

OIKOS σ

Volume 11, número 2 • 2012

ISSN 1808-0235

ISSN VIRTUAL 2236-0484

Oikos volume 11, n.2, 2012. Rio de Janeiro: Letra e Imagem

Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia política – Periódicos 2. Economia brasileira – América Latina



Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

André da Paz (COPPE/UFRJ) | Bruno Negreiros (PEPI/UFRJ) | Caetano Penna (SPRU/University of Sussex, UK) | Daniel Negreiros Conceição (University of Missouri-Kansas City, USA) | Márcio Gimene de Oliveira (Ministério do Planejamento, Brasil) | Pedro Rossi (IE/UNICAMP)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (IE/UFRJ) | Carlos Renato Mota (COPPE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (ESG) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Hassan Zaoual (Université du Littoral Cote d'Opale, France) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | João Sabóia (IE/UFRJ) | José Luís Fiori (NEI/UFRJ) | Lia Osório Machado (Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (IE/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (Economia/UNB) | Michel Thiolent (COPPE/UFRJ) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Roberto Bartholo (COPPE/UFRJ) | Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

Letra e Imagem

sumário

OIKOS | Volume 11, n.2 • 2012

ARTIGOS	A primazia mercantil e monetária da Sereníssima República de Veneza na Europa nos séculos XIII e XV Maurício Médici Metri	143
	A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011 Franklin Serrano & Ricardo Summa	166
	Mecanismo de transmissão da política monetária: a importância dos fatores microeconômicos André de Melo Modenesi, Camila Cabral Pires-Alves & Norberto Montani Martins	203
	O Banco Central como prestador de última instância: mão quase invisível ao sustentar os mercados Carlos Eduardo Carvalho	217
	China y Estados Unidos: simbología y realidad en la relación bilateral Sergio M. Cesarin	240
	A formação do estado nacional alemão: uma alternativa historiográfica Clarice Menezes Vieira	257
	Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea Lucas Ribeiro Mesquita	281
	The dynamics of crisis: Brazil, the BRICs and the G-20 Corival Alves do Carmo & Cristina Soreanu Pecequilo	302

summary

OIKOS | Volume 11, n.2 • 2012

ARTICLES	The monetary and mercantile primacy of the Most Serene Republic of Venice in the thirteenth and the fifteenth centuries	143
	Maurício Médici Metri	
	The rough slowdown of the Brazilian economy since 2011	166
	Franklin Serrano & Ricardo Summa	
	Transmission mechanism of monetary policy: the relevance of microeconomic factors	203
	André de Melo Modenesi, Camila Cabral Pires-Alves & Norberto Montani Martins	
	Central Bank as a lender of last resort: almost invisible hand to sustain markets	217
	Carlos Eduardo Carvalho	
	China and the United States: symbolism and reality in the bilateral relationship	240
	Sergio M. Cesarin	
	The formation of German Nation-State: a historiographical alternative	257
	Clarice Menezes Vieira	
	Civil Society and Brazilian Foreign Policy The participatory spaces in contemporary PEB	281
	Lucas Ribeiro Mesquita	
	A dinâmica da Crise: Brasil, os BRICs e o G-20	302
	Corival Alves do Carmo & Cristina Soreanu Pecequilo	

A primazia mercantil e monetária da Sereníssima República de Veneza na Europa nos séculos XIII e XV

The monetary and mercantile primacy of the Most Serene Republic of Venice in the thirteenth and the fifteenth centuries

MAURÍCIO MÉDICI METRI | mmetri@terra.com.br

Professor Adjunto do Núcleo de Estudos Internacionais (NEI) e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, Brasil.

Recebimento do artigo 10-jul-12 | **Aceite** 20-out-12

Resumo A Sereníssima República de Veneza dominou o jogo da acumulação acelerada de riqueza na Europa, sobretudo o comércio de longa distância, durante os Séculos XIII e XV. Nesse contexto, sua moeda alargou seu espaço de validade, alcançando outras zonas do tabuleiro europeu e do Mediterrâneo. O presente trabalho tem como objetivo analisar como Veneza construiu sua primazia mercantil e monetária características daqueles séculos. Para tanto, seria enganoso supor que esta superioridade e domínio tenha ocorrido à revelia de um processo de acumulação de poder inerente à problemática da guerra e da paz própria daqueles tempos. A perspectiva a ser explorada é a de que a história veneziana evidencia o papel da geopolítica e de sua estratégia ancorada em seu poder naval para aproveitar e criar as oportunidades no tráfico de longa distância, assim como interpretar, por meio da geografia monetária do medievo, a primazia de sua moeda no espaço europeu e do Mediterrâneo, em especial, nos séculos XIII e XV. **Palavras-chave** Veneza, Idade Média, acumulação de poder, comércio de longa distância e moeda internacional.

Abstract The Most Serene Republic of Venice dominated the accumulation of wealth in Europe, particularly the long-distance trade, a long of the thirteenth and the fifteenth centuries. In this context, its money of account has extended its area of validity, reaching other areas of the board of the European and Mediterranean. The present work aims to analyze as Venice built its primacy mercantile and monetary characteristics of those centuries. To do so, it would be misleading to assume that this superiority and mastery has occurred in absentia of a process of accumulating power inherent in the problem of war and peace. The prospect to be

explored is that the Venetian history highlights the role of geopolitics and strategy anchored in its naval power to seize and create opportunities in long distance traffic, and interpret, through monetary geography of the Middle Ages, the primacy of its money account in Europe and the Mediterranean, especially in the thirteenth and fifteenth centuries.

Keywords Venice, Medieval Times, power accumulation, long-distance trade and international money.

Introdução

No espaço europeu, ao longo dos séculos XI a XV, foram basicamente as cidades italianas as mais bem sucedidas experiências no que diz respeito ao processo de acumulação *acelerada* de riqueza, com destaque para Veneza, Gênova e Florença. No que se refere à dimensão do poder, a experiência dessas cidades não foi a mesma daquela observada na maior parte da Europa Ocidental, onde a conquista de territórios e a incorporação de populações estiveram na base dos processos de fortalecimento da autoridade central e de concentração de poder, cujo resultado foi a formação dos primeiros Estados Territoriais.¹ Ao contrário, preservaram-se pequenas em termos territoriais, o que não impediu que dominassem o comércio com o Oriente e o “jogo” monetário-financeiro em pleno desenvolvimento.

