS, 2010a, p. 3)”. (Lall, 2012, p. 631).

considerar um avanço, no final o BCBS impôs uma definição menos restritiva para ativos líquidos. Quanto ao NSFR, o autor citando BCBS (BCBS, 2010, p. 2) relata que esse índice regulatório fosse transferido do Pilar I para o Pilar II, junto aos riscos não prudenciais, até pelo menos 2018. (Lall, 2012, p. 631).

7.16. Estrutura Regulatória do BIS após Basileia III

Outras regulações foram elaboradas para complementar Basileia III. Em 2013 foi publicado “*Fundamental Review of the Trading Book*” (FRTB). Sem querer entrar em detalhes, o FRTB pune os bancos nas operações de longo prazo, estabelecendo uma alocação de capital mais alta em comparação com operação de curto prazo. Deve-se ressaltar que são os créditos de curto prazo permitem a formação de bolhas especulativas. Em 2015 o BCBS publicou o “*Margins Requirements for Non-Centrally Cleared Derivatives*” (MRNC). Esta regulação contempla instituições financeiras e não financeiras que participem no mercado de derivativos OTC em transações de € 8 bilhões ou mais (BIS, 2015, p. 9).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regulamentações de Basileia são longas e complexas. Por exemplo, o Acordo de Basileia II contém notas e apêndices com mais de 800 páginas separadas. O mesmo acontece com Basileia III. Portanto, a pesquisa se concentrou no aspecto financeiro da regulamentação, deixando de lado, por exemplo, avaliações sobre risco operacional. A pesquisa buscou esclarecer como o setor financeiro internacional teve sucesso em seus esforços de lobby para conter as regulamentações que inibiriam o desenvolvimento de operações lucrativas e arriscadas do mercado OTC.

Os números justificam essa observação. A posição global nos mercados de derivativos OTC era de US\$ 508 trilhões em 2007. Em 2010, quando Basileia III se tornou pública, esse número era de US \$ 583 trilhões. Em 2013 atingiu o pico de US\$ 696 trilhões. Os números de 2019, de US \$ 640 trilhões, mostram que o tamanho do mercado era praticamente o mesmo. Esta evolução do Mercado de Derivativos OTC refletiu a ausência de regulamentação adequada para esses produtos e uma oportunidade de lucro para as instituições financeiras. A indústria financeira teve sucesso em seus esforços para fazer com que o G-20 e o BCBS reavaliassem as regulamentações mais rígidas.

O BCBS com Basileia III e as normas que se seguiram abordaram diferentes pontos: a) aumento de requerimento mínimo de capital; b) padrões de liquidez; c) mudanças na regulamentação de liquidez; d) a introdução da razão de alavancagem; e) Compensação de derivativos em bolsa; f) Contratos OTC a serem realizados através de contrapartes centrais (CCPs).

Em relação à solicitação de contratos serem compensados nas Bolsas, o G-20 restringiu essa exigência a contratos “padronizados”, deixando de lado contratos com maior complexidade. Quanto à necessidade de contraparte central (CCPs), vários contratos de OTC não se enquadraram nesta exigência. As CCPs são altamente interconectadas com as instituições financeiras. No caso das Bolsas e das CCPs, atualmente, são instituições que buscam a maximização do lucro em detrimento de uma visão de longo prazo. Apesar disso, os líderes do G-20 e o BCBS atribuíram a elas um papel central na governança do mercado de OTCs.

Quanto a razão de alavancagem, Índice de Liquidez de Curto Prazo (LCR) e Índice de Liquidez de Longo Prazo (NSFR) prevaleceu o argumento contra eles a partir do lobby da IFF. O mesmo se aplica a adequação de capital.

Por fim, mas não menos importante, detecta-se a influência do “*shadow banking*” quando, por exemplo, em 2013 o Banco Central Europeu (BCE) evitou a proposta da Comissão Europeia de uma taxa Tobin sobre acordos de recompras (Repos). O mesmo aconteceu quando este protegeu o mercado de securitização e propôs uma flexibilização regulatória.

Quando se visita a estrutura de regulação de Basileia III, observa-se que não há ruptura com Basileia II. Isto levou a muitos críticos a definir Basileia III como “mais do mesmo”. Como Basileia I e II, Basileia III, por exemplo, continua estimulando as operações de curto prazo, penalizando as de longo prazo, o que inibe os investimentos de longo prazo e promove bolhas por meio das operações de curto prazo.

Pode-se inferir que essas regulamentações ajudaram a conter os derivativos de crédito OTC, a principal inovação por trás da crise de 2007/2008. Seu volume caiu de US\$ 52 trilhões em 2007 para US\$ 8,5 trilhões em 2019. Olhando para os números, pode-se supor que o foco dos reguladores estava apenas neste tipo de contrato OTC.

Apesar dessas melhorias, nenhuma das regulamentações foi capaz de reduzir o tamanho do mercado de derivativos OTC como um todo e suas características especulativas. Isso se deve ao desinteresse em adotar regulamentações mais

contundentes nesse mercado por parte dos reguladores, devido ao lobby das instituições financeiras para manter seus elevados lucros com as operações com derivativos. Isso fica evidente ao se observar que não houve redução do volume total de derivativos após a crise. Com efeito, as operações de derivativos OTC retomaram seu crescimento após a crise de 2007/2008, atingindo um volume maior do que antes da crise financeira.

O poder da indústria financeira internacional pode explicar por que a regulamentação atual do BCBS não trata adequadamente a essência do problema. Este envolve, a regulamentação e gestão do risco sistêmico associado aos mercados OTC; o fato de as regulamentações do BCBS serem “soft laws” ou a ausência de uma autoridade financeira mundial.

9. REFERÊNCIAS

- ALESINA, A; ARDAGNA, S. “Large Changes on Fiscal Policy: Taxes versus Spending”. NBER Working Paper no 15438. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research, 2009.
- ALEXANDER, K. et alii. **Financial supervision and crisis management in the EU**. Document IP/A/ECON/IC/2007-069, Policy Department, Department: Economic and Scientific Policy, European Parliament, Brussels, 2007.
- BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data**. 2009. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso: mar. 2019.
- BIS, Bank for International Settlements (1996). **Amendment to the Capital Accord to incorporate Market Risks**. 1996. Disponível: <<https://www.bis.org/publ/bcbs24.pdf>>. Acesso: dez. 2018.
- BIS. **Triennial Central Bank Survey: Foreign exchange and derivatives market activity in 2001**. 2002. Disponível: < <https://www.bis.org/publ/rpfx02t.pdf>>. Acesso: dez. 2018.
- BIS. **Triennial Central Bank Survey: Foreign exchange and derivatives market activity in 2004**. 2005. Disponível: < <https://www.bis.org/publ/rpfx05t.pdf>>. Acesso: jan. 2019.
- BIS. **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**. 2006. Disponível: <<https://www.bis.org/publ/bcbs128.htm>>. Acesso: abr. 2019.
- BIS. **Triennial Central Bank Survey: Foreign exchange and derivatives market activity in 2007**. 2007. Disponível: < <https://www.bis.org/publ/rpfx07t.pdf>>. Acesso: jan. 2019.
- BIS. **Triennial and semiannual surveys Positions in global over-the-counter (OTC) derivatives markets at end-June 2010**. 2010. Disponível: < https://www.bis.org/publ/otc_hy1011.pdf>. Acesso: jan. 2019
- BIS. **Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems**. 2011. Disponível: <<https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>>. Acesso: jan. 2019.
- BIS. **Statistical Release: OTC derivatives statistics at end-June 2013**. 2013. Disponível: <https://www.bis.org/publ/otc_hy1311.pdf>. Acesso: jan. 2019.
- BIS. **Capital requirements for bank exposures to central counterparties**. 2014. Disponível: <https://www.bis.org/publ/bcbs282.pdf>>. Acesso: mai. 2019.
- BIS. **Margin requirements for non-centrally cleared derivatives**. 2015. Disponível: <<https://www.bis.org/bcbs/publ/d317.pdf>>. Acesso: mai. 2019.
- BIS. **Triennial Central Bank Survey OTC interest rate derivatives turnover in April 2016**. 2016. Disponível: <https://www.bis.org/publ/otc_hy1311.pdf>. Acesso: jan. 2019.
- BIS. **Basel III: Finalizing post-crisis reforms**. 2017. Disponível: <<https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>>. Acesso: maio. 2019
- BIS. **Triennial Survey of foreign exchange and OTC derivatives trading**. 2018. Disponível: <<https://www.bis.org/statistics/derstats3y.htm?m=6%7C32%7C617>>. Acesso: junho 2019
- BIS. **Definition of capital in Basel III – Executive Summary**. 2019a. Disponível: <https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/defcap_b3.pdf>. Acesso: fev.2021
- BIS. **The capital buffers in Basel III – Executive Summary**. 2019b. Disponível: <https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.pdf>. Acesso: jan.2021
- BIS. **BIS Statistics Explorer: Global OTC derivatives market**. 2021a. Disponível: <BIS - Derivatives statistics>. Acesso: fev.2021
- BIS. **BIS Statistics Explorer: Exchange-traded futures and options, by location of exchange**. 2021b. Disponível: < BIS - Derivatives statistics>. Acesso: fev.2021
- BAJRACHARYA, S. B. **Are derivatives the cause of a financial crisis?** Eastern Illinois University, 2009. Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/284174149Are_derivatives_the_cause_of_a_financial_crisis>. Acesso: mar. 2019.

- BRAUN, B. **Infrastructural power, monetary policy, and the resilience of European market-based banking**. 2017. Disponível: <osf.io/preprints/socarxiv/nrmt4>. Acesso: 10 dez. 2020
- BRAUN, B; GARBOR, D. “**Central banking, shadow banking, and infrastructural power**”. In: MADER P, MERTENS, D e VAN der ZWAN (eds). *The Routledge international handbook of financialization*. London: Routledge, 2020.
- CHESNAIS, F. “**A Globalização e o curso do capitalismo de fim de século**”. *Economia e Sociedade*, 5 (1), dezembro, 1995.
- DODD, R. **Markets: Exchange or Over-the-Counter How securities are traded plays a critical role in price determination and stability**. 2018. Disponível: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/markets.htm>. Acesso: mar.2019
- DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. 2. ed. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.
- EATWELL, J; TAYLOR, L. **Global Finance at Risk: The Case for International Regulation**. New York: The New Press, 2000.
- EATWELL, J. “**Liquidity: Lessons from the Current Turbulence**”. *Distinguished Lectures Series, The Egyptian Center for Economics Studies*, 2008. Disponível: http://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2019_1_6-11_58_50vvvv.pdf>. Acesso: dez.2020
- FARHI, M. “**Crise Financeira e Reformas da Supervisão e Regulação**”. *Texto para Discussão N° 1581, Brasília: IPEA*, 2011. Disponível:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9753> Acesso: fev.2019
- GARBOR, D. “**A step too far? The European financial transactions tax on shadow banking**”. *Journal of European Public Policy*, nº6, 2015.
- GRABEL, I. **When Things Don't Fall Apart: Global Finance Governance and Developmental Finance in an Age of Productive Incoherence**. London: MIT Press, 2017.
- HELAGADÓTTIR, O. “**Banking upside down: the implicit politics of shadow banking expertise**”. *Review of International Political Economy*, Vol. 23(6), 2016.
- HELLEINER, E. **The Status Quo Crisis – Global Financial Governance after the 2008 Financial Meltdown**. Oxford University Press, 2014.
- HELEINER, E; AGLIARI, S; SPAGNA, I. (eds). **Governing the World's Biggest Market: The Politics of Derivatives Regulation After the 2008 Crisis**. Oxford University Press, 2018.
- GRAVELLE, M; PAGLIARI, S. “**Global markets, national toolkits: extraterritorial derivatives rulemaking in response to the global financial crisis**”, in HELEIRNER, E; AGLIARI S; SPAGNA, I. (eds), *Governing the World's Biggest Market: The Politics of Derivatives Regulation After the 2008 Crisis*. Oxford University Press, 2018.
- JAYADEV, M. “**Basel III implementation: Issues and challenges for Indian banks**”. *IIMB Management Review*, v. 25(2) pg. 115-130, 2013.
- KUNT, A. D; LEVINE, R. “**Bank-based and market based financial system: cross country comparisons**” *World Bank: Policy Research Working Papers*. 2013. Disponível: < <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.8349&rep=rep1&type=pdf>> Acesso: dez. 2020
- LAGUA, B. D. “**Bank versus market-based financial systems**”, *Business World*, 2019. Disponível:< <https://www.bworldonline.com/bank-versus-market-based-financial-systems/>> Acesso: dez. 2020
- LALL R. “**From Failure to Failure, “The Politics of International Banking Regulation**”, *Review of International Political Economy*, v.19 (4),609–638, 2012.
- LEITE, K. V. B. S.; REIS, M. **O Acordo de Capitais de Basiléia III: Mais do Mesmo?**” *Revista Economia*, v. 14 (1A), jan/abr, 2013.
- NEIVA, M. “**Análise jurídica do Segundo Acordo da Basiléia: a regulação do mercado bancário internacional por meio de instrumentos de soft law e sua legitimidade democrática**”, *Dissertação de Mestrado não publicada. Universidade de Brasília*. 2008. Disponível: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_953adbb50b9f968babc413a89e5e0833> Acesso: setembro 2020
- PETRY, J. “**From National Marketplaces to Global Providers of Financial Infrastructures: Exchanges, Infrastructures & Structural Power in Global Finance**”. *New Political Economy*, Junho, 2020. Disponível: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13563467.2020.1782368?scroll=top&needAccess=true>. Acesso: dez.2020
- SHIN, H. S. “**Securitization and financial stability**”. *Economic Journal Lecture, Clarendon lectures in Finance*, Oxford, June, 2008.
- SINGH, A. “**The Anglo-Saxon Market for Corporate Control, the financial system and international competitiveness**”. *Department of Applied Economics, Working Paper no. AF 16. University of Cambridge*, 1995.
- STORM, S. **Financial Markets Have Taken Over the Economy. To Prevent Another Crisis, They Must Be Brought to Heel**. 2018. Disponível: <<https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/financial-markets-have-taken-over-the-economy-to-stop-the-next-crisis-they-must-be-brought-to-heel>>. Acesso: jan. 2021.
- STRANGE, S. **Mad Money: when markets outgrow governments**. Ann Arbor: The University Of Michigan Press, 1998.
- TAVARES, M.C. “**A crise financeira global**”, *Revista de Economia Política*, vol.3, no. 2, 1983.

- TAYLOR, L. *Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics*. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 2010.
- VIOLA, L. A. "The G-20 and Global Financial Regulation". In MOSCHELLIA, M. e WEAVER, C. (eds.), *The Handbook of Global Economic Governance*, Nova Iorque: Routledge, 2014.
- WADE, R. H. "Boulevard to broken dreams: the standards-surveillance- compliance system in the run-up to the Crash of 2008", in EPSTEIN, G, SCHLEESINGER, T. and VERNENGO, M. (eds.), *Banking, Monetary Policy and the Political Economy of Financial Regulation, Essays in the Tradition of Jane D'Arista*, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2014.
- WENDT, F. "Central Counterparties: Addressing their too Important to Fail Nature", IMF Working Paper, WP/15/21, 2015.

Gênero em um mundo financeirizado: como o sistema de previdência chileno atua na reestruturação do trabalho feminino

Gender in a financialized world: how the Chilean pension system is restructuring women's work

PATRÍCIA F. F. ARIENTI | patricia.arianti@ufsc.br |

Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC)

AMANDA K. ANTONETTE | amandaantonette99@gmail.com |

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC), bolsista PDPG-CAPES

Recebimento do Artigo: Agosto de 2023 **Aceite:** Novembro de 2023

Resumo: Na região latino-americana, as reformas da previdência foram centrais no conjunto dos reajustes neoliberais e um motor fundamental do processo de financeirização. A reforma chilena, ocorrida em 1980, foi a primeira estrutural da região e resultou em uma série de efeitos regressivos para os trabalhadores. Neste cenário, as mulheres, maior categoria em ocupações informais, flexíveis e precarizadas, foram especialmente afetadas pelas mudanças na previdência. O presente trabalho busca compreender a relação entre o gênero, enquanto uma categoria analítica e enquanto uma estrutura social, e o sistema de previdência de capitalização individual, em um contexto de financeirização. Especialmente, busca-se analisar a relação entre a implementação do regime de capitalização individual e a precarização do trabalho feminino, tanto produtivo quanto reprodutivo. Busca-se também destacar os diferentes efeitos de gênero que as políticas econômicas têm, e, portanto, a urgência da integração destas categorias ao desenvolvimento destas. Como resultado, encontra-se que o sistema de previdência chileno tem de fato efeitos de gênero. Primeiramente destacam-se as assimetrias de gênero na sua estruturação que levam ao gap de gênero no acesso à aposentadoria e recebimento das pensões. Mais profundamente, o sistema de previdência, ao aprofundar o processo de financeirização da economia chilena, tem atuado em intensificar e precarizar o trabalho feminino.

Palavras-chave: reforma da previdência; financeirização; Chile.

Abstract: In Latin American, pension reforms were central in the set of neoliberal adjustments, and a fundamental motor of the financialization process. The Chilean reform, which took place in 1980, was the first structural reform in the region and resulted in a series of regressive effects for workers. In this scenario, women, the largest category in informal, flexible and precarious occupations, were especially affected by these changes. This work seeks to understand the relationship between gender, as an analytical category and as a social structure, and the fully-funded pension system, in a context of financialization. Especially, it seeks to analyze the relationship between the implementation of the fully-funded regime and the precarization of female work, both productive and reproductive; and highlight the different gender effects that economic policies generate, and therefore the urgency of integrating these categories into their development. It is found that the Chilean pension system has gender effects, first, in the gender structural asymmetries that lead to the gender gap in access to retirement and of pensions. More profoundly, the pension system, by deepening the financialization process of the Chilean economy, has acted to intensify and precarize female work.

Keywords: pension system reform; financialization; Chile.

1. INTRODUÇÃO

Na região latino-americana, as reformas da previdência foram centrais no conjunto dos reajustes neoliberais, sendo a reforma chilena, ocorrida em 1980, a primeira reforma estrutural latino-americana. Realizada pelo regime Pinochet, a reforma transformou o sistema público de repartição em um regime de capitalização individual¹, resultando em uma série de mudanças sociais e econômicas. As principais mudanças desse novo modelo foram uma diminuição do acesso à aposentadoria e um empobrecimento da população idosa. Além disso, o sistema de capitalização individual contribuiu para o aumento da concentração de renda, ao transferir inteiramente para os trabalhadores o custo para com a previdência, eliminando a contribuição patronal. Essas medidas tiveram um efeito regressivo, tendo maior impacto quanto menor fosse a renda e maior a vulnerabilidade do trabalhador. Em 2008, uma nova reforma foi realizada buscando reparar estas falhas do sistema, instituindo mecanismos para aumentar a cobertura e a cotização, melhorar o valor das pensões e facilitar o acesso à aposentadoria (Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; Becker *et al*, 2013; Mesa-Lago, 2004; Opazo; Raddatz; Schmukler, 2015; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010).

O sistema previdenciário é estruturado considerando um trabalhador que cotize de forma regular e progressiva ao longo de sua carreira. Esta, no entanto, tem sido uma trajetória cada vez menos alcançada pelos trabalhadores, e, principalmente, não é a trajetória da maioria das mulheres. As mulheres são as principais trabalhadoras de empregos informais, flexíveis e precarizados, usualmente recebendo menos que seus colegas homens e, frequentemente, se retirando do mercado de trabalho ou mudando de carreira durante a primeira infância dos filhos. Em decorrência disso, enquanto categoria, elas cotizam menos e mais irregularmente que os homens, gerando assimetrias no recebimento das pensões (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; James; Cox Edwards; Wong, 2005).

O presente trabalho busca compreender a relação entre o gênero - enquanto uma categoria analítica e enquanto uma estrutura social - e o sistema de previdência de capitalização individual, em um contexto de financeirização. A reforma da previdência chilena está inserida no contexto da financeirização, entendida como processo de expansão do setor financeiro para além de sua função inicial de financiador da atividade produtiva e alterando o padrão de acumulação de riqueza a nível sistêmico (Braga, 2017; Krippner, 2005; Van Der Zwan, 2014).

A financeirização se expande para as economias periféricas através da implementação do projeto neoliberal e do deslocamento da produção para o Sul Global. Nesse sentido, as reformas da previdência são importantes impulsores da financeirização, pois, além de liberar o capital para o mercado financeiro privado (antes concentrado nos Estados), inseriu a população neste sistema através dos fundos de pensão e do endividamento das famílias (Palley, 2013; Pardo-López; Bonilla, 2020).

Ao analisar a reforma da previdência chilena enquanto parte do processo de acumulação de capital financeiro, o objetivo central deste trabalho é compreender, em um cenário de financeirização, a relação entre as mudanças estruturais do capitalismo e a estrutura de gênero a partir da análise dos efeitos do sistema de previdência de capitalização individual chileno na organização do trabalho feminino. Especialmente, busca-se analisar a relação entre a implementação do regime de capitalização individual e a precarização do trabalho feminino, tanto produtivo quanto reprodutivo; e destacar os diferentes efeitos de gênero que as políticas econômicas têm, e, portanto, a urgência da integração destas categorias ao desenvolvimento destas. Parte-se da premissa de que analisar o trabalho feminino requer uma perspectiva que integre o trabalho produtivo e o trabalho reprodutivo, pois ambos se interrelacionam profundamente e a participação feminina em um é condicionada pelo outro (Andrade, 2015; Carrasco Bengoa, 2018; Picchio, 2018).

Ao assumir que o capitalismo e a estrutura de gênero se interseccionam e se influenciam mutuamente (Runyan; Marchand, 2010; Peterson, 2010), torna-se possível analisar como os efeitos da mudança para a capitalização individual não ocorrem apenas nas relações de classe, mas também nas relações de gênero. Como argumentam Runyan e Marchand (2010), as perspectivas de gênero têm um potencial para a análise da economia política internacional por trazerem elementos que conciliam as análises materialistas de EPI e os avanços epistemológicos e interdisciplinares feministas (Runyan; Marchand, 2010). Essa perspectiva permite compreender porque mecanismos orientados ao gênero, que buscam apenas compensar desigualdades “herdadas” (como, por exemplo, a reforma de 2008), não impactam significativamente nas desigualdades no recebimento das pensões e na feminização da pobreza.

¹ Brevemente, sistemas de repartição são uma poupança coletiva dos trabalhadores, gerida pelo Estado, enquanto sistemas de capitalização individual contam com administradoras privadas que gerem fundos individuais de cada trabalhador, aplicando as contribuições no setor financeiro. A principal diferença entre os sistemas, além da gestão pública de um e privada de outro é que nos sistemas de repartição os trabalhadores têm seu benefício pré-definido, enquanto na capitalização individual apenas a contribuição é pré-definida.

Espera-se contribuir para a literatura sobre o processo de financeirização na América Latina, área que permanece ainda pouco explorada. A escolha pelo caso chileno advém do papel desta reforma da previdência e de todo o reajuste neoliberal no país para a expansão do neoliberalismo na região. Além disso, os 40 anos de implementação do regime previdenciário tornam o sistema um caso abundante para análises de longo prazo. As abordagens feministas para o estudo da financeirização expandem as análises do fenômeno, ao recortarem os diferentes efeitos e impactos do processo em homens e mulheres, relacionando as mudanças na estrutura do capitalismo às mudanças na estrutura de gênero. Complementarmente, analisar a financeirização pelas lentes feministas permite olhar para a reprodução social, usualmente invisibilizada por outras abordagens, mas que integra o sistema econômico em todos os níveis.

Metodologicamente, utiliza-se o estudo de caso da implementação do regime de previdência de capitalização individual no Chile, entre os anos de 1980 e 2018. Com um histórico de 40 anos desde a reforma estrutural, o país apresenta um quadro rico para análise dos seus efeitos, inclusive os de gênero. Além disto, o Chile, em decorrência da participação dos *Chicago Boys*² no governo ditatorial de Pinochet, adotou reformas neoliberais antes da macrotendência global, servindo como uma vitrine do paradigma e sendo um dos primeiros países fora do eixo central do sistema a desenvolverem o processo de financeirização. Para realizar o estudo de caso, parte-se da literatura desenvolvida no âmbito da CEPAL (Arenas de Mesa, 2000; Mesa-Lago, 2004; 2008; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010; Uthoff, 2001; Yáñez, 2010), e no âmbito da Comissão Bravo para a reforma da previdência. Os indicadores estatísticos utilizados são da Superintendência de Pensões (que disponibiliza mensurações mensais e anuais de filiados, cotizantes, retornos e informações sobre as administradoras de fundos de pensões), bem como os indicadores de inserção financeira da população e do desenvolvimento do setor financeiro do Banco Mundial e indicadores sobre trabalho informal e trabalho reprodutivo da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Os resultados encontrados sugerem que o regime de previdência de capitalização individual no Chile teve dois principais efeitos de gênero: um primeiro efeito está associado à distribuição desigual de pensões de acordo com o gênero, enquanto o segundo efeito refere-se à intensificação e precarização do trabalho feminino, fruto da ampliação do processo de financeirização. Essa mudança, por sua vez, resulta em uma reestruturação do trabalho feminino (produtivo e reprodutivo). Nesse sentido, o regime de previdência não apenas herda assimetrias de gênero do mercado de trabalho, mas também cria outras dinâmicas desiguais a partir de sua contribuição para a acelerar a financeirização no Chile.

Argumenta-se que as assimetrias de gênero no valor das pensões recebidas são resultado da invisibilidade do trabalho reprodutivo feminino no sistema de previdência. A ausência do recorte de gênero na estruturação do regime de previdência se reflete na invisibilidade destas diferenças em todo o sistema, reproduzindo as desigualdades presentes no mercado de trabalho e resultando em uma desigualdade de gênero no recebimento das pensões. O aprofundamento da precarização do trabalho feminino, que intensifica essas assimetrias na previdência, ocorre conforme se intensifica o processo de financeirização no país. O sistema de previdência chileno atua, portanto, em duas direções: nos efeitos diretos, associados ao acesso e distribuição desiguais na aposentadoria, e nos efeitos indiretos através da precarização do trabalho feminino.

A primeira seção deste trabalho dedica-se a analisar a relação entre a reforma estrutural da previdência chilena e o início do processo de financeirização no país. A segunda seção direciona a análise para uma perspectiva generificada da previdência chilena, as desigualdades de gênero reproduzidas e acentuadas pelo processo de financeirização e as mudanças no trabalho feminino produtivo e reprodutivo neste processo. Por fim, a terceira e última sessão finaliza o estudo de caso, direcionando-o para uma análise empírica, inserindo a categoria de gênero para analisar a estruturação do regime de previdência e os seus efeitos desiguais da capitalização individual na cobertura, assim como o acesso à aposentadoria e ao benefício segundo gênero.

2. ESTADO NEOLIBERAL, REFORMA DA PREVIDÊNCIA E FINANCEIRIZAÇÃO: O PAPEL DOS SISTEMAS DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL NA FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA CHILENA

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por um processo de reorganização do modo de acumulação capitalista em direção à financeirização da riqueza. No plano doméstico, a liberalização do capital financeiro (ou seja, a crescente

² Chicago Boys é o termo utilizado para se referir ao grupo de economistas e tecnocratas formados pela Escola de Chicago nas décadas de 1970 e 1980. Esse grupo foi fortemente influenciado pelas ideias de Milton Friedman e participariam da construção das reformas neoliberais nos países nos quais compuseram os governos.

desregulamentação das atividades financeiras), a partir da década de 1980, foi elemento fundamental na consolidação do processo de financeirização; enquanto, no plano internacional, a crescente mobilidade de capitais alimentou a expansão da globalização financeira ampliando exponencialmente a circulação dos fluxos de capitais financeiros entre os países. Conjuntamente à expansão dos fluxos de capital financeiro internacional, a alteração no comportamento dos poupadores (sejam famílias, empresas ou governos) foi outra mudança estrutural ocorrida na dinâmica do sistema financeiro internacional (Palley, 2013; Van der Zwan, 2014). Frente às novas opções de investimento financeiro que surgem no mercado financeiro (decorrente da desregulamentação), os detentores de poupança passaram a deslocar recursos para os fundos de investimento (bancos, fundos hedges, fundos de pensão e seguradoras), ou seja, para os investidores institucionais.

Os investidores institucionais, ao concentrarem e organizarem os investimentos dos agentes poupadores do mercado financeiro, acumulam um volume muito elevado de capital e são os responsáveis pelo aumento da liquidez dos mercados financeiros. O crescimento da liquidez internacional, associado à crescente mobilidade desse capital, por sua vez, permitiu a consolidação das práticas de produção e comércio em cadeias globais e um aumento de ativos a nível internacional, aprofundando as assimetrias de crescimento e distribuição de riqueza entre as nações que são centro de atração de capitais e as que são centros produtivos (Belluzzo; Tavares; Fiori, 2004; Chesnais, 1995).

Nas economias latino-americanas, a inserção nos mercados financeiros internacionais trouxe uma inflação de ativos e crescimento do endividamento privado, aumentando a dependência aos investidores internacionais (Ahmed; Zlate, 2014). A financeirização nos países latinos assumiu características próprias, a partir das especificidades da inserção internacional destes e do próprio papel que ocupam no Sistema Internacional (Bonizzi, 2013; Chesnais, 1995). O endividamento privado, tanto das empresas quanto das famílias, a dependência de investidores internacionais e a instabilidade são algumas destas características (Belluzzo; Tavares; Fiori, 2004; Bonizzi, 2013; Correa; Girón, 2019).

A dependência de investidores internacionais e das expectativas de retorno, como consequência da abertura dos países para a entrada dos fluxos de capitais internacionais, implica constrangimento às políticas macroeconômicas desses países conforme as taxas de juros e cambial tornam-se mais sensíveis às mudanças do mercado financeiro (Belluzzo; Tavares; Fiori, 2004). Esse processo de inserção internacional, portanto, implica uma transferência de poder do Estado para o setor privado, ao mesmo tempo que cria armadilhas macroeconômicas, comprometendo a autonomia na definição das políticas econômicas (Coutinho; Belluzzo, 1996). Nesse sentido, uma característica da financeirização das economias periféricas é a alta instabilidade financeira. A alta volatilidade dos setores de risco, que se expandem em um cenário inicial de aumento da confiança do mercado, amplifica esse processo, bem como a expansão do crédito às famílias. A partir do momento em que uma crise se manifesta, o endividamento fomenta a bolha e a rigidez da atuação do Estado torna lenta a resposta às crises (Ahmed; Zlate, 2014; Belluzzo; Tavares; Fiori, 2004; Stockhammer *et al*, 2012).

A expansão da financeirização internacionalmente foi possibilitada pelo empreendimento do Estado neoliberal. Aqui, entende-se o neoliberalismo enquanto um conjunto de ideias e práticas políticas cuja finalidade é a livre circulação do capital. Portanto, mais que um conjunto de políticas econômicas, o neoliberalismo implicou uma redefinição dos objetivos e atuação do Estado implementando um novo modelo de Estado. Mais do que uma mudança nas políticas macroeconômicas, o neoliberalismo implicou uma reestruturação das instituições políticas, sociais e ideológicas que constituem o Estado. Nesse sentido, surge um novo padrão de interação entre o Estado e o mercado, regida pela privatização, austeridade fiscal e desregulamentação (Harvey, 2006; 2007; Taylor, 2006).

Os reajustes que posteriormente seriam consolidados no Consenso de Washington foram aplicados mais de uma década antes no Chile, que funcionou como um verdadeiro experimento neoliberal (Harvey, 2007). A abertura de capitais e a mudança de um modelo de industrialização voltado para mercado interno para um voltado para as redes internacionais inserem as economias periféricas mais profundamente nas redes de capital internacional, modificando a sua interação com a economia global e os seus projetos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, os reajustes neoliberais conceberam as condições para a expansão do processo de financeirização para a região latino-americana (Bonizzi, 2013; 2017; Harvey, 2006; Kotz, 2010).

Em relação ao trabalho, a financeirização aumenta a flexibilização e as formas de trabalho informal e precarizado, oportunizadas pela desregulamentação do mercado de trabalho. Esta tendência vem da própria aplicação da lógica de funcionamento financeiro a outros setores da economia. Este movimento diminui os custos com a mão-de-obra e relega os trabalhadores a serviços sem segurança de carreira ou de renda, posições instáveis, sem direitos trabalhistas e com flexibilidade de tempo. A precarização se amplia com mudanças estruturais neoliberais, como a perda de salários reais e a redução do acesso a políticas sociais e de redistribuição de renda (Bonizzi, 2013; 2017; Harvey, 2006; Kotz, 2010).

Nesse sentido, as reformas da previdência foram pontos divisores de águas para a financeirização. Isto ocorre na medida em que as reformas permitem o surgimento dos fundos de pensão e dos investidores institucionais, passando a eles a responsabilidade sobre um montante de capital imenso, que antes era gerenciado pelo Estado. Ao mesmo tempo, as reformas

previdenciárias criam a estrutura institucional e os instrumentos financeiros necessários, além de inserirem financeiramente a população através da contribuição compulsória para os trabalhadores formais (Pardo-López; Bonilla, 2020).

O Chile foi a primeira grande experiência de um Estado neoliberal na América Latina. No país, os reajustes foram implementados durante o governo militar de Pinochet, tendo sido elaboradas diretamente pelo grupo conhecido como *Chicago Boys*, seguindo as ideias de Friedman e da Escola de Chicago (Becker *et al*, 2010; Harvey, 2006; Klein, 2007; Taylor, 2002). O processo de financeirização no Chile, que tem seu início nas reformas neoliberais, pode ser caracterizado por um rápido aumento do investimento externo no país, pelo aumento da concentração de renda e pela precarização do trabalho e das condições de vida da população (Bonizzi, 2017; Pardo-López; Bonilla, 2020; Correa; Girón, 2019).

2.1. A reforma da previdência chilena enquanto parte do processo de financeirização

A reforma previdenciária foi um catalisador da financeirização no Chile (Pardo-López; Bonilla, 2020). Implementada em 1980, transformou o antigo sistema de repartição chileno em um regime inteiramente de capitalização individual, definindo a filiação automática de toda a força de trabalho e a contribuição compulsória no montante de 10% dos salários. Eliminou a contribuição patronal, o que implica que cada filiado passa a ser individualmente responsável por suas pensões. A reforma passa a gestão das pensões para as administradoras de fundos de pensões (AFPs). A partir dos 60/65 anos, e tendo atingido a contribuição mínima de 240 meses (20 anos), os trabalhadores podem aposentar-se optando por um benefício mensal ou anual, ou uma combinação dos dois. O benefício, na capitalização individual, não é previamente definido, mas calculado a partir das contribuições realizadas, dos retornos e da expectativa de vida do trabalhador (República de Chile, 1980; Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; 2008).

A reforma da previdência chilena foi feita rigidamente dentro do modelo neoliberal. Nesse sentido, ela foi legitimada pelo pressuposto de que deveria manter o equilíbrio financeiro e fiscal frente a um envelhecimento da população, aumentar a equivalência entre as contribuições e as pensões recebidas, desenvolver o mercado de capitais e a poupança nacional, e potencializar a liberdade dos trabalhadores ao permitir que escolhessem à qual AFP se associar (Becker *et al*, 2013; Mesa-Lago, 2004). Nas décadas que se seguiram, porém, o novo sistema não reduziu os gastos do Estado e nem melhorou o serviço oferecido. Foi, no entanto, o principal instrumento para impulsionar o processo de financeirização no país (Pardo-López; Bonilla, 2020).

Desde a implementação do sistema, a cotização³ tem caído continuamente, com picos de crescimento pouco expressivos ao longo dos anos. Entre 1984 e 2007, a porcentagem de cotizantes caiu de 68,23% para 53,82%, uma queda de cerca de 15% (Mesa-Lago, 2008). A queda na taxa de cotização está relacionada tanto ao aprofundamento das mudanças da financeirização no mercado de trabalho, como ao aumento da parcela de trabalhadores informais e autônomos, ampliada pela falta de incentivos para integrar o sistema de previdência. As mudanças no mercado de trabalho advindas da financeirização também aumentam as trajetórias profissionais instáveis e inconsistentes, a insegurança de renda e de carreira. Assim, ao longo da carreira, uma parcela significativa dos trabalhadores para de contribuir (Arenas de Mesa, 2000). Esta situação está mais presente em determinadas categorias, as quais são mais expressivas em ocupações precarizadas, como os trabalhadores rurais e as trabalhadoras mulheres. Os baixos níveis de contribuição impactam, por sua vez, no acesso à aposentadoria (Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; Mesa-Lago, 2004).

A média do benefício das pensões recebidas complementa este quadro. No informe da Comissão Bravo (2015), foram simuladas as médias de pensões para os aposentados que teriam cotizado inteiramente no pilar de capitalização individual; cerca de 50% destes pensionistas alcançariam taxas de retorno inferiores a 15% do rendimento médio dos últimos 10 anos de trabalho (Bravo, 2015, p.89). No geral, a diminuição das pensões e a dificuldade no acesso à aposentadoria causam um quadro de empobrecimento da velhice no Chile (Becker *et al*, 2013; Uthoff, 2001).

A principal mudança advinda da reforma é a criação do setor das AFPs, que são centrais no mercado de capitais chileno e são responsáveis pela qualidade das pensões. Em suma, as AFPs são responsáveis pela eficácia do sistema previdenciário. Porém, elas atuam, de forma geral, abaixo do seu potencial de eficiência⁴, e sem perspectivas de melhoria para o

³ A cotização é um dos principais indicadores para se mensurar a cobertura e, portanto, a efetividade do sistema, pois é a partir das parcelas contribuídas que se estima o benefício que se receberá. Logo, quanto mais regularmente e consistentemente forem as contribuições, melhor o benefício que o pensionista receberá (Mesa-Lago, 2004).

⁴ Parte-se da análise realizada por Barrientos e Boussofiene, de 2005, que mede a eficiência técnica das AFPs a partir de análise por envoltória de

setor. O setor é altamente concentrado, formado inicialmente com 9 AFPs, alcançando a maior quantidade em 1993, com 22 administradoras. Esse cenário, porém, modificou-se rapidamente, caindo a quantidade de administradoras em 1995 e 1996. Em 2018, apenas 6 atuavam no mercado, e atualmente o número é de 7 AFPs (Barrientos; Boussofiane, 2005; Mesa-Lago, 2021; Superintendencia de Pensiones, 2022). Além disso, as três maiores AFPs detiveram entre 65% e 66% dos ativos durante toda a década de 1980, caindo para 52,1% em 1986, durante a expansão do setor, mas reconcentrando-se em 78% em 2008 (Hyde; Borzutzky, 2015, p.12).

A criação dos fundos de pensão e do setor de AFPs expandiu o mercado de capitais chileno e trouxe uma inflação de ativos externos, a partir da desregulamentação do setor e do surgimento de novos atores financeiros, que estão diretamente relacionados ao capital internacional (Bonizzi, 2013). Desde então, as AFPs têm sido os principais investidores institucionais do país (Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; Opazo; Raddatz; Schmukler, 2015). O estudo de Holzmann (1997) traz uma correlação entre os indicadores do mercado financeiro e as mudanças advindas da reforma da previdência. O aumento da acumulação de capitais e atores institucionais no mercado financeiro chileno evidencia também a presença de um processo de financeirização.

Falhas e distorções nos investimentos, porém, persistem fortemente até hoje. É comum que as AFPs se reúnam para investir em determinados setores conjuntamente, distorcendo os valores das ações, e/ou sobrevalorizando determinadas ações escolhidas. O volume de capital desproporcionalmente maior que os instrumentos de investimento também acaba por sobrevalorizar alguns destes últimos (Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006). Essas limitações e distorções do mercado reduzem a possibilidade deste capital ser investido no setor produtivo e como a maior parte dos investimentos é feita em títulos da dívida e hipotecas, uma parcela menor é destinada para ações de empresas, sendo sua transformação em investimento produtivo ainda incerta (Uthoff, 2001).

Com menos de três décadas de aplicação, o sistema de previdência já demonstrava claros sinais de esgotamento e problemas de sustentabilidade. A crise se mostrava evidente com a queda exponencial do número de cotizantes e de acesso à aposentadoria, bem como da qualidade das pensões, que não garantiam a subsistência daqueles que logravam se aposentar. Em 2008, o governo de Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2018) implementou uma nova reforma buscando solucionar principalmente os problemas relacionados à cobertura do sistema, à baixa cotização e ao financiamento, além das desigualdades que foram mantidas e ampliadas pela reforma de 1980. A reforma de 2008 reorganizou todo o pilar solidário, aumentando o valor das pensões não contributivas, além de ter criado uma contribuição solidária que complementava as pensões, de forma a ampliar o acesso à aposentadoria (Mesa-Lago, 2008; 2021; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010; Rulli, 2010).

A principal mudança foi a reforma do pilar solidário, eliminando a antiga pensão básica universal e implementando a nova pensão solidária, ofertada para aqueles com mais de 65 anos que não tenham contribuído para o sistema de AFPs. Esta medida objetivava aumentar simultaneamente a cobertura e qualidade das pensões. Além disso, a reforma criou uma série de mecanismos para incentivar a entrada de novos trabalhadores, especialmente os jovens e os trabalhadores autônomos, e para a cotização regular destes (República de Chile, 2008; Mesa-Lago, 2008; 2021; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010; Rulli, 2010).

Em relação a igualdade de gênero, a lei instituiu o bônus maternidade e reformou as pensões por viuvez, que passaram a ser denominadas pensão de sobrevivência. Estes pontos serão abordados à parte. A baixa competitividade das AFPs também foi um ponto de preocupação da reforma, que criou um processo de licitação de filiados a partir da menor comissão que uma AFP oferecia (República de Chile, 2008; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010). Esperava-se com isso incentivar que as AFPs baixassem suas taxas administrativas, e incentivasse a entrada de novos contribuintes. Em suma, as mudanças podem ser esquematizadas no seguinte quadro:

dados, tendo como indicadores receita total e contribuintes, e custos operacionais (marketing, vendas, pessoal e computação). A esta análise, relacionamos a de Mesa-Lago, de 2021, que utiliza os custos administrativos e a competição do setor como indicadores.

Quadro 01 - Características da Reforma Paramétrica de 2008

Área	Objetivo	Medida
Pilar Solidário	Aumentar a cobertura e qualidade das pensões	Pensão solidária
	Aumentar a qualidade das pensões	Contribuição solidária
Contribuintes	Aumentar a cobertura	Obrigatoriedade de contribuição para autônomos
	Aumentar a cobertura	Subsídio estatal para novos contribuintes jovens
	Aumentar a cobertura	Planos de poupança voluntária
	Aumentar a qualidade das pensões, reduzir desigualdades de distribuição	Bônus maternidade
	Aumentar a qualidade das pensões	Pensão por sobrevivência
AFPs	Melhorar o acesso à informação	Centros de Atendimento
	Melhorar o acesso à informação	Fundo de Financiamento para Educação Financeira
	Diminuir os custos administrativos	Eliminação da comissão fixa
	Melhorar a competitividade do setor	Flexibilização dos limites de inversão
	Melhorar a competitividade do setor	Licitações de filiados

Fonte: Elaboração própria.

Após 2008 houve, portanto, um aumento na cobertura do sistema, embora não tão expressivo quanto esperado. Em 2007, ano anterior à reforma paramétrica, a parcela de cotizantes era de 53,82% dos filiados, nos anos seguintes essa parcela cresceu quase 1% ao ano até alcançar 56,22% em 2014, a cobertura mais alta desde a reforma de 1980 (Superintendencia de Pensiones, 2022). Ainda assim, esse percentual representa pouco mais da metade dos trabalhadores filiados. O acesso à aposentadoria se expandiu, aumentando a cobertura dos maiores de 65 anos, sendo esse o principal êxito da reforma, ocorrido em virtude da expansão do pilar solidário. Em 2009, foram 16.260 pensões solidárias pagas; em 2018 esse número aumentou para 146.513 (Superintendencia de Pensiones, 2022). Como consequência, houve uma redução de cerca de 2,1% no empobrecimento da população idosa nos 5 anos seguintes à reforma (Mesa-Lago; Bertranou, 2016).

No entanto, o sistema ainda carece de um caráter solidário endógeno. De forma geral, a reforma expandiu a participação do Estado na previdência ao suprir lacunas do sistema de capitalização em relação à solidariedade e universalidade do acesso à previdência (Mesa-Lago; Bertranou, 2016; Mesa-Lago, 2021). A reforma não alterou, no entanto, as bases do sistema, que segue sendo guiado pelas diretrizes neoliberais⁵. Na manutenção do sistema de capitalização individual há uma priorização da lógica financeirizada sobre a solidariedade, que deveria pautar a previdência social.

3. OS EFEITOS DA FINANCEIRIZAÇÃO NO TRABALHO FEMININO: A PARTIR E DE VOLTA À PREVIDÊNCIA DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL

O processo de financeirização, por sua vez, reconfigura o trabalho feminino e o papel que o trabalho feminino desempenha na economia. Esta sessão destina-se a relacionar as desigualdades de gênero na estrutura do sistema de previdência já apresentadas às mudanças no trabalho feminino em um contexto de financeirização. A partir deste processo, cada vez mais os trabalhos coletivos, solidários e em torno da sustentação da vida humana têm sido desvalorizados,

⁵ Como apresentado por Mesa-Lago e Bertranou (2016), um terço da força de trabalho seguiu fora do sistema, as diferenças de cobertura entre os gêneros e entre as categorias sociais se mantiveram e a distribuição desigual de pensões também. As categorias empresariais e os empregadores não se engajaram para fortalecer o pilar solidário, ocorrendo, na verdade, o contrário, uma dispensa das obrigações para com os trabalhadores.

informalizados e depreciados, frente à formas de trabalho e ocupações que produzem uma maior acumulação de capital. A financeirização modifica o trabalho feminino tanto do ponto de vista produtivo quanto reprodutivo.

Em relação à esfera produtiva, as mulheres têm seu trabalho mais precarizado, pois são a “linha de frente” da mão-de-obra desvalorizada e informal que é empurrada para trabalhos ainda mais flexíveis e precarizados. Frente às crises, são as mulheres e pessoas não-brancas os primeiros trabalhadores a serem demitidos ou perderem direitos (Peterson, 2010; Runyan; Marchand, 2010; Saavedra; Jara; Sinkovich, 2017). Ainda que hoje ocorra um processo de desfeminização do mercado de trabalho, pelo aumento da precarização do trabalho masculino e deslocamento dos homens para postos mais flexíveis - resultado da intensificação do processo de financeirização - as mulheres não desaparecem, elas são deslocadas para o setor informal e trabalhos ainda mais flexíveis (Seguino, 2020). O aumento da instabilidade do sistema e a possibilidade de surgimento de crises aprofundam esse cenário (Bonizzi, 2013).

Simultaneamente, as mulheres precisaram assumir cada vez mais responsabilidades domésticas e de cuidados, à medida que esses serviços param de ser prestados pelo Estado como resultado do avanço do neoliberalismo (Fraser, 2017; Runyan; Marchand, 2010; Seguino, 2020). O enxugamento das políticas sociais e a perda de poder de compra implica em um aumento do trabalho reprodutivo para suprir essas ausências. Nesse sentido, “os processos de privatização estão essencialmente reprivatizando o trabalho reprodutivo – isto é, transferindo a responsabilidade pública pelo bem-estar social de volta ao domínio privado do lar, onde as mulheres devem assumir a responsabilidade” (Runyan; Marchand, 2010, p.18, tradução nossa⁶). Isto repercute na saúde e bem-estar das trabalhadoras que são impactadas por todas estas tendências, bem como na forma como ocupam seus postos no mercado de trabalho formal (Runyan; Marchand, 2010; Staveren, 2001; Seguino, 2020). Ainda, estes fenômenos são mais intensamente experienciados pelas mulheres que estão em posições mais vulneráveis e em grupos sociais à margem do sistema econômico (Mies, 2014).

A reforma da previdência relaciona-se a essas mudanças por ter movido a gênese da financeirização no Chile. Este processo, conseqüentemente, alterou profundamente a posição, a intensidade e a responsabilidade atribuídas ao trabalho feminino no sistema econômico. O trabalho feminino foi simultaneamente intensificado, desvalorizado e precarizado. As políticas neoliberais e o processo de financeirização expandem a lógica de atuação do capital - a maximização de lucros, minimização de custos e imediatez - para toda e qualquer esfera passível de ser aplicada. Essa expansão da lógica financeira elimina os meios coletivos de reprodução social, tornando-a cada vez mais individualizada e polarizada nas famílias, minando a solidariedade entre a população e na prática dos projetos de segurança social. Assim, a financeirização transfere o peso da reprodução social, que se torna cada vez mais insustentável para os ombros de mulheres isoladas nos seus lares, sem espaços de coletivização do trabalho, e, muito comumente, com duas ou três jornadas diárias (Federici, 2018; Fraser, 2013).

Mais profundamente, as mudanças advindas da financeirização geraram o que se pode considerar a crise do trabalho reprodutivo. Essa crise advém e se intensifica com a invisibilidade desse trabalho, tanto por não ser monetizado, e, portanto, não agregar na acumulação capitalista, quanto por ser camuflado como uma inclinação natural das mulheres ao cuidado e às tarefas domésticas. Como Carrasco Bengoa (2018) coloca, a crise reprodutiva não é apenas uma crise financeira, mas uma crise da forma de organização socioeconômica que adotamos - patriarcal e capitalista. Ela evidencia a insustentabilidade do sistema capitalista com os elos de existência e manutenção da vida (Carrasco Bengoa, 2018).

A crise da previdência social chilena permite depreender algumas relações entre os sistemas capitalista e de gênero. A primeira é que os impactos das mudanças estruturais e das políticas de reajuste afetam de forma diferente homens e mulheres, sendo mais intensivas as conseqüências para as mulheres, enquanto um grupo que nunca foi integrado de forma igualitária no sistema econômico. Esse postulado aplica-se tanto às mulheres quanto a todos aqueles que foram marginalizados e inseridos como “outros” no sistema (Lugones, 2020; Scott, 2005), especialmente pessoas não-brancas e migrantes. Qualquer problemática social advinda do neoliberalismo, em suma, impactou mais intensamente esses grupos. Portanto, qualquer tentativa de superar ou mitigar esse cenário, precisa pautar-se por um olhar interseccional entre gênero, raça e classe (Mies, 2014).

A segunda percepção é a urgência em resgatar a solidariedade como princípio ordenador da atuação do Estado e para reconstrução das políticas sociais. A crítica feminista contém intrínseca uma crítica aos princípios neoliberais do individualismo e do egoísmo, por serem princípios valorizados pela relação ao masculino, enquanto os princípios relacionados ao feminino, como empatia, sensibilidade e coletividade são depreciados (Saavedra; Jara; Sinkovich, 2017). As conseqüências do enraizamento destes valores são uma tendência redistributiva reversa, em que a coletividade é eliminada e o peso do trabalho reprodutivo é continuamente alocado para as trabalhadoras com menos capacidades materiais de realizá-lo de forma digna e

⁶ No original: “privatization processes are essentially reprivatizing reproductive labor—that is, shifting public responsibility for social welfare back to the private realm of the home where women must pick up the slack”.

sustentável. Além disto, ao impossibilitar a coletivização do trabalho, o neoliberalismo isola e retira o poder das comunidades, enfraquecendo a população, de forma a torná-la mais precarizada. Nesse sentido, o que as políticas neoliberais fizeram pode ser considerada uma nova forma de acumulação primitiva, e, embora ataque mais intensamente as mulheres, afetam a toda a comunidade (Federici, 2018; Mies; Bennholdt-Thomsen, 2001).

Uma terceira relação é a centralidade dos meios de reprodução social para a manutenção do capitalismo. Por mais que seja desvalorizado e invisibilizado por sua aparente incapacidade de gerar riqueza, é o trabalho reprodutivo que sustenta o sistema econômico e que possibilita a existência do trabalho produtivo. No entanto, a estrutura capitalista depende da não remuneração deste trabalho para manter a escala de acumulação. A financeirização inicia um novo ciclo de acumulação capitalista, a partir da expropriação de direitos e do trabalho, limitando os meios para a reprodução social que haviam sido conquistados e mantidos até então (Federici, 2018; Mies; Bennholdt-Thomsen, 2001).

Compreender a dimensão de poder de gênero que compõe esse processo permite desenvolver formas de resistir e superar este, coletivizando o trabalho reprodutivo e reapropriando-se dos meios de reprodução social. As mulheres, por ocuparem essa posição de mão-de-obra em disputa, representam também uma das maiores forças de resistência ao neoliberalismo. Hoje, as teorias feministas e as ações coletivas e solidárias entre mulheres oferecem importantes *insights* para a análise crítica e para pensar alternativas para além do Estado neoliberal e do capitalismo financeirizado. No centro da crítica feminista está a crise da reprodução social (Fraser, 2017). Nesse sentido, talvez a principal proposição que a análise feminista pode trazer é recolocar a reprodução social no centro da economia.

4. O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA CHILENO PELAS LENTES FEMINISTAS: ONDE SE ESCONDE A ESTRUTURA DE GÊNERO

Analisar a previdência chilena através de uma lente feminista (Enloe, 2014; Harding, 1987) permite reconhecer a estrutura de gênero que permeia o sistema. Papéis de gênero estão presentes nas concepções de trabalho, carreira e trabalhador reconhecidas pela previdência, na invisibilidade da diferença salarial e da segmentação laboral, na presunção de trajetórias de carreira que independem de gênero e, principalmente, na invisibilidade da divisão sexual do trabalho (Staveren, 2001; Runyan; Marchand, 2010). Conjuntamente, as mulheres são maioria nas ocupações marginalizadas na previdência social - postos flexíveis, desvalorizados e no mercado informal, e, conseqüentemente elas contribuem menos e menos frequentemente (Amarante; Colacce; Manzi, 2016; Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Grady, 2015).

Uma série de desigualdades do mercado de trabalho são reproduzidas na previdência: (a) menor participação no mercado de trabalho; (b) maior quantidade de interrupções na carreira; (c) segregação ocupacional; (d) sobre-representação em empregos parciais; (e) maior taxa de desemprego; e (f) diferença salarial (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002). Assim, ao não reconhecer uma diferença de gênero entre os trabalhadores, o sistema de previdência está constantemente reproduzindo e ampliando desigualdades. É nesse sentido que se alega que toda política é generificada, pois a negligência sobre a perspectiva de gênero significa uma manutenção das assimetrias de poder que são inerentes a um sistema capitalista patriarcal (Eisenstein, 1977; Yáñez, 2010).

Um elemento central da estruturação de gênero nos sistemas de previdência é a invisibilidade da divisão sexual do trabalho. Essa invisibilidade implica que uma parcela significativa do trabalho que as mulheres desempenham, e que condiciona sua inserção no mercado de trabalho formal, não é reconhecida ou contabilizada. No Chile, segundo relatório da OIT de 2019, a média diária de horas dedicadas ao trabalho reprodutivo não remunerado pelas mulheres é de 5,8 horas, enquanto essa média para seus parceiros homens é de cerca de 2,6 horas (Charmes, 2019). Por serem as principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo, as mulheres, usualmente, precisam se retirar do mercado de trabalho por alguns anos, para dedicarem-se à maternidade, ou migram para ocupações mais flexíveis, contribuindo, portanto, por menos anos para a previdência (Amarante; Colacce; Manzi, 2016; Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Grady, 2015).

A divisão sexual do trabalho atua também no mercado de trabalho, ao segmentar as atividades em trabalhos femininos e masculinos (Peterson, 2010). As atividades associadas aos valores femininos, dos setores de cuidados, educação básica, serviços de limpeza ou atendimento ao público são desvalorizadas. Ao serem naturalizadas como características femininas, são consideradas não-especializadas, e, portanto, estas tarefas são precarizadas (Elson; Pearson, 1981). Esse processo ocorre em duas direções. Primeiro, por serem mais flexíveis e mais facilmente conciliados com o trabalho reprodutivo e doméstico, esses postos são socialmente aceitos para mulheres ocuparem. Segundo, por serem

considerados naturalmente femininos e, portanto, não-especializados, estas ocupações remuneram menos (Anker, 1997; Badgett; Folbre, 1999; Peterson, 2010).

Essas concepções são responsáveis por uma feminização de setores flexíveis, bem como uma feminização da economia informal (Peterson, 2010; Rodríguez, 2018). Segundo a OIT, no ano de 2018 no Chile, a proporção de trabalho informal, em relação ao trabalho total foi de 29,3%, porém 28,3% dos homens estavam no mercado informal, frente à 30,9% das mulheres (ILOSTAT, 2022). Uma vez que os trabalhadores informais não são inseridos devidamente no sistema de previdência, as trabalhadoras do setor informal são constantemente marginalizadas. Além disso, o setor informal é caracterizado por uma maior vulnerabilidade econômica, com menor acesso a direitos sociais e segurança de renda e carreira, que impactam a escolha entre contribuir ou não para a previdência (Leiva, 2000; Yáñez, 2010). Assim, a segmentação do mercado de trabalho por gênero e a flexibilização de setores feminizados também têm um efeito na cotização para a previdência (Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; González Jara, 2017).

Complementarmente à segmentação de tarefas, a naturalização destas características enquanto femininas propicia a remuneração inferior ao trabalho feminino (Elson; Pearson, 1981). No Chile, o *gap* salarial de gênero era de 14,84% em 2011, e de 12,4% em 2013 (ILOSTAT, 2022). Além disso, enquanto os salários masculinos aumentam entre 2% e 3% ao ano, os das mulheres aumentaram apenas entre 1% e 2%. Dessa forma, ao final de suas carreiras, as mulheres ganham o equivalente a 60%-70% dos salários masculinos (James; Cox Edwards; Wong, 2005). Isto faz com que, independente do regime de previdência, a desigualdade salarial implicará em pensões menores para as mulheres (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006).

Ainda, um estudo realizado pela Fundação Sol (Barriga; Brega; Sato, 2021) destaca que há uma penalização pela maternidade no mercado de trabalho chileno. Com dados de 2017, a pesquisa demonstra que mulheres que são mães ganham salários em média 15% menores que as mulheres que não têm filhos. Enquanto para os trabalhadores homens, ter filhos implica salários maiores. Em relação aos homens com filhos, mulheres mães recebem salários em média 24% menores (Barriga; Brega; Sato, 2021). Isso tem um efeito direto na contribuição previdenciária dessas trabalhadoras. A posição que as mulheres ocupam no mercado de trabalho, a desigualdade salarial e a responsabilidade com o trabalho reprodutivo, portanto, condicionam o volume e a regularidade das contribuições femininas (Amarante; Colacce; Manzi, 2016; Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002).

No sistema chileno, as taxas de cotizações femininas foram sempre menores relativamente às masculinas, assim como menores que a média geral. A Tabela 01 a seguir demonstra as diferenças em filiação e cotização, utilizando valores totais de filiados e cotizantes, segundo gênero, com dados de dezembro de cada ano disponibilizados pela Superintendência de Pensões.

⁷ Utiliza-se a definição de trabalho informal adotada pela OIT, fonte dos dados utilizados. A organização considera trabalhadores por conta própria, empregados em suas próprias empresas, trabalhadores familiares e contribuintes familiares, trabalhadores cuja relação empregatícia não está regulamentada pela legislação nacional trabalhista, membros de cooperativas de trabalhadores e trabalhadores engajados apenas em atividades de subsistência. Essas ocupações podem estar tanto no setor formal quanto informal. (Hussmanns, 2004).

⁸ No sistema chileno, todos os trabalhadores com relação empregatícia formal são filiados compulsoriamente, bem como aqueles com relação informal que assim o desejarem. No entanto, todos aqueles que detêm uma conta em uma AFP são afiliados, quer contribuam regularmente ou não. São considerados cotizantes os trabalhadores que realizaram ao menos uma contribuição para a AFP nos últimos 12 meses.

Tabela 01 - Filiados e cotizantes por gênero entre 1981 e 2018 (nº do total de filiados e contribuintes)

Ano	Afiliados				Cotizantes				Proporção cotizantes/filiados			
	Homens	Mulheres	Sem informação	Total	Homens	Mulheres	Sem informação	Total	Homens	Mulheres	Sem informação	Total
1985	1.565.606	717.984	240	2.283.830	1.565.606	717.984	240	2.283.830	1	1	1	1
1986	1.746.105	845.087	292	2.591.484	1.746.105	845.087	292	2.591.484	1	1	1	1
1987	1.917.337	973.062	281	2.890.680	1.917.337	973.062	281	2.890.680	1	1	1	1
1988	2.080.930	1.101.775	297	3.183.002	2.080.930	1.101.775	297	3.183.002	1	1	1	1
1989	2.239.922	1.230.659	264	3.470.845	2.239.922	1.230.659	264	3.470.845	1	1	1	1
1990	2.384.105	1.355.213	224	3.739.542	2.384.105	1.355.213	224	3.739.542	1	1	1	1
1991	2.592.028	1.516.753	403	4.109.184	2.592.028	1.516.753	403	4.109.184	1	1	1	1
1992	2.771.991	1.662.267	537	4.434.795	2.771.991	1.662.267	537	4.434.795	1	1	1	1
1993	2.914.147	1.794.621	72	4.708.840	2.914.147	1.794.621	72	4.708.840	1	1	1	1
1994	3.073.971	1.940.437	36	5.014.444	3.073.971	1.940.437	36	5.014.444	1	1	1	1
1995	3.213.557	2.107.117	239	5.320.913	1.652.596	836.819	118	2.489.533	0,51	0,40	0,49	0,47
1996	3.330.407	2.233.056	8.019	5.571.482	1.677.302	870.128	932	2.548.362	0,50	0,39	0,12	0,46
1997	3.414.890	2.342.630	22.880	5.780.400	1.742.812	915.721	3.072	2.661.605	0,51	0,39	0,13	0,46
1998	3.488.135	2.441.827	36.181	5.966.143	1.681.805	930.724	7.087	2.619.616	0,48	0,38	0,20	0,44
1999	3.560.746	2.538.297	6.688	6.105.731	1.717.718	971.537	1.346	2.690.601	0,48	0,38	0,20	0,44
2000	3.633.762	2.642.455	3.974	6.280.191	1.745.359	1.001.487	727	2.747.573	0,48	0,38	0,18	0,44
2001	3.685.739	2.741.728	189	6.427.656	1.794.319	1.041.025	150	2.835.494	0,49	0,38	0,79	0,44
2002	3.833.807	2.874.586	98	6.708.491	1.799.753	1.063.591	58	2.863.402	0,47	0,37	0,59	0,43
2003	3.938.807	3.040.496	48	6.979.351	1.873.641	1.109.138	26	2.982.805	0,48	0,36	0,54	0,43
2004	3.964.361	3.116.285	0	7.080.646	1.909.784	1.127.203	0	3.036.987	0,48	0,36	0	0,43
2005	4.120.866	3.273.640	0	7.394.506	2.091.842	1.229.951	0	3.321.793	0,51	0,38	0	0,45
2006	4.232.058	3.451.393	0	7.683.451	2.166.448	1.308.391	0	3.474.839	0,51	0,38	0	0,45
2007	4.407.561	3.636.240	0	8.043.808	2.400.868	1.461.150	0	3.862.018	0,54	0,40	0	0,48
2008	4.565.877	3.806.589	0	8.372.475	2.460.670	1.562.125	1	4.022.796	0,54	0,41	0	0,48
2009	4.644.847	3.913.861	5	8.558.713	2.482.186	1.621.316	0	4.103.502	0,53	0,41	0	0,48
2010	4.725.573	4.025.495	0	8.751.068	2.677.033	1.743.275	0	4.420.308	0,57	0,43	0	0,51
2011	4.830.357	4.127.136	2	8.957.495	2.811.472	1.828.540	0	4.640.012	0,58	0,44	0	0,52
2012	4.985.383	4.283.489	0	9.268.872	2.929.968	1.941.864	0	4.871.832	0,59	0,45	0	0,53
2013	5.107.568	4.417.480	0	9.525.048	2.972.093	2.020.226	0	4.992.319	0,58	0,46	0	0,52
2014	5.195.412	4.551.054	1	9.746.467	2.981.034	2.112.638	0	5.093.672	0,57	0,46	0	0,52
2015	5.300.487	4.661.235	0	9.961.722	3.025.464	2.167.161	0	5.192.625	0,57	0,46	0	0,52
2016	5.406.777	4.771.660	0	10.178.437	3.054.661	2.229.676	0	5.284.337	0,56	0,47	0	0,52
2017	5.553.807	4.879.330	0	10.433.137	3.110.301	2.282.731	0	5.393.032	0,56	0,47	0	0,52
2018	5.703.433	5.001.618	0	10.705.051	3.203.428	2.355.656	0	5.559.084	0,56	0,47	0	0,52

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas da Superintendência de Pensões, disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html>

Os anos entre 1981 e 1984 não apresentam dados disponíveis, e, portanto, não são abordados nesta análise. Os dados acima demonstram algumas características centrais da inserção feminina no sistema de previdência capitalizado. Nos 10 anos iniciais, todos os filiados cotizavam ao menos uma vez ao ano, devido aos títulos de reconhecimento, o que explica a relação entre filiados e cotizantes ser 1 para toda a década inicial. Ao longo dos anos, a cotização diminuiu percentualmente, chegando aos valores mais baixos de 43% entre 2002 e 2004. Desagregando os dados por gênero, as taxas de cotizações femininas foram sempre menores relativamente às masculinas, assim como menores que a média total.

Enquanto a cotização total tem seu indicador mais baixo em 43%, entre 2002 e 2004, e atinge, a partir de 2011, a porcentagem de 52%, a cotização masculina tem seu momento mais baixo em 2002 com 47%, crescendo novamente para 56% nos últimos anos. O ponto mais alto de cobertura masculina alcançou 59% em 2012. Já a cotização feminina tem seu percentual mais baixo em 36% entre 2003 e 2004, subindo para 47% somente em 2016. Nesse sentido, a cobertura feminina mais alta é equivalente à masculina mais baixa (Tabela 01; Superintendencia de Pensiones, 2022).

Além disso, a Comissão Bravo (2015) identificou que as mulheres têm uma média de densidade de cotização - isto é, a regularidade das contribuições - de 33,3%, enquanto os homens têm de 48,8%. Esta diferença de cotizações implica que as mulheres terão pensões menores que as masculinas, ou não alcançarão a cotização mínima para a aposentadoria (Bravo, 2015). Ainda, a utilização de taxas de expectativa de vida diferenciadas por sexo contribuiu para essa desigualdade estrutural, resultando em pensões mais fragmentadas (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; Yáñez, 2010).

Este cenário resulta em um expressivo *gap* de gênero no acesso à aposentadoria e na qualidade das pensões. O estudo de Amarante, Colacce e Manzi (2016), calculou dois indicadores que expressam o *gap* de gênero no recebimento de pensões. Um indicador que mede propriamente a diferença na média de valores das pensões recebidas e um que traz esta média em relação ao total de idosos em idade de aposentadoria, integrando os idosos que não recebem pensões. Esse segundo indicador exprime, portanto, o *gap* no valor das pensões e o *gap* no acesso à aposentadoria. As autoras aplicaram os indicadores no ano 2000 e no ano 2013. Em 2000, o *gap* no valor das pensões era de 27%, e em 2013 esse percentual havia diminuído para 25%. Isso significa que as pensões femininas representavam menos de $\frac{2}{3}$ das pensões masculinas, e, após a reforma de 2008, essa diferença foi suavizada, mas ainda mantendo uma brecha de $\frac{1}{3}$ do valor das pensões masculinas. Já o *gap* total, que considera o valor das pensões recebidas e o acesso à aposentadoria, era, em 2000, de 36%, e diminuiu, em 2013, para 26%. Essa diminuição é bem mais significativa que a de recebimento das pensões, demonstrando um êxito em inserir as trabalhadoras no sistema de pensões e aumentar o acesso à aposentadoria para as mulheres. No entanto, ainda há uma inserção bastante assimétrica no sistema de previdência chileno, evidenciado pelos indicadores ainda acima de 25% (Amarante; Colacce; Manzi, 2016).

Assim, as mulheres estão sobre-representadas no público que não atinge a cotização mínima para a aposentadoria, que recebia as pensões básicas e que agora recebe as pensões solidárias. Os valores estão disponíveis com recorte de gênero apenas a partir da implementação do novo pilar solidário, em 2008. Neste ano, as mulheres representaram 64% dos beneficiários das pensões solidárias. Entre 2009 e 2012 elas representaram 63% dos beneficiados e entre 2013 e 2018, 62%. Mesmo com a queda de 3% na taxa nos últimos 10 anos, isso ainda significa que as mulheres que não alcançam a aposentadoria são quase o dobro do público masculino que não alcança.