Poder-se-ia considerar que tais experiências apontam para uma contradição à ideia de que o *poder* se constituía num dos mais importantes meios à acumulação de *riqueza* ao longo daqueles séculos, através principalmente das ações militares. Porém, ao se observar mais detidamente essas experiências, nota-se que tal contradição limita-se a uma análise superficial. As dinâmicas de acumulação de riqueza característica dessas cidades estiveram ligadas diretamente à geopolítica da época, em geral, por meio da autoridade central a que estavam submetidas ou, então, com que possuíam vínculo político efetivo.

No caso de Veneza, a Sereníssima República promoveu durante os séculos X a XV uma estratégia baseada sobretudo no desenvolvimento de sua esquadra e no domínio de um sistema de bases navais e de entrepostos comerciais distribuídos pelo Mediterrâneo, principalmente em sua porção oriental. Assim, logrou monopolizar a navegação e os fluxos comerciais no Adriático e disputar as zonas estratégicas do comércio de longa distância no Mediterrâneo.² Para tanto foi decisivo

1 Ver Elias (1939), Tilly (1996), Perroy (1953b) e Fiori (2004).

2 “A strong navy magnified Venetian power by enabling it to control vital channels of oceanic communication. Naval power did much to ensure the autonomy of the Venetian state, which was able to maintain its independence until the Napoleonic invasion of Italy during the late eighteenth century.” (Baskin & Miranti, 1997: 47).

sua relação política com o Império Bizantino, pois, fixada desde muito cedo como parte efetiva do Império, conquistou posições privilegiadas.

No início do Século XIII, atuou em conjunto com o papado de modo a manobrar a IV Cruzada (1204) em direção às Cidades cristãs de Zara e Constantinopla (rica capital do Império Bizantino). Depois das conquista e do saque, Veneza exigiu como contrapartida de seus esforços o monopólio comercial da Capital do recém-fundado Império Latino de Constantinopla. Estavam postas as bases de sua primazia mercantil e monetária durante o Século XIII.³ Com a restauração do Império Bizantino, após a expulsão das forças cruzadas de Constantinopla em 1261, Veneza entrou num período de intensa disputa com Gênova pelas posições estratégicas do comércio distante no Mediterrâneo Oriental. Depois de um longo período de sucessivas guerras entre as duas cidades (1257-70; 1293-99; 1350-55; 1378-81), Veneza despontou no Século XV como a grande Senhora do Mediterrâneo, reafirmando, com base no poder de sua esquadra, sua primazia mercantil e monetária.⁴

Nesse contexto, o objetivo é analisar como o poder da Sereníssima República de Veneza atuou de modo a: construir uma primazia, nos Séculos XIII e XV, no comércio de longa distância com o Oriente; e lograr impor sua moeda para além de suas fronteiras de origem.

Do ponto de vista da *primazia mercantil*, foram diversas as formas em que a autoridade central veneziana atuou de modo a estruturar o comércio de longa distância conforme as conveniências e interesses estratégicos da República, como será visto na Secção 4.

Do ponto de vista da *primazia de sua moeda*, esta será interpretada à luz da geografia monetária característica da Europa entre os Séculos XI-XV, resultante da configuração política do espaço em análise, tema da Secção 5. Essa geografia compunha-se de três diferentes níveis. O primeiro corresponde aos espaços monetários individuais, cada um com sua própria moeda de conta, cujas fronteiras seguiam exatamente o alcance dos instrumentos de tributação, coerção e violência

3 Janet Abu-Lughod escreveu sobre essa situação favorável de Veneza no início do século XIII: "She [Venice] excluded Genoa and Pisa, her arch rivals, from her hegemonic domain, which now stretched from the Caspian and Black Seas on the north to the Levant, through the eastern Mediterranean and its islands, up the Adriatic and, overland, beyond the Alps into Germany and the North Sea. This, when added to her continuing Egyptian connection, made Venice the dominant force controlling European access to the spices and silks of Asia. (...) As a result the thirteenth century was a period of Venetian efflorescence at home – in culture, in politics, in industry (particularly shipbuilding and transport), and in business." (Abu-Lughod, 1989: 111).

4 "Nesse final do século XIII, quem não apostaria dez contra um na vitória iminente e total da Cidade de São Jorge [Gênova]? A aposta teria sido perdida. Veneza acabará por triunfar." (Braudel, 1986: 95).

de uma determinada autoridade soberana. O segundo nível dessa geografia se constituía no conjunto das ilhas (de moedas de conta) circunscritas e contíguas, que formavam um mosaico monetário, responsável pelas oportunidades de enriquecimento financeiro através da circulação e compensação de letras de câmbio. O terceiro nível da geografia em análise é composto pelos mais importantes circuitos de comércio de longa distância dos séculos XI-XV que estiveram, de alguma forma, em contado com o circuito europeu: uma área que abrangia a massa eurasiática, além do Norte da África e de parte da Oceania. Nesse espaço, as relações de troca se pautavam pela *lógica mercantil-monetária da navegação de cabotagem de longa distância*, ou seja, numa operação casada entre exportação e importação intermediada pela moeda local.⁵

Por fim, na sexta e última secção antes da conclusão e da bibliografia, é analisada a história monetária de Veneza à luz da geografia descrita anteriormente, de modo a identificar a natureza cartal de sua moeda e o alcance de sua expansão para além de suas fronteiras de origem. Como o conceito de moeda de que se parte está constitutivamente ligado aos instrumentos de coerção e violência física, via tributação⁶, os processos de acumulação e expansão de poder em escala “internacional” são determinantes para as feições que assume a circulação monetária nesses espaços. Porque essas unidades políticas atuam orientadas pelo processo contínuo de acumulação de poder⁷, de modo a hierarquizar o conjunto do sistema do ponto de vista político e econômico, os movimentos expansivos bem sucedidos da unidade vitoriosa implicará, também, na expansão, por imposição e força, do espaço de circulação e de validade da moeda por ela proclamada.