Tabela 02 - Beneficiários das Pensões solidárias (entre 2008 e 2018)

Ano	Mulheres	Relação entre beneficiárias mulheres e o total	Homens	Relação entre beneficiários homens e o total	Total
2008	358.046	0,64	200.035	0,36	558.081
2009	544.591	0,63	313.186	0,37	857.777
2010	640.023	0,63	371.072	0,37	1.011.095
2011	680.169	0,63	401.443	0,37	1.081.612
2012	739.001	0,63	442.028	0,37	1.181.029
2013	767.393	0,62	461.515	0,38	1.228.908
2014	799.124	0,62	482.504	0,38	1.281.628
2015	827.969	0,62	502.939	0,38	1.330.908
2016	852.124	0,62	518.485	0,38	1.370.609
2017	881.366	0,62	538.972	0,38	1.420.338
2018	932.274	0,62	575.318	0,38	1.507.592

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas da Superintendência de Pensões, disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html>

Conseqüentemente, o empobrecimento da velhice e a feminização da pobreza tornam-se dois fenômenos conjuntos na sociedade chilena (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa; Mesa-Lago, 2006; Yáñez, 2010). A baixa cobertura, a dificuldade de acesso à aposentadoria e o recebimento de pensões que não garantem a subsistência são mais expressivos ao se interseccionar gênero e raça. Enquanto as mulheres de classe média alta usualmente contam com uma infraestrutura de apoio à maternidade maior, e podem adquirir alguns destes serviços no mercado, as mulheres de classe média baixa precisam desempenhar simultaneamente o trabalho reprodutivo mesmo com empregos formais muitas vezes mais pesados e intensos - nessa categoria estão principalmente as trabalhadoras domésticas e cuidadoras (Arenas De Mesa; Montecinos, 1999). Na América Latina, as mulheres não-brancas estão sobrerrepresentadas nas ocupações informais, sendo as principais trabalhadoras nos setores que são expressivamente desvalorizados e marginalizados na previdência, tais como limpeza e cuidados (Esquivel, 2012). Além disso, o modelo de capitalização individual amplia essas desigualdades, impossibilitando a transferência de renda entre setores ou gerações e tornando a contribuição inteiramente individualizada (Arenas de Mesa; Gana Cornejo, 2002; Arenas de Mesa, Mesa-Lago, 2006).

A reforma de 2008, ao atentar para os trabalhadores que se encontram à margem do sistema, precisou olhar para a diferença de gênero. O Estado precisou reconhecer que existe uma brecha de gênero, que ela é estrutural e que tem origem na distribuição desigual do trabalho reprodutivo. Nesse sentido, a principal medida implementada foi o bônus maternidade, que equivale a 10% de 18 salários mínimos, depositados pelo Estado na conta das mães no ano de nascimento de seus filhos. O bônus maternidade dirige-se a todas as mães, independente de outros benefícios que recebam ou nível salarial, e tem função de reconhecimento e de compensação. Reconhece o trabalho reprodutivo não-remunerado e funciona como uma medida compensatória para os meses que as mulheres se ausentam do mercado de trabalho, subsidiando um afastamento de até 18 meses (Mesa-Lago; Bertranou, 2016; Rulli, 2010; Vargas-Sandoval, 2020; Yáñez, 2010).

Estima-se que o bônus possa aumentar a aposentadoria de uma mãe, com uma média de dois filhos, em 20% (Cardozo, 2019). Medidas complementares se destinam às questões do divórcio e da viuvez, permitindo, nesses casos, compensação econômica de até 50% dos fundos acumulados durante o período de casamento. Tais medidas, além de garantirem a independência financeira, servem como auxílio para a separação em casos em que as mulheres dependam economicamente de maridos abusivos. No entanto, não foram eliminadas as taxas de expectativa de vida diferenciadas por gênero, o que minimiza o efeito destas novas medidas, especialmente referentes às pensões por sobrevivência (Mesa-Lago; Bertranou, 2016; Rofman; Fajnzylber; Herrera, 2010; Vargas-Sandoval, 2020; Yáñez, 2010).

Estes esforços amenizam, porém não solucionam o *gap* de gênero na previdência. Este peso assimétrico na manutenção do trabalho reprodutivo condiciona toda a inserção feminina na economia produtiva, assim como a sua participação na previdência social. Estas desigualdades no mercado de trabalho, por sua vez, têm origem justamente na divisão sexual do

trabalho, na desvalorização de posições associadas ao trabalho reprodutivo ou características naturalizadas como femininas e, acima de tudo, na invisibilidade do trabalho reprodutivo para a economia produtiva como um todo (Andrade, 2015; Arenas de Mesa; Montecinos, 1999; Peterson, 2010; Picchio, 2018). Sem olhar para essa questão de forma estrutural, sem solucionar a desigualdade salarial e a segmentação de gênero, não será possível “zerar” o *gap* de gênero da previdência social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender e analisar como a estrutura de gênero e a estrutura capitalista se relacionam, através de um recorte realizado nos efeitos do sistema de capitalização individual no trabalho feminino, em um contexto de acumulação financeirizada. Para isto, foi necessário analisar a relação entre a implementação do regime de capitalização individual na previdência chilena e as mudanças nas relações de trabalho e de classe advindas do processo de financeirização a partir de uma lente feminista. O Chile foi um caso emblemático de implementação das políticas neoliberais, como já abordado, sendo um exemplo bastante ilustrativo para compreender os desastrosos impactos sociais dos reajustes neoliberais. As consequências destas mudanças na organização social, nas famílias e, especialmente, nos grupos vulneráveis foram extremamente perversas, evidenciando uma crise social e, mais especificamente, uma crise de reprodução social.

Os resultados indicam que o sistema de previdência chileno tem atuado, primeiramente, nas assimetrias de gênero, uma vez que sua estruturação leva ao *gap* de gênero no acesso à aposentadoria e recebimento das pensões. Mais profundamente, o sistema de previdência, ao aprofundar o processo de financeirização da economia chilena, tem contribuído para intensificar e precarizar o trabalho feminino. A centralidade do trabalho reprodutivo nesse processo coloca as mulheres na linha de frente da recepção dos impactos do neoliberalismo, mas, por outro lado, as mulheres também representam a sua principal força de resistência. Ao resgatarmos a coletividade e a solidariedade, estes grupos de mulheres têm não apenas garantido os meios de reprodução social das suas comunidades, como desafiado à reorganização do trabalho reprodutivo que as políticas neoliberais impõem.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHMED, Shaghil; ZLATE, Andrei. Capital flows to emerging market economies: A brave new world?. *Journal of International Money and Finance*, v. 48, p. 221-248, 2014.
- AMARANTE, Verónica; COLACCE, Maira; MANZI, Pilar. La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.
- ANDRADE, Joana El-Jaick. O feminismo marxista e a demanda pela socialização do trabalho doméstico e do cuidado com as crianças. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n18. Brasília, setembro - dezembro de 2015, pp. 265-300.
- ANKER, Richard. Theories of occupational segregation by sex: An overview. *Int'l Lab. Rev.*, v. 136, p. 315, 1997.
- ARENAS DE MESA, Alberto. Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. CEPAL, 2000.
- ARENAS DE MESA, Alberto; GANA CORNEJO, Pamela. La reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género. *Notas de Población*, 2002.
- ARENAS, Alberto; MESA-LAGO, Carmelo. The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 1, p. 149-167, 2006.
- ARENAS DE MESA, Alberto; MONTECINOS, Verónica. The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform. *Latin American research review*, p. 7-37, 1999.
- BADGETT, M. V. Lee; FOLBRE, Nancy. Assigning care: Gender norms and economic outcomes. *Int'l Lab. Rev.*, v. 138, p. 311, 1999.
- BANCO MUNDIAL. Databank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>. Acesso em: 10/12/2023.
- BARRIENTOS, Armando; BOUSSOFIANE, Aziz. Quão eficientes são os administradores de fundos de pensão no Chile?. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, n. 2, p. 289-311, 2005.
- BARRIGA, Francisca; BREGA, Carla; SATO, Andrea. Penalización salarial y de tiempo para madres trabajadoras: Un análisis a la discriminación por maternidad. Fundación Sol, Santiago de Chile, 2021.
- BECKER, Joachim et al. Peripheral financialization and vulnerability to crisis: A regulationist perspective. *Competition & Change*, v. 14, n. 3-4, p. 225-247, 2010.

- BECKER, Ulrich et al. Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista Trabajo*, v. 10, n. 7, p. 43-209, 2013
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; TAVARES, Maria Conceição; FIORI, J. L. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. *O poder americano*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- CARRASCO BENGOA, Cristina. A economia feminista: um panorama sobre o conceito de reprodução. *Tematicas*, v. 26, n. 52, p. 31-68, 2018.
- BONIZZI, Bruno. Financialization in developing and emerging countries: a survey. *International journal of political economy*, v. 42, n. 4, p. 83-107, 2013.
- BONIZZI, Bruno. International financialisation, developing countries and the contradictions of privatised Keynesianism. *Economic and Political Studies*, v. 5, n. 1, p. 21-40, 2017.
- BRAGA, José Carlos et al. Por uma economia política da financeirização: teoria e evidências. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. spe, p. 829-856, 2017.
- BRAVO, David. et al. *Informe Final Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones*. Santiago: Comisión Presidencial Pensiones, 2015.
- CARDOZO, Nelson Dionel. *Seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay: un balance a 10 años de las reformas (2008-2018)*, 2019.
- CHARMES, Jacques. The Unpaid Care Work and the Labour Market. An analysis of time use data based on the latest World Compilation of Time-use Surveys. *International Labour Office*, 2019.
- CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade*, v. 4, n. 2, p. 1-30, 1995.
- CORREA, Eugenia; GIRÓN, Alicia. Financial inclusion and financialization: Latin American main trends after the great crisis. *Journal of Economic Issues*, v. 53, n. 2, p. 496-501, 2019.
- COUTINHO, Luciano G.; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, v. 5, n. 2, p. 129-154, 1996.
- EISENSTEIN, Zillah. Constructing a theory of capitalist patriarchy and socialist feminism. *Insurgent Sociologist*, v. 7, n. 3, p. 3-17, 1977.
- ELSON, Diane; PEARSON, Ruth. 'Nimble fingers make cheap workers': An analysis of women's employment in third world export manufacturing. *Feminist review*, v. 7, n. 1, p. 87-107, 1981.
- ENLOE, Cynthia. *Bananas, beaches and bases*. University of California Press, 2014.
- FEDERICI, Silvia. *Re-enchanting the World: Feminism and the Politics of the Commons*. Pm Press, 2018.
- FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. Editora Elefante, 2019.
- FRASER, Nancy. *Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Verso Books, 2013.
- FRASER, Nancy. Feminism, capitalism and the cunning of history. In: *Citizenship rights*. Routledge, 2017. p. 393-413.
- GRADY, Jo. Gendering pensions: Making women visible. *Gender, Work & Organization*, v. 22, n. 5, p. 445-458, 2015.
- HARDING, Sandra. The method question. *Hypatia*, v. 2, n. 3, p. 19-35, 1987.
- HARVEY, David. Neo-Liberalism as creative destruction. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, v. 88, n. 2, p. 145-158, 2006.
- HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, USA, 2007.
- HOLZMANN, Robert. Pension reform, financial market development, and economic growth: preliminary evidence from Chile. *Staff Papers*, v. 44, n. 2, p. 149-178, 1997.
- HUSSMANN, Ralf. Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (2003). In: *7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group)*. 2004. p. 2-4.
- HYDE, Mark; BORZUTZKY, Silvia. Chile's "Neoliberal" Retirement System? Concentration, Competition, and Economic Predation in "Private" Pensions. *Poverty & Public Policy*, v. 7, n. 2, p. 123-157, 2015.
- ILOSTAT. Statistics on Informal Economy. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>. Acesso em: 10/12/2023.
- JAMES, Estelle; COX EDWARDS, Alejandra; WONG, Rebeca. *El impacto de género de la reforma a la seguridad social en América Latina*. 2005.
- KLEIN, Naomi. *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan, 2007.
- KOTZ, David M. Financialization and neoliberalism. *Relations of global power: Neoliberal order and disorder*, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2010.
- KRIPPNER, Greta R. The financialization of the American economy. *Socio-economic review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.
- LEIVA, Sandra. *El trabajo a tiempo parcial en Chile: ¿constituye empleo precario?: reflexiones desde la perspectiva de género*. CEPAL, 2000.

- LUGONES, María. Gender and universality in colonial methodology. *Critical philosophy of Race*, v. 8, n. 1-2, p. 25-47, 2020.
- MESA-LAGO, Carmelo. Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2004.
- MESA-LAGO, Carmelo. Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidad. *Revista Internacional del trabajo*, v. 127, n. 4, p. 421-446, 2008.
- MESA-LAGO, Carmelo. La privatización de las pensiones en América Latina: Promesas y realidades. *Nueva Sociedad*, n. 291, p. 15-27, 2021.
- MESA-LAGO, Carmelo; BERTRANOU, Fabio. Pension reforms in Chile and social security principles, 1981–2015. *International Social Security Review*, v. 69, n. 1, p. 25-45, 2016.
- MIES, María. *Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labour*. Bloomsbury Publishing, 2014.
- MIES, María; BENNHOLDT-THOMSEN, Veronika. Defending, reclaiming and reinventing the commons. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, v. 22, n. 4, p. 997-1023, 2001.
- OPAZO, Luis; RADDATZ, Claudio; SCHMUKLER, Sergio L. Institutional investors and long-term investment: Evidence from Chile. *The world bank economic review*, v. 29, n. 3, p. 479-522, 2015.
- PALLEY, Thomas I. Financialization: what it is and why it matters. In: *Financialization*. Palgrave Macmillan, London, 2013. p. 17-40.
- PARDO-LÓPEZ, Steven; BONILLA, Claudia Milena Pico. Financiarización e inversiones de los fondos de pensiones en la Alianza del Pacífico. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, v. 28, n. 56, p. 207-233, 2020.
- PETERSON, V. Spike. International/global political economy. *Gender matters in global politics: A feminist introduction to international relations*, p. 173-185, 2010.
- PICCHIO, Antonella. Trabalho feminino no cerne do mercado de trabalho. *Tematicas*, v. 26, n. 52, p. 69-104, 2018.
- REPÚBLICA DE CHILE, Decreto de Lei 3.500, 1980.
- REPÚBLICA DE CHILE, Decreto de Lei 20.255, 2008.
- RODRÍGUEZ, Alison Vásconez. Economic growth and gender inequality: an analysis of panel data for five Latin American countries. *CEPAL Review*, v. 2017, n. 122, p. 79-106, 2018.
- ROFMAN, Rafael; FAJNZYLBER, Eduardo; HERRERA, Germán. Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista CEPAL*, 2010.
- RULLI, Mariana. ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008). *Revista Opera*, n. 10, p. 25-40, 2010.
- RUNYAN, Anne Sisson; MARCHAND, Marianne H. *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*, 2010.
- SAAVEDRA, Ximena Goecke; JARA, Ángela Erpel; SINKOVICH, Patricio Guzmán. "El país de las Abuelitas Pobres". Crítica feminista al trabajo femenino y el sistema de AFP en el Chile Contemporáneo. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, n. 15, p. 145–174-145–174, 2017.
- SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. *Revista estudos feministas*, v. 13, n. 01, p. 11-30, 2005.
- SEGUINO, Stephanie. Engendering macroeconomic theory and policy. *Feminist economics*, v. 26, n. 2, p. 27-61, 2020.
- STAVEREN, Irene van. Gender biases in finance. *Gender & Development*, v. 9, n. 1, p. 9-17, 2001.
- STOCKHAMMER, Engelbert et al. Rising inequality as a root cause of the present crisis. *Political Economy Research Institute*, v. 282, p. 1-31, 2012.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Estadísticas Financieras de las AFPs. Disponible em: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=estfinafp&menuN2=NOID>. Acceso em: 10/12/2023.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Estadísticas e Informes. Disponible em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html>. Acceso em: 10/12/2023.
- TAYLOR, Marcus. *From Pinochet to the 'Third Way': Neoliberalism and social transformation in Chile*. London: Pluto Press, 2006.
- UTHOFF, Andras. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. *CEPAL*, 2001.
- VAN DER ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. *Socio-economic review*, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2014.
- VARGAS-SANDOVAL, Yaneth. Seguridad social en pensiones desde la perspectiva de género: un acercamiento constitucional y legal de Chile, Brasil y Colombia. *Hallazgos*, v. 17, n. 33, p. 53-77, 2020.
- YÁÑEZ, Sonia. La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley No. 20.255 de reforma de pensiones). *CEPAL*, 2010.

A NOVA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO AFRICANO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARADOXAL AO RENASCIMENTO AFRICANO (2001-2021)

THE NEW PARTNERSHIP FOR AFRICAN DEVELOPMENT AND ITS PARADOXAL CONTRIBUTION TO AFRICAN RENAISSANCE (2001-2021)

GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA | guilherme.ziebell@ufrgs.br |

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS. Doutor em Ciência Política (PPGPOL/UFRGS) e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Editor-Adjunto da Revista Conjuntura Austral: Journal of the Global South

ANSELMO OTAVIO | otavio@unifesp.br |

Professor do curso de Relações Internacionais na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN/UNIFESP). Doutor e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Vice-coordenador do Grupo de Pesquisa GEOS: Geopolítica, Geoeconomia e Geocultura da EPPEN/UNIFESP

Recebimento do Artigo: Agosto de 2023 **Aceite:** Dezembro de 2023

Resumo: A África passou a vivenciar, a partir dos anos 2000, um novo momento em sua história, passando a ter renovada importância política, econômica e geoestratégica. Conhecido como Renascimento Africano, este contexto tem como um de seus símbolos a NEPAD, iniciativa voltada à promoção do desenvolvimento africano a partir de uma perspectiva e de um protagonismo essencialmente africanos. O artigo se propõe a analisar os êxitos, desafios e impactos desta iniciativa para as mudanças socioeconômicas e políticas vividas pelo continente africano no contexto em que ela completa vinte anos de existência. Para tanto, adota uma abordagem hermenêutica, apoiando-se em fontes primárias e secundárias. Em linhas gerais, o que se busca demonstrar é que mesmo apresentando resultados abaixo dos esperados inicialmente, a NEPAD mostrou-se de grande relevância para o desenvolvimento continental, visto que vem demonstrando a importância da integração como solução para os desafios africanos.

Palavras-Chaves: NEPAD; África; desenvolvimento; renascimento africano; estratégia.

Abstract: From the 2000s onward, the African continent started to experience a new moment in its history, due to a renewed political, economic and geostrategic relevance. Also known as the African Renaissance, this context has as one of its symbols NEPAD, an economic initiative aimed at promoting African development from an essentially African perspective and based on African protagonism. This article aims to analyze the successes, challenges and impacts of this initiative for the socioeconomic and political changes experienced by the African continent after twenty years of its existence. Therefore, it adopts a hermeneutic approach, relying mainly on primary and secondary sources. In general, it sought to demonstrate that even with results below those initially expected, NEPAD proved to be of great relevance for continental development, as it has demonstrated the importance of integration as a solution to African challenges.

Keywords: NEPAD; Africa; development; african renaissance; strategy.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 2000, o continente africano, que havia experimentado mais de duas décadas de declínio econômico, conflitos e perda de importância estratégica – política e econômica – internacional (Cardoso, 2020), voltou a ser integrado à economia e ao plano estratégico globais. Entretanto, esse processo se deu em um contexto distinto de outrora – a despeito da manutenção da condição periférica dos países do continente (Carmody, 2011; Silva, 2008; Wallerstein, 2000; Guimarães, 1999). Diversos elementos que configuraram a nova conjuntura internacional proporcionaram aos países africanos assumir uma postura mais assertiva em termos de política internacional, o que, em conjunto com outros fatores – como o significativo incremento do comércio e o recebimento de crescentes investimentos internacionais –, proporcionou uma aceleração de seu crescimento econômico (Delancey, 2013). Assim, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), lançada em 2001 como um plano de desenvolvimento para a África – elaborado por países do continente –, com uma abordagem dos problemas africanos diferenciada daquela das instituições financeiras internacionais e com o objetivo de reinserir o continente nos debates pelo seu próprio desenvolvimento, teria papel central nesse processo.

Em 2021, a NEPAD completou 20 anos de existência, e é diante disso que o artigo se propõe a analisar os êxitos, desafios e impactos desta iniciativa para as mudanças socioeconômicas e políticas vividas pelo continente africano ao longo desse período. Para tanto, além de apresentar e discutir não só o contexto em que a África estava inserida imediatamente antes da implementação desta iniciativa, mas também as principais características e objetivos da Parceria, serão analisados diversos indicadores sociais e econômicos, que permitam avaliar as mudanças ocorridas no continente e, destarte, discutir a centralidade da NEPAD nestas alterações. Os indicadores analisados são taxa de mortalidade; incidência de HIV/AIDS; expectativa de vida; produção de alimentos; endividamento externo; ajuda oficial ao desenvolvimento; investimento externo direto; volume de comércio; produto interno bruto; e produto interno bruto per capita. Para os mais relevantes dentre os indicadores, serão utilizados dados agregados para o continente africano como um todo, sendo realizadas comparações com os agregados da América Latina, dos países da OCDE e mundial. Objetiva-se, com isso, estabelecer elementos de comparação que permitam avaliar de maneira mais clara o quanto as mudanças ocorridas no continente foram reflexo de um desenvolvimento africano efetivo, e o quanto elas apenas refletiram mudanças ocorridas no cenário internacional, como um todo.

Em termos metodológicos, o trabalho, apesar de utilizar um amplo conjunto de dados quantitativos, adota abordagem de caráter qualitativo, apoiando-se em uma análise hermenêutica. Além de ser desenvolvido a partir de fontes primárias e secundárias, o artigo será composto, além desta introdução, por quatro outras seções. Inicialmente, será realizada uma breve retomada histórica do contexto político e econômico em que o continente africano se encontrava antes da implementação da NEPAD. Em seguida, será realizada uma análise dos objetivos e projetos realizados no contexto da NEPAD ao longo do período que compreende os primeiros vinte anos da Parceria (2001-2021). Posteriormente, serão apresentados e discutidos diversos dados e indicadores sobre as mudanças sociais e econômicas ocorridas na África ao longo do século vinte e um. Por fim, na última seção serão apresentadas as considerações finais, quando buscaremos sintetizar o argumento geral do artigo, qual seja, que mesmo apresentando resultados aquém dos esperados, a NEPAD mostrou-se importante para o continente, visto que vem demonstrando a importância da integração como solução para os desafios africanos.

2. A ÁFRICA EM TRANSFORMAÇÃO: DAS DÉCADAS PERDIDAS AO RENASCIMENTO

O início da década de 1970 foi marcado por um contexto de crise econômica mundial, que teve significativo impacto sobre os países da periferia – e, portanto, sobre os países africanos. Diversos fatores foram fundamentais para desencadear essa crise: o fim do padrão-ouro, em 1971; a reestruturação da produção e a nova divisão internacional do trabalho; a globalização financeira; a Revolução Científico-Tecnológica; e a elevação dos preços de algumas *commodities* – especialmente o petróleo –, desde 1971. A crise que começara no início da década, aprofundou-se ao longo dos anos 1970. Graças à diminuição da demanda do mundo industrial, produzida pela recessão por ele enfrentada, os preços dos produtos agrícolas e minerais sobre os quais se baseavam as economias africanas sofreram um declínio crescente, ao passo que os preços dos bens (essencialmente manufaturados) que eram importados dos países centrais se tornavam mais caros (Keylor, 1997; Gordon, 2013).

O quadro de deterioração dos termos de troca africanos foi agravado, sobretudo a partir de 1973, com a alta internacional dos preços do petróleo, da qual poucos países do continente (produtores, como Nigéria, Angola e Gabão) conseguiram tirar proveito (Delancey, 2013). Por um lado, os países africanos passaram a ter dificuldades cada vez maiores de arrecadar divisas que eram fundamentais para a manutenção e funcionamento das atividades econômicas. Assim, crescentemente começaram a enfrentar escassez de matérias-primas, peças de reposição para a indústria e mesmo insumos agrícolas, o que debilitou, ainda

mais, suas economias. Por outro lado, os países africanos intensificaram seu recurso a empréstimos externos para poder equilibrar suas economias, gerando um grande aumento nos níveis de endividamento da maioria dos países do continente ao longo da década (Clapham, 1996; Keylor, 1997).

A forte recessão da economia mundial no final dos anos 1970, associada a um segundo choque do petróleo, em 1979, e à ascensão de regimes conservadores em países do centro (como EUA, Grã-Bretanha e Alemanha Ocidental) no início dos anos 1980, desferiu um duro golpe nos países africanos. Em resposta aos altos índices de inflação e de desemprego que se apresentavam, os países centrais passaram a adotar medidas como a redução dos compromissos com a ajuda externa e o estabelecimento de práticas protecionistas contra as importações da periferia. Os países africanos, fortemente dependentes dos países centrais para o acesso a investimentos, empréstimos, mercados e conhecimento técnico, sofreram um impacto devastador em suas economias, e se viram, cada vez mais, incapazes de saldar suas dívidas com os credores internacionais (Keylor, 1997).

Diante desse contexto, em um esforço conjunto da Organização da Unidade Africana (OUA) com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA), foi elaborada, em 1979, a Declaração de Monróvia, documento que articulava a visão africana sobre o futuro do continente e estratégias para retirar a África do contexto de crise, garantindo um desenvolvimento autossuficiente. No ano seguinte, OUA e UNECA elaboraram o Plano de Ação de Lagos (LPA), iniciativa direcionada a atingir os objetivos da Declaração de Monróvia via adoção de estratégias que priorizavam o desenvolvimento da agricultura, da industrialização, das indústrias de mineração, de recursos humanos e de ciência e tecnologia (Bujra, 2004). Contudo, o LPA não logrou o sucesso esperado, uma vez que os países africanos fracassaram em organizar e sustentar uma reação conjunta e articulada, sendo levados, individualmente, a recorrer às Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, as quais passaram a impor aos países africanos a adoção de Programas de Ajustes Estruturais que, baseados no ideário neoliberal, previam redução das tarifas alfandegárias, desvalorização da moeda, privatização das empresas públicas, cortes no orçamento e nos subsídios estatais e a reforma do setor agrícola (acabando com cooperativas e fazendas estatais) (Taylor, 2010).

O resultado dessa política se mostrou um grande fracasso, colaborando para corroer as bases de sustentação dos Estados africanos, intensificando a decadência econômica e política nos países do continente, e transformando a década de 1980 na “década perdida” para a África (Clapham, 1996). Além de um aumento significativo no endividamento externo dos países africanos, estes sofreram consequências sociais devastadoras. O continente passou a experimentar uma intensificação de epidemias, um aumento da fome endêmica em algumas regiões e o colapso das economias e de estruturas sociais em vários países. Todos esses fatores estavam ligados à perda da capacidade de articulação sociopolítica dos Estados africanos que, associada aos aumentos verificados nos preços dos alimentos e dos serviços, também serviu de estopim para diversos levantes violentos e golpes de estado, propagando uma situação de instabilidade intensa em grande parte do continente (D’almeida-Topor, 2003).

Somado aos desafios anteriormente apresentados, com o fim da bipolaridade a África perdeu grande parte de sua importância estratégica, e com isso a sua capacidade de barganha no cenário internacional (Taylor; Williams, 2004). Além do espaço europeu – e mesmo da própria Rússia pós-soviética – países com governos neoliberais na América do Sul (como Brasil, Argentina e Chile) e os chamados Tigres Asiáticos se apresentavam como alternativas de investimentos mais interessantes para as potências centrais, o que contribuiu para que o continente fosse deixado cada vez mais de lado (Gordon, 2013). O resultado disso foi uma progressiva marginalização da África no sistema internacional, acompanhada de uma forte debilidade econômica, e de uma crescente instabilidade política.

Lentamente, ainda que marcado por diversos desafios, ao longo da década de 1990, o continente africano adentrou num ciclo de transformações, representado pelo encerramento das guerras convencionais e pelo avanço de eleições democráticas, substituindo os regimes de partido único por sistemas multipartidários liberal-democráticos (Visentini, 2010). Em certa medida, este cenário marcou a suplantação, por parte de atores importantes no continente, de algumas dificuldades do passado, seja através da superação de fases de instabilidade interna (como a Nigéria, a partir de 1999), de uma busca ativa de “normalização” das relações com a comunidade internacional (como a Líbia, a partir do início da década) ou da consolidação de um papel de liderança regional (como a África do Sul, a partir do fim do *apartheid*), se firmando como relevantes atores na diplomacia continental.

Parte integrante destas transformações também foi encontrada no âmbito econômico, com os países africanos apresentando médias anuais de crescimento do PIB (e do PIB *per capita*) positivas a partir de meados da década, inclusive, em maior ou menor intensidade, sendo poucos impactados pela crise asiática do final dos anos 1990 (Callaghy, 2009; Delancey, 2013; World Data Bank, 2021).¹ Tal desempenho econômico positivo estava diretamente ligado à presença e interação crescentes

¹ Segundo Callaghy (2009) foi justamente a marginalização do continente no cenário internacional – especialmente em termos econômicos, contando, por exemplo, com baixíssimos investimentos externos diretos e com uma interligação precária com a economia mundial – que fez com que a

de parceiros como a China, que à época se tornava importante exportadora de produtos industrializados, tendo incrementada sensivelmente sua demanda por matérias-primas, energia e mercados consumidores. Esses elementos, associados a um relativo enfraquecimento da influência europeia direta na África e à manutenção do desinteresse das potências centrais pelo continente ao longo dos anos 1990, permitiram aos países africanos se reorganizar em bases mais autônomas, criando novas estruturas e práticas para lidar com os desafios sociopolíticos e de desenvolvimento enfrentados pelo continente (Silva, 2008).

Adentrando o século vinte e um, o cenário de transformações na África foi acompanhado por um renovado interesse internacional pelo continente. Grosso modo, a renovada disputa entre as potências centrais e as emergentes aprofundou o interesse pelo fortalecimento e manutenção de laços políticos e econômicos com a África, fator que se mostrou positivo para os países do continente, que passou a desfrutar de uma maior margem de manobra – e de barganha – em suas decisões (Carmody, 2011). Inclusive, diante deste cenário favorável a seus interesses, os países africanos se mostraram capazes, impulsionados em grande medida pelos crescentes investimentos feitos no continente e pelo incremento do comércio, de adotar um posicionamento mais assertivo na política continental e também mundial, o que foi acompanhado por uma aceleração de seu crescimento econômico.

De modo geral, as transformações no âmbito interno somadas ao maior interesse das potências tradicionais e emergentes, demonstravam não apenas o retorno da posição estratégica da África equivalente à existente durante a Guerra Fria, mas, fundamentalmente a inauguração de um novo momento em sua história, comumente intitulado *African Renaissance* ou Renascimento Africano (Landsberg; Hlophe, 1999). Conceitualmente, o Renascimento Africano já era encontrado na análise de alguns autores africanos pertencentes a períodos anteriores, destacadamente Cheikh Anta Diop, que atrelava o renascimento à necessidade dos povos africanos de romper com a imposição linguística fruto da dominação europeia (Marumo; Chakale, 2018).

O Renascimento Africano compreendido no século vinte e um, entretanto, tem em Thabo Mbeki um de seus principais expoentes. Reflexo disso pode ser encontrado no discurso *The African Renaissance, South Africa and the World*, realizado em 1998, na Universidade das Nações Unidas, em Tóquio, no Japão, pronunciamento em que as características deste renascimento foram apresentadas. Uma primeira se referia à necessidade de resgatar o passado africano anterior à colonização europeia, período em que houve o predomínio de grandes impérios e civilizações. Já a segunda dizia respeito à necessidade de dar continuidade às transformações políticas, econômicas e securitárias refletidas pela expansão de eleições democráticas, pelo encerramento dos conflitos, e pela adoção das práticas neoliberais que se mantinham relevantes no pós-Guerra Fria (Mbeki, 1998; Landsberg; Hlophe, 1999).

A materialização do *African Renaissance* pôde ser encontrada em duas iniciativas que, até os dias atuais, representam este ciclo de transformações. A primeira diz respeito à transição da OUA para União Africana (UA), evento que se iniciou em 1999 e foi consolidado em 2002, marcando a revitalização da principal organização africana, que passou a intensificar a integração e a cooperação no continente, com diferenças substantivas em relação à sua antecessora (Oliveira; Calvete; Cardoso, 2014). Já a segunda, e em destaque neste artigo, refere-se à NEPAD, iniciativa direcionada a romper com os desafios relacionados ao desenvolvimento continental, que será melhor analisada nas seções seguintes.

3. A NEPAD COMO SÍMBOLO DA RESPONSABILIDADE MÚTUA

A gênese da NEPAD atrela-se à fusão de dois projetos concorrentes, o *Millennium Partnership for the African Recovery Program* (MAP) e o *Omega Plan*. Referente ao primeiro, seu desenvolvimento encontra-se atrelado aos presidentes sul-africano, nigeriano e argelino, Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo e Abdelaziz Bouteflika, respectivamente, e voltava-se ao estabelecimento de diálogo com os países do Norte global, visando à recuperação política, econômica e social do continente africano por meio de compromissos que deveriam ser assumidos não só pelas lideranças africanas, mas também pelos países industrializados (De Waal, 2002). O *Omega Plan*, por sua vez, foi concebido pelo então presidente senegalês, Abdoulaye Wade, e direcionado a projetos de infraestrutura, educação, saúde e agricultura (Martin, 2002).

Em 2001, durante a quinta Cúpula Extraordinária da OUA, as lideranças africanas reconheceram a relevância e complementaridade do MAP e do *Omega Plan* e, entendendo que sua existência paralela poderia resultar na baixa efetividade de ambos, decidiram pela unificação dos dois projetos. Assim, teve início um longo processo de ajustes e discussões, que culminou, inicialmente, na Nova Iniciativa Africana (*A New African Initiative*), e, posteriormente, na sua transformação em

África não fosse significativamente impactada pela crise asiática do final dos anos 1990. Para DeLancey (2013), o que se percebeu de forma mais clara foi um crescimento negativo do PIB e do PIB *per capita* do continente em 1998, algo contornado já no ano seguinte.

Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano. Desde sua criação, a NEPAD passou a priorizar objetivos como a erradicação da pobreza; a promoção do crescimento e do desenvolvimento sustentável dos países africanos; o combate à marginalização do continente no processo de globalização; a busca de uma integração completa (e benéfica) do continente à economia global; o estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável da África; e a garantia de paz, segurança, respeito aos direitos humanos e democracia no continente (NEPAD, 2001).

Por um lado, os objetivos estabelecidos pela Parceria mostravam-se consistentes com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (*Millenium Development Goals* – MDG) (De Waal, 2002). Estabelecidos pela ONU no início dos anos 2000, os MDG voltam-se a erradicar a pobreza e a fome extremas; atingir educação primária universal; promover igualdade de gênero e empoderamento das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir um ambiente sustentável; e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (UN Millennium Project, 2005). Por outro lado, a NEPAD direcionava-se à atração de mais recursos para o continente, especialmente através de Investimentos Externos Diretos (IED), de aumentos nos fluxos de capitais (por meio da redução ou cancelamento das dívidas externas) e de incremento nos fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Grosso modo, as características anteriormente indicadas corroboravam os elementos basilares da Nova Parceria, quais sejam, a boa governança como uma pré-condição para a paz, a segurança e o desenvolvimento político e socioeconômico sustentável; e a ampla e profunda participação de todos os setores da sociedade (Fombad, 2006). Além disso, elas também podem ser encontradas diluídas nas seis áreas temáticas deste projeto, no caso, agricultura e segurança alimentar; mudança climática e administração de recursos nacionais; integração regional e infraestrutura; desenvolvimento humano; governança econômica e corporativa; e questões transversais, como gênero, desenvolvimento de capacidades e tecnologias de informação e comunicação (NEPAD, 2001).

Embora tendo sido criada simultaneamente à transformação da OUA em UA, a NEPAD seguia fora da estrutura desta Organização até 2010, quando, durante a décima quarta Assembleia Ordinária da UA, a estrutura da Parceria foi totalmente integrada à Organização. Nesse processo, o Secretariado da Parceria foi substituído pela Agência de Planejamento e Coordenação da NEPAD (*NEPAD Planning and Coordinating Agency* – NPCA) (NEPAD Planning And Coordinating Agency, 2011).² Paralelamente, o Comitê de Implementação de Chefes de Estado e de Governo da NEPAD (*NEPAD Heads of State and Government Implementation Committee* – HSGIC), um subcomitê da Assembleia da União Africana responsável pela liderança política e orientação estratégica da NEPAD, foi renomeado Comitê de Orientação de Chefes de Estado e de Governo da NEPAD (*NEPAD Heads of State and Government Orientation Committee* – HSGOC), com a sua função de coordenação de alto-nível dos programas e projetos da NEPAD sendo mantida (*NEPAD Planning And Coordinating Agency*, 2011).

Em grande medida, o principal diferencial da NEPAD em relação às iniciativas para o desenvolvimento do continente criadas anteriormente seria o fato de que ao invés de buscar uma estratégia de confrontação – por exemplo, por meio da tentativa de criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, como era o caso do Plano de Ação de Lagos –, ela aceitava a realidade da globalização, ao mesmo tempo em que estabelecia uma ideia de responsabilidade mútua como estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico do continente (Otávio, 2017). Nesse sentido, ela se colocava como “um chamado para uma nova relação de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, especialmente os países altamente industrializados, para superar o hiato no desenvolvimento que foi ampliado ao longo de séculos de relações desiguais” (NEPAD, 2001). Em parte, isso se devia a um reconhecimento, por parte da própria Parceria, das falhas dos programas anteriores.

Inicialmente, pode-se dizer que a NEPAD logrou um importante sucesso dentro de sua proposta, sendo bem recebida pelas potências ocidentais e também pelas IFIs. Inclusive, os países do G₈ se comprometeram a desenvolver um “plano de ação” voltado para a iniciativa africana, o que se concretizou na Cúpula do Grupo em junho de 2002, em Kananaskis, Canadá, onde o Plano de Ação para a África do G8 foi oficializado (NEPAD Planning And Coordinating Agency, 2011). Diante desta aceitação, para alguns autores, a NEPAD seria, concomitantemente, um grande sucesso e um elemento fundamental para a reorganização e para a renovada importância do continente africano no século vinte e um, especialmente por conta dos elementos de “autocrítica” contidos na iniciativa. Entre seus maiores sucessos estaria o fato de ela colocar questões como democracia e boa governança no centro da agenda de desenvolvimento africana, garantindo, com isso, o envolvimento dos

² Os objetivos do NPCA são facilitar e coordenar a implementação dos programas e projetos continentais e regionais prioritários; mobilizar recursos e parceiros em apoio à implementação dos programas e projetos prioritários africanos; conduzir e coordenar pesquisa e gerenciamento de conhecimento; monitorar e avaliar a implementação de programas e projetos; e, defender a visão, a missão e os princípios/valores centrais da UA e da NEPAD (NPCA, 2011).

³ O G8 era composto pelos membros do G7, grupo de países mais industrializados do mundo (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) e pela Rússia, que foi excluída em 2014, após a anexação da Criméia.

países desenvolvidos, especialmente da União Europeia, no enfrentamento dos desafios de desenvolvimento do continente (Ottosen, 2010; Visentini, 2010).

Alternativamente, outros autores apresentam uma postura mais crítica em relação à Parceria, questionando não só sua efetividade, mas também a sua adequação à realidade do continente. Um dos principais questionamentos partiu de autores que consideravam a iniciativa excessivamente ligada ao ideário neoliberal e, portanto, dotada de pouca capacidade de efetivamente produzir mudanças positivas na África (Döpcke, 2002). Mais do que um vetor de mudança e transformação do continente, a NEPAD serviria como uma ferramenta de perpetuação das estruturas tradicionais de dominação dos países centrais sobre os países africanos (Murithi, 2009). Inclusive, a preocupação da Nova Parceria em integrar as economias africanas aos países desenvolvidos apresentaria um potencial muito maior de dar continuidade à exploração dos recursos humanos e naturais africanos pelas potências centrais, do que de promover uma ruptura com o padrão até então estabelecido (Akinola; Ndawonde, 2016).

Somado às críticas anteriores, em Chabal (2002) é possível encontrar a sustentação da ideia de que a democracia e a boa governança não seriam pré-requisitos para o desenvolvimento econômico. Segundo o autor, o alinhamento da Parceria à ortodoxia democrática se resumiria a um comprometimento das elites africanas com o objetivo de garantir a continuidade da transferência de recursos para o continente; ou seja, seria uma continuação das relações que orientaram o envolvimento dos países da África com a comunidade internacional desde suas independências, e não um rompimento com o padrão histórico (Chabal, 2002). Nesse contexto, vale ressaltar outra característica da iniciativa que também simboliza motivo de críticas, qual seja, sua elaboração e concretização realizada por um número reduzido de lideranças africanas sem consultas populares, fator que alijou as populações do continente de participação no processo (De Waal, 2002; Akokpari, 2003). Tal característica, ao menos para alguns autores, demonstrou que o processo de criação da NEPAD estava mais preocupado em conseguir o apoio internacional do que em estabelecer a efetiva propriedade da iniciativa pelos africanos (Badiru, 2016).

Parece claro, nesse contexto, que apesar de ter diversos pontos positivos, a NEPAD apresentava, desde seu estabelecimento, muitas questões problemáticas – ou ao menos questionáveis –, várias delas em sua concepção. Por um lado, é possível dizer que a Parceria tem papel importante nos processos de integração regional, de retomada da autoconfiança africana e de atração de recursos para o continente; por outro é difícil contestar as críticas a respeito das bases nas quais ela se estruturou. Levando em consideração tais facetas, buscaremos, na próxima seção, avaliar as mudanças socioeconômicas ocorridas no continente africano ao longo dos primeiros vinte anos desta iniciativa, e demonstrar que entre êxitos e fracassos, a NEPAD tornou-se um símbolo do Renascimento Africano.

4. O RENASCIMENTO AFRICANO EXPRESSO EM 20 ANOS DE NEPAD

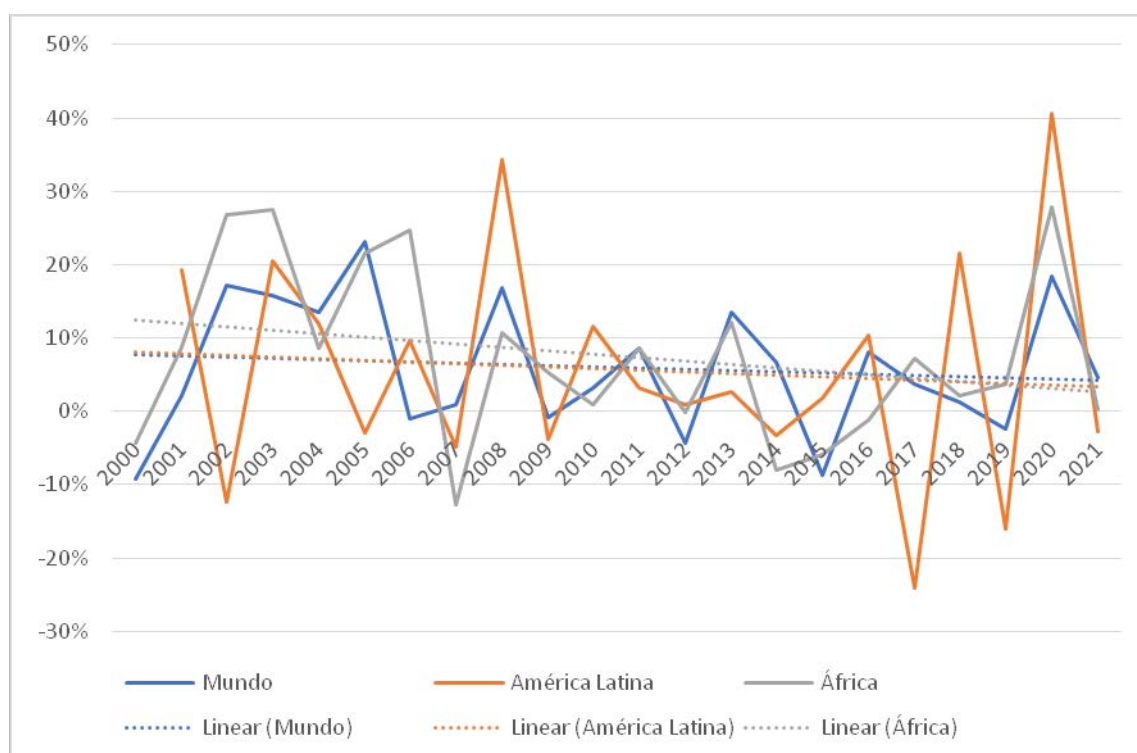
Quando analisados os vinte primeiros anos da NEPAD, é fato que podemos destacar a iniciativa através de seus êxitos e desafios no que diz respeito a objetivos como mortalidade infantil, expectativa de vida e de prevalência de HIV/Aids na população, volume de comércio, produção de alimentos, ajuda oficial ao desenvolvimento, Investimento Externo Direto, endividamento externo, Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto *per capita*. Referente ao primeiro objetivo, os países africanos tiveram sucesso em reduzir significativamente os índices de mortalidade infantil no continente, uma vez que, se no início do século vinte e um o índice médio para o continente era de 76,2 mortes para cada 1.000 nascidos vivos, em 2021, a África atingia a marca de 40,5 mortes para cada 1.000 nascidos vivos (World Bank, 2023).

Referente à prevalência de HIV/Aids na população, no ano de 1990, os índices de infecção do continente africano se mostravam expressivamente altos (com 2,4 por cento da população entre 15 e 49 anos infectada, contra 0,26 por cento na América Latina, 0,14 por cento na OCDE e 0,3 por cento em nível mundial). No ano de 2001, a disseminação da doença no continente era muito mais intensa, atingindo 5 por cento da população africana. Neste caso, ainda que o índice tenha passado a decrescer, atingindo 4,13 por cento, em 2021, é fato que o índice ainda é muito superior aos níveis da América Latina, da OCDE e mundial (World Bank, 2023). No que diz respeito à expectativa de vida, embora não sendo um dos objetivos explícitos da NEPAD, é fato que sua análise é relevante, visto que é um importante indicador de qualidade de vida e de desenvolvimento. Em termos numéricos, se nos anos iniciais de 2000, a expectativa de vida média na África era de cerca de 54 anos, em 2021 essa média subiu para 64 anos, melhora que pode ser considerada como um avanço positivo no desenvolvimento africano (World Bank, 2023).

No âmbito econômico, as lideranças africanas também esperavam, com a NEPAD, atrair mais recursos financeiros para a África, sobretudo por meio da redução das dívidas externas (via pagamento, renegociação ou mesmo cancelamento), do incremento do IED e também dos fluxos de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Referente ao AOD, excetuando

dois períodos, entre 2006 e 2007 e entre 2013 e 2016, quando houve queda, o que se viu foi a tendência ao crescimento a partir de 2000, totalizando um aumento de cerca de 315 por cento entre 2001 e 2021. Entretanto, ainda que o crescimento tenha sido mais expressivo se comparado com o Mundo e América Latina, ambos que atingiram as marcas de 257 por cento e 112 por cento de crescimento, respectivamente, em verdade o que se verifica é a tendência ao decréscimo, inclusive, com intensidade significativamente maior para o continente africano, o que aponta para uma tendência de diminuição não só dos fluxos para o continente, mas também para a diminuição de sua importância em relação aos totais mundiais (World Bank, 2023). Em termos gráficos:

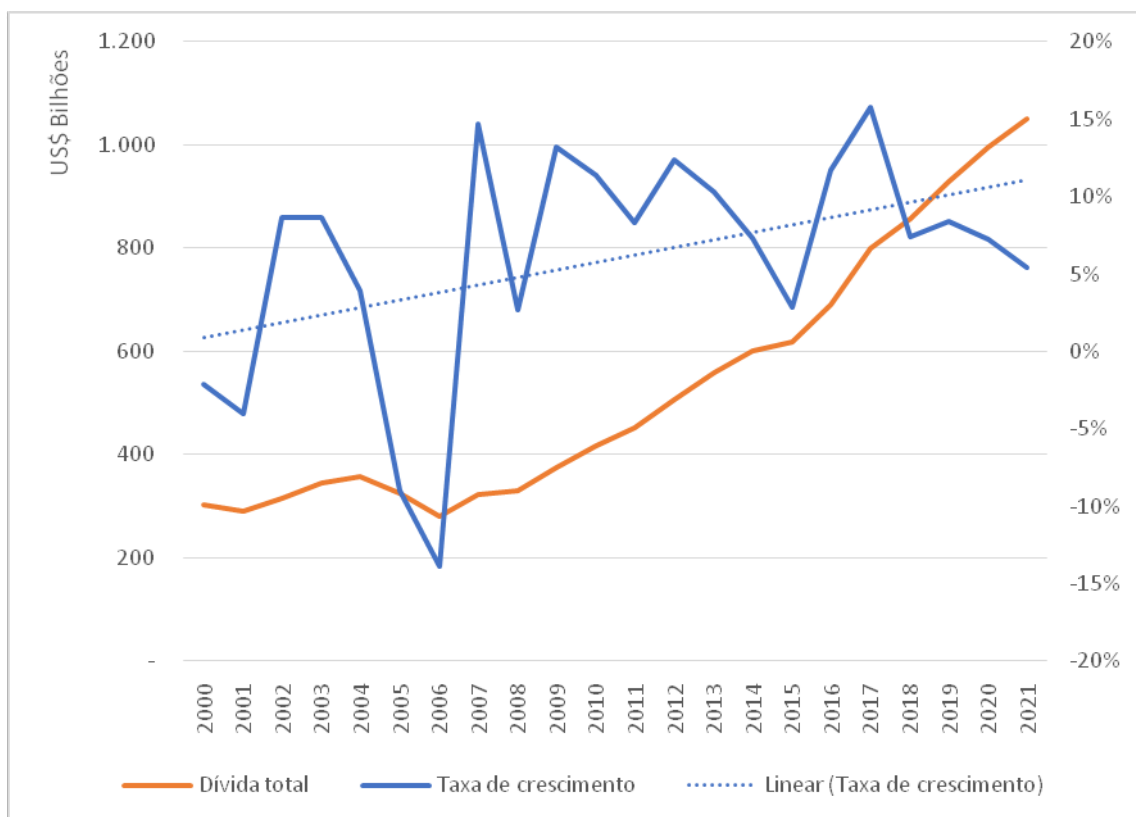
Gráfico 1-Taxa de crescimento dos fluxos de AOD: África, América Latina e Mundo (%)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de World Bank (2023).

No que diz respeito ao endividamento externo, a expectativa da NEPAD, em parte, se apoiava na existência, desde 1996, da categoria Países Pobres Pesadamente Endividados (HIPC, na sigla em inglês), ferramenta criada pelo FMI em conjunto com o Banco Mundial, voltada a criar alternativas que permitissem reduzir o endividamento de tais países a níveis sustentáveis. Em 2005, a HIPC foi suplementada pela Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI – *Multilateral Debt Relief Initiative*), que passava a permitir que países elegíveis para o HIPC pleiteassem o cancelamento de 100 por cento de dívidas selecionadas pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Africano de Desenvolvimento (IMF, 2017). Entretanto, se em 2006 o continente havia alcançado o menor nível de endividamento, a partir de então, o que se viu foi seu crescimento de forma vertiginosa. Nesse contexto, entre 2000 e 2021, o endividamento externo dos países do continente teve um aumento de cerca de 260 por cento, muito além daquele almejado pelos idealizadores da NEPAD, o que pode ser visto no gráfico 2, abaixo (World Bank, 2023).

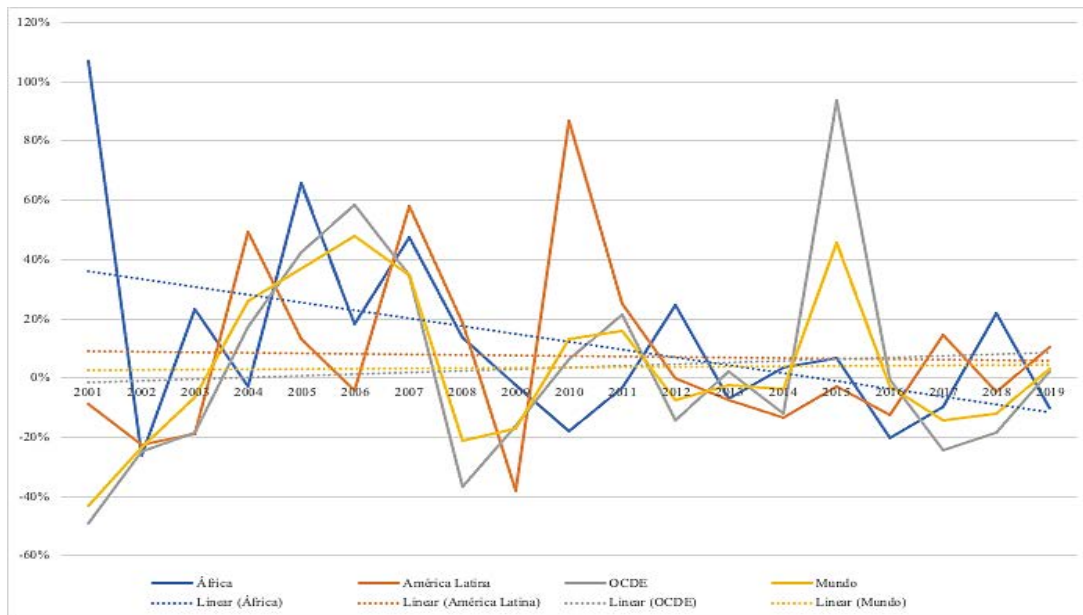
Gráfico 2 –Endividamento total (US\$ bilhões) e taxa de crescimento do endividamento externo africano (%)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de World Bank (2023).

Junto à AOD e ao endividamento externo, outra importante expectativa da NEPAD atrela-se aos fluxos de Investimento Externo Direto (IED) recebidos pelo continente. Em linhas gerais, os fluxos de IED para a África foram crescentes desde o ano 2000, com um breve intervalo de queda entre 2008 e 2010, provavelmente reflexo da crise financeira internacional vivida à época. No período, o crescimento dos fluxos de IED foi de mais de 370 por cento, passando de aproximadamente US\$ 9,6 bilhões, em 2000, para cerca de US\$ 45 bilhões em 2019, depois de ter atingido seu maior valor em 2015, um total de mais de US\$ 54 bilhões. Quando comparado com a evolução dos fluxos de IED no âmbito mundial, o que se percebe é o continente africano mantendo-se abaixo da América Latina e da OCDE. Se em 2000 a África representava 0,7 por cento dos fluxos mundiais e passou para 3 por cento em 2019 - depois de atingir o seu maior índice, de 4,6 por cento, em 2009, neste mesmo período, a América Latina aumentou de 5,7 por cento para 10,7 por cento. Os países da OCDE, ainda que vivenciando situação oposta, concentram grande parte deste fluxo, passando de 84 por cento para, aproximadamente, 54 por cento (UNCTADStat, 2021). Em termos prospectivos, conforme ilustrado no gráfico abaixo, percebe-se uma tendência de decréscimo dos fluxos de IED para o continente africano, o que aponta para uma diminuição da importância do continente nesse quesito, indo na contramão dos anseios da NEPAD.

Gráfico 3 – Crescimento do IED: África, América Latina, OCDE e Mundo (%)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de UNCTAD (2023).

Além dos objetivos anteriores, outro a ser destacado diz respeito ao aumento da produção de alimentos no continente, que entre 2001 e 2021 foi marcado um aumento de 160 por cento na produção. Grosso modo, a situação mostra-se preocupante, uma vez que a despeito de tal tendência, a produção no continente passou por um declínio significativo entre 2014 e 2017, apresentando um aumento pouco expressivo a partir de 2018. Além disso, como pode ser visto no gráfico 4, abaixo, o continente apresenta uma tendência de declínio na sua taxa de crescimento da produção de alimentos mais acentuada do que qualquer uma das outras regiões analisadas (FAOStat, 2023).

Gráfico 4 – Taxa de crescimento da Produção de Alimentos: África x Mundo (%)

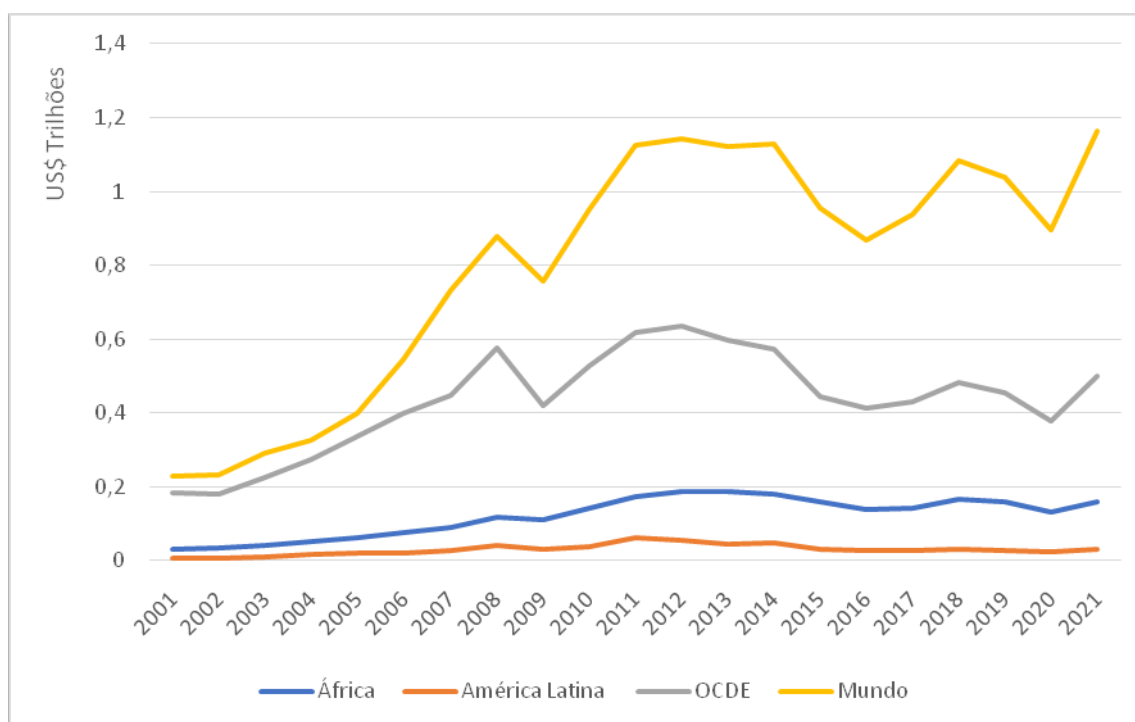


Fonte: Elaborado pelos autores com dados de FAO (2023).

Paralelamente aos objetivos anteriores, outro de destaque refere-se ao comércio interafricano, que cresceu ininterruptamente de 2001 até 2008, passando de cerca de US\$ 30 bilhões para mais de US\$ 116 bilhões, isto é, um aumento de aproximadamente 285 por cento. Após uma queda pouco expressiva, entre 2008 e 2009, reflexo da crise econômica internacional, o volume de comércio no continente voltou a crescer, saindo de cerca de US\$ 108 bilhões, em 2009, e atingindo seu ápice em 2013, com um volume de comércio entre os países africanos equivalente a aproximadamente US\$ 180 bilhões. Após 2013, contudo, o comércio interafricano passou a decrescer de forma muito expressiva, atingindo, em 2020, a marca de aproximadamente US\$ 132 bilhões, o menor valor desde 2010 (World Trade Map, 2023). Tais resultados talvez possam ser melhor explicados se compararmos a evolução do comércio interafricano com o comércio da África com o mundo como um todo.

Neste comparativo, entre 2001 e 2008, o volume de comércio da África com o mundo cresceu aproximadamente 281 por cento, passando por uma queda entre 2008 e 2009, e voltando a crescer em seguida, atingindo seu ápice em 2012, com um total de cerca de US\$ 1,12 trilhões. A partir daí o volume de comércio também passou a declinar – de forma suave até 2014, acentuando-se em seguida. Uma nova retomada foi verificada entre 2016 e 2018, a qual foi seguida de um novo declínio, entre 2018 e 2020, e por uma retomada acelerada até 2021 – quando o volume de comércio atingiu seu maior nível no século, com um total de aproximadamente US\$ 1,16 trilhões. Se fizermos a mesma análise para América Latina e para a OCDE, perceberemos que o volume de comércio da África com tais regiões acompanhou o comportamento verificado no comércio interafricano e com o restante do mundo. Em linhas gerais, muito provavelmente esse quadro seja reflexo de uma diversificação das parcerias comerciais do continente, o que pode ser percebido como um elemento positivo no desenvolvimento africano. É importante perceber, todavia, que o próprio comércio interafricano passou por uma redução no período (atingindo, em 2016, seu menor valor – 12,2 por cento), o que, se por um lado tende a fortalecer a tese de que se trata de um processo de diversificação de parcerias, por outro se mostra contrário aos objetivos estabelecidos pela NEPAD. Em termos gráficos:

Gráfico 05 – Comércio africano com parceiros (US\$ Trilhões)⁴

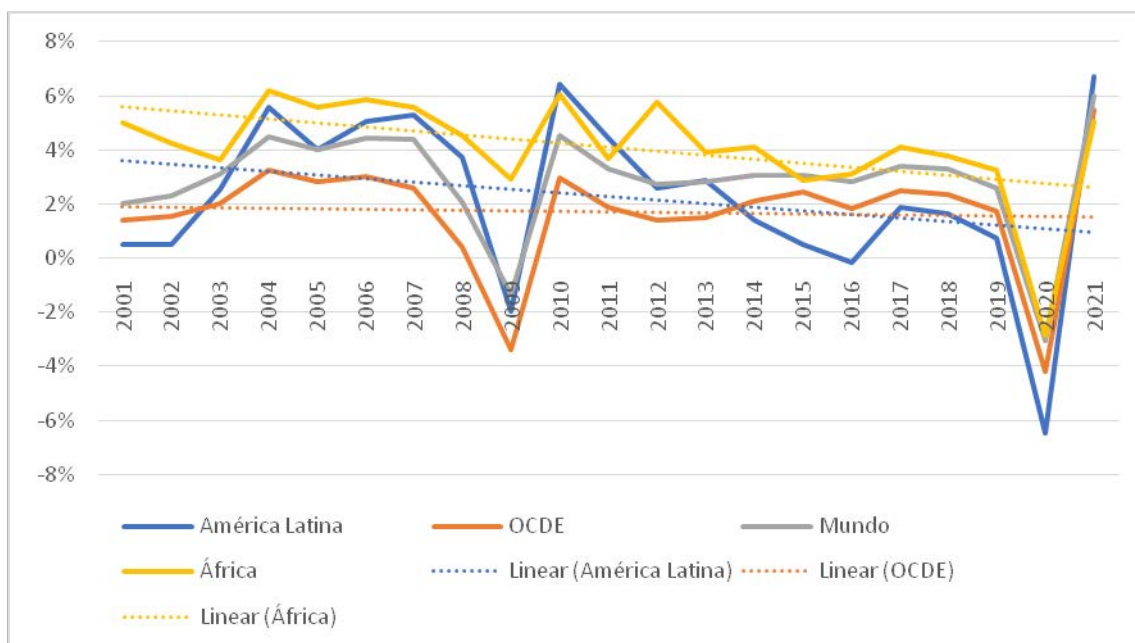


Fonte: Elaborado pelos autores com dados de ITC (2023).

Junto ao comércio, vale destacar o PIB, que, embora isoladamente não reflita avanço no desenvolvimento, nos permite avaliar, a partir de sua evolução, o crescimento econômico vivenciado pelo continente entre 2001 e meados de 20. Em linhas gerais, é possível indicar que o período analisado foi marcado pela alternância entre fases curtas de queda no PIB, como visto entre 2000 e 2002 (3,7 por cento), 2008 e 2009 (4,6 por cento) – esta motivada pela crise econômica internacional – e 2014 e 2016 (12,7 por cento), com fases de crescimento, passando de US\$ 653 bilhões em 2001 para US\$ 2,98 trilhões em 2021, um aumento de, aproximadamente, 350 por cento). Entretanto, quando analisada a evolução da taxa de crescimento do PIB africano em comparação com as demais regiões, podemos perceber que todas possuem uma tendência negativa no período, com a taxa de crescimento do PIB africano, todavia, tendendo a um decréscimo menos acentuado apenas que a América Latina. De forma análoga aos outros indicadores, essa tendência aponta para, no longo prazo, um aumento cada vez maior na diferença entre os PIBs africano e latino-americano, os da OCDE e do mundo. Em termos gráficos:

⁴ Tais indicadores de comércio representam a soma, em milhões de dólares correntes, de todos os produtos importados e exportados por países africanos, e que tenham como origem e destino, respectivamente, os parceiros indicados. Igualmente, não são incluídos, no indicador, valores referentes a serviços ou quaisquer outros que não digam respeito à importação e exportação de produtos.

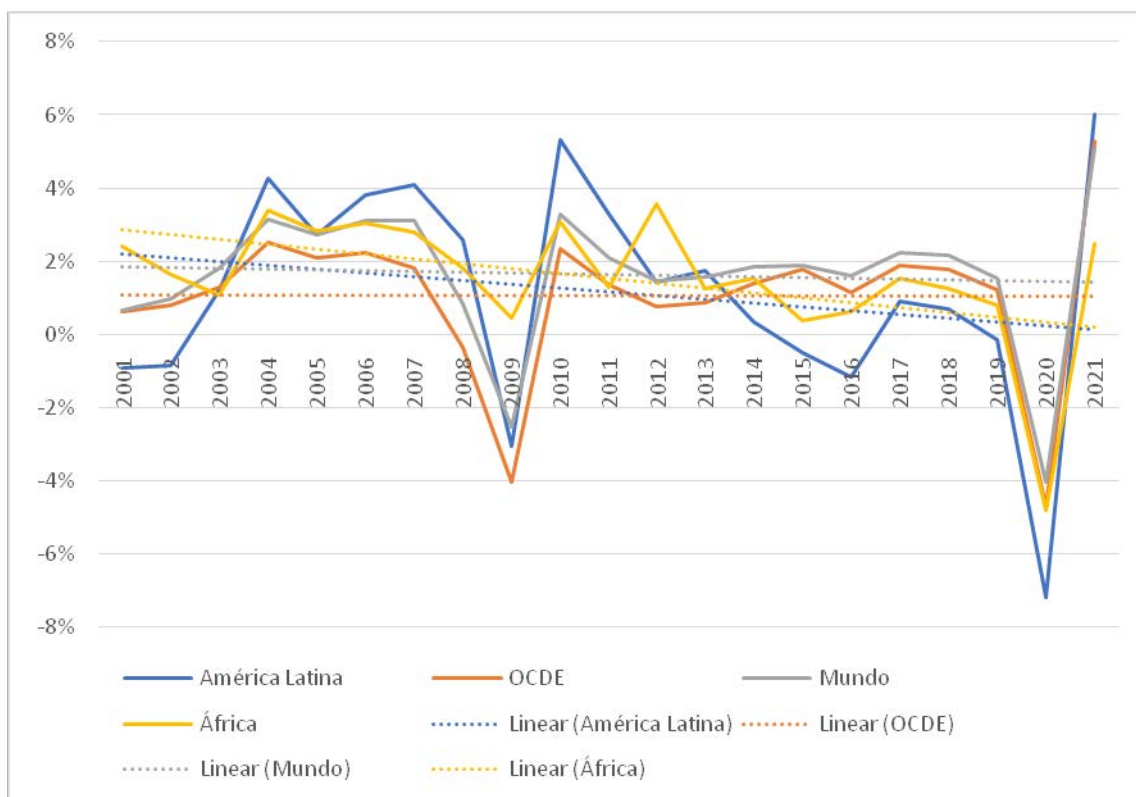
Gráfico 06 – Taxa de crescimento do PIB: África, América Latina, OCDE e Mundo (%)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de World Bank (2023).

Acompanhando o avanço do PIB, vale destacar o Produto Interno Bruto *per capita* do continente africano, que, após uma queda de cerca de 1 por cento entre 2001 e 2002, manteve-se crescente até 2008, quando atingiu a marca de aproximadamente US\$ 2.600, um crescimento de cerca de 140 por cento em relação a 2001. Após uma queda de 13 por cento, em 2009, o PIB *per capita* retomou seu crescimento, atingindo a marca de aproximadamente US\$ 3.027 em 2013, um aumento de aproximadamente 30 por cento em relação a 2009. Daí em diante o PIB *per capita* passou a declinar, atingindo a marca de US\$ 2.300, em 2020. A partir daí, houve uma retomada do crescimento, com o indicador alcançando a marca de US\$ 2.556 em 2021. Contudo, quando analisado o período entre 2001 e 2021, vale destacar que o PIB *per capita* africano cresceu cerca de 130 por cento, enquanto o latino-americano cresceu quase 120 por cento, o da OCDE 91 por cento e o mundial 134 por cento (World Bank, 2023). Uma vez mais, essa informação nos permite inferir que, mantidas essas tendências, no longo prazo o crescimento do PIB *per capita* africano, assim como o latino-americano, deve passar a crescer de forma cada vez mais lenta, tendendo a se tornar negativo em um ritmo mais acelerado do que o crescimento dos PIB *per capita* da OCDE e mundial. Em termos gráficos:

Gráfico 07 – Taxa de crescimento Produto Interno Bruto *per capita*: África e Mundo (%)⁵



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de World Bank (2023).

Por um lado, os indicadores anteriormente apresentados nos permitem refletir a respeito do desempenho do continente entre 2001 e meados de 2021, tanto individualmente quanto em relação ao restante do mundo. Por outro lado, contudo, os mesmos indicadores não permitem que seja feito um diagnóstico peremptório a respeito do sucesso ou fracasso na NEPAD, visto que, isoladamente, são incapazes de comprovar ou refutar de forma definitiva a efetividade da iniciativa africana enquanto projeto de desenvolvimento. Inclusive, a despeito dos desafios encontrados em alcançar seus objetivos, vale destacar a criação – ou adoção – de diversos projetos que, além de estarem inseridos em suas áreas temáticas, simbolizam a NEPAD como importante vetor de propagação da integração econômica e, portanto, fundamental para o continente africano.