O Tráfico Veneziano

Assim como em outras regiões da Europa Ocidental durante as Idades Médias Plena e Tardia, o enriquecimento de parte dos nobres venezianos esteve associado às atividades militares de sua Sereníssima República, sobretudo para o caso dos mercadores que atuavam no comércio de longa distância, os futu-

5 “Nessa cabotagem de longas distâncias, uma dada mercadoria comanda uma outra, esta vai à frente de uma terceira e assim sucessivamente.” (Braudel, 1979b: 198).

6 Como sugerido por Knapp (1905).

7 Como sugerido por Elias (1939) e Fiori (2004).

ros banqueiros. Desde muito cedo e nos momentos de maior glória inclusive, os venezianos se utilizaram amplamente do poder de sua esquadra naval para criar oportunidades para a realização de lucros extraordinários.⁸

Uma primeira forma de se observar este papel central do *poder* no sucesso dos negócios venezianos diz respeito às ações de saque, pirataria e proteção. A acumulação de riqueza através do comércio longínquo era inimaginável sem o apoio das armas. A pirataria contra qualquer embarcação de bandeira estrangeira era uma prática generalizada, da qual nenhum mercador abria mão, fosse ele veneziano, genovês, pisano, ou da Dalmácia. A navegação mercantil precisava ser acompanhada de perto pela esquadra, do contrário, os riscos da empreitada cresciam sobremaneira.⁹

O uso do poder naval, contudo, não se restringiu a isto. “Venetians, too, were often willing to use force to extend the scope of, and gain advantage for, their trade.” (Dotson, 2001). O apoio marítimo militar prestado pelos venezianos a outras estruturas de poder, especialmente ao Império Bizantino, foi quase sempre a principal moeda de troca para a conquista de privilégios e vantagens comerciais. Este foi certamente o aspecto mais característico da atuação do poder veneziano como principal meio para a multiplicação acelerada da riqueza, sobretudo de seus mercadores. Assim, os direitos reivindicados quando das vitórias, na maioria das vezes, não assumiam a forma de ocupação das terras conquistadas, mas, sim, do acesso, de preferência exclusivo, às zonas mais nobres do comércio de produtos do Oriente, apesar de não terem sido os únicos direitos pleiteados.¹⁰

8 Para Dotson, a idéia chave é a de que para Veneza: “War and trade were very often closely interlinked activities.” (Dotson, 2001); ou, de um perspectiva mais geral, para Abu-Lughod, “(...) the success of the Italian merchant fleets depend in the last analysis upon how well fared in the marine war of all against all.” (Abu-Lughod, 1989: 113).

9 “Given the endemic war on the high seas, no merchant shipping was very safe without the organization of convoys protected by warships, backed by the full power of the ‘state.’” (Abu-Lughod, 1989: 113). Para Baskin e Miranti, “Venice’s success derived from its ability to use its substantial naval power to negotiate advantageous concessions for its entrepôt trade from its Asian trading partners.” (Baskin & Miranti, 1997: 35).

10 Além do caso da IV Cruzada (1204), outro exemplo dessa estratégia pode ser citado. “Obrigado como era a fazer frente à ameaça normanda nos Balcãs, Aleixo [Imperador Bizantino] dirigiu-se a Veneza, obtendo o auxílio da sua frota; em contrapartida, deu aos venezianos privilégios sem precedentes: o direito de comerciar livremente em todo o território do Império, incluindo a área econômica de Constantinopla, com seus armazéns e os seus embarcadouros, e com o direito de abrir estabelecimentos próprios. Além disso, os venezianos obtiveram a isenção dos 10% de impostos que os mercadores bizantinos tinham de pagar ao Estado pelo transporte e a venda de mercadorias. Assim, os venezianos vieram a encontrar-se automaticamente em posição privilegiada relativamente aos seus colegas bizantinos. (...) Já antes do século X os venezianos tinham obtido privilégios. Neste tempo, eles vinham a Constantinopla para efectuar operações de compra e venda com os mercadores bizantinos. Ora, em 1082, obtinham pela primeira vez o direito de fazer concorrência direta aos comerciantes bizantinos da capital, e de fazê-la até em condições privilegiadas. Esta é

Seu poder naval foi também utilizado para afastar ou subjugar potenciais ou efetivos concorrentes, além de defender o interesse de seus mercadores em regiões distantes.¹¹

A “aliança entre o poder e a riqueza” pode ser percebida na política da Sereníssima República em relação às suas Galeras de Mercato. Se, por um lado, estas se constituíam na mais importante embarcação militar durante aqueles séculos, especialmente da esquadra veneziana, por outro, eram postas à disposição dos seus mercadores conterrâneos para a realização de seus negócios.¹²

Outra prática comum das autoridades venezianas foi a utilização ativa e deliberada de seu poder marítimo para transformar o mercado de Rialto e seu porto no centro de confluência dos fluxos mercantis, fossem: do Golfo de Veneza; das águas do rio Pó; do Adriático; e, até mesmo, como utopia maior, do tráfico entre Ocidente e Oriente. Quanto mais mercadorias convergissem à Veneza, maiores seriam as possibilidades de negócios e de lucros extraordinários, além é claro dos tributos cobrados pela República.¹³

Para que fossem bem sucedidos, eram decisivos o patrulhamento das águas e a capacidade de impor aos demais mercadores das regiões próximas onde deveriam negociar seus produtos. Alguns autores afirmaram inclusive que as relações entre venezianos e germânicos, no que se refere ao acesso à prata na Europa Central, pautou-se em imposições dessa natureza. Se, por um lado, estes tinham que ir a Veneza “apanhar” a seda, as especiarias e o algodão vindos do Oriente, por outro, levavam não somente linho, mas principalmente prata, conforme o estabelecido pelos venezianos.¹⁴ Decerto, em diversos casos, as autoridades de Veneza não

principal inovação do tratado de 1082: a segurança dos homens de negócios de Constantinopla fora destruída, e ao mesmo tempo que os venezianos aparecia a livre concorrência.” (Cavallo, 1998: 160).