Um exemplo é o Mecanismo Africano de Avaliação por Pares (*African Peer Review Mechanism – APRM*), que foi estabelecido em 2002 pela UA e, para a NEPAD, passou a ganhar destaque a partir de 2003. De modo geral, o objetivo da APRM é que os próprios africanos avaliem os governos participantes, fornecendo críticas construtivas e sugerindo práticas mais adequadas por meio da formulação de um plano de ação, que deve ser seguido pelo governo em avaliação. Além de atingir a estabilidade política e contribuir para acelerar a integração econômica sub-regional e continental, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável africano, o APRM também busca garantir que os Estados africanos não fiquem submetidos a condicionais impostas pelos países doadores, elaborando, eles mesmos, critérios e padrões de avaliação que sejam aceitos pelos doadores (De Waal, 2002).

Outros exemplos são o Programa de Desenvolvimento Abrangente da Agricultura Africana (CAADP, na sigla em inglês), que visa impulsionar o crescimento econômico a partir do incremento da produção agrícola no continente (Delancey, 2013), e o Programa de Infraestrutura de Banda-Larga ICT, que objetiva interligar, através de redes de fibra ótica, todos os países do continente – entre si e com o restante do mundo (NEPAD, 2017a). Em 2007, outros dois projetos também ganharam destaque, o Fundo Espanhol para o Empoderamento das Mulheres Africanas – que visava contribuir para a erradicação da pobreza e para a melhora das capacidades e oportunidades econômicas das mulheres no continente – e o Plano de Fabricação

⁵ Valor, em dólares correntes, do PIB dividido pela população total do país/região na metade do ano analisado. Os dados aqui apresentados são compilados pelo Banco Mundial e pela OCDE.

de Produtos Farmacêuticos para África – cujo objetivo era encorajar a produção local de remédios de forma a atender a toda a demanda continental por medicamentos eficazes e de qualidade, praticando preços acessíveis (African Union, 2007).

Já em 2010, uma das principais iniciativas direcionadas à infraestrutura africana foi criada, qual seja, o Programa para o Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA, na sigla em inglês), sendo voltado a impulsionar a integração econômica regional por meio da construção de infraestrutura continental, de forma a fortalecer a capacidade de comércio dos países africanos, bem como viabilizar o estabelecimento de cadeias regionais de valor (NEPAD, 2017b). De fato, ainda que entre 1995 e 2011 o volume de comércio tenha passado de US\$ 45,9 bilhões para US\$ 130,1 bilhões, desafios como os elevados custos de transporte, excesso de tributação e falta de estabilidade em determinados países, tornam-se fatores que dificultam o aumento do comércio entre os países africanos (Rodrigues; Caputo, 2014). Reflexo disso pode ser encontrado na comparação da porcentagem do comércio intra-africano, com o de outras regiões. Enquanto as trocas entre os países africanos representam em torno de 15 por cento do total de seu comércio, na Europa, na América do Norte e na América Latina tal índice chega a 68, 37 e 20 por cento, respectivamente (Afreximbank, 2018).

Assemelhando-se à NEPAD, o PIDA também busca aproveitar da conjuntura internacional favorável ao continente africano, uma vez que busca beneficiar-se de financiamento externo para a execução de seus projetos. Exemplos disso podem ser encontrados na parceria com o *EU-Africa Infrastructure Trust Fund* (EU-AITF), criado em 2007 e direcionado ao financiamento de projetos de infraestrutura de longo prazo existentes no continente, e a China, país que se mantém como o principal investidor externo da iniciativa africana (IFTA, 2019). Além da participação externa, vale ressaltar que os países do continente também têm buscado investir recursos próprios para a viabilização deste projeto (ICA, 2013; 2014; 2018).

Grosso modo, a participação africana acaba por corroborar uma das principais características defendidas e que refletem e simbolizam a NEPAD, qual seja, de criar meios e iniciativas que valorizam a integração continental. De fato, mesmo não alcançando os resultados esperados, em verdade a Nova Parceria acabou por, direta ou indiretamente, demonstrar a importância dos países africanos em se articularem como forma de buscar soluções para os desafios do continente. Inclusive, se paralelamente à criação da NEPAD foi efetivado o processo de transição da OUA para a UA, o que se viu desde então foi o desenvolvimento de outras iniciativas que refletem a priorização da integração africana, como a criação da *Agenda 2063 – a África que queremos* (2015) e, mais recentemente, a *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA), que busca, por meio do aumento do comércio intra-africano, a diminuição da dependência externa dos países do continente, bem como o fortalecimento da África perante o sistema internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo buscamos analisar os êxitos, desafios e impactos da NEPAD no que concerne às mudanças socioeconômicas e políticas vividas pelo continente africano entre 2001 e 2021. Referente aos êxitos, seja em indicadores como expectativa de vida, mortalidade infantil e PIB *per capita*, todos que atestam melhorias relevantes na qualidade de vida dos africanos; seja pelo aumento nos fluxos de AOD e de IED, na produção de alimentos e mesmo no comércio interafricano – ainda que não para todo o período –, é possível indicar avanços alcançados por parte da NEPAD. Grosso modo, ainda que não seja possível afirmar de forma peremptória que as mudanças ocorridas no continente ao longo dos anos 2000 são fruto exclusivamente da NEPAD, nos parece plausível considerar que a melhora em tais indicadores não seja mero acaso, mas sim um resultado intrinsecamente ligado a ela.

Evidentemente que, mesmo se mostrando relevante para o desenvolvimento econômico da África, a NEPAD também foi marcada pela dificuldade em obter êxito em todos seus objetivos. Conforme destacado no artigo, ao longo do período analisado, o que se viu foi o desempenho do continente africano ficar, em grande parte dos indicadores, aquém dos da América Latina, da OCDE e mundial. Além disso, mesmo nos indicadores em que o desempenho foi semelhante aos demais, o que se apreende é que a tendência verificada ao longo do período é de uma piora no desempenho africano em relação ao restante do mundo. Inclusive, vale destacar o aumento expressivo do endividamento externo do continente nestes vinte anos analisados, o que tem um grande potencial de gerar novas dificuldades – econômicas e sociais – para a África no longo prazo. Em certa medida, as diversas críticas feitas à NEPAD – algumas das quais estão sintetizadas neste trabalho –, parecem ser relevantes, uma vez que a adoção de uma estratégia de desenvolvimento baseada no ideário neoliberal parece, novamente, condenar a África a manter-se em uma posição periférica no sistema internacional.

Ainda que os vinte anos analisados indiquem a simultaneidade entre melhoria em determinados indicadores socioeconômicos e a manutenção da posição periférica do continente africano na economia mundial, este mesmo período também passou a ser marcado por dois outros impactos que se encontram relacionados com a NEPAD. O primeiro diz respeito ao

cumprimento, de forma efetiva, de um dos principais objetivos da Parceria, qual seja, viabilizar ao continente africano um aumento no nível de autonomia, ao planejar e conduzir as políticas ligadas ao seu desenvolvimento, diminuindo, assim, a intensidade e a profundidade da ingerência externa. Já o segundo impacto, tão relevante quanto o anterior, refere-se à importância da integração regional, uma vez que, além de ser resultado do desejo de países africanos em se articularem com o intuito de resolver os desafios existentes no continente, a NEPAD também passou a impulsionar a maior integração entre os países africanos, como visto com a PIDA, programa fundamental para o avanço da AfCFTA, e com a Agenda 2063, iniciativas que passaram, cada vez mais, a simbolizar o Renascimento Africano. Nesse sentido, conquanto possa se considerar que a NEPAD não logrou os resultados e o sucesso dela esperados, não se pode considerar que ela fracassou.

6. REFERÊNCIAS

- AFREXIMBANK. **African Trade Report 2018 – Boosting Intra-African Trade: Implications of the African Continental Free Trade Area Agreement**. Cairo: Afreximbank, 2018.
- AFRICAN UNION. Strengthening of health systems for equity and development in Africa: pharmaceutical manufacturing plan for Africa. In **Third session of the African Union conference of ministers of health**. Addis Abbaba: African Union, p. 1-10, 2007.
- AKINOLA, Adeoye; NDAWONDE, Nompumelelo, NEPAD: talking from the South, governing from the West. **International Journal of African Renaissance Studies**, vol. 11, no. 2, p. 38-51, 2016.
- AKOKPARI, John, The OAU, AU, NEPAD and the Promotion of Good Governance in Africa. **EISA Occasional Paper**, 14, p. 1-21, 2003.
- BADIRU, Ibrahim. NEPAD and Foreign Direct Investment in Africa. **Journal of Management and Social Sciences**, vol. 5, no.2, p. 15-31, 2016.
- BUJRA, Abdalla, Pan-African political and economic visions of development from the OAU to the AU: from the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). **DPMF**, 13, p. 1-32, 2004.
- CALLAGHY, Thomas, Africa and the World Political Economy: Still Caught Between a Rock and a Hard Place? In HARBESON, John; ROTHCHILD, Donald (eds). **Africa in World Politics: Reforming Political Order**. Boulder: Westview Press, 2009.
- CARDOSO, Nilton. C. F. **Segurança Regional no Chifre da África: Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2020.
- CARMODY, Pádraig. **The New Scramble for Africa**. Cambridge/Malden: Polity, 2011.
- CHABAL, Patrick. The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer? In **International Affairs**, vol. 78, no. 3, p. 447-462, 2002.
- D'ALMEIDA-TOPOR, Hélène, **L'Afrique au 20^e siècle**. Paris: Armand Colin, 2003.
- TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul, eds. **Africa in International Politics: External involvement on the continent**. London: Routledge, 2004.
- DE WAAL, Alex. What's new in the 'New Partnership for Africa's Development'? In **International Affairs**, vol. 78, no.3, p. 463-475, 2002.
- DELANCEY, Virginia. The economies of Africa. In: GORDON, April; GORDON, Donald. **Understanding Contemporary Africa**, eds. Boulder/London: Lynne Rienner, p. 115-166, 2013.
- DÖPCKE, Wolfgang, Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development. In **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: vol. 45, no.1, p. 146-155, 2002.
- FOMBAD, Charles Manga. The African Union, Democracy and Good Governance. In: MELBER, Henning (ed). **AU, NEPAD and the APRM Democratisation Efforts Explored**. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, p. 9-39, 2006.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION (FAO), **FAOStat**, last modified May 30, 2023. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em 12/01/2023.
- GORDON, Donald L. "African Politics", In: In: GORDON, April; GORDON, Donald. **Understanding Contemporary Africa**, eds. Boulder/London: Lynne Rienner, p. 61-114, 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- INFRAESTRUCTURE FINANCING TRENDS IN AFRICA (IFTA), **The Infrastructure Consortium for Africa**, last modified July 2019, Disponível: < <https://bit.ly/2OckWTY>>. Acesso em 15/01/2023.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative**. International Monetary Fund Factsheet, p. 1-4, 2017.
- INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC) **World Trade Map**, last modified June 15, 2023. Disponível em: <<http://www.trademap.org/Index.aspx>> . Acesso em 12/01/2023.

- KEYLOR, William R. *El Mundo del Siglo XX: la guerra fría entre las superpotencias*. Buenos Aires: Docencia, 1997.
- LANDSBERG, Chris; HLOPHE, Dumisani. *The African Renaissance as a modern South African Foreign Policy Strategy*. Paris: Ceri-Sciences Po, 1999.
- MARTIN, Guy. *Africa in world politics: a Pan-African perspective*. Asmara: Africa World Press, 2002.
- MARUMO, Phemelo O; CHAKALE, Mompoti, "Mbeki on African Renaissance: A Vehicle for Africa Development," *African Renaissance* 15, no. 3, p. 173-185, 2018.
- MBEKI, Thabo. *Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University the African Renaissance, South Africa and the World*. United Nations University, 1998.
- MURITHI, Tim. *Aid colonisation and the promise of African continental integration*, In ABBAS, Hakima; NIYIRAGIRA, Yves (eds). *Aid to Africa: Redeemer or Coloniser?* Cape Town: Pambazuka, p. 1-12, 2009.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT. *PIDA Progress Report 2016*. Addis Abeba: African Union, p. 1-56, 2016.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *About NEPAD: Governance*. 2017a. Disponível em <<http://www.nepad.org/content/about-nepad#gov>>. Acesso em 25/01/2023.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA), last modified May 11*, 2017b. Disponível em: <<http://www.nepad.org/programme/programme-infrastructure-development-africa-pida>>. Acesso em 25/01/2023.
- NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *The New Partnership for Africa's Development*. Abuja, 2001.
- NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA). *NEPAD – A continental thrust: advancing Africa's development*. Addis Abeba: African Union, 2011.
- OLIVEIRA, Guilherme Z; CALVETE, Luisa C. Barbosa; CARDOSO, Nilton C. F. *Da Não Interferência da Organização da Unidade Africana à Não Indiferença da União Africana: Percepções Africanas sobre a Segurança do Continente*. In *Século XXI*, vol. 5, no. 1, p. 93-112, 2014.
- OTTOSEN, Halfdan. *NEPAD's contribution to democracy and good governance in Africa*. In *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, p. 1-15, 2010.
- RODRIGUES, Denise; CAPUTO, Ana Cláudia. *O projeto de integração da África: aspectos físicos, comerciais, financeiros e de investimento*. Brasília: BNDES, 2014.
- SILVA, André Luiz Reis da. *Os Dilemas da África Contemporânea: a persistência do neocolonialismo e os desafios da autonomia, segurança e desenvolvimento (1960-2008)*, *Ciências & Letras*, 44, p. 125-149, 2008.
- TAYLOR, Ian. *The International Relations of Sub-Saharan Africa*. New York: Continuum, 2010.
- UN MILLENNIUM PROJECT. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Earthscan: New York, 2005.
- VISENTINI, Paulo G. F. *A África na Política Internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial*. Curitiba: Juruá, 2010.
- THE INFRASTRUCTURE CONSORTIUM FOR AFRICA (ICA). *Infrastructure Financing Trends in Africa*, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3gPD9Ty>>. Acesso em 03/12/2022.
- THE INFRASTRUCTURE CONSORTIUM FOR AFRICA (ICA). *Infrastructure Financing Trends in Africa*, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2W4eZNI>>. Acesso em 03/12/2022.
- THE INFRASTRUCTURE CONSORTIUM FOR AFRICA (ICA). *Infrastructure Financing Trends in Africa*, 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2OckWTY>>. Acesso em 03/12/2022.
- UNCTADStat, *United Nations Conference on Trade and Development, last modified June 30*, 2023. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>. Acesso em 12/01/2023.
- WALLERSTEIN; Immanuel. *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, 2000.
- WORLD DATA BANK. *World Bank - Last modified June 13*, 2023, Disponível em <<http://databank.worldbank.org>> Acesso em 12/01/2023.

AS LÓGICAS DE EXPANSÃO CHINESA PARA A ÁFRICA: UMA ANÁLISE DA PRESENÇA CHINESA EM ANGOLA, DJIBOUTI E QUÊNIA

The Logics of Chinese Expansion to Africa: An Analysis of Chinese Presence in Angola, Djibouti, and Kenya.

SOPHIA KRANZ ESPÍNDOLA | sophia.k.esp@gmail.com |
Graduação em Relações Internacionais e mestranda em Economia Política Internacional (PEPI) pela UFRJ.

ALANA CAMOÇA GONÇALVES DE OLIVEIRA | alanacamoca@gmail.com |
Pós Doutorado em Relações Internacionais na UERJ. Doutora e mestre em Economia Política Internacional (PEPI) pela UFRJ. Bolsista FAPERJ Nota 10.

Resumo: O presente artigo propõe analisar a expansão da presença chinesa no continente africano. Diante da marcante presença crescente do gigante asiático no continente africano desde os anos 2000, inúmeros debates têm surgido em torno de sua projeção de poder internacional, especialmente após a ascensão de Xi Jinping ao poder (2013-atualmente) e o anúncio da Nova Rota da Seda (BRI). Com o intuito de melhor compreender os interesses e a presença chinesa na periferia do sistema interestatal capitalista, analisamos as lógicas de expansão de zonas de influência econômica da China na África. Para tanto, optamos por examinar as relações de Pequim com três países do continente africano: Angola, Djibouti e Quênia. O artigo compreende que estes países representam três possíveis lógicas de expansão que são seguidas pela China por meio da BRI no continente africano: (a) garantia de recursos estratégicos, (b) militar-estratégica e (c) político-integracionista.

Palavras-Chave: China; África; Nova Rota da Seda; poder global.

Abstract: This article proposes to analyze the expansion of the Chinese presence on the African continent. Given the remarkable growing presence of the Asian giant on the African continent since the 2000s, numerous debates have arisen around its international power projection, especially after Xi Jinping's rise to power (2013-current) and the announcement of the New Road to Silk (BRI). In order to better understand Chinese interests and presence on the periphery of the capitalist interstate system, we analyze the logic of expanding China's zones of economic influence in Africa. To this end, we chose to examine Beijing's relations with three countries on the African continent: Angola, Djibouti and Kenya. The article understands that these countries represent three possible expansion logics that are followed by China through the BRI on the African continent: (a) guarantee of strategic resources, (b) military-strategic and (c) political-integrationist.

Keywords: China; Africa; New Silk Road; global power.

1. INTRODUÇÃO

A contínua ascensão da China no cenário internacional cristalizou sua influência tanto na arena regional, como mundial. Desde o início do século XXI, mas principalmente após a ascensão de Xi Jinping (2013-atualmente) ao poder, a capilaridade do poder chinês se apresenta tanto na esfera política, como econômica. A Iniciativa da Nova Rota da Seda (BRI), que busca conectar diversas regiões do globo por vias terrestres e marítimas de comércio, é central nesse processo de expansão do poder chinês, sobretudo em regiões periféricas. Não por acaso, alguns *policy papers* chineses como, por exemplo, “*China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*” de 2021, “*China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*” de 2016 e outros documentos, ressaltam os interesses do país asiático de se aproximar de países de diversos tabuleiros geopolíticos.

A aproximação chinesa com países periféricos,¹ ou em desenvolvimento, ou do Sul Global, não é em si uma novidade, sendo um componente constante de sua política externa desde a era Mao (GARVER, 2016). Discursos que seguem a lógica do “win-win” ou a necessidade de fortalecimento das relações entre países que sofreram com a colonização e constantemente foram e ainda são tratados como subdesenvolvidos, fizeram (e ainda fazem) parte da narrativa chinesa para sugerir a sua aproximação com diversos desses países. Afinal, tal aproximação é central na busca chinesa por reconhecimento internacional, bem como ganhos de capital político para a consecução dos seus interesses.

Desde o lançamento da BRI, a China vem investindo significativamente em vários países periféricos e vem encontrando no continente africano uma possível última fronteira de expansão, espaço propício para seus investimentos em infraestrutura (estradas, ferrovias, pontes, hospitais, escolas e aeroportos entre outros) – com propostas mais vantajosas e sem tantas condicionalidades quanto aos aportes dos grandes bancos internacionais,² – e mercado para seus produtos. Além disso, a China, como uma grande consumidora e dependente da importação de recursos estratégicos, vislumbra na África parceiros capazes de suprir parte de suas demandas internas essenciais ao seu desenvolvimento econômico, social e sustentável.

Os países africanos aderiram à BRI rapidamente desde 2015, sendo a Botswana a 46ª nação africana a integrar o projeto chinês. Atualmente, existem inúmeros projetos desenvolvidos ou em desenvolvimento na África, como o Corredor Multimodal de Lobito em Angola, o Porto Multipropósito de Doraleh no Djibouti, o Porto de Mombasa no Quênia, e outros. Todos esses projetos, de alguma forma, estão relacionados aos interesses centrais da China de salvaguardar espaços estratégicos e essenciais, por exemplo, para a expansão do seu comércio, a internacionalização de suas empresas e o seu desenvolvimento econômico. Do ponto de vista do presente artigo, a BRI cumpre o interesse da China de expandir o seu poder e aumentar a capilaridade de sua influência internacional, sendo o continente africano um espaço privilegiado para essa expansão devido às suas vulnerabilidades e potencialidades em relação à infraestrutura e também às suas riquezas naturais e energéticas.

O argumento do artigo é de que, no continente africano, a China segue três lógicas de expansão/inserção: (a) garantia de recursos, (b) militar-estratégica e (c) político-integracionista. A lógica de garantia de recursos (a) refere-se ao interesse chinês em assegurar o acesso a matérias-primas e recursos naturais disponíveis no continente africano. A lógica militar-estratégica (b) envolve a expansão da presença militar chinesa na África, o que incluiria desde a instalação de bases militares até acordos de cooperação em segurança e treinamento de forças locais. A lógica político-integracionista (c) refere-se à busca da China por uma integração mais profunda com os países influentes na região, bem como com uma posição geográfica relevante para a geração de corredores de exportação e integração.

Para analisar as lógicas por trás da inserção chinesa foram escolhidos três países: Angola, Djibouti e Quênia, respectivamente. Nesse sentido, compreende-se que as ações chinesas no continente africano são direcionadas a determinados interesses diante das diferentes características geopolíticas dos países africanos. Tais lógicas não são excludentes, mas sim correlacionadas e estão contidas dentro de um projeto de poder chinês alicerçado em capacidades militares e econômicas em um cenário internacional em transformação.

Para a realização da presente análise, o artigo parte de uma visão realista acerca do sistema internacional em associação com o debate sobre a teoria do Poder Global (FIORI, 2004). Do ponto de vista metodológico, o artigo possui caráter exploratório e será baseado tanto em uma análise quantitativa, quanto qualitativa sobre a presença chinesa e os projetos no continente africano. Para isso, serão consultados documentos oficiais do governo chinês, Livros Brancos e *Policy Papers*, bem como bases de dados relacionados aos investimentos chineses na região como o *China Investment Tracker* da *American Enterprise Institute* e o *Chinese Loans to Africa Database* da *John Hopkins University*. Ademais, serão analisadas as importações e exportações da China com os três países escolhidos com dados do *Observatory for Economic Complexity* (OEC) (HIDALGO; SIMOES, 2011).

¹ No presente artigo utilizaremos de forma intercambiada os termos periféricos, em desenvolvimento ou Sul Global.

² A estratégia de financiamento da China – por meio de uma combinação de doações, ajuda e empréstimos com juros baixos – é uma opção atraente para os países africanos.

2. PODER GLOBAL E A ASCENSÃO DA CHINA: A EXPANSÃO PARA O CONTINENTE AFRICANO

O sistema interestatal³ nasceu competitivo e movido pela possibilidade permanente da guerra, em que os Estados ao mesmo tempo que buscam acumular poder (econômico, político e militar), preparavam suas economias para uma guerra presente e/ou futura. De acordo com Fiori (2005), o sistema interestatal existente até os dias atuais tem suas raízes em um dos primeiros períodos de expansão das nações europeias, ocorrido entre 1150 e 1350. Desde então, na visão do autor, observa-se que somente algumas grandes potências lograram impor efetivamente e de forma (quase)imperial o seu poder e expandir as fronteiras de suas economias nacionais. Nesse sentido, essas grandes potências poderiam ser vistas como “ ganhadores transitórios” na competição internacional (FIORI, 2005). Esses países garantiram (e garantem) de forma permanente o controle de territórios – políticos e econômicos – na forma de colônias e, atualmente, de domínios ou periferias independentes politicamente, mas dependentes economicamente.

Conforme afirmado por Fiori (2004), a força expansiva que impulsionou o crescimento dos mercados e deu origem às primeiras formas de acumulação capitalista teve sua origem na dinâmica do poder e da conquista, no ímpeto gerado pela acumulação de poder dos Estados. Isso não se limita apenas ao encontro entre geopolítica e altas finanças, mas representa a supremacia do poder sobre as inovações financeiras. Isso ocorre precisamente porque a intensificação da disputa interestatal é um elemento do sistema que se apresenta em constante expansão.

A progressão da economia mundial, sob a perspectiva do poder e conforme a elaboração teórica de Fiori (2004), aconteceu de maneira indissociável da internacionalização do poder do Estado e do desenvolvimento intrínseco do sistema capitalista interestatal. Nesse contexto, o sistema originou-se da dimensão da conquista territorial e da intensa competição geopolítica. A ideia de intensificação das “pressões competitivas” e das “expansões explosivas” envolve a ligação entre a busca por novas posições monopolísticas de poder e a acumulação de excedentes de riqueza, delineando um processo e uma disputa incessante (FARIAS, 2017). Portanto, foi o movimento de expansão de poder dos Estados que, desde sua origem, conduziu à internacionalização de capitais.

Cabe reforçar também a própria compreensão de Fiori (2004; 2008a) sobre o Poder Global. Na interpretação de Fiori (2008a), a dinâmica de funcionamento do sistema interestatal capitalista pode ser entendida como um “universo” em constante ampliação, destacando-se quatro momentos marcados por uma espécie de “explosão expansiva”: entre 1150-1350, quando surgiu o primeiro sistema europeu de guerras e trocas, dando origem às primeiras formas das “Estados-economias nacionais”; entre 1450-1650, com o surgimento do sistema interestatal europeu; entre 1790-1914, caracterizado pela expansão europeia e a formação do sistema capitalista interestatal de dimensões globais; e depois do fim da Segunda Guerra Mundial caracterizou-se como o período de hegemonia dos Estados Unidos, onde na década de 1970 reafirmaram e reforçaram seu já consolidado domínio global impulsionando uma estratégia verdadeiramente expansionista e imperial (FARIAS, 2017). A unipolaridade sistêmica, na visão de autores realistas (WOHLFORTH; BROOKS, 2016), resultante da queda da União Soviética, fez com que os Estados Unidos, na visão de Fiori (2004; 2008) passassem a atuar com um verdadeiro império. Afinal, os Estados Unidos continuamente visam a acumular o poder, posto que o poder deve ser pensado como fluxo e expansivo.

Considerando o sistema mundial de acumulação de poder e riqueza vinculado à visão da Teoria do Poder Global, todos os países são expansivos e visam melhorar seus *status* dentro da arquitetura do sistema. Nesse cenário, é esperado que as potências lutem pelo poder global e criem ordem e desordem e, por essa razão, qualquer país que busque a hegemonia precisa combinar o poder das armas e das moedas (FIORI, 2005; FARIAS, 2017). É nesse cenário que se enquadraria também a China, operando na mesma lógica expansiva na busca por poder e riquezas dentro do sistema, cumprindo o papel de ser um ator desafiante aos Estados Unidos. Na contemporaneidade, seguindo o debate acerca de mudanças no sistema internacional e na possibilidade de emergir uma nova hegemonia, a China é tratada como a aspirante a superpotência (WOHLFORTH; BROOKS, 2016).

Considerando o gigante asiático, a crise financeira global de 2008 evidenciou o poder adquirido pela China em relação às potências ocidentais estabelecidas, tornando oportuno para a China marcar sua presença no cenário mundial, inclusive modelando gradualmente normas e estruturas globais para seu próprio benefício (POH; LI, 2017). A ascensão contínua da China impactou significativamente todos os países do sistema internacional, sobretudo a periferia do sistema. Afinal, as demandas chinesas vinculadas ao seu crescimento econômico, somadas a uma política externa cada vez mais assertiva, tem feito com que o país asiático se torne o parceiro preferencial de diversos países na arena internacional. Em 2000, por exemplo, a China era a principal fonte de importações apenas para alguns países africanos, como Sudão, Gâmbia, Benin

³ Sistema formado pelos Estados que é ordenado e hierarquizado através da guerra e competição ou da possibilidade permanente de uma nova guerra (FIORI, p. 17, 2004).

e Djibuti. Atualmente, o país é o principal fornecedor de bens para mais de 30 nações no continente (ARMSTRONG, 2023). Como argumenta Fiori (2008b), desde o início do século a África pode ser vista como um espaço em disputa, como um grande espaço de “acumulação primitiva” asiática e “*uma das principais fronteiras de expansão econômica e política da China e da Índia. Mas, ao mesmo tempo, não há o menor sinal de que os Estados Unidos e a União Europeia estejam dispostos a abandonar suas posições estratégicas, conquistadas e controladas dentro deste mesmo território econômico africano*”.

Com base na nova estratégia de política externa de Xi Jinping, que visa a obtenção de resultados concretos para alcançar o Sonho Chinês,⁴ a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI) tornou-se elemento central desde seu lançamento em 2013. No geral, podemos definir em termos mais restritos a BRI como uma iniciativa de integração comercial que se consolida por vias terrestres e marítimas em diversos continentes e tem a China como seu centro. Visando primeiramente uma integração regional asiática em sua formulação, a iniciativa ganhou bastante força devido aos grandes investimentos em infraestrutura e expandiu-se.

Quando anunciada em 2013, a BRI tinha como objetivo central integrar o continente asiático ao criar vias de comércio e melhorar as já existentes. Nesse sentido, a visão chinesa sobre a BRI inclui a criação de uma vasta rede de ferrovias, oleodutos de energia, rodovias e travessias de fronteira simplificadas, tanto para o oeste, quanto para o sul. Quando tratamos sobre a BRI, consideramos que a iniciativa está baseada em duas rotas principais, a terrestre e a marítima, que se interligam: a “*Silk Road Economic Belt*” é a rota terrestre focada na Eurásia e Europa, através de três rotas: 1) China e Europa através da Ásia Central e da Rússia; 2) China e Oriente Médio através da Ásia Central; e 3) China, Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceano Índico (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017); enquanto a “*Maritime Silk Road*” (MSR) é a via marítima, concentrada no Sudeste Asiático, Oceania e África, via duas rotas: 1) China e Europa através do Mar do Sul da China e Oceano Índico; e China, Pacífico Sul e o Mar do Sul da China,⁵ (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

Abrangendo sobretudo a questão da Rota Marítima, o continente africano passou a se integrar ao projeto chinês ao possibilitar maior controle da passagem do Mar Mediterrâneo para o Oceano Índico. Essa possibilidade não apenas apresenta o potencial de reduzir os custos e o tempo de transporte, mas também possui um significativo valor estratégico ao minimizar potenciais tentativas de interferência no comércio marítimo e no abastecimento do país asiático. Afinal, a China é significativamente dependente do Oriente Médio,⁶ em relação à importação de recursos energéticos, como o petróleo, que passam por essas regiões (BESADA; SALAM, 2017).

Todavia, apesar da vasta coleção de iniciativas de desenvolvimento e investimento, a BRI foi originalmente concebida para conectar o Leste Asiático à Europa e, logo em seguida, a costa leste da África ao Leste Asiático por meio, principalmente, de infraestrutura física; nos últimos anos o projeto expandiu-se para o oeste da África, Oceania e América Latina, ampliando significativamente a influência econômica e política de Pequim. Dessa maneira é possível apontar que a BRI tem a capacidade de eliminar o gargalo na conectividade asiática e mundial. Entretanto, a iniciativa não se restringe à geração da infraestrutura e rotas de comércio, posto que os projetos da iniciativa abrangem também a promoção, por exemplo, de atividades culturais.

3. CHINA E O CONTINENTE AFRICANO: LÓGICAS DE EXPANSÃO/INSERÇÃO POR MEIO DA BRI

Nos últimos anos, a China fez incursões significativas na África sob os auspícios da BRI. Em nível bilateral, por exemplo, já investiu em mais de cinquenta países africanos. Cerca de 48 países já assinaram Memorandos de Entendimento com a China, sua maioria, em 2018, no contexto do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC). O Egito foi um dos primeiros países a aderir a iniciativa logo em 2016 (NEDOPIL, 2022), assim como a própria União Africana.

É relevante destacar que as relações entre a China e a África não são recentes. Desde a era de Mao (1949-1976), foram estabelecidos laços diplomáticos entre Pequim e países do continente africano. Essa relação não se limitou apenas

⁴ A ideia do “Sonho Chinês” (中国梦), está amparada em quatro faces. As faces seriam: uma China forte (econômica, política e diplomática, tanto na área científica quanto militar), uma China civilizada (com equidade social e justiça), uma China harmoniosa (com a harmonia entre classes sociais baseadas no bem-estar social) e uma China bela (preocupada com o meio ambiente). A primeira vez em que Xi mencionou o termo o “Sonho Chinês” ocorreu durante sua visita a uma exposição no Museu Nacional da China em novembro de 2012.

⁵ No geral, o projeto inicialmente visava a interconexão por meio de infraestruturas logísticas já existentes, apenas as aprimorando e expandindo ao estabelecer seis Corredores Econômicos, sendo eles: “1) China-Mongólia-Rússia; 2) *New Eurasian Land Bridge*; 3) China-Ásia Central-Ásia Ocidental; 4) Bangladesh-China-Índia-Mianmar; 5) China-Península Indochina; 6) China-Paquistão” (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017, p. 29).

⁶ A própria expansão do BRICS anunciada em 2023 é representativa da ascensão chinesa e dos seus interesses em relação à sua segurança energética. O BRICS+ que prevê a incorporação de Arábia Saudita, Emirados Unidos, Argentina, Irã, Egito e Etiópia.

ao apoio às lutas de libertação colonial com uma orientação socialista, mas também abrangeu a cooperação econômica e o desenvolvimento de infraestrutura. O projeto mais expressivo e marca fundamental das relações da China com o continente africano foi a construção da *Tan-Zam Railway*. O projeto antes tinha sido rejeitado pelo Banco Mundial por ser considerado inexecutável, empresas britânicas e canadenses discordaram do Banco Mundial, mas não conseguiram juntar o capital necessário para a obra e os alemães também a recusaram (BRAUTIGAM, 2009). No entanto, a China assinou um acordo com a Tanzânia e a Zâmbia em 1967, iniciando a construção, em 1970. O projeto foi concluído em cinco anos - dois anos antes do previsto. Dado que, na época, a China era percebida como um país subdesenvolvido e economicamente desfavorecido, em comparação com as potências tradicionais que recusaram o projeto, esse feito se tornou ainda mais impressionante. Ele impulsionou significativamente a imagem da China internacionalmente, especialmente no continente africano, ao lidar com êxito com seus problemas internos de desenvolvimento.

Dessa forma, a presença da China na África remonta ao meio do século passado, com períodos de maior ou menor proximidade. No entanto, é importante ressaltar a significativa aproximação do gigante asiático a partir dos anos 2000, com a criação do FOCAC (Fórum de Cooperação China-África) como um marco desse novo momento em que a China passou a se inserir de forma intensa no continente africano. Logo na terceira edição do evento, que ocorre a cada três anos, foi lançado um *White Paper* da China para a África, em que estabelecem-se os princípios gerais das políticas chinesas para o continente, tendo como base: a sinceridade; amizade e igualdade; o benefício mútuo, reciprocidade e prosperidade comum; o apoio mútuo e coordenação próxima; e o aprendizado mútuo e busca comum de desenvolvimento (CHINESE GOVERNMENT ISSUES AFRICAN POLICY PAPER, 2006). Todos esses princípios estão fortemente ligados aos Cinco Princípios, propostos por Zhou Enlai ainda nos anos 1950.