- 11 “Naval power facilitated Venetians overseas trade by reducing the risk of loss from attacks on its shipping or the exclusion of its merchants from important markets by unfriendly powers.” (Baskin & Miranti, 1997: 47).
- 12 “A locação dos navios do Estado ia todos os anos a leilão. O patricio adjudicatário do *incanto* recebia dos outros mercadores os fretes correspondentes às mercadorias carregadas. O resultado era a utilização pelo ‘privado’ de instrumentos construídos pelo ‘público’.” (Braudel, 1986: 110). Em resumo, “The city’s large fleet of galleys [was] useful in both war and commerce (...)” (Baskin & Miranti, 1997: 35)
- 13 As palavras de Lane são explícitas a esse respeito, mostrando inclusive que se tratava de um desejo não apenas de Veneza, mas das cidades medievais de um modo geral: “Each medieval city strove to be what was called the staple. This meant that it imposed, on as large an area as feasible, staple rights which required the wares being exchanged between different parts of the region to be brought to the staple city, unloaded there to pay taxes, and offered there for sale.” (Lane, 1973: 62).
- 14 “In order to assure the merchants of Venice a sufficient quantity of gold and silver for their eastern purchases, foreign suppliers, chiefly German, were obliged to sell their bullion and spice exclusively to Venetians at the ‘little bell’ of the Rialto, or directly to the mint, and they were forbidden to re-export it by sea on their own account.” (Day, 1999: 32).

conseguiam subjugar os germânicos, sobretudo os que circulavam mais afastados do Golfo de Veneza, onde o patrulhamento não era tão efetivo. No entanto, ainda assim, havia o peso econômico dos seus mercados: negociar em Rialto muitas vezes era mais interessante do que fazê-lo em outra Praça do Adriático.¹⁵

Grosso modo, Veneza teve mais sucesso nesse tipo de política justamente na região do estuário do rio Pó e em torno do Golfo de Veneza. Essa outra denominação para o Alto Adriático é, aliás, bastante apropriada quando se refere àquele período da história, pois, como afirmou Lane:

The whole of the Adriatic Sea was indeed the Gulf of Venice, and the Venetians undertook to police all of it, to exclude war to fleets except by their permission, and to inspect all merchantmen within its waters to see whether their trade was in accordance with Venetian navigation laws and treaties. However, this did not mean that Venice insisted on being the staple for whole area. Only in regard to the lands around what called the Gulf of Venice and the mouth of the Po was Venice able, after the middle of the thirteenth century, to channel all trade through its own market place. (Lane, 1973: 65)

Esta política de patrulhamento ostensivo não implicava a exclusão dos comerciantes estrangeiros dos mercados de Veneza, sobretudo de Rialto. Ao contrário, exceto em tempos de guerras, os estrangeiros e seus barcos eram bem-vindos e pagavam os mesmos tributos que os locais. Isto, por exemplo, significava que os mercadores Zara (Dalmácia), com as especiarias que conseguiam do Oriente, podiam transacionar com os florentinos os tecidos por estes manufaturados, mas, para tanto, deveriam todos se encontrar nos mercados e feiras de Rialto, “where Venetians could be the **middlemen** and would have a chance **to make a profit on both** cloth and spice.” [grifo meu]. (Lane, 1973: 63)¹⁶

Cabe lembrar que importantes minas de prata haviam sido descobertas no centro do espaço germânico no Século XII. (Lane, 1973: 61).

15 Um caso bastante ilustrativo desse tipo de política veneziana é descrito a seguir: “Direct trade between Dalmatia on the one side and Apulia and the Marches on the other was permitted. In spite of efforts, Venice never succeeded in including Ancona in the territory for which Venice was the staple. After a series of expeditions, commercial wars, and blockades, Venice forced Ancona in 1264 to recognize the Venetian system of staple in regard to its trade to the north. A treaty limited to specified quotas Ancona’s direct shipments of wine and oil to Ferrara and Bologna but left relatively free its trade with Dalmatia and Apulia.” (Lane, 1973: 63).

16 “Venetian merchants calculated profits on it twice, once on their imports and again when they exported or sold to

Por outro lado, contava o fato de Veneza ter uma população relativamente grande e uma vida comercial pujante, o que a tornava um pólo naturalmente atrativo a qualquer mercador interessado em fazer negócios. Constituído-se numa grande cidade medieval, Veneza se transformou num mercado importante aos produtores de grande parte da própria Europa e numa fonte de sofisticados produtos manufaturados vindos de lugares distantes.

Por tudo isso, o mais comum era o deslocamento dos mercadores europeus a Rialto, onde podiam adquirir as tão desejadas mercadorias do Oriente. Fazia parte da política da Sereníssima recebê-los bem, manter as portas abertas aos negócios. Seus clientes preferidos, os germânicos, inclusive se estabeleciam na Cidade.¹⁷

A despeito de sua permissão para circularem pelas Feiras de Champagne, os venezianos não se dirigiam muito ao interior da Europa, como outros mercadores italianos do norte faziam mais ativamente. Isso não significa, no entanto, que não o fizessem.¹⁸

Até o século XIII, sal e grãos foram as mais importantes mercadorias no comércio de Veneza com as regiões vizinhas. No caso do sal, sua produção concentrava-se na região da ilha de Chioggia. Para sua gestão, foi criada a *Camera del Sal*, que regulava de modo monopolista os processos de produção e comercialização. Nela era depositada toda a produção, e as autoridades emitiam autorizações aos exportadores em que ficavam definidos para quem, quando, quanto e a que preço deveria ser vendido. Grande parte das receitas do governo provinha da produção e da comercialização do sal.

such visiting merchants as the Germans. Interruptions of trade were frequent but temporary, making prices jumpy. Whether prices were high or low, the Venetians, being like brokers the men in the middle, took their commissions or found other ways to profit." Lane (1973: 200). Para Braudel, "Não há dúvidas de que se trata de uma política consciente de Veneza, uma vez que a *impõe* a todas as cidades que lhe estão mais ou menos submetidas. Todos os tráficos provenientes de Terra Firme ou destinados a ela, todas as exportações das suas ilhas do Levante e das cidades do Adriático (mesmo que se trate de mercadorias destinadas, por exemplo, à Sicília ou à Inglaterra) devem obrigatoriamente passar pelo porto veneziano." [grifo meu]. Braudel (1986: 110).