Durante o governo Xi (2013-atualmente), podemos ver uma maior relevância estratégica dada a África. No que diz respeito aos investimentos estrangeiros diretos, entre 2003 e 2012, foram investidos cerca de USD 78 bilhões e, entre 2013 e 2020, o valor foi de USD 310 bilhões, sendo mais de quatro vezes maior do que em relação ao período anterior (CARI, 2022). Ademais, esta maior aproximação fica visível no nível institucional através da FOCAC de 2018, que é o marco oficial de incorporação do continente à BRI por meio de diversos Memorandos de Entendimento assinados entre a China e os países africanos.

Um importante documento que reforça o interesse chinês em ampliar sua atuação na região e o vínculo com a BRI é o livro Branco de 2021 intitulado *“China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals”*. No documento é expresso que *“The Belt and Road Initiative is not a ‘solo’, but an ‘orchestra’ in which the participation of both China and African countries is essential”*, e são apresentadas as variadas iniciativas de geometria variável adotadas pela China no continente. O documento também destaca que, desde 2000, a China construiu na África mais de 10 mil quilômetros de ferrovias, quase 100 mil de rodovias, quase 1000 pontes e 100 portos, 66 mil quilômetros de transmissão e distribuição de energia, construiu instalações geradoras de energia que produziram 120 milhões de *kilowatts* e 150 mil quilômetros de redes de comunicação que cobre quase 700 milhões de usuários (CHINA AND AFRICA IN THE NEW ERA, 2021).

Lokanathan (2020) argumenta que 20% dos projetos chineses na África são destinados a conectar projetos industriais (10% do total de iniciativas) e de energia (15%) aos projetos de infraestrutura (quase 45% de todos os seus projetos) ao longo da costa africana. Como exemplo, uma refinaria de petróleo no norte do Sudão está localizada perto da linha férrea que liga o Porto Sudão ao Porto de Dakar (Senegal), ou ainda um parque industrial na Etiópia está localizado perto da Rodovia Addis Abeba-Adama, que se conecta com a linha ferroviária Addis-Djibouti conectada ao porto de Djibuti. Segundo o autor, essa conectividade permite que a China use a rota marítima para transportar matérias-primas como fosfato, cobre, cobalto, ouro, minério de ferro, cacau, bauxita, carvão, lítio, aço, granito e mármore; e, de volta ao continente, enviar produtos acabados e mão-de-obra chinesa.

É necessário mencionar que o debate acerca do ônus e bônus da presença chinesa no continente é amplo. Os defensores do caráter predatório dos investimentos vinculados à BRI citam portos que a China teria tomado controle após pagamentos de dívidas para a construção dos mesmos não serem feitos, sendo o Porto de Hambantota o caso mais emblemático devido a duração de 99 anos (SIPRI, 2018; HUNG, 2022). Contudo, é de nosso entendimento que tais investimentos não são por si só predatórios e que ainda é necessário ampliar análises sobre os projetos chineses no futuro (BRAUTIGAM, 2020). Apesar dos investimentos chineses (re)produzirem assimetrias de poder, criam a possibilidade de desenvolvimento local ao ser fortemente centrado em infraestrutura e empréstimos sem condicionalidades, com taxas de juros muitas vezes mais baixas e prazos de pagamentos maiores, como vistos no caso de Angola (MONTENEGRO; CUMARÚ, 2021).

⁷ Os cinco princípios são: Respeito mútuo à soberania e integridade territorial; não agressão mútua; não interferência nos assuntos internos; igualdade e ganhos mútuos; coexistência pacífica.

Relacionada à projeção do país asiático no continente africano, é importante frisar que Pequim também oferece apoio à Agenda 2063 da União Africana (AUA 2063), principalmente na sua missão integradora do continente e como promotora das ações de segurança regional. Além disso, a China ofereceu suporte através da execução do primeiro Plano de Implementação de Dez Anos (2014-2023), que pode tomar de bases as experiências chinesas com seus Planos Quinquenais que obtiveram relativo sucesso (CHINA AND AFRICA IN THE NEW ERA, 2021). Ademais, para de fato integrar a África e criar uma real União Africana, é necessário desenvolver e integrar os países fisicamente. Atualmente, a China é a grande responsável pelos projetos de infraestrutura na África e maior parceira comercial sendo então fundamental para a concretização dos interesses africanos, tendo investido mais de \$388 bilhões de dólares dentro do continente entre 2002-2020, sendo \$310 bilhões no período Xi (2013-2020) (CARI, 2022).

Considerando a presença chinesa no continente africano, do nosso ponto de vista, três lógicas permeiam o projeto de expansão/inserção da China por meio de seus investimentos e projetos político-econômicos: (a) uma lógica de garantia de recursos estratégicos (tendo o petróleo como maior fator); (b) uma lógica militar-estratégica; e (c) uma lógica político-integracionista. Após as breves explicações apresentadas anteriormente, com o objetivo de compreender tais lógicas, o artigo busca analisar três países: Angola, uma das maiores exportadoras de petróleo para a China; Djibouti, receptor da primeira base militar chinesa no exterior; e Quênia, espaço geográfico que abre diversas possibilidades de integração regional e expansão da esfera de influência chinesa no continente.

4. A EXPANSÃO CHINESA NA ÁFRICA: OS CASOS DE ANGOLA, DJIBOUTI E QUÊNIA

O ano de 2021 marcou o 65º aniversário do início das relações diplomáticas entre a China e os países africanos, que têm uma história rica e multifacetada. Essas relações estão enraizadas tanto na histórica luta contra o imperialismo e o colonialismo, como na interdependência econômica entre os dois lados, especialmente nos últimos anos. Além disso, os países africanos desempenharam um papel fundamental na reconstrução da China e no seu retorno à “ordem internacional” na década de 1970, com a substituição da República da China (Taiwan) pela República Popular da China (Pequim) como a legítima autoridade política dentro da Organização das Nações Unidas.

O continente africano exerce forte atração como fonte de matérias-primas e mercado para exportações, e o relacionamento com países africanos é uma questão elementar da política externa chinesa. A África tem sido uma grande fronteira de expansão para o país asiático (RIBEIRO, 2010) e espaço central para aumento do seu poder de influência internacionalmente. Ademais, o continente africano é um espaço privilegiado para a absorção do excedente capital financeiro chinês, devido a relativa menor inserção das potências tradicionais no continente desde os anos 1980. Por fim, além das vantagens econômicas a inserção no continente africano traz benefícios políticos e militares, como ficará visível após a análise das lógicas de inserção chinesa na África, tanto para fortalecer o discurso de ascensão/desenvolvimento pacífico quanto para suas possibilidades de projeção de poder internacionalmente, principalmente visando projetar poder no Oriente Médio.

Do nosso ponto de vista, a projeção chinesa na África pode ser analisada a partir de três lógicas, (a) garantia de recursos naturais, (b) militar-estratégica e (c) político-integracionista, devido a diferentes motivos e objetivos que a China busca alcançar no continente africano. Primeiramente, a garantia de recursos naturais é uma preocupação importante para a China, que possui uma demanda crescente por matérias-primas para sustentar seu desenvolvimento econômico. A África é rica em recursos naturais, como petróleo, gás natural, minerais e terras aráveis, e Pequim busca estabelecer parcerias e acordos para garantir o acesso a esses recursos. Em segundo lugar, a lógica militar-estratégica está relacionada à busca da China por expandir sua presença militar no exterior. Através do estabelecimento de bases militares, acordos de cooperação e treinamento das forças armadas africanas, Pequim busca proteger seus interesses e fortalecer sua posição na região. Por fim, a lógica político-integracionista visa tornar a projeção de poder chineses e as zonas de influência econômica as mais vastas possíveis, não apenas fortalecendo sua própria posição na região, mas também enfraquecendo a de potenciais competidores. Portanto, como mencionado anteriormente, refere-se à busca da China por uma integração mais profunda com os países influentes na região, bem como com uma posição geográfica relevante para a geração de corredores de exportação e integração. Essas três lógicas interagem entre si e contribuem para a projeção chinesa na África, permitindo que a China alcance seus objetivos econômicos, estratégicos e políticos no continente.

É importante ressaltar que, a expansão chinesa na periferia do sistema é diferente da forma clássica, não se dá através da dominação local e exclusão da concorrência de maneira tradicional ou através do uso da força – característico do final do século XIX e início do XX e com a qual o continente africano sofreu intensamente –, mas sim com a inserção de pesados

investimentos sem condicionalidade e parcerias que também englobam os interesses nacionais locais através de uma relação *win-win* (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

Em resumo, observa-se que o país busca projeção geopolítica para região e encontra em diversos países objetivos relacionados aos seus interesses centrais, como a busca de recursos estratégicos, a projeção para espaços geoestratégicos – próximos de pontos de estrangulamento – e acesso a regiões com alta capacidade integracionista – tendo em vista a criação de corredores de exportação e importação. Para esta seção, nosso interesse reside na análise da presença da China em três países que exemplificam sua busca por influência e seu interesse na expansão de zonas de influência econômica.

4.1. a) Angola

A China e Angola assinaram um Memorando de Entendimento (MOU) para cooperação na BRI durante o Fórum de Cooperação China-África de 2018. Os hidrocarbonetos representam a maior proporção das exportações; quase metade da sua produção tem como destino a China. A economia angolana é, portanto, altamente vulnerável a mudanças no preço do petróleo.

A inserção chinesa no país começou, de fato, após o fim da guerra civil angolana em 2002. A China participou em grande escala na reconstrução do país e forneceu empréstimos sem condicionalidades e melhores condições do que o FMI, concedendo um total de USD 10.5 bilhões entre 2004-2010 (LUTERMAN, 2020). O resultado dos empréstimos e a reconstrução do país foram bastante positivos, tendo entre 2000 e 2009 um crescimento de 10% ao ano, alcançando um PIB de USD 116 bilhões de dólares em 2011 (RIBEIRO, 2013). O modelo adotado nas concessões de empréstimos, conhecido como “*Angola Mode*”, desempenhou um papel significativo na influência da presença chinesa em outros países com recursos estratégicos. Esse modelo específico envolvia empresas de construção, predominantemente chinesas, sendo pagas diretamente pelo banco chinês responsável pelos empréstimos, o Eximbank. Os valores eram então deduzidos das importações de petróleo angolano, garantindo assim a integridade dos empréstimos e evitando desvios indevidos ou riscos de inadimplência. Esse modelo se tornou um marco importante que demonstrou uma abordagem pragmática e eficiente na gestão das transações financeiras entre a China e Angola, estabelecendo um precedente para futuras relações comerciais entre a China e outros países detentores de abundantes recursos estratégicos.

A “Diplomacia do Petróleo” está diretamente associada a esse modelo e representa a estratégia chinesa para assegurar suas necessidades energéticas e manter altas taxas de crescimento. Essa estratégia é implementada por meio da concessão de empréstimos e investimentos em infraestrutura para países que possuem reservas de recursos estratégicos, especialmente o petróleo. Em troca desses financiamentos, a China obtém acesso e controle sobre esses recursos, garantindo o suprimento de energia necessário para sustentar seu desenvolvimento econômico. Essa abordagem fortalece os laços político-econômicos entre a China e os países produtores de recursos estratégicos, proporcionando benefícios mútuos às partes envolvidas (MONTENEGRO; CUMARÚ, 2021).

Em Angola, podemos observar essa dinâmica por meio da entrada da SINOPEC, uma empresa estatal chinesa do setor petrolífero, que inicialmente estava envolvida na extração de petróleo angolano e, posteriormente, formou uma *joint-venture* com a estatal petrolífera angolana Sonangol, resultando na criação da *Sonangol-Sinopec International* (SSI). Além disso, a China também participou da construção de uma refinaria em Lobito, onde se esperava que 80% do petróleo produzido fosse exportado, sendo a própria China o principal destino dessas exportações (RIBEIRO, 2013).

FIGURA 1 - Exportações Angolanas para a China por produto geral em percentagem do total (2020)

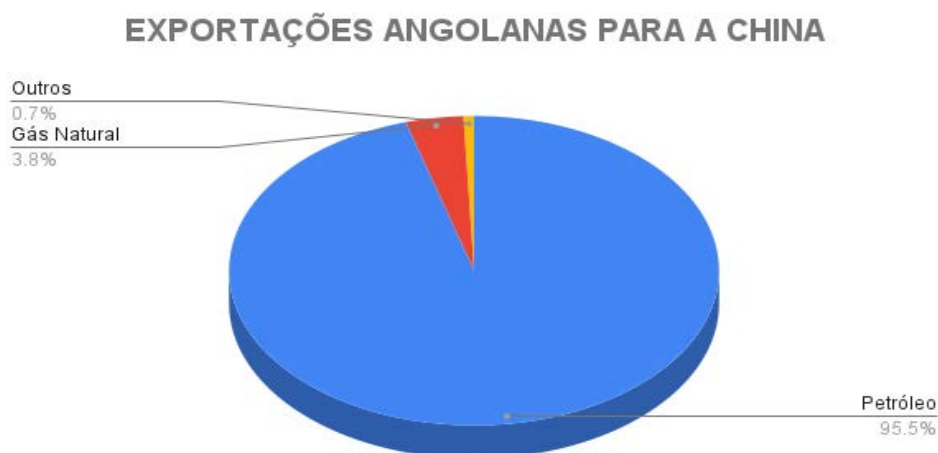
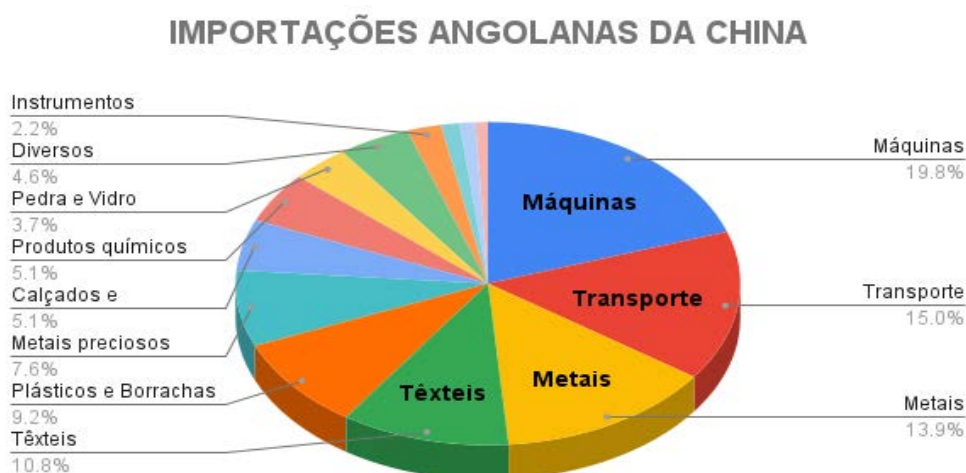


FIGURA 2 - Importações Angolanas da China por produto geral em percentagem do total (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de HIDALGO; SIMOES, 2011.

Angola, como observado no gráfico acima, exporta principalmente petróleo para a China, 95,5% do total das exportações (representando USD 13 bilhões do total de USD 13.6 bilhões em 2020) com o restante sendo recursos naturais (HIDALGO; SIMOES, 2011), tendo sido o maior fornecedor de petróleo em 2006, ultrapassando a tradicional Árabia Saudita naquele ano (LUTERMAN, 2020). Já as importações angolanas vindas da China em 2020 totalizaram USD 1.81 bilhões, sendo principalmente maquinários, cerca de 20% (USD 382 milhões), transporte com 16% (incluindo ferrovias e bondes além de carros, tratores e aeronaves com um valor total de USD 291 milhões), quase 14% em metais (USD 268 milhões) e quase 11% em têxteis (USD 197 milhões). Verifica-se que entre os períodos de 1995 até 2020 as exportações angolanas cresceram de quase USD 117 milhões para cerca de USD 13.6 bilhões, enquanto as importações foram de USD 21.2 milhões para USD 1.81 bilhões (HIDALGO; SIMOES, 2011).

FIGURA 4 - Investimentos e Construções da China em Angola (2005-2021)

INVESTIMENTOS E CONSTRUÇÕES DA CHINA EM ANGOLA					INVESTIMENTOS E CONSTRUÇÕES DA CHINA EM ANGOLA				
Ano	Companhia	Valor em milhões	Setor	Parte da BRI	Ano	Companhia	Valor em milhões	Setor	Parte da BRI
2005	China Communications Construction	\$210	Transporte	Não	2014	Sinomach	\$990	Energia	Sim
2006	Sinopec	\$740	Energia	Não	2014	China Energy Engineering	\$210	Energia	Sim
2007	China Railway Construction	\$1,830	Transporte	Não	2014	CITIC	\$120	Agricultura	Sim
2007	Sinohydro	\$120	Entreterimento	Não	2015	CITIC	\$610	Utilidades	Sim
2008	China Railway Engineering	\$100	Imobiliário	Não	2016	China Communications Construction	\$830	Transporte	Sim
2008	CITIC	\$2,940	Imobiliário	Não	2016	China Communications Construction	\$330	Transporte	Sim
2008	Sinomach	\$200	Transporte	Não	2016	Sinomach	\$400	Energia	Sim
2009	Sinomach	\$300	Utilidades	Não	2016	China Railway Construction	\$120	Utilidades	Sim
2009	China Communications Construction	\$1,130	Transporte	Não	2016	PowerChina	\$680	Utilidades	Sim
2011	CITIC	\$1,470	Imobiliário	Não	2016	Sinomach	\$120	Utilidades	Sim
2011	Sinomach	\$270	Tecnologia	Não	2016	China Communications Construction	\$440	Transporte	Sim
2011	Sinomach	\$160	Agricultura	Não	2016	China Railway Engineering	\$130	Imobiliário	Sim
2011	China Dreal	\$1,190	Imobiliário	Não	2016	China Railway Construction	\$190	Transporte	Sim
2011	CITIC	\$150	Turismo	Não	2017	China Railway Engineering	\$160	Transporte	Sim
2011	Sinopec	\$980	Energia	Não	2017	China Railway Engineering	\$130	Utilidades	Sim
2011	Sinomach	\$240	Outro	Não	2017	China Energy Engineering	\$2,770	Energia	Sim
2011	Sinoma	\$260	Imobiliário	Não	2017	China Communications Construction	\$200	Energia	Sim
2011	China Railway Engineering	\$690	Imobiliário	Não	2017	AVIC	\$1,400	Transporte	Sim
2012	PowerChina	\$100	Utilidades	Não	2019	PowerChina	\$360	Agricultura	Sim
2012	TBEA, PowerChina	\$800	Energia	Não	2020	PowerChina	\$160	Utilidades	Sim
2013	Sinopec	\$1,520	Energia	Não	2021	PowerChina	\$150	Saúde	Sim
2013	China Dreal	\$600	Imobiliário	Não	2021	PowerChina	\$160	Transporte	Sim
2014	Tebian Electric Apparatus (TBEA)	\$780	Energia	Sim					
						VALOR TOTAL EM MILHÕES			\$27,460

Fonte: Elaboração própria com dados da AEI, 2023.

A importância de Angola para a RPC pode ser vista através dos investimentos no país, que entre 2002 e 2012 investiu USD 2.39 bilhões, durante o período Xi (2013-2020) foram investido quase oito vezes mais, com cerca de USD 16 bilhões – sendo o sexto país africano com mais investimentos no período (CARI, 2022) – demonstrando a intenção de garantir que o país esteja dentro da esfera de influência chinesa que vem se expandido internacionalmente sob seu governo. Entre os projetos chineses no país, consideramos importante destacar a reconstrução da ferrovia de Benguela, com conclusão em 2013, sendo o principal componente do Corredor Multimodal de Lobito que conecta Angola com a República Democrática do Congo e a Tanzânia, conectando justamente a região da refinaria com os outros países da região. Ao lembrar que na Tanzânia há a Tan-Zam Railway, que foi modernizada recentemente com ajuda de empréstimos chineses, é possível exportar o petróleo, entre outros produtos, do oeste ao leste africano se considerarmos que a Tan-Zam pode se conectar também ao Quênia.

Outros dois projetos que valem ser mencionados são o Aeroporto de Cabinda pela *China Railway Construction Corporation* em 2016, estimado em USD 185 milhões, sendo concluído no início de 2018. A pista foi ampliada para acomodar jatos Boeing 777, um terminal com capacidade para 900 passageiros e uma nova torre de controle (FÓRUM MACAU, 2016). Outro projeto importante é a construção da hidrelétrica Caculo Cabaça, a maior hidroelétrica construída por empresas chinesas na África, avaliada em USD 4.5 bilhões com duração aproximada de 6 anos e meio (80 meses), poderá gerar até 2.172 megawatts, cobrindo 50% das necessidades energéticas de Angola, estimando-se que no pico de construção chegará a empregar localmente 10.000 pessoas (XINHUA, 2017).

As importações de petróleo angolano são significativas para a China, como já discutido, com USD 177 bilhões sendo exportados entre 2013-2020, totalizando um terço de todas as importações chinesas da África neste período (CARI, 2022). Dessa forma, Angola é estratégica para a garantia de petróleo que mantém o crescimento chinês, servindo como uma boa opção de consolidação de uma zona de influência econômica crescente que pode expandir-se ao longo do continente via ampliação da própria BRI. Afinal, Angola, ribeirinha ao Atlântico Sul permite uma ainda maior projeção da China não somente na África, mas para o tabuleiro geopolítico que está tradicionalmente sob vigilância dos Estados Unidos via IV Frota.

Fica visível o caráter político da inserção chinesa no país ao considerar que todas as empresas apresentadas são estatais ou majoritariamente estatais, exceto a TBEA que, de acordo com um relatório da Civic IDEA (CIVIC IDEA, 2020), tem ligações diretas com o Partido Comunista Chinês, sendo denominada pelo relatório como uma “*Chinese state-controlled company*”. Por fim, vale ressaltar que 23 dos 45 projetos no país estão dentro da BRI, com USD 11.4 bilhões dos USD 27.4 totais investidos.

4.2. b) Djibouti

O Exército Popular de Libertação chinês inaugurou em 2017 a primeira base naval fora do seu território, no Djibuti, um pequeno país localizado no nordeste da África. Djibouti está localizado na região do Chifre da África, às margens do Mar Vermelho e do Golfo de Áden. O país controla, juntamente com o Iêmen, o Estreito de Bab el-Mandeb. O Bab el-Mandeb supervisiona a entrada do Golfo de Aden e do Oceano Índico, e não muito longe, há outros dois golfos, o de Omã e seu equivalente árabe-persa, ligados por outro estreito, o de Hormuz. Logo, sua posição geográfica estratégica tem lhe conferido uma grande importância no cenário internacional, especialmente para as potências globais e regionais, devido à sua localização no caminho entre o Mediterrâneo e o Oceano Índico e pela sua proximidade com o Oriente Médio.

Essa vantagem geográfica explica por que tantas potências internacionais instalaram bases militares em Djibouti. A França (uma potência colonial que ainda mantém influência) e os Estados Unidos estabeleceram presença em 2002, seguidos pelo Japão em 2011 e pela Itália em 2012. A mais recente é a China, que obteve sua base em 2017. Vale ressaltar que a China é o sétimo país a estabelecer uma base militar em Djibouti. A retórica oficial para a construção e manutenção da base está alicerçada no discurso de expansão de mecanismos de controle e vigilância, bem como auxílio às operações anti-pirataria e de *peacekeeping* das Nações Unidas. Ademais, a base serve também para garantir seus interesses nacionais e possibilitar projetar poder em uma região de extrema importância estratégica para a China, por ser onde passa grande parte de suas importações, sendo estimado 40% do total das importações chinesas em 2008, com o petróleo entre os principais produtos (BECKER; DOWNS; deGATEGNO, 2017).

Segundo Sun e Zoubir (2020, p.5), a base logística da China em Djibouti pode acomodar uma frota de quatro navios, incluindo o novo navio de suprimentos Tipo-901 com um deslocamento de mais de 40.000 toneladas, destróieres e fragatas da nova geração da China e navios de assalto anfíbio para missões de combate e humanitárias. A base inclui alojamentos, uma instalação subterrânea, uma pista e oito hangares para operações de helicópteros e veículos aéreos não tripulados, mas não possui um espaço exclusivo de atracação naval, exigindo que os navios das forças navais chinesas atracarem no porto comercial.

Historicamente, as empresas chinesas estão presentes em Djibouti desde 1979, quando a RPC reconheceu o país. Contudo, é a partir de 2009 que é possível observar a expansão e aprofundamento de suas relações. Na última década, a China se estabeleceu como a principal parceira comercial e investidora em infraestrutura no país, contribuindo com cerca de USD 1,5 bilhão (CABESTAN, 2020). Essa cifra representa aproximadamente 40% dos principais projetos atualmente em desenvolvimento no país (BECKER; DOWNS; deGATEGNO, 2017). Desses projetos, para o propósito deste artigo, destacamos o Porto de Doraleh (*Doraleh Multipurpose Port*) e a Ferrovia Etiópia-Djibouti (*Ethiopia-Djibouti Railway*). O Porto de Doraleh, responsável por 70% do PIB local por meio de seus serviços, originalmente possuía uma capacidade anual de 6.5 milhões de toneladas métricas. No entanto, a primeira fase das reformas, iniciada em 2017, acrescentou mais 9 milhões de toneladas à sua capacidade total de movimentação de carga. A terceira fase promete expandir até 29 milhões.

A China Merchants é acionista minoritária com 23,5% das ações da joint-venture que controla o porto, sendo que o financiamento do porto foi realizado por meio do Eximbank da China (BECKER; DOWNS; deGATEGNO, 2017). Também foi estabelecida a Zona Internacional de Livre Comércio do Djibouti (DIFTZ) através da China Merchants e outras empresas chinesas, que começou sua primeira fase de operações em julho de 2018 (DPFZA, 2019). A China Merchants tem a ambição de transformar o Djibouti na “Shekou do Leste Africano” tornando-o um centro para transporte regional, logística e comércio (BECKER; DOWNS; deGATEGNO, 2017). Ademais, todos os investimentos chineses no Djibouti são de empresas estatais, 3 dos 5 projetos estão dentro do escopo da BRI com USD 1.4 bilhões dos USD 2.6 bilhões.

⁸ Shekou era uma pequena vila chinesa de pescadores que foi transformada, pela China Merchants, em um centro comercial. Este modelo de desenvolvimento ficou conhecido como Modelo “Zona Portuária-Cidade” (Port-Zone-City) (BECKER; DOWNS; deGATEGNO, 2017)

FIGURA 5 - Investimentos e Construções da China em Djibouti

INVESTIMENTOS E CONSTRUÇÕES DA CHINA EM DJIBOUTI				
Ano	Companhia	Valor em milhões	Setor	Parte da BRI
2011	China State Construction Engineering	\$420	Transporte	Não
2012	China Railway Construction	\$510	Transporte	Não
2012	China Merchants	\$190	Transporte	Não
2015	China Railway Construction	\$600	Transporte	Sim
2018	China Merchants	\$370	Logística	Sim
2020	China Merchants	\$510	Transporte	Sim
VALOR TOTAL EM MILHÕES		\$2,600		

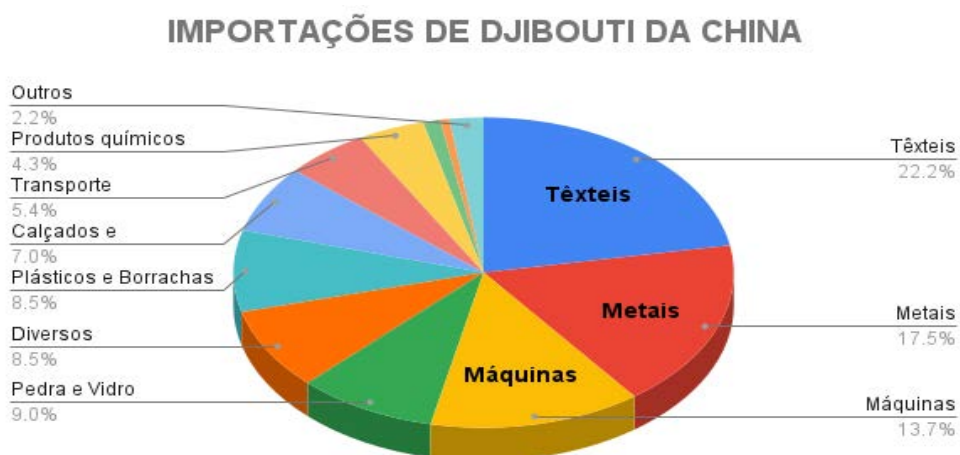
Fonte: Elaboração própria com dados da AEI, 2023.

Ao analisarmos o comércio entre os dois Estados, observamos um padrão semelhante ao comércio entre Angola e China, embora em uma escala muito menor. Djibouti exporta principalmente recursos naturais, sendo os químicos inorgânicos, como brometo de sódio e potássio, quase exclusivos, representando 97,9% de sua pauta de exportações. Esses produtos totalizam USD 42.9 milhões de um montante total de USD 43.8 milhões exportados para a China. Por outro lado, o país importa 22,2% de têxteis (USD 513 milhões), 17,5% de metais (USD 404 milhões) e 13,7% de máquinas (USD 316 milhões), totalizando USD 2.31 bilhões em 2020 (HIDALGO; SIMOES, 2011). Houve um crescimento das importações de USD 9.87 milhões em 1995 para USD 2.31 bilhões em 2020 e nas exportações um aumento de USD 46.2 mil para USD 43.8 milhões (HIDALGO; SIMOES, 2011). Desse modo, fica claro a enorme assimetria tanto no volume quanto na qualidade dos artigos exportados por cada país, demonstrando a enorme disparidade de poder entre os dois.

FIGURA 6 - Exportações de Djibouti para a China por produto geral em percentagem do total (2020)



FIGURA 7 - Importações de Djibouti provenientes da China por produto geral em percentagem do total (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de HIDALGO; SIMOES, 2011.

4.3. c) Quênia

O Quênia desempenha um papel crucial como um conector para vários países da região, especialmente aqueles que não têm acesso direto ao mar. O país fornece uma saída para o Oceano Índico para países como Uganda, Sudão do Sul e Etiópia, permitindo maior conectividade e acesso aos recursos marítimos. Além disso, o Quênia também tem a capacidade de se conectar com a Tanzânia, o que cria oportunidades adicionais de integração e cooperação na região. A posição geográfica estratégica do Quênia o torna um ponto de ligação importante para a BRI. Desde sua independência em 1963, a China mantém relações diplomáticas com o Quênia, que é considerado um dos Estados mais “estáveis” na África (FAROOQ et al, 2018). Sendo um destino atrativo para investimentos estrangeiros, especialmente a partir dos anos 1990, quando o país experimentou um crescimento contínuo, o Quênia também desempenha um papel significativo na criação de oportunidades para a integração regional.

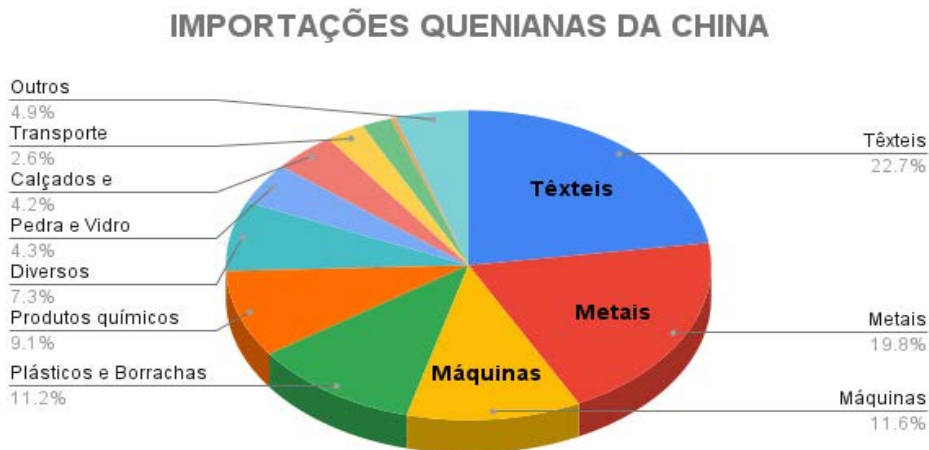
Recentemente, com o desenvolvimento e crescimento do país, o Quênia tem desempenhado um papel mais proeminente no setor de tecnologia. Surgiu a ideia de uma “*Silicon Savannah*” em Nairobi, inspirada no renomado Vale do Silício

da Califórnia, amplamente reconhecido como o epicentro global de tecnologia e inovação. Estimou-se, em 2010, que o centro tecnológico queniano estaria avaliado em USD 1 bilhão com mais de 200 startups (WIRED, 2010).

FIGURA 8 - Exportações de Djibouti para a China por produto geral em percentagem do total (2020)



FIGURA 9 - Importações do Quênia provenientes da China por produto geral em percentagem do total (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de HIDALGO; SIMOES, 2011.

Ao analisar as relações comerciais entre os dois países, observamos que o Quênia apresenta uma pauta semelhante à de Djibouti, embora em uma escala de comércio mais significativa. Suas exportações totalizaram USD 149 milhões, com uma ênfase em recursos naturais, representando 66% do total, dos quais USD 99 milhões são provenientes de recursos minerais e 14,1% de produtos agrícolas vegetais, totalizando USD 21 milhões. Quanto às importações, o Quênia registrou um montante total de USD 4.93 bilhões em 2020, distribuídos da seguinte forma: 22,7% em têxteis (USD 829 milhões), 19,8% em metais (USD 722 milhões), 11,6% em máquinas (USD 424 milhões), 11,2% em plásticos e borrachas (USD 407 milhões) e 9,1% em produtos químicos (USD 177 milhões). Vale ressaltar um notável crescimento nas importações, de USD 104 milhões em 1995 para USD 4.93 bilhões em 2020, enquanto as exportações cresceram de 1.2 milhão para 149 milhões (HIDALGO; SIMOES, 2011).

Durante o início dos anos 2000, houve pouca participação chinesa no Quênia, a China investiu cerca de USD 290 milhões entre 2002 e 2008. Somente a partir do lançamento da estratégia nacional queniana, “*Vision Kenya 2030*”,

em 2008, que busca transformar o país em um mercado emergente de renda média, os investimentos chineses no país começaram a aumentar. Houve um salto de USD 78 milhões em 2008 para USD 120 milhões em 2009 e USD 402 milhões em 2012, totalizando USD 1.1 bilhão investidos desde o anúncio da iniciativa (CARI, 2022). Com a mudança de governo e da visão estratégica chinesa em 2013, o Quênia se tornou mais importante para os interesses chineses, especialmente quando ingressou oficialmente na BRI em 2017, um ano antes da maioria dos Estados africanos. Dessa forma, os investimentos cresceram ainda mais, indo de USD 635 milhões em 2013 para USD 2.15 bilhões em 2020, totalizando USD 10.7 bilhões no período, quase 10 vezes mais que entre 2002-2012 (USD 1.35 bilhões). Além disso, ao menos 36 dos 44 projetos são de empresas estatais chinesas, sendo um total de USD 13.9 bilhões dos USD 17.1 bilhões investidos, cerca de 81% do valor total. Dentre estes projetos, 35 são parte da BRI valendo USD 9.8 bilhões.