17 "(...) é importante notar que os homens de negócios venezianos não vão estabelecer-se na Alemanha, país de seus melhores clientes." (Giordiani, 1997: 226). "Veneza criou até, para os mercadores alemães, um ponto obrigatório de reunião e de segregação, o *Fondaco dei Tedeschi*, em frente à ponte de Rialto, no seu centro de negócios. Era lá que todos os mercadores alemães tinham de depositar suas mercadorias, morar num dos quartos previstos para esse fim, vender sob controle rigoroso dos agentes da Signoria e reutilizar o dinheiro das suas vendas em mercadorias venezianas. (...) Como resistir às tentações de uma cidade situada no centro de uma economia-mundo?" Braudel (1986: 109).

18 "Venetians were one of the twelve groups of Italian merchants with recognized status at the Champagne fairs, though merchant from northwestern Italy [genoveses e milaneses] were naturally the most prominent, especially in the early thirteenth century when the most used route over the Alps left the Po at Pavia and went northwestward over the Great Saint Bernard Pass." Lane (1973: 60).

Além de garantir “poder de mercado” sobre regiões que demandavam sal, Veneza estabelecia o preço que pagava pelo sal em outras regiões produtoras. Quando surgia alguma concorrência, por exemplo, das Cidades de Ravena e Cervia (esta localizada um pouco mais ao sul de Ravena e muito próxima a ela), “Venice could use against them not only its naval power but its leverage as potentially their best customer.” (Lane, 1973: 58). Do ponto de vista da demanda, seu principal comprador era Milão, que geralmente precisava de mais sal do que Veneza era capaz de produzir. Assim, com base na força de suas armas e no “tamanho” de seu mercado, Veneza lucrava duplamente com o sal, na compra e na venda; suas margens de lucro, juntando ambas as operações, tornavam-se consideráveis.¹⁹

A política no caso dos grãos era semelhante. Os venezianos se esforçavam em trazer a produção das regiões próximas do Golfo de Veneza para seu mercado, utilizando-se do poder de coerção de sua frota naval, muito embora nem sempre conseguisse impô-lo.²⁰

As relações comerciais de Veneza com o Oriente, principalmente durante os Séculos XII e XIII, já não ocorriam mais com base no comércio de escravos, cujo principal centro de oferta passaria a ser o Mar Negro, nem com base na exportação de madeira, que havia se tornado menos importante do que a lã, por exemplo. Vale lembrar que os mais importantes espaços de troca eram a România (Império Bizantino), o Levante (Palestina) e o Norte da África (Estuário do Nilo).

A essência de sua atividade mercantil em lugares mais distantes constituía-se numa navegação de cabotagem, em que as rotas eram definidas de modo a se aproveitar ao máximo as oportunidades de negócios nos mais diferentes territórios. O comércio por vezes chamado de triangular foi bastante típico na história de Veneza, como também na de Gênova.²¹

19 Em síntese, “By thus tying up the consumers on the one hand and the producers on the others, Venice controlled a complete cartelization of salt.” (Lane, 1973: 58).

20 De qualquer forma, sua atuação era por demais ostensiva, ou seja: “In the thirteenth century, there were thirteen control points around the lagoons. At each, a half dozen men with two or three vessels inspected all passers to make sure that their cargoes were covered by permits to go where headed. The coast between Grado and Istria was patrolled by a gallery armed at Capodistria, which in 1180 was the main Venetian stronghold in Istria.” (Lane, 1973: 59-60).

21 Janet Abu-Lugod fez uma descrição detalhada desse tipo de “cabotagem” praticada pelos genoveses e, em relação aos venezianos, afirmou o seguinte: “Had we followed Venetian rather than Genoese traders we would have been led on a similarly circuitous route, *dropping off cargo in one place and picking it up for sale elsewhere*, although the stop in Egypt would have probably been preceded by a northern pick-up of slaves from Caucasus, since it was the Italian’s ability to replenish the ranks of the Mamluks that essentially gave them their bargaining power vis-à-vis the Egyptian rulers. To command such supplies, the latter had to ensure a steady and expending volume of spices, as

Nas transações com a região do **Império Bizantino**, o comércio se desenvolveu com base nos privilégios conquistados, como descritos anteriormente. Nesse contexto, os lucros foram consideráveis, já que, desde 1082, com a Golden Bull, os venezianos estiveram isentos das taxas que os próprios mercadores bizantinos eram obrigados a pagar, sendo o preço das mercadorias fixado com base nos custos dos mercadores locais. Ademais, os venezianos introduziram-se no comércio interno do próprio Império, intermediando as relações entre diferentes regiões da România.²² Atender às demandas da capital do Império com diversos produtos ocidentais constituía-se numa das melhores oportunidades de negócios aos venezianos. Mesmo depois do massacre de 1204, Constantinopla permaneceu sendo uma grande cidade para os padrões da Europa medieval, com uma população numerosa e uma manufatura desenvolvida.

Dos principais produtos adquiridos na România e levados a Veneza para serem distribuídos ao resto da Europa, destacam-se: seda crua ou “trabalhada”, alume, cera, mel, algodão, trigo, peles (Mar Negro), escravos (Cáucaso) e vinho (ilhas gregas).

Na região do Levante, a Cidade do Acre era o centro mais importante, principalmente após a retomada da Cidade de Jerusalém por Saladino em 1187, quando se tornou a capital do que restou do Império de Jerusalém e dos demais domínios europeus no Levante (muito embora tenha sido retomada pelos mulçumanos em 1291). Ali, os principais produtos procurados pelos europeus eram: pimenta, canela, cravo, noz moscada e gengibre. Alguns vinham direto da região do Levante, outros das Índias ou do Extremo Oriente. Por sua vez, em contrapartida, os europeus entregavam prata, bronze ou tecidos de lã.

Na Cidade do Acre, pelos serviços prestados nas Cruzadas, os venezianos tiveram ao seu dispor todo um quarteirão. O mesmo aconteceu na Cidade de Tiro, onde possuíam Igreja própria, consulado ou sede de governo, armazéns, saunas, casas de banho e matadouro. Suas casas eram tão grandes que comportavam não apenas seus familiares, como também alojavam (alugavam) parte das dependências aos mercadores com os quais negociavam e trabalhavam.

No porto de Alexandria, os venezianos encontravam mais do que especiarias. No século XII, este foi a principal fonte de alume, açúcar e trigo, além de im-

well as locally manufactured cotton and linen cloth and, as their position deteriorated, raw cotton as well.” (Abu-Lughod, 1989: 124).

22 “They settled at Corinth, for example, to trade in the products going from the Peloponnesus, which the Venetians called Morea, to other parts of Greece.” (Lane, 1973: 69).

portante mercado para madeira, metais e escravos. Todavia, a região do estuário do Nilo apresentava duas desvantagens consideráveis em relação às duas outras saídas para o comércio com o Oriente. Em primeiro lugar, todos os mercadores estavam submetidos a um forte controle do sultão.²³ Em segundo lugar, a outra desvantagem era técnica, em razão dos ventos que dificultavam a navegação, sobretudo em determinadas estações do ano.²⁴

Esse contexto geral nas três regiões mais nobres do tráfico de longa distância se manteve relativamente estável desde o século XI, quando do início da recuperação econômica européia, até a segunda metade do século XIII,²⁵ momento em que houve um fechamento maior dos circuitos do Golfo Pérsico e do Mar Vermelho, o que ocasionou a concentração das possibilidades de negócios na região da România e, com isso, o acirramento das relações entre Veneza e Gênova.

Depois de quase sucumbir em reiteradas e violentas lutas contra Gênova, Veneza logrou finalmente sua preeminência no Mediterrâneo no final do século XIV. O amplo espectro em que atuavam as Galeras Mercantes venezianas no Mediterrâneo no século XV expõe tal fato. Havia as rotas: das Galeras de Alexandria (região do Egito; destaque para as Cidades Modon, Cândia e Alexandria); das Galeras de Beirute (região da Palestina; Rodes, Famagusta, Tripoli e Beirute); das Galeras de Constantinopla (Mares Egeu e Negro; Negroponte, Constantinopla, Sinope, Trebizonda e Tana); das Galeras de *di Trafego* (Norte da África e Palestina; Túnis, Jerba, Tripoli, Alexandria e Beirute); Galeras de *Barbaria* (Espanha, Mediterrâneo Ocidental e Norte da África; Almeria, Málaga, Melilla, Oran, Argel, Bougie, Bône, Túnis, Tripoli e Saracusa); Galeras de *Aigues Mortes* (Mar Tirreno e Mediterrâneo Ocidental; Messina, Nápoles, Pisa, Toulon, Marselha, Aque Morte, Barcelona e Valência); e as Galeras de Flandres (Mediterrâneo e Canal da Mancha; Palermo, Mallorca, Ceuta, Cadiz, Lisboa, Southhampton, Bruges e Londres).²⁶

23 Esta foi uma região caracterizada pela presença quase que constante de estruturas de poder concentrado, com suas autoridades centrais fortalecidas, com destaque para os Fatímidas (909-1171), Aiúbidas (1169-1252) e os Mame-lucos (1250-1517). Os dois últimos efetuavam políticas bastante ativas em relação aos assuntos econômicos, mais especificamente sobre o comércio.

24 Em suma, "The Venetians capitalized on their privileged status partly by exporting basic commodities including salt, meats, grains, wine, silver, metals, wool and lumber, which they exchange for spices (particular pepper), silk and precious jewels. Eventually, the imports were distributed throughout Europe either by Venetians or by German merchants who maintained a large *fondaca*, or warehouse, in the island community for commercial transacting." (Baskin & Miranti, 1997: 36).

25 Detalhes sobre o comércio de Veneza com as regiões da România, do Levante e do Norte da África, ver Lane (1973, Capítulo VII).

26 Para maiores detalhes ver os mapas de Lane (1973: 341) e Braudel (1979, vol. 3: 111).

O apogeu desse sistema de Galeras “situa-se provavelmente por volta de 1460, quando a Signoria cria a curiosa linha das *galere di trafego* que acentua a sua pressão sobre o norte da África e o ouro do Sudão.” (Braudel, 1986: 111).

Veneza e a Geografia Monetária do Medievo

Os séculos IX e X foram marcados por um contexto de enorme plethora monetária, decorrente da fragmentação da configuração do poder, quando do fim do Império de Carlos Magno e das invasões sarracenas, magiares e viquingues que se seguiram.²⁷

Num momento seguinte, Séculos XII-XVI, a partir do fortalecimento das autoridades centrais ao longo da Idade Média Plena, cujo resultado foi o aparecimento dos primeiros Estados Territoriais europeus, produziu-se, concomitantemente, um mosaico monetário mais bem definido em comparação à plethora predominante nos séculos IX e X, ou seja: um conjunto de diferentes unidades de conta contíguas e circunscritas, cada qual assentada sobre uma determinada autoridade central, com poder de proclamá-la e reescrevê-la de tempos em tempos, e cujas fronteiras eram, a princípio, exatamente coincidentes às fronteiras políticas da autoridade que a criara.²⁸

Pode-se dizer que o surgimento de tal mosaico foi resultado direto da consolidação dos monopólios da violência e da tributação.²⁹ O fortalecimento do poder soberano permitiu-lhe impor a condição de devedores aos seus súditos, como também determinar a forma como seriam quitadas tais posições passivas e a unidade de conta de tais débitos.

Nesses tempos, as transações comerciais praticadas pelos mercadores da Cidade de São Marco eram liquidadas de modos distintos, dependendo do espaço

27 “Era impossível, entretanto, que a dissolução do Império Carolíngio e a queda da administração monárquica, na segunda metade do século IX, não exercessem a sua influência na organização monetária. (...) No meio da anarquia em que naufragou o poder real, os príncipes feudais usurparam o direito de cunhar moedas. Os reis, por seu turno, concederam-no a muitas igrejas. Com o correr do tempo, houve através de todo o Ocidente tantos denários diferentes em circulação quantos feudos existiam com direito de alta justiça. É óbvio acrescentar que disso resultou uma formidável desordem.” (Pirenne, 1963: 112). Para maiores informações sobre as invasões sarracenas, mariages e viquingues, ver Times (1995: 110-111).

28 “From the thirteenth to the sixteenth century, each zone of sovereignty had its own unit of account, expressing the authority of its prince by being exclusive to that territory.” (Boyer-Xambeau *et. al.*, 1994: 06).