FIGURA 10 - Investimentos e Construções da China no Quênia

INVESTIMENTOS E CONSTRUÇÕES DA CHINA NO QUÊNIA					INVESTIMENTOS E CONSTRUÇÕES DA CHINA NO QUÊNIA				
Ano	Companhia	Valor em milhões	Setor	Parte da BRI	Ano	Companhia	Valor em milhões	Setor	Parte da BRI
2010	Sinomach	\$100	Utilidades	Não	2017	AVIC, Jiangxi Water	\$310	Imobiliário	Sim
2010	China Communications Construction	\$220	Transporte	Não	2017	CHICO, China City Construction	\$170	Transporte	Sim
2011	Shengli Engineering-led consortium	\$350	Transporte	Não	2017	Sinomach	\$130	Energia	Sim
2012	State Construction Engineering	\$1,750	Energia	Não	2017	Guangdong New South	\$1,900	Outro	Sim
2012	Jiangxi Zhongmei	\$590	Transporte	Não	2017	PowerChina	\$230	Transporte	Sim
2012	China Communications Construction	\$280	Transporte	Não	2017	China Energy Engineering	\$360	Energia	Sim
2012	China Communications Construction	\$2,660	Transporte	Não	2018	PowerChina, State Grid	\$100	Energia	Sim
2012	Sinopec	\$140	Energia	Não	2018	PowerChina, State Grid	\$270	Energia	Sim
2012	China Communications Construction	\$1,150	Transporte	Não	2018	Fujian Construction Engineering	\$160	Transporte	Sim
2013	Sinomach	\$290	Saúde	Sim	2018	TBEA	\$130	Energia	Sim
2014	Jiangxi International Cooperation Corp	\$100	Saúde	Sim	2018	China Railway Construction	\$300	Transporte	Sim
2014	China Communications Construction	\$480	Transporte	Sim	2018	AVIC, Shanghai Construction	\$230	Energia	Sim
2015	CITIC	\$120	Imobiliário	Sim	2019	China Communications Construction	\$400	Energia	Sim
2015	PowerChina	\$130	Energia	Sim	2019	Huawei Technologies	\$170	Technologie	Sim
2015	Sinoma	\$290	Imobiliário	Sim	2019	SDIC, GICC	\$240	Imobiliário	Sim
2016	Norinco, Shandong Taikai Group	\$120	Energia	Sim	2019	PowerChina	\$150	Energia	Sim
2016	Sinomach	\$220	Energia	Sim	2019	China Communications Construction	\$620	Transporte	Sim
2016	Sinomach	\$190	Energia	Sim	2020	JTEG, FCEG	\$140	Transporte	Sim
2016	Fujian Construction Engineering	\$100	Imobiliário	Sim	2021	China Communications Construction	\$170	Transporte	Sim
2016	State Grid	\$720	Energia	Sim	2022	Fujian Construction Engineering	\$170	Saúde	Sim
2016	Jiangxi International Cooperation Corp	\$140	Energia	Sim	2022	CJIC	\$190	Energia	Sim
2016	Jiangxi International Cooperation Corp	\$130	Energia	Sim	2022	China National Building Material	\$300	Imobiliário	Sim
VALOR TOTAL EM MILHÕES								\$17,110	

Fonte: Elaboração própria com dados da AEI, 2023.

Entre os projetos chineses na região, podemos destacar a modernização do Porto de Mombasa, a criação de um porto em Lamu (ambos incorporados na BRI) e a construção de uma linha ferroviária integrando o Porto de Mombasa com a capital e com países vizinhos sem acesso ao litoral. No caso do último projeto mencionado, a linha ferroviária junto com gasodutos ajudará a integrar o porto do Quênia com os poços de petróleo do Sudão do Sul e Uganda, mas também podendo incluir a Etiópia, Ruanda e Burundi, melhorando suas exportações. A primeira fase da ferrovia cobrirá 2.700 quilômetros, com custo estimado de USD 25 bilhões dos quais 90% serão financiados através do Eximbank (FAROOQ et al, 2018, p. 410).

O gasoduto com o Sudão do Sul tem um custo estimado em USD 4 bilhões e tem o potencial de aumentar as importações de petróleo chinesas deste país que diminuíram devido ao conflito com a República do Sudão, antes do conflito a China importava 5% do seu petróleo com origem desse país e passou a menos de 2% após. Já em Uganda foram descobertos novos poços de petróleo no norte do país, sendo outra opção para diversificar suas compras e garantir uma rota segura pelo Quênia. Já o porto de Lamu tem seu custo estimado em USD 27 bilhões e serviria para conectar com o Corredor de Transporte Sudão do Sul-Etiópia (FAROOQ et al, 2018).

Desse modo, o Quênia é uma das partes centrais da BRI e a sua fronteira com a Tanzânia, possibilita conectar sua infraestrutura com a Tan-Zam e aumentar a conectividade regional impulsionando o comércio entre os países da região e a própria China, criando tanto corredores de exportação, como possíveis corredores de integração. A Tan-Zam pode se tornar uma grande oportunidade para a China conectar o Leste da África com a África Central e África Meridional, além de possibilitar a exportação de petróleo e outros recursos estratégicos destas regiões diretamente para o Oceano Índico, diminuindo drasticamente o tempo de viagem principalmente com destino a Angola, que é uma das suas principais fontes de importação do continente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo argumentamos que a China tem buscado consolidar zonas de influência econômica no continente africano e que essa projeção é guiada por determinadas lógicas não excludentes. Apresentamos a projeção da China em três países africanos (Angola, Djibouti e Quênia), cada um com suas particularidades, mas essenciais para os objetivos centrais de Pequim vinculados ao seu desenvolvimento econômico e sua estratégia de política externa associada ao Sonho Chinês. Considerando o continente africano como um espaço privilegiado de competição interestatal, Pequim tem buscado ser um ator influente, em busca de ganhos econômicos e políticos. A relação entre a China e os países africanos é marcada por alguns benefícios mútuos, mas também pela manutenção de certas assimetrias.

De fato, os objetivos de aproximação com cada um desses países se correlacionam com os interesses de desenvolvimento econômico da China, mas cabe ressaltar que: (a) o caso de Angola ilustra a presença chinesa em nações ricas em recursos estratégicos, destacando o estabelecimento comum de parcerias que estão intimamente ligadas à diplomacia do petróleo. Isso fica evidente na considerável quantidade exportada para a China e na alocação de mais de 20% de seus projetos, 10 dos 45, no setor de energia, totalizando quase USD 10 bilhões; (b) o Djibuti, a criação da primeira base militar chinesa no exterior revela o desejo de projeção de poder e o intuito de garantir seus interesses de segurança não apenas no continente africano, mas também no Oceano Índico e no Oriente Médio; (c) o Quênia oferece uma interessante alternativa para conexão e criação de rotas com países africanos, na medida em que 35 dos 44 projetos com a China estão vinculados à BRI.

Do ponto de vista comercial, é evidente a manutenção de relações assimétricas que fortalecem condições de dependência e vulnerabilidade externa, especialmente no caso de Angola. A China realiza exportações de bens de maior valor agregado, ao passo que os três países, em sua maioria, concentram suas exportações em recursos naturais e produtos primários. Se considerarmos como elemento essencial para o desenvolvimento econômico a mudança da matriz produtiva, a presença chinesa apenas reforça relações comerciais Norte-Sul. Apesar disto, os investimentos chineses criam possibilidade de desenvolvimento devido ao grande foco na infraestrutura local com possibilidades de conexão regional. Em Angola foram 11 projetos (24%) na área de transporte dos 45, que totalizam USD 6.9 bilhões (25%) do total de USD 27.4 bilhões. No Djibouti foram 4 (80%) dos 5 projetos totais no valor de USD 2.2 bilhões (86%) dos USD 2.6 bilhões totais. Enquanto no Quênia foram 13 (29,5%) dos 44 projetos avaliados em USD 7.2 bilhões (42%) dos USD 17.1 bilhões. Assim, os países africanos têm possibilidade de crescimento econômico e fomento ao comércio entre os países do continente, criando novas possibilidades de desenvolvimento local e inter-regional.

A ascensão da China é um fenômeno complexo e multifacetado, e é possível observar que, à medida em que a China cresce e se projeta internacionalmente, sua posição no cenário internacional tem se modificado. Em um sistema em constante expansão, Pequim busca aumentar o seu poder internacionalmente, o que a torna um competidor na disputa de poder global. Disputa esta que precisa ser observada nas transformações das relações da China com países subdesenvolvidos ou periféricos. Assim, ao compreender as razões subjacentes à inserção chinesa na África (recursos, poder e expansão por meio da integração), ampliam-se as oportunidades de análise dos interesses da China em diversos tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos, bem como de suas capacidades de influenciar outros Estados.

REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, Martin. *China 's African Trade Takeover*. Statista. Disponível em: <https://www.statista.com/chart/26668/main-import-countries-sources-africa/>. Acesso em: 18 Maio. 2023.
- BECKER, Jeffrey; DOWNS, Erica; deGATEGNO, Patrick. *China's Military Support Facility in Djibouti: The Economic and Security Dimensions of China's First Overseas Base*. Washington: Center for Naval Analyses, 2017. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1038215.pdf>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- BESADA, Hanny; SALAM, Justine. *China 's Energy Strategy in the MENA Region*. *China Quarterly of International Strategic Studies*, v. 03, n. 04, 2017. p. 597-619. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S2377740017500269>. Acesso em: 18 Maio de 2023.
- BRAUTIGAM, Deborah, *A Critical Look at Chinese 'Debt-Trap Diplomacy': the rise of a meme*. *Area Development and Policy*, v. 05, n. 01, 2020. p. 1-14.
- BRAUTIGAM, Deborah. *The Dragon's Gift: the real story of China in Africa*. Nova York: Oxford University Press Inc, 2009.
- BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. *The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China's rise and the fate of America's global position*. *International Security*, v. 40, n. 03, 2016. p. 7-53. Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/40/3/7/12119/The-Rise-and-Fall-of-the-Great-Powers-in-the>. Acesso em: 18 Maio. 2023.
- CABESTAN, Jean-Pierre. *African Agency and Chinese Power: The Case of Djibouti*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, Out. 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep29586.pdf>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- CIVIC IDEA. *Civic IDEA 's 4th China Watch Report*. 17 Nov. 2020. Disponível em: <https://civicidea.ge/en/civic-ideas-4th-china-watch-report/new/#:~:text=Civic%20IDEAs%204th%20China,with%20its%20tainted%20international%20reputation>. Acesso em 13 Dez. 2023.
- CHINA-AFRICA RESEARCH INSTITUTE. *China-Africa Trade*. Maryland: Johns Hopkins University SAIS, 2022. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- CHINA-AFRICA RESEARCH INSTITUTE. *Chinese Investment in Africa*. Maryland: Johns Hopkins University SAIS, 2022. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- CHINA GLOBAL INVESTMENT TRACKER. *American Enterprise Institute*. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: 18 Maio. 2023.
- CHINESE firm contracted to build massive hydropower plant in Angola. *Xinhua*, 07 Ago. 2017. Disponível em: <https://en.imsilkroad.com/db/#/home/searchType/All/1/Angola/searchDetail/64057/content/Chinese%20firm%20contracted%20to%20build%20massive%20hydropower%20plant%20in%20Angola?kw=hydropower,Angola&country=Angola>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- CHINESE GOVERNMENT ISSUES AFRICAN POLICY PAPER. *Embassy of the People's Republic of China*. 14 Jan. 2006. Disponível em: http://gh.china-embassy.gov.cn/eng/sgxw/200601/t20060114_6137256.htm. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- DJIBOUTI PORTS AND FREE ZONES AUTHORITY. *Djibouti International Free Trade Zone*. 2019. Disponível em: <https://dpfza.gov.dj/facilities/Free-trade-area/djibouti-international-free-trade-zone>. Acesso em: 13 Dez. 2023.
- FARIAS, Hélio Caetano. *A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica*. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.
- FAROOQ, Muhammad S et al. *Kenya and the 21st Century Maritime Silk Road: implications for China-Africa relations*. *China Quarterly of International Strategic Studies*, v. 04, n. 03, 2018. p. 401-418. Disponível em: <https://www.worldscientific.com/doi/epdf/10.1142/S2377740018500136>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- FIORI, J. L. da C. *Formação, Expansão e Limites do Poder Global*, in: FIORI, J. L. da C. (org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. 1-54.
- FIORI, J. L. da C. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIORI, J. L.. *Sobre o Poder Global*. *Novos estudos CEBRAP*, n. 73, Nov. 2005. p. 61-72. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/9QRmdS45LpHNRKR4rrXV77c/?lang=pt#>. Acesso em: 14 Jul. 2023.
- FIORI, J. L. da C. *O sistema interestatal capitalista no início do século XXI*. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008a.
- FIORI, J. L. José Luis Fiori: *Provavelmente, Deus não é africano*. Vermelho, 2008. Disponível em: https://vermelho.org.br/2008/04/23/jose-luis-fiori-provavelmente-deus-nao-e-africano/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=jose-luis-fiori-provavelmente-deus-nao-e-africano. Acesso em: 12 de Dez. 2023.
- GARVER, John W. *China's Quest: the history of the foreign relations of the People's Republic of China*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

- GHIASY, R; SU, F; SAALMAN, L. **The 21st Century Maritime Silk Road: security implications and ways forward for the European Union.** Stockholm International Peace Research Institute, Set. 2018. Disponível em: <https://www.sipri.org/publications/2018/other-publications/21st-century-maritime-silk-road-security-implications-and-ways-forward-european-union>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- HIDALGO, Cesar A.; SIMOES, Alexander J. G. **The Economic Complexity Observatory: an analytical tool for understanding the dynamics of economic development.** Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2011. [2023] Disponível em: <https://oec.world/en>. Acesso em: 18 Maio. 2023.
- HILFERDING, Rudolf. **O Capital Financeiro.** São Paulo: Nova Cultura, 1985. p. 293-315.
- HUNG, Ho-fung. **Clash Of Empires: from 'Chimerica' to the 'New Cold War'.** Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- INICIADA expansão do aeroporto de Cabinda em Angola. **Fórum Macau.** 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www.forumchinapl.org.mo/pt/china-railway-construction-corp-starts-work-on-cabinda-airport-expansion-4/>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- INSTITUTE FOR SECURITY & DEVELOPMENT POLICY. **Made in China 2025.** Stockholm, 2018. Disponível em: <https://isdpeu/content/uploads/2018/06/Made-in-China-Backgrounder.pdf>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- LOKANATHAN, Venkateswaran. **China's Belt and Road Initiative: Implications in Africa.** ORF Issue Brief, n. 395, Ago. 2020. Disponível em: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/08/ORF_IssueBrief_395_BRI-Africa.pdf. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- LUTERMAN, Daniel de Campos. **A China em Busca de Poder: os interesses chineses em Angola no início do século XXI.** 2020. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, 2020. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/CEMOS_062_MONO_CC_FN_LUTERMAN.pdf. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- MALLONE, Laura. **The Techies Turning Kenya Into a Silicon Savannah.** WIRED, 12 ago. 2010. Disponível em: <https://www.wired.com/story/kenya-silicon-savannah-photo-gallery/>. Acesso em: 21 maio. 2023.
- MAPPING the Belt and Road initiative: this is where we stand. **Mercator Institute for China Studies,** 07 Jun. 2018. Disponível em: <https://www.merics.org/en/tracker/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- MONTENEGRO, Renan Holanda; CUMARÚ, João Ricardo. **A Presença da China na África: uma proposta interpretativa entre a economia política internacional e a análise de política externa.** Pernambuco: Revista de Estudos AntiUtilitaristas e PosColoniais, v. 11, n. 02, 2021. p. 144-166. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/realis/article/view/252149/pdf>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- NEDOPIIL, C. **Countries Of The Belt And Road Initiative.** Shanghai: Green Finance & Development Center, FISF Fudan University. 2022. Disponível em: <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- PAUTASSO, Diego e UNGARETTI, Carlos Renato. **A Nova Rota da Seda e a Recriação do Sistema Sinocêntrico.** Belo Horizonte: Estudos Internacionais, v.04, n.03, 2017. p. 25-44. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n3p25/11369>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- POH, Angela; LI, Mingjiang. **A China in Transition: the rhetoric and substance of Chinese foreign policy under Xi Jinping.** Asian Security, v.13, n.02, 2017. p. 84-97.
- RIBEIRO, Valéria Lopes. **A Expansão Chinesa Na África: o desafio do crescimento e a nova face do imperialismo econômico.** Rio de Janeiro: Oikos, v.09, n.02, 2010. p. 13-32. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51835/28143>. Acesso em: 18 Maio. 2023.
- RIBEIRO, Valéria Lopes. **A Expansão Chinesa e Seus Impactos na África na Primeira Década do Século XXI.** 2013. 216 p. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2013/Valeria%20Lopes%20Ribeiro.pdf>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- SUN, Degang; ZOUBIR, Yahia H. **Securing China's 'Latent Power': The Dragon's Anchorage in Djibouti,** Journal of Contemporary China, 2020.
- THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals.** Beijing: Xinhua, 2021. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202111/26/content_WS61a07968c6d0df57f98e5990.html. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- WORLD BANK. **World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts data files.** Disponível em: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>. Acesso em: 02 Abril. 2023.
- WORLD BANK. **World Bank Open Data.** Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 02 Abril. 2023.

EMERGÊNCIA DO SETOR DE PETRÓLEO NA GUIANA: ESTUDO INSPIRADO NO DEBATE SOBRE O NEOEXTRATIVISMO

Oil boom in Guyana: an approach based on the debate concerning neoextractivism

HOYÊDO NUNES LINS | hnlins55@gmail.com |

Professor dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina

Recebimento do Artigo: Agosto de 2023 **Aceite:** Dezembro de 2023

Resumo: Em 2015, descobriram-se na Guiana grandes quantidades *offshore* de petróleo e gás. A extração vem gerando importantes receitas de exportação, que estimulam medidas para promover o desenvolvimento no país com o aproveitamento delas. Baseado em pesquisa documental e bibliográfica, o estudo caracteriza a Guiana como uma economia petroleira e discute, à luz do debate sobre o neoextrativismo, ações realizadas até o início de 2023. Argumenta-se que o figurino neoextrativista está presente. Há forte envolvimento público, inclusive com definição de termos contratuais de exploração bastante favoráveis às empresas estrangeiras. O mesmo se aplica à busca de condições para usufruir dos resultados, visando diversificar a economia e multiplicar oportunidades sociais. Mas a fragilidade institucional do país, as carências e o peso dos interesses do grande capital internacional, entre outros aspectos, autorizam o ceticismo e fazem dessa experiência um instigante assunto para estudos sobre desenvolvimento na América Latina.

Palavras-chave: Petróleo; Guiana; neoextrativismo; Estado; desenvolvimento.

Abstract: Important offshore amounts of oil and gas were discovered in Guyana in 2015. Since the beginning, extraction has meant expressive export revenues, encouraging institutional measures to profit from it in development promotion. Based on documental and bibliographical research, this study characterizes Guyana as an oil economy and discusses, grounded on the debate on neoextractivism, some initiatives carried out until recently. It is argued that the neoextractivist model is present. There is strong public engagement, by adopting contractual exploration terms that are very favorable to foreign companies, and creating conditions to profit from the results, aiming at economic diversification and new social opportunities. But the country's institutional fragility, the problems faced by poor groups and the burden represented by the behavior of big international capital, among other aspects, authorize skepticism, making this experience an important issue concerning development studies in Latin America.

Keywords: Oil; Guyana; neo-extractivism; State; development

1. INTRODUÇÃO

A história humana se traduz, pode-se dizer, em persistente busca e intensa utilização de recursos da natureza. O seminal artigo de MacKinder (1904) assinala que os atributos e a distribuição desses recursos influenciaram sobremaneira essa história. Lograr domínio sobre recursos, com efeito, revelou-se decisivo para sociedades diversas, promovendo sobrevivência e sucesso ou, pela falta ou insuficiência, condenando ao declínio (Diamond, 2005).

No mundo moderno, sobretudo a partir da Revolução Industrial, mostram-se fundamentais os recursos energéticos. Sem eles, a progressão do capitalismo teria sido obstaculizada, pois tais recursos integram o capital constante circulante

como materiais auxiliares consumidos durante a produção. O processo de acumulação de capital enfrentaria entraves também no ciclo circulação-produção-circulação, exigindo o escoamento dos produtos em mercados crescentemente maiores e distantes dos locais de origem (Marx, 1976; Wallerstein, 2001). No capitalismo industrial, de fato, “[...] a criação das condições físicas de troca – os meios de comunicação e transporte – a aniquilação de espaço pelo tempo – torna-se uma necessidade extraordinária [...]” (Marx, 1973, p. 524).

Desde pelo menos o começo do século 20, o petróleo cintila como recurso básico para o “metabolismo” da produção e a circulação do capital. Em que pese a utilização crescente de outras fontes de energia, e o significado socioambiental dos combustíveis fósseis, perdura a sua proeminência em escala global. Essa importância deu ao petróleo posição de proa entre as questões geoeconômicas e geopolíticas. Diversos Estados e poderes consideram estratégico garantir o respectivo abastecimento, com o melhor acesso possível às fontes, fluidez na oferta e preços estáveis. Não poucas páginas foram escritas sobre disputas e embates em torno dessas condições, que representariam, conforme Harvey (1987), um aspecto (a mais) da geopolítica do capitalismo.

As últimas décadas oferecem ilustrações desses processos, em vários países, continentes ou regiões mundiais (Klare, 2001; Jhaveri, 2004; Zweig; Jianhai, 2005). O Oriente Médio, detentor das maiores reservas e grande protagonista na produção e exportação de recursos energéticos, sobressai amplamente como palco. Mas outras áreas também aparecem, em macrorregiões das quais não está ausente a América do Sul, em particular pelo realce da Venezuela, seguida notadamente de Brasil e Bolívia.

Há menos de um decênio, mais um país sul-americano sinalizou o ingresso no panteão dos detentores desses recursos: a Guiana, que convive com as expectativas ligadas à descoberta *offshore* de grandes reservas de petróleo e gás. Esse envolvimento com a economia dos recursos energéticos, exibindo os primeiros passos da exploração de petróleo, constitui o foco deste artigo. O objetivo básico é, estribando-se o estudo em pesquisa documental e bibliográfica, caracterizar e analisar o referido envolvimento dando destaque às principais ações protagonizadas.

A inspiração é o debate sobre o chamado neoextrativismo, que ganhou vigor e visibilidade nas últimas décadas, internacionalmente. Permearam a pesquisa indagações sobre o quanto caberia considerar como revestida de sentido neoextrativista a orientação da Guiana rumo à economia dos recursos energéticos – em particular o petróleo – e sobre as possíveis implicações e possibilidades e também os desafios. Pelos termos do debate sobre o neoextrativismo, considerados a seu tempo no texto, a conjectura é que a deriva petrolífera guianense admite associação com tal “modelo”, tendo-se procurado observar, na construção do argumento, o modo como o Estado definiu as condições da exploração com o grande capital internacional do setor e as providências institucionais para o aproveitamento dos recursos financeiros gerados, no sentido da promoção do desenvolvimento econômico e social no país.

O artigo possui três partes, além desta introdução e da conclusão. A seguir sistematizam-se contribuições da literatura sobre a disputa por recursos naturais na atualidade, especialmente de cunho energético, e sobre a vinculada questão do neoextrativismo. Depois caracteriza-se a Guiana em termos socioeconômicos, recorrendo também à história. Em terceiro lugar, no que constitui a maior parte do texto, examina-se o envolvimento desse país com a economia dos recursos energéticos, apresentando dados e discutindo tal experiência à luz do debate sobre o neoextrativismo.

2. CORRIDA POR RECURSOS E NEOEXTRATIVISMO: TERMOS DO DEBATE

A história humana pode ser contada em termos de busca e exploração de recursos da natureza, como já assinalado. Ao mesmo tempo, *et pour cause*, apresenta-se como história das intervenções humanas na natureza, que retroagem sobre o próprio homem (Engels, 1968). A “aceleração” da história desde a Revolução Industrial representou intensificação dessa busca, fazendo do planeta inteiro o teatro das investidas. Os Estados e economias mais fortes são os agentes principais, como apontado em diversos estudos sobre a trajetória do capitalismo (por exemplo, Beaud, 1989, ou Maddison, 1986).

O início do século 21 sobressai nessa histórica e perseverante corrida por recursos. Segundo registros como os de Klare (2013), não existiriam mais recantos no mundo refratários a essa procura, quer se olhe mesmo para fundos de oceanos, calotas polares ou florestas remotas. O avanço da capacidade de detecção e exploração subjaz ao quadro, e como são os países mais ricos que concentram o grosso dessa aptidão, relacionam-se a eles as principais ações. Mas, ao lado da aparente inexistência de novas fronteiras a considerar, erige-se como importante aspecto da atualidade a presença de novos concorrentes na arena global. Países asiáticos despontam nesse processo, com a China largamente na dianteira.

Tudo isso rima com virulentas disputas, pois está em jogo nada menos que o controle do que se encontra disponível. Os recursos energéticos, sem que isto surpreenda, mostram-se proeminentes nesse turbilhão, já que “[...] a era de petróleo e

gás prontamente acessível chegou ao fim: de agora em diante, suprimentos vitais de energia terão que ser retirados de locais remotos e proibidos, a custos muito superiores a qualquer coisa experimentada antes.” (Klare, 2013, p. 8, nossa tradução). A correspondente geografia tornou-se muito mais complexa e ampliada, fazendo diferentes países ou regiões conviverem – ou aprofundarem a convivência – com situações que a literatura denomina neoextrativismo.

Não faz muito tempo que esse termo – referindo a forma de extrativismo algo diferente de práticas convencionais – adentrou a literatura, notadamente com respeito à América do Sul. Tem pouco mais de um decênio a publicação de texto que representaria, senão o surgimento, ao menos um importante impulso no vinculado debate. Trata-se de Gudynas (2009), que propõe diversos elementos de caracterização do que seria o novo extrativismo.

Para o autor, a economia extrativista permaneceu como base do modelo de desenvolvimento em diversos países, mas a roupagem atual apresenta outros traços, que dominariam a cena. O Estado, nos países detentores de recursos, atuaria muito mais intensamente do que no passado, de forma direta e indireta, promovendo as atividades extrativas e procurando captar uma maior fração dos resultados financeiros gerados. Parte destes teria como destino o enfrentamento de problemas sociais e a promoção do desenvolvimento, uma postura que ajudaria na legitimação do próprio extrativismo, cujas contradições históricas seriam, por assim dizer, revertidas ou pelo menos atenuadas. Nessas circunstâncias, “a prática do extrativismo é associada a um imaginado interesse nacional e, conseqüentemente, torna-se um novo projeto de desenvolvimento politicamente legitimado: (neo)extrativismo.” (Burchardt; Dietz, 2014, p. 470, tradução nossa).

Dois aspectos de caracterização a mais devem ser referidos. Um é que, no contexto da emergência do neoextrativismo, avultou o que Svampa (2015) chama de “consenso das *commodities*”. A expressão indica um entendimento geral e difundido sobre o quanto o modelo de desenvolvimento a ser adotado deveria se escorar na forte produção e exportação de bens primários. Outro aspecto é que os protagonistas internacionais do neoextrativismo não se limitam aos poderes (Estados, empresas) tradicionais, como costumava ocorrer. Reiterando o tipo de análise desenvolvida por Klare (2013), que fala em multiplicação de contendores na disputa por recursos, estudos editados em Gardini (2021) mostram que o neoextrativismo na América Latina é obra de uma pluralidade de agentes, inclusive pertencentes ao chamado Sul Global.

Abraçado até por governos progressistas, o neoextrativismo não deixa, todavia, de representar subordinação a interesses internacionais, ligados a empresas e governos, mediante acordos, contratos e financiamentos dirigidos às atividades de extração. Além disso, significa inoculação e reprodução, nos ambientes implicados, de determinações e práticas sintonizadas com exigências de elevada eficiência e capacidade competitiva, impostas por mercados globalizados. Isso não raro resulta em configurações como enclaves de extração, com efetiva fragmentação do território inclusive (talvez principalmente) em termos socioeconômicos. E agressões socioambientais não se mostram ausentes, ganhando em profundidade nos casos em que atividades de mineração, por exemplo, constituem o carro-chefe desse novo extrativismo.

As conseqüências e os desdobramentos rapidamente provocaram abordagens críticas, com estudos sobre diferentes experiências (Schuldt; Acosta; Barandiará et al., 2009). Os conflitos socioambientais, geralmente acirrados, têm figurado com destaque nas apreciações (Svampa, 2019). A defesa de práticas menos agressivas ao meio ambiente, como nos movimentos que combatem formas de mineração de carvão na África do Sul, está presente nessa literatura, que transcende, como se vê, problemas observados na América Latina (Finkeldey, 2023). No Brasil, vale assinalar, a ideia de neoextrativismo foi explorada em estudo sobre a vulnerabilidade do povo indígena Munduruku (região do Médio Tapajós), no marco da pandemia da Covid-19 e das ameaças da mineração e do agronegócio (Porto; Rocha, 2022).

Chamam também a atenção as pesquisas sobre lutas envolvendo comunidades tradicionais prejudicadas no seu acesso a recursos (terra, água) por conta de práticas neoextrativistas, como repertoriado em Engels e Dietz (2017). A ideia de acumulação por despossessão – acumulação pela retirada da posse, pela imposição de perda –, cara a Harvey (2003), é enfatizada nesses estudos, na motivação dos quais perfilam-se problemas (como *land grabbing*) testemunhados na América do Sul (Perreault, 2013) e em outras regiões ou continentes (Andrews, 2018). O teor das abordagens mais agudas, nutridas por trabalhos de campo que captam aspectos da própria dinâmica da luta de classes relacionada aos referidos processos, é sugerido pela incidência de expressões como “imperialismo extrativo”, utilizada em Petras e Veltmeyer (2014).

Todo o referido constitui uma espécie de grade de leitura sobre a experiência da Guiana com a economia dos recursos energéticos. O primeiro passo, todavia, é “conhecer” o país.

3. UMA NOTA DE CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA GUIANA

Em 2015, a estadunidense Exxon Mobil, detentora de licença para explorar petróleo e gás no Bloco Stabroek da costa guianense e líder de consórcio que inclui a estadunidense Hess Corp. e a canadense CNOOC-Nexen, anunciou ter

encontrado grande quantidade desses recursos. Se referindo ao campo de exploração Liza I e representando o maior achado mundial do gênero naquele período, a divulgação provocou ainda mais interesse pela área e foi seguida por outras descobertas (Clavijo Vitto, 2021), em frenesi exploratório com tendência de intensificação crescente (McDonald; Üngör, 2021). Para um país como a Guiana – localizado na face norte do América do Sul (Figura 1), com pouco mais de 800 mil habitantes, 1/3 dos quais instalados na capital, Georgetown –, cuja economia é modesta e as carências são importantes, os acenos vinculados são, pode-se dizer, irresistíveis.

Figura 1 – Guiana: divisão territorial e localização



Fonte: USAID (2021, p. ii)

A história do país registra disputas e ocupação por diferentes interesses europeus desde o século 16. A Guiana Britânica – origem da Guiana, mediante independência – surgiu em 1831 pela junção de três assentamentos anteriores, e o restante da área foi dividido entre Guiana Holandesa (Suriname) e Guiana Francesa. Como em outras colônias europeias no Caribe, o açúcar foi o produto de maior destaque, apesar dos limites impostos pela proibição do tráfico escravo em 1807 e a abolição desse trabalho em 1833. Respondeu-se com volumosa transferência de indianos, o que impulsionou a economia, mas a concorrência europeia em açúcar de beterraba representou grande adversidade. A carência de culturas alternativas ajudou a nutrir situações de crise econômica e distúrbios sociais, um problema que se revelou recorrente na Guiana (Encyclopædia, 1963).

Em meados do século 20, o país experimentou dinamismo demográfico na esteira de investimentos em drenagem e irrigação e em melhorias nas condições sanitárias e de saúde. A proporção de indianos mostrou-se crescente, intensificando a diversificação étnica. A economia apresentava algumas atividades tradicionais de transformação, mas tinha nos setores agroindustrial (açúcar, arroz) e extrativo mineral (bauxita, sobretudo) as principais exportações. As oscilações na economia

e seus reflexos sociais alimentaram o movimento anticolonialista, formado por grupos étnicos diferentes, que acabou por arrancar a independência – e seu reconhecimento – em 1966. Instalada, a República Cooperativa da Guiana – tal é o nome do país – nacionalizou várias atividades e, participando de uma frente internacional anti-imperialista, tentou reduzir a influência local de potências ocidentais.

O período pós-colonial foi tumultuado (Adélaïde-Merlande, 2002). Nos anos 1970, a instabilidade econômica agravou a situação política; nos 1980, um novo governo aderiu ao neoliberalismo e, sob o FMI e o Banco Mundial, executou reformas que ressoaram em mais desemprego, pobreza e endividamento; nos 1990 o cenário econômico melhorou, mas sem ultrapassar os limites da agricultura. No início do século 21 retornou-se à estagnação, com a agricultura (arroz, cana-de-açúcar) e a mineração (bauxita em primeiro lugar) respondendo por quase metade do Produto Interno Bruto (PIB). Uma periodização do desempenho econômico guianense desde meados do século 20, salientando o pós-independência, é apresentada em Ramrattan e Szenberg (2010).

Para o período recente, indicadores selecionados, apresentados na Tabela 1, mostram pouco dinamismo demográfico, PIB que só cresce de fato desde o final dos anos 2010 (seja no total ou em termos per capita) e migrações líquidas persistentemente negativas, não obstante algumas reversões (como em 2018). Os resultados do PIB desde 2018-2019 guardariam relação com os processos incrustados na economia dos recursos energéticos, sobre os quais se falará posteriormente. De todo modo, o desemprego seguiu crescendo (embora suavemente), o que há de também refletir, para os últimos anos, as imposições da Covid-19.

Tabela 1 – Guiana: indicadores socioeconômicos selecionados (2011-2021)

Anos	População total (mil)	PIB em US\$ correntes (bilhões)	PIB per capita (US\$ correntes)	Desemprego (% da força de trabalho)	Migração líquida
2011	744,2	3,69	4.960	12,1	-14.512
2012	744,0	4,06	5.461	12,3	-7.152
2013	747,4	4,17	5.576	12,6	-6.912
2014	751,1	4,13	5.495	13,0	-6.715
2015	755,0	4,28	5.668	13,3	-6.524
2016	759,1	4,48	5.905	13,5	-6.311
2017	763,2	4,75	6.221	13,8	-6.110
2018	785,5	4,79	6.095	14,0	30.080
2019	798,7	5,17	6.477	13,5	-24.678
2020	797,2	5,47	6.863	15,6	802
2021	804,6	8,04	9.998	14,9	-4.316

Fonte: elaborado pelo autor com dados de The World Bank (2023)

No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), disponibilizado pelo *United Nations Development Program* (UNDP), a Guiana integra o grupo de elevado desenvolvimento, situando-se em 108º lugar no conjunto mundial (o mesmo grupo do Brasil, cuja posição é a 87ª). Esse indicador mostra-se ascendente para a Guiana desde o final do século 20, conforme a Tabela 2. A redução entre 2020 e 2021 pode ser atribuída, ao menos em parte, às vicissitudes relacionadas à recente crise pandêmica, como observado em outros países.