29 Metri (2011).

em que ocorressem, isto é: se dentro da fronteira político-territorial de origem de circulação da moeda *cartal* veneziana; se no circuito de compensação de crédito e débito que se desenvolveu na Europa Ocidental desde as Feiras de Champagne (o mosaico intra-europeu, cujas fronteiras eram semelhantes a do espaço da cristandade ocidental ligado à Igreja Católica de Roma); ou ainda se nas zonas estratégicas do comércio de longa distância, vale dizer, na interface do circuito do Mediterrâneo com os da Ásia Central, do Golfo Pérsico e do Mar Vermelho (na fronteira entre a cristandade ligada à Igreja Católica de Roma e os povos “bárbaros”).

Nas trocas **para além do mosaico monetário europeu**, prevaleceu a lógica mercantil-monetária do tráfico de cabotagem de longa distância, com base em exportações e importações casadas, intermediadas pelas moedas locais de onde ocorriam geograficamente as trocas. Os documentos históricos encontrados no Cairo sobre o comércio no Mediterrâneo, feitos por mercadores provenientes dos mais diversos lugares, durante os Séculos X-XIII, sistematizados e traduzidos por Goitein (1967), expõem essa lógica.

Uma advertência de um mercador espanhol na Cidade de Tiro no Líbano, feita ao seu sócio no Egito (*Old Cairo*), ilustra o que o autor denominou de *principios dos negócios* do tráfico distante. “Do not let idle with you one single dirhem [moeda local do Cairo à época] of our partnership, but buy whatever God puts into in your mind and send it on with the very first ship sailing.” (Goitein, 1967: 200). Ou seja, na configuração do comércio de longa distância, quando não há uma moeda que se imponha sobre as demais como a de referência, as moedas locais não são objeto de acumulação para o mercador estrangeiro, pois suas validades nominais estão, em geral, no alcance dos instrumentos de tributação da autoridade local que a proclamou. No entanto, elas são o principal instrumento para viabilizar a venda e aquisição das mercadorias próprias ao jogo da cabotagem de longa distância. Por isto, a orientação do mercador espanhol ao seu sócio para se desfazer da moeda local do Cairo, cuja finalidade restringia-se a adquirir a mercadoria local a ser revendida alhures.

Os metais entregues como contrapartida das cobiçadas mercadorias vindas do Oriente não possuíam nenhum valor nominal (*cartal*) e, portanto, não eram moedas. Veneza teve assim que se empenhar em oferecer bens que fossem do interesse dos “povos distantes” para adquirir a seda, as especiarias e demais produtos desejados.³⁰

30 Na passagem a seguir, além de tratar da referida lógica, o autor esclareceu o papel conferido aos metais nesse

Lopez e Raymond (1955) organizaram e traduziram uma vasta documentação sobre o comércio no Mediterrâneo no período medieval. Disponibilizaram, por exemplo, fragmentos de um manual de práticas comerciais, compilado por um veneziano desconhecido por volta de 1345, onde se aborda, dentre outras coisas, a questão das diferentes unidades (de peso, tamanho e valor) utilizadas em diversos mercados exteriores (inclusive não cristãos) e suas respectivas correspondências quando havia. É bastante ilustrativo o caso descrito das mercadorias negociadas por venezianos na região do Baixo Volga, Norte do Mar Cáspio, em Astracã e Sarai Batu, então capital do Canato de Horda Dourada (Kipchak).³¹ De acordo com o manual, “(...) payments are made in silver *tamgha* [moeda de conta Kipchak], which is their coinage. And for one *sumo*, 120 *tamgha* are counted [*sumo* é equivalente monetário da *tamgha*, da mesma forma que o *real* são dos *centavos*].” (Lopez & Raymond, 1955: 153). Citam como exemplos o papel em resma, vendido e pago em *sumi*; e, as peles de cavalo, negociado em *tamgha*. (Lopez & Raymond, 1955: 153). Ou seja, o que o manual de práticas comerciais venezianas revela é que, para comprar e/ou vender na região da Foz do Volga no Mar Cáspio, portanto fora do espaço *cartal* veneziano e do mosaico monetário europeu, os mercadores da Cidade de São Marco eram obrigados a negociar na moeda de conta local (*tamgha*) onde ocorria a troca. Portanto, em Astracã, não há registros de escambo, tampouco de circulação de letras de câmbio ou da moeda veneziana.

Em alguns casos mais específicos, como, por exemplo, nas relações entre venezianos e bizantinos em determinados momentos, estas se deram com base na moeda *cartal* de Bizâncio (Abu-Lughod, 1989: 67), já que alguns mercadores venezianos residiam em Constantinopla e pagavam tributos ao Imperador, além de Veneza ter sido parte do Império durante séculos.

Do ponto de vista do **conjunto** das ilhas monetárias que foram se formando ao longo dos séculos XI a XV na Europa Ocidental, as transações econômicas que ultrapassavam os diferentes *espaços-soberanos*, qualquer que fosse sua natureza,

circuito e reafirmou a inexistência de relações de escambo. “The very technique of trading was governed by this principle. One ordered “exchange goods” when shipping a merchandise to another country, such as wool, flax, and cinnamon to be bought in Egypt against silk robes, silver, scammony, and saffron sent there. One would “offer” a Western commodity such as silk “against” an Oriental product such as tamarind, or buy oil in Tunisia with the money from the sale of lacquer sent there. But nowhere do we read in the Geniza documents about outright barter. All transactions are expressed in monetary values [moeda de conta]. We must, of course, remember that gold and silver coins were regarded also as goods in those days and, under certain circumstances, trade as such.” [grifo meu]. (Goitein, 1955: 200)

31 “Horda Dourada, 1226-1502: Sul da Rússia, Sucessor dos Conquistadores Mongóis” (Times, 1995: 133)

tiveram que lidar cada vez mais com a conversão monetária, isto é, de operar com distintas unidades de conta que denominavam diferentes instrumentos de débitos e créditos. Em outras palavras, as atividades econômicas passaram a envolver naturalmente operações cambiais.