Tabela 2 – Guiana: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – 1990-2021

Anos	1990	2000	2010	2015	2018	2019	2020	2021
IDH	0,509	0,577	0,656	0,684	0,701	0,708	0,721	0,714

Fonte: elaborado pelo autor com dados de UNDP (2022, tabela 2 do anexo estatístico)

Cabe ainda indicar que no século 21 ganhou vigor um duplo contencioso fronteiro envolvendo o país. A Venezuela sob Hugo Chávez reafirmou a sua demanda sobre a região de Essequibo, rica em recursos minerais e ocupando grande fração do território guianense. Nicolás Maduro reavivou essa reivindicação, prolongando a disputa que estaria em análise nas Nações Unidas. Por seu turno, o Suriname passou a exigir um pedaço da plataforma continental guianense, que se supunha – como depois se confirmou – muito rica em petróleo.

A descoberta de expressivas quantidades de petróleo e gás em um país como a Guiana, de economia modesta e carências importantes nos extratos mais pobres da população, notadamente indígenas em áreas interioranas, constitui tema de investigação relevante e instigante para quem se interessa por questões de desenvolvimento, com seus reflexos socioespaciais. É o mínimo que se pode dizer perante previsões como a de que a “[...] produção da Guiana atingirá 1,2 milhão de barris diários em 2027, com a antiga e empobrecida colônia britânica ultrapassando a Colômbia e se tornando o terceiro maior produtor de petróleo da América Latina e do Caribe.” (SMITH, 2022, [s.p.], tradução nossa).

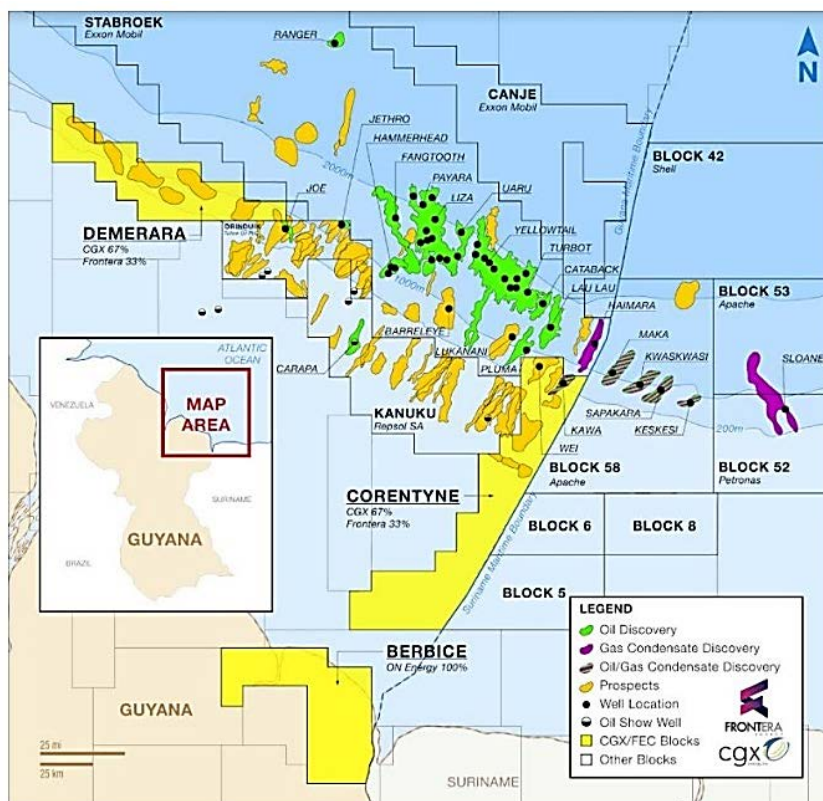
4. PRIMEIROS PASSOS DA ECONOMIA DOS RECURSOS ENERGÉTICOS NA GUIANA

Inicia-se com informações sobre a extração *offshore* de petróleo na Guiana. Depois, com base no debate sobre o neoextrativismo, sistematizado na segunda seção, analisa-se o figurino neoextrativista dessa experiência.

4.1. Guiana, país petroleiro

O trecho costeiro em que ocorrem as atividades de extração refere-se à metade oriental do litoral guianense. A Figura 2 exhibe mapa que indica essa geografia, informando sobre a verificada presença de recursos (até o primeiro semestre de 2022) e perspectivas futuras. A produção no campo Liza I, o primeiro explorado, começou no final de 2019 com volume médio de petróleo de 1,2 mil barris diários (b/d). O crescimento foi notável desde então: 74,3 mil b/d em 2020 e 110,2 b/d em 2021 (EIA, 2023a). As projeções apontam mais dinamismo, conforme a Tabela 3, sendo que os números do início de 2023 indicam desempenho superior às previsões: anunciou-se em janeiro desse ano uma produção média de 360 mil b/d (Parraga; Marks, 2023).

Figura 2 – Guiana: localização das atividades de exploração de petróleo (1º semestre de 2022)



Fonte: Kulovic (2022)

Tabela 3 – Guiana: produção efetiva e estimada de petróleo bruto (2018-2024) – Mil barris diários

Ano	Produção de petróleo
2018	0
2019	1,18
2020	74,31
2021	110,20
2022*	258,18
2023*	355,44
2024*	424,42

Fonte: elaboração do autor com dados de EIA (2023a)
*Projeção

Para 2023 como um todo, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) divulgou a expectativa de que a Guiana adicione mais de 90 mil b/d à sua produção (OILNOW, 2023a). Para futuro menos imediato, a própria Exxon estimou algo como 750 mil b/d em 2026, considerando o ritmo exploratório atual e a manutenção de uma conjuntura propícia (Aizarani, 2023). Parece que se espera, realmente, o prolongamento de um quadro favorável: registram-se hoje novos e crescentes investimentos em projetos de exploração de petróleo e gás mundo afora (Bearak, 2023).

O dinamismo extrativo permitiu a multiplicação das exportações guianenses de petróleo. Em 2021, a venda correspondeu a 100,6 mil b/d; no ano seguinte, atingiu o patamar de 265,7 mil b/d, em salto de 164% que representou expressivas receitas em 2022 (Parraga; Marks, 2023). Dados da *UN Comtrade Database*, que no momento da redação deste artigo

informam até 2021, dão uma ideia sobre o papel do petróleo nas interações comerciais da Guiana. A Tabela 4 mostra que, de uma situação na qual era mínima, até 2019, a participação das vendas ligadas ao petróleo nas exportações totais, saltos expressivos ocorreram em 2020 e 2021: para 39,5% e 69,1%, respectivamente.

Tabela 4 – Guiana: participação do petróleo nas exportações totais (2016-2021)

Ano	Exportações totais (US\$ mil) (A)	Exportações de petró- leo(*) (US\$ mil) (B)	(B) : (A) * 100
2016	1.452.631,6	1.431,4	0,10
2017	1.789.689,9	381,2	0,02
2018	1.379.502,0	762,0	0,05
2019	1.565.723,1	1.055,3	0,07
2020	2.813.852,5	1.111.332,6	39,49
2021	4.257.250,5	2.943.016,6	69,13

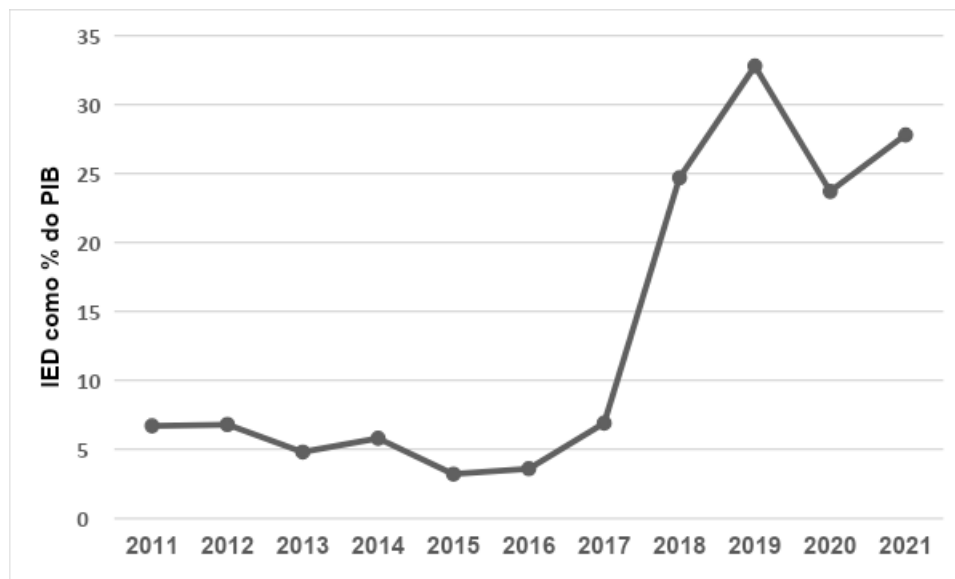
Fonte: elaborado pelo autor com dados de *UN Comtrade Database (2023)*

(*) Trata-se da soma, na classificação de atividades da base de dados, de: HS 2709 – Petroleum oils and oils obtained from bituminous minerals, crude; e de HS 2710 – Petroleum oils and oils from bituminous minerals, not crude; preparations n.e.c, containing by weight 70% or more of petroleum oils or oils from bituminous minerals; these being the basic constituents of the preparations; waste oils. Até 2019 não há registro de exportações de HS 2709; depois, essa classificação abriga quase todas as vendas externas de petróleo.

Grande parte dessas vendas destina-se a países europeus, que substituem importações vindas da Rússia, afetadas pela guerra na Ucrânia. Mas sobretudo os Estados Unidos se destacam: em 2020 esse país comprou petróleo da Guiana correspondendo à média de 27 mil b/d; em 2021, o patamar subiu para 76 mil b/d (EIA, 2023b). Pelos dados de *UN Comtrade Database (2023)*, esse país absorveu em 2020 e 2021 respectivamente 54,6% e 53,7% de todas as exportações guianenses de petróleo (soma das classificações HS 2709 e HS 2710). Nesses anos essas exportações representaram, na mesma ordem, 75,9% e 88,5% do valor de tudo o que a Guiana vendeu para aquele país.

Cabe igualmente se referir ao recente comportamento do Investimento Estrangeiro Direto (IED). O gráfico da Figura 3 mostra ter se acelerado a entrada de IED na Guiana nos últimos anos, quando se avançava na economia do petróleo. O indicador disponível em *The World Bank (2023)* é a entrada líquida de IED como porcentagem do PIB. O salto entre 2017 e 2018 é evidente e notável, permanecendo o indicador elevado até o último ano para o qual foi possível obter a informação.

Figura 3 – Guiana: comportamento do Investimento Estrangeiro Direto (IED) – entradas líquidas como percentagem do PIB (2011-2021)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de *World Bank* (2023)

Tudo isso ajuda a iluminar o contexto do pronunciamento do Banco Mundial, em outubro de 2022, segundo o qual “a economia da Guiana está crescendo a uma extraordinária taxa, impulsionada antes de tudo pela expansão da produção de petróleo, e a expectativa é que se mantenha no médio prazo como uma das economias de mais rápido crescimento no mundo” (World Bank, 2022a, p. 4, tradução nossa). Realmente, não é pequeno o entusiasmo frente ao que se desenha, aparecendo a Guiana como candidata ao grupo dos principais países produtores de petróleo (Smith, 2022). A magnitude da alocação de recursos é sugestiva de como as possibilidades são percebidas pelos agentes, especialmente pelo consórcio internacional, que de todo modo divide com o país (por contrato) o ônus dos gastos. Chama a atenção a estrutura acima da linha da água, com plataformas, embarcações e atividades de estocagem e descarregamento. Porém, a maior parte, algo como 2/3 dos gastos feitos, destina-se à infraestrutura submarina, em poços e atividades nesse plano (OILNOW, 2023b). Em terra firme, têm alguma visibilidade as atividades portuárias, entre outras.

4.2. Nas pegadas do neoextrativismo

Como ressaltado, o debate sobre o neoextrativismo, relativamente à sua manifestação sobretudo na América Latina, salienta o forte comprometimento do Estado na promoção das atividades associadas. Na mira desse envolvimento destacam-se os resultados financeiros oriundos de exportações, aptos a sustentar o enfrentamento de problemas sociais longamente amargados e a promoção do desenvolvimento. Nessa direção, ganhando em legitimação social e política, o neoextrativismo é brandido como projeto de desenvolvimento de novo perfil e revestido de interesse nacional.

A relatada experiência da Guiana exhibe um elevado grau de envolvimento do Estado na lubrificação do percurso trilhado. Evidência que salta aos olhos diz respeito aos termos contratuais que definiram as interações entre o consórcio de empresas formado por ExxonMobil, Hess Corp. e CNOOC-Nexen e o governo do país, em torno da exploração do campo Liza I do Bloco Stabroek. A modalidade contratual atende pelo nome de *Production Sharing Agreement*, e a negociação foi assim comentada por Osborn (2022, [S.p.], nossa tradução): “Em 2016, autoridades governamentais acertaram acordo com a ExxonMobil e empresas parceiras que atribui à Guiana um patamar de lucros inusualmente baixo, para uma zona de exploração rica em petróleo denominada Stabroek Block.”

Pelos termos negociados, essas empresas pagariam trimestralmente ao governo 2% em taxa de royalties sobre a receita obtida com o petróleo de Liza I. Dessa receita, $\frac{3}{4}$ poderiam ser usados para pagar os custos de operação, tanto os prévios como os correntes; o restante seria dividido meio a meio entre as empresas e o Estado. Oferecendo tais vantagens, raramente observadas no setor de petróleo, conforme Osborn (2022), Crowley (2019) e outros observadores, a Guiana galgou

degraus na atração de interesses corporativos. Com efeito, nesse país, “[...] a faixa de custos que as companhias podem deduzir antes de disponibilizar lucros ao governo é inusualmente larga [...]” (Osborn, 2022, [s.p.], tradução nossa). A oposição política ao governo não poupou a iniciativa de críticas ácidas.

O envolvimento do Estado se manifestou fortemente também na tentativa de criar condições, com base nos recursos oriundos do petróleo, para sustentar o enfrentamento das mazelas sociais e promover o desenvolvimento econômico. A ideia é que o escopo das ações do Estado possa ser aprofundado e alargado, com suporte financeiro ao planejamento e à promoção do desenvolvimento. Integraria as ações o fomento à diversificação produtiva, até considerando ser preciso evitar a chamada “doença holandesa”¹, referente aos efeitos da dependência de uma economia em relação às exportações de um único produto (The Economist, 1977).

Merecem relevo, assim, as iniciativas governamentais, desencadeadas já em 2016, que incluíram a instituição de um Fundo de Recursos Naturais (FRN), alimentado pelos resultados da economia do petróleo. Sua importância é assim sublinhada em *World Bank* (2022a, p. 7-8, tradução nossa): “A manutenção de um FRN operacional é central para mitigar o desequilíbrio entre o influxo de recursos e a capacidade de absorção da economia, e também para limitar desperdícios.” Na sequência adotou-se, em dezembro de 2021, um *Natural Resource Fund Act* para regular o funcionamento do FRN e o uso dos recursos, permitindo “[...] transferências ao orçamento, desde 2022, em montante que na média ficaria entre 4% e 5% do PIB, no médio prazo.” (World Bank, 2022b, p. 1, tradução nossa). As expectativas sobre as possibilidades vinculadas e suas repercussões são grandes e motivam debates em diversas esferas (Rambarran, 2019).

Melhorar a capacidade de gestão da economia do petróleo e agregar valor às atividades relacionadas constituem objetivos maiores. O lançamento em 2019 do *Guyana Petroleum Resources Governance and Management Project* inscreve-se nas medidas tomadas para tanto (Clavijo Vitto, 2021). Esse projeto alinhar-se-ia à orientação de promover o conteúdo guianense no setor, ampliando a participação de empresas e trabalhadores locais, fazendo reverberar as atividades e magnificando-lhes os resultados. Alvos importantes são “[...] a participação ativa e o desenvolvimento do trabalho e dos fornecedores guianenses no setor [...], e os benefícios que surgem [...] em termos de trabalho, bens e serviços para a indústria guianense, a economia e a sociedade.” (Guyana, 2020, p. 9, tradução nossa).

Regiões e atividades econômicas não litorâneas haveriam de ser contempladas com destaque, respeitando-se a trajetória, os atributos e, dadas as tradicionais tensões nesta esfera em termos históricos, a diversidade étnica. Especialmente consideradas deveriam ser as urgências da população menos afortunada, numerosa em áreas interioranas e envolvendo indígenas. Pelas posições institucionais manifestadas e as análises de observadores, as esferas nas quais a ação pública é tradicionalmente dominante, como educação, saúde e transportes, com as necessárias condições e infraestruturas, seriam focos de particular atenção no leque das novas possibilidades abertas pelos resultados da economia do petróleo.

Realizações nesses planos e latitudes perfilar-se-iam entre os vetores de uma necessária (e almejada) legitimação social e política dessa orientação do país, na forma de um modelo de desenvolvimento alicerçado na exploração daqueles recursos. Isso seria estratégico para os partidários desse projeto, já que um certo ceticismo caracteriza parte da população acerca dos efeitos positivos, conforme captado em McGreal (2022), por exemplo. Essa questão não deve ser subestimada, pelo que já se registrou historicamente de resistência social ao capitalismo extrativista na Guiana (Canterbury, 2014). Desse modo, impulsionar a diversificação da economia e a capilarização dos resultados revelar-se-ia crucial. Para que a economia dos recursos energéticos inaugure uma nova era na Guiana, como alardeado em *Foreign Affairs* (2018), suas consequências terão que incluir mudanças positivas de amplo alcance social.

Justifica-se completamente, portanto, o divulgado propósito institucional de diversificar a economia. Cabe pensar sobre possibilidades nesse sentido considerando que as atividades do setor de petróleo podem promover outras atividades (induzindo, fortalecendo), em diferentes setores ou segmentos da economia, com encadeamentos que Myrdal (1968) provavelmente concordaria em chamar de “causação circular acumulativa”. A imagem evoca a noção de polo de crescimento ou desenvolvimento, cara a Perroux (1967) e por décadas substrato de análises e políticas a respeito do desenvolvimento regional ou local, como em Kuklinski e Petrella (1972). Mas esse debate igualmente ressalta que as relações entre o dinamismo econômico localizado (o polo) e as condições do entorno (mais ou menos imediato) não devem escapar ao olhar crítico. De fato, o próprio Myrdal (1968) e também Hirschman (1961) assinalaram que o dinamismo no polo pode drenar recursos (força de

¹ A expressão refere-se aos problemas causados pela forte e perene valorização da moeda de um país (sobreapreciação da taxa de câmbio) devido ao crescimento das receitas de exportação relativas a recursos naturais. Essa valorização prejudica setores da indústria de transformação, que se veem afetados na sua competitividade externa. A expressão se inspira na experiência da Holanda na década de 1960, com gás natural. Para uma útil abordagem, consultar, por exemplo, o capítulo 7 em Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2015).

trabalho, capitais) do entorno e agravar-lhe as dificuldades, aumentando as desigualdades socioespaciais. Assim, políticas de promoção dirigidas aos espaços extrapolo mostram-se necessárias.

Na Guiana, considerando o que se insinua como crescimento futuro (no litoral) do setor de petróleo, abordar questões desse tipo significaria dar atenção privilegiada ao *hinterland*. Tal postura haveria de permear também as ações sintonizadas com a declarada intenção governamental de estimular atividades ambientalmente sustentáveis, até como espécie de reação ou contrabalanço ao mergulho do país nas atividades de setor de combustível fóssil, com o significado disso (Mentis; Moonsammy, 2022).

Essas questões impõem falar em instituições, cuja importância para o desenvolvimento há muito constitui objeto de análise (Rutherford, 1994). A literatura é volumosa, algumas abordagens sobressaindo como inspiração para vários estudos, como Acemoglu e Robinson (2012), e outras concentrando-se na problemática específica das economias dependentes de recursos naturais, como Kaznacheev (2017).

A experiência guianense, com os acenos vinculados a esses recursos, tem ensejado estudos sobre as condições institucionais do país para lidar com o novo quadro. Ora, são recorrentes as indicações de problemas a serem observados, como em Clavijo Vitto (2021). Rambarran (2021), de sua parte, propõe comparações internacionais a respeito e discute políticas macroeconômicas e institucionais que impulsionem um crescimento econômico sustentado na Guiana. O fortalecimento das instituições, incluindo as de índole política, e a capacitação técnica e administrativa são carências repetidamente apontadas, um entendimento que permeia o detectado engajamento do Banco Mundial nas ações governamentais, desde 2018 pelo menos, no marco de um *Country Partnership Framework* (CPF) definido até 2026 (World Bank, 2022a). É sugestivo o que essa instituição sublinha nas realizações já logradas: “melhorou-se o quadro legal e institucional para o setor de petróleo na Guiana [...] impulsionou-se a capacidade das principais instituições de gestão do setor de petróleo e gás para fortalecer a economia e os benefícios sociais da Guiana [...]” (World Bank, 2022a, tradução nossa).

5. CONCLUSÃO

A descoberta *offshore*, em meados dos anos 2010, de grandes quantidades de petróleo e gás anunciou a entrada da Guiana no grupo dos países detentores desses recursos. Ao mesmo tempo, ensejou ações do Estado guianense para criar ou aperfeiçoar condições de uso dos resultados financeiros prometidos, sem dúvida alvissareiros em país de economia pequena e de inquietantes necessidades nas camadas pobres da população. O início, em 2019, de uma extração de petróleo que seria crescente, gerando receitas de exportação em escalada, fortaleceu as impressões iniciais sobre os acenos e impulsionou as ações públicas, até em parceria com instituições internacionais. Arriscando-se uma associação de ideias, é como se a imagem mítica do *Eldorado*, estimuladora de aventuras na área durante o século 16, reaparecesse incrustada em depósitos submarinos de recursos energéticos.

Aspectos do modelo designado neoextrativista em literatura recente, resumido no início do artigo, podem ser observados na experiência guianense. O Estado encampou com entusiasmo a deriva energética, facilitando os termos contratuais com o capital internacional e buscando instrumentos para utilização dos recursos financeiros gerados em ações promotoras do desenvolvimento socioeconômico. Diversificar a economia, atenuando a dependência em relação aos recursos energéticos e multiplicando oportunidades para a sociedade, e melhorar as infraestruturas e os serviços (educação, saúde, transportes), destacam-se como objetivos nos projetos e manifestações oficiais. Um requisito para tais realizações, contudo, prende-se à capacitação técnica e profissional e ao avanço institucional inclusive na esfera política, um terreno que o país ainda precisa laborar.

A justificativa dessa orientação neoextrativista estará relacionada ao que se poderá atingir naqueles objetivos. A agitação exploratória já impacta a paisagem, e não só nos locais de extração, com estruturas para perfuração e bombeamento, por exemplo. Tudo somado, pode-se falar em “produção de espaço” nos ambientes litorâneos envolvidos. Ora, o *hinterland* guianense é vasto e abriga populações que clamam por oportunidades e atenção em serviços e infraestruturas. Assim, considerações sobre a dimensão espacial do desenvolvimento precisariam pautar as ações: no percurso da economia dos recursos energéticos na Guiana, os promotores do desenvolvimento estariam a ser interpelados sobre a necessidade de considerar o problema das desigualdades socioespaciais. Problema que, note-se, não se restringe aos contrastes entre o litoral e o interior: por exemplo, com as atividades de extração, atividades pesqueiras tradicionais estariam sendo afetadas, sofrendo redução nas capturas.

Em suma, escolhas estarão no palco, e este se refere amplamente à política, instância em que forças se confrontam e articulam. A Guiana como espaço produtor de recursos energéticos será resultado de relações sociais e políticas. O modelo neoextrativista seduziu, até onde se vê, as lideranças do país. As repercussões no tecido social refletirão os embates e os

interesses defendidos sobre a utilização dos recursos gerados. No fundo, é de relações de poder que se trata. Explorar tal questão está fora dos limites deste estudo, mas cabe assinalar que o conceito de “geometrias de poder” (Massey, 2009), usado em análises das relações entre espaço e poder, parece fértil para uma abordagem sobre as implicações do envolvimento de realidades externas ao centro do capitalismo com a extração de recursos naturais (energéticos), mormente em situação subordinada ao capital globalizado, que impõe condições e torna as sociedades anfitriãs praticamente reféns de seus interesses.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ADÉLAÏDE-MERLANDE, J. *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes: de 1945 à nos jours*. Paris: Karthala, 2002.
- AIZARANI, J. Crude oil production in Guyana 2019-2021. *Statista*, 2023. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1260886/crude-oil-production-guyana/> Acesso em: 03/03/2023.
- ANDREWS, N. Land versus livelihoods: community perspectives on dispossession and marginalization in Ghana’s mining sector. *Resources Policy*, v. 58, p. 240-249, 2018.
- BEARAK, M. It’s not just Willow: oil and gas projects are back in a big way. *The New York Times*, 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/04/06/climate/oil-gas-drilling-investment-worldwide-willow.html> Acesso em: 17/04/2023.
- BEAUD, M. *História do capitalismo de 1500 até nossos dias*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. *Developmental macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*. Abingdon: Routledge, 2015.
- BURCHARDT, H.-J.; DIETZ, K. (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 3, p. 468-486, 2014.
- CANTERBURY, D. Extractive capitalism and the resistance in Guyana. In: PETRAS, J.; VELTMEYER, H. *Extractive imperialism in the Americas: capitalism’s new frontier*. Leiden: Koninklijke Brill, p. 147-175, 2014.
- CLAVIJO VITTO, W. A. Petróleo como palanca para el desarrollo económico: analizando las oportunidades y desafíos para la República Cooperativa de Guyana. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 41, p. 49-77, 2021.
- CROWLEY, K. The world’s newest petrostate isn’t ready for a tsunami of cash. *Bloomberg*, 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-08-13/guyana-isn-t-ready-for-its-pending-oil-riches-but-exxon-is?leadSource=uverify%20wall> Acesso em: 17/04/2023.
- DIAMOND, J. *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. London: Viking Penguin, 2005.
- EIA – U.S. Energy Information Administration. *Short-term energy outlook data browser: Guyana petroleum production*. Washington, D.C.: EIA, 2023a. Disponível em: https://www.eia.gov/outlooks/steo/data/browser/#?v=29&f=A&s=&start=2010&end=2024&id=&maptype=0&ctype=linechart&linechart=T3B_PAPR_R01~PAPR_GY&map. Acesso em: 25/02/2023.
- EIA – U.S. Energy Information Administration. *U.S. imports by country of origin: total crude oil and products*. Washington, DC: EIA, 2023b. Disponível em: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm. Acesso em: 25/02/2023.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. Guiana. v. 10, p. 954-960, 1963.
- ENGELS, F. *Dialectique de la nature*. Paris: Éditions Sociales, (1968 [1925]).
- ENGELS, B.; DIETZ, K. (Eds.). *Contested extractivism, society and the state: struggles over mining and land*. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- FINKELDEY, J. *Fighting global neo-extractivism: fossil-free social movements in South Africa*. Abingdon: Routledge, 2023.
- FOREIGN AFFAIRS. Guyana: the start of a new era. p. 1-16, 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/sites/default/files/guyana-country-focus-janfeb2018.pdf> Acesso: 12/03/2023.
- GARDINI, G. L. (Ed.) *External powers in Latin America: geopolitics between neo-extractivism and south-south cooperation*. Abingdon: Routledge, 2021.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: SCHULD, J.; ACOSTA, A.; BARANDIARÁ, A. et al. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES, p. 187-225, 2009.

- GUYANA. **Guyana petroleum sector: realising local content benefits and value retention from the Guyana's petroleum resources.** Georgetown: Ministry of the Presidency, Department of Energy, 2020. Disponível em: <https://oilnow.gy/wp-content/uploads/2020/02/local-content-benefits.pdf> Acesso em: 02/04/2023.
- HARVEY, D. The geopolitics of capitalism. In: GREGORY, D.; URRY, J. (Eds.). **Social relations and spatial structures.** 2.ed. London: Macmillan, p. 128-163, 1987.
- HARVEY, D. **The new imperialism.** Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961;
- JHAVERI, N. J. Petroimperialism: US oil interests and the Iraq war. **Antipode**, v. 36, n. 1, p. 2-11, 2004.
- KAZNACHEEV, P. Curse or blessing? How institutions determine success in resource-rich economies. **Policy Analysis Cato Institute**, n. 808, p. 1-48, 2017.
- KLARE, M. T. The new geography of conflict. **Foreign Affairs**, v. 80, n. 3, p. 49-61, 2001.
- KLARE, M. T. **The race for what's left: the global scramble for the world's last resources.** New York: Picador, 2013.
- KULOVIC, N. Guyana partners confirm light oil and gas condensate discovery ahead of new well. **Offshore Energy**, 2022. Disponível em: <https://www.offshore-energy.biz/guyana-partners-confirm-light-oil-and-gas-condensate-discovery-ahead-of-new-well/>. Acesso em: 05/03/2023.
- KUKLINSKI, A.; PETRELLA, R. (Eds.). **Growth poles and regional policies: a seminar.** The Hague: Mouton, 1972.
- MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, v. 23, n. 4, p. 421-437, 1904.
- MADDISON, A. **Phases of capitalist development.** 3.ed. New York: Oxford University Press, 1986.
- MARX, K. **Grundrisse der kritik de politischen ökonomie.** London: Penguin, (1973 [1857-1858]).
- MARX, K.. **Le capital.** Livre 2: Le procès de circulation du capital. Paris: Éditions Sociales, (1976 [1885]).
- MASSEY, D. Concepts of space and power in theory and in political practice. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, v. 55, p. 15-26, 2009.
- McDONALD, L.; ÜNGÖR, M. New oil discoveries in Guyana since 2015: resource curse or resource blessing. **Resources Policy**, v. 74, p. 102363, 2021.
- McGREAL, C. 'We can't eat a new road': Guyanese voice fears over true cost of Exxon's oil bonanza. **The Guardian**, 2022.
- MENTIS, A.; MOONSAMMY, S. A critical assessment of Guyana's sustainability pathway: perspectives from a developing extractive economy. **Resources Policy**, v. 76, p. 102554, 2022.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- OILNOW. OPEC expects Guyana to up 2023 crude production by more than 90,000 bpd. 2023a. Disponível em: <https://oilnow.gy/featured/opec-expects-guyana-to-up-2023-crude-production-by-more-than-90000-bpd/> Acesso em: 28/02/2023.
- OILNOW. Two-thirds of Guyana offshore development costs pumped into wells, subsea infrastructure – Routledge. 2023b. <https://oilnow.gy/featured/two-thirds-of-offshore-development-costs-pumped-into-wells-subsea-infrastructure-routledge/> Acesso em: 28/02/ 2023.
- OSBORN, C. Is Guyana getting a fair cut of its oil bonanza? **Foreign Policy**, 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/12/16/guyana-oil-economy-gdp-exxonmobil-stabroek-resource-curse/> Acesso em: 17/04/2023.
- PARRAGA, M.; MARKS, N. Guyana's oil exports double, with Europe taking half of cargoes. **Reuters**, 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/guyanas-oil-exports-double-with-europe-taking-half-cargoes-2023-01-13/> Acesso em: 02/03/2023.
- PERREAULT, T. Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano. **Antipode**, v. 45, n. 5, p. 1050-1069, 2013.
- PERRoux, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Moraes, 1967.
- PETRAS, J.; VELTMEYER, H. **Extractive imperialism in the Americas: capitalism's new frontier.** Leiden: Koninklijke Brill, 2014.
- PORTO, M. F. de S.; ROCHA, D. Neo-extractivism, mining and vulnerability of indigenous people as an expression of persistent colonialism in Brazil. **Saúde Debate**, v. 46, n. 133, p. 487-500, 2022.
- RAMBARRAN, R. Critical perspectives on Guyana's sovereign wealth fund. FINANCIAL CONFERENCE AT THE INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF GUYANA, Georgetown, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340682607_Critical_Perspectives_on_Guyana%27s_Sovereign_Wealth_Fund_An_Introduction_to_the_Natural_Resources_Fund_Macroeconomic_Stability_and_Public_Financial_Management_in_Guyana Acesso em: 15/02/2023.
- RAMBARRAN, R. **How can Guyana win from its oil and gas finds? An examination of the macroeconomic and institutional conditions necessary for sustainable economic growth of resource-rich developing economies: the case of Guyana.** Georgetown: University of Guyana, 2021.
- RAMRATTAN, L.; SZENBERG, M. Colonial dependency, core-periphery and capitalism: a case study of the Guyana economy. **The Journal of Developing Areas**, v. 44, n. 1, p. 51-70, 2010.

- RUTHERFORD, M. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*. Cambridge University Press, 1994.
- SCHULDT, J.; ACOSTA, A.; BARANDIARÁ, A. et al. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES, 2009.
- SMITH, M. Guyana is becoming a top-tier oil producer. *Oilprice*, 2022. Disponível em: <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Guyana-Is-Becoming-A-Top-Tier-Oil-Producer.html>. Acesso em: 20/02/2023.
- SVAMPA, M. Commodity consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n. 1, p. 65-82, 2015.
- SVAMPA, M. *Neo-extractivism in Latin America: socio-environmental conflicts, the territorial turn, and new political narratives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- THE ECONOMIST. *The Dutch disease*, p. 82-83, 1977.
- THE WORLD BANK. *Guyana*. Washington, DC: The World Bank. 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/guyana?view=chart> Acesso em: 15/04/2023
- UN COMTRADE DATABASE. *Trade data: Guyana*. New York: United Nations. 2023. Disponível em: <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow> Acesso em: 16/04/2023.
- UNDP – United Nations Development Program. *Human Development Report 2021/2022*. Uncertain times, unsettled lives: shaping our future in a transforming world. New York: UNDP, 2022.
- USAID – United States Agency for International Development. *Democracy, human rights, and governance assessment: Guyana*. Washington, DC: USAID/DDI/DRG, 2021.
- WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico & civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- WORLD BANK. *The World Bank in Guyana: factsheet*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2022a. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/09/02/the-world-bank-in-guyana> Acesso em: 02/03/2023.
- WORLD BANK. *Macro Poverty Outlook for Guyana: October 2022*. Washington, D.C.: World Bank Group. 2022b. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099317110122223108/idu02dfc1c8d0b2fe04942094ac0850f88e34d0e>. Acesso em: 02/03/2023.
- ZWEIG, D.; JIANHAI, B. China's global hunt for energy. *Foreign Affairs*, v. 84, n. 5, p. 25-38, 2005.