Foram as letras de câmbio o mais importante e difundido instrumento monetário para se lidar com os problemas de conversão inerentes ao contexto de um mosaico de unidades de conta. O importante a se depreender é que a letra de câmbio, que se desenvolveu e se espalhou pela Europa a partir o século XII, permitiu o desenvolvimento de formas de enriquecimento através da arbitragem monetário-financeira. A letra de câmbio não se resumia a uma técnica monetária de auxílio às trocas que exigiam conversão cambial, tampouco se constituía em mais um instrumento de crédito dentre tantos que estavam se desenvolvendo naquele momento histórico. Seu caráter esteve também ligado às práticas estritamente de arbitragem características daqueles tempos, próprias dos antigos “mercados de câmbio” de outrora, já organizados com base em grandes redes de desconto e liquidação de créditos e débitos emitidos em diferentes espaços e em diferentes moedas de conta. Uma rede que, para alguns, propiciava uma estratégia de acumulação de riqueza em forma abstrata, baseada exclusivamente no jogo de compensação e liquidação de posições passivas.³²

O cerne de sua habilidade de valorizar a sua riqueza estava em sua capacidade de se posicionar favoravelmente no que se referia às diferenças entre as taxas de conversão cambial inerentes aos contratos daquele instrumento monetário, ou seja, entre as taxas de conversão das unidades de conta presentes nas operações que envolviam as letras de câmbio.³³

Apesar de não atuarem tão intensamente quanto seus rivais genoveses e florentinos nas principais feiras e praças financeiras européias, os mercadores venezianos também participaram do jogo da *exchange per arte* (que se desenvolveu ao longo das Idades Médias Plena e Tardia, mas cuja plenitude foi alcançada somente no século XVI). Veneza era a praça principal para aqueles que ansiavam por realizar transferências de recursos (créditos) relacionados ao comércio com o Oriente.³⁴

32 Para Maiores detalhes ver Boyer-Xambeau *et. al.* (1994) e Metri (2011).

33 “Because it [the bill of exchange] was based in the combination of several exchanges, the enrichment of the exchange banker depend on the relationship between their rates.” (Boyer-Xambeau *et. al.*, 1994: 83)

34 “Compared to other cities of the time, Venice had relatively good banking facilities and this, combined with its long-established commercial connections, made Venice one of Europe’s most important financial centers, especially for the transfer of funds internationally through bill of exchange. (...) Venice was the favorite clearing house of settling

A Cidade de Ragusa, por exemplo, se utilizava dos serviços de banqueiros venezianos para realizar pagamentos aos seus embaixadores em Nápoles, assim como a Cúria Papal recorreu aos banqueiros da Sereníssima República para transferir os recursos necessários para a vinda de seus inúmeros embaixadores, espalhados por toda Europa, para participarem do Concílio de Trento. (Lane, 1973: 330)

Ainda de acordo com Lane, as oportunidades de ganhos com a circulação das letras de câmbio em Veneza não se limitavam aos serviços de transferência de fundos, “but also from the interest charges reflected in the prices of Bill of exchange.” (Lane, 1973: 330). Relacionados a estas formas de ganhos financeiros, estava a *exchange per art*. Havia os também tradicionais empréstimos por meio da emissão de letras de câmbio (Lane, 1973: 146).

Do ponto de vista **individual** de cada território monetário (*cartal*), ao longo dos séculos XI a XV, consolidou-se um padrão monetário (moeda de conta) que passou a servir de referência geral para avaliação da riqueza. Assim como ocorreu de um modo geral para o restante da Europa Ocidental ao longo das Idades Médias Plena e Tardia, a moeda veneziana também foi uma construção do poder político soberano, no caso, da Sereníssima República de Veneza. Sua experiência particular, enquanto um *império de bases navais*, não alterou em nada o fato de que todo padrão monetário depende de uma vontade soberana em declarar a moeda de conta válida no alcance de seus instrumentos de tributação ou, em outras palavras, no espaço em que exerce algum tipo de poder e dominação, impondo assim a condição de devedor aos demais, de modo a definir a forma de liquidação de tais posições passivas. A moeda da Sereníssima República também se constituiu numa moeda *cartal*, como será analisado na próxima seção.

A Moeda Veneziana e seu Processo de Internacionalização

A história monetária de Veneza, além de ajudar a evidenciar o caráter *cartal* de sua moeda, revela também a sua primazia já no Século XIII e, de forma ainda mais expressiva, no Século XV. O sucesso de sua estratégia no jogo da acumulação de poder característico daqueles tempos teve implicações sobre o alcance e a natureza *expansiva* de sua moeda.

accounts between northern trade centers and Italian cities.” [grifo meu]. (Lane, 1973: 146-147)

Nessa perspectiva, o momento decisivo foi durante o governo do famoso Doge Henrique Dandolo (1192-1205), que, num de seus primeiros atos, realizou uma reforma monetária das mais importantes.³⁵ Porque os valores das moedas de *grossus* não eram adequados às trocas mais comuns da vida cotidiana (transações de varejo), o Doge Henrique Dandolo criou também uma segunda moeda de conta, o *piccolo*, e estabeleceu a sua taxa de conversão em relação ao *grossus*. A relação entre as duas moedas de conta alterou-se ao longo do tempo: inicialmente, cada *grosso* valia 26 *piccoli*; em outro momento, 01 *grosso* passou a valer a 32 *piccoli*.³⁶ O doge veneziano escreveu seu dicionário usando como referência o soldo carolíngio, pois manteve a repartição monetária da moeda de conta de Carlos Magno. (Pirenne, 1963: 117)

No caso, a decisão relevante é a denominação de débitos do soberano (moeda) com base na unidade de conta criada por ele, aceitos para liquidação das posições passivas (tributárias) dos súditos. A reforma monetária veneziana não foi diferente. A despeito de interpretar os fatos histórico-monetários a partir de um ponto de vista distinto (metalista), Frederic Lane corrobora essas pistas na seguinte passagem: “**Government obligations and international transactions were recorded in a money of account based on the grosso. A lira di grossi meant 240 of those big silver coins.**” [grifo nosso]. (Lane, 1973: 148)

Chama-se atenção a esse ponto: a denominação de suas obrigações com a moeda de conta criada por ele (doge) obrigava todos venezianos e aqueles que operavam em seus espaços de dominação a operar com base em *grossus*. Tal aspecto também valia aos que fossem a Rialto ou aos que fossem tributados ao longo do circuito mercantil dominado pela esquadra da Sereníssima República.

O ponto é que Henrique Dandolo assumiu o governo quando a cidade acabara de ser excluída dos mercados do Império Bizantino, sobretudo da rica capital Constantinopla (nos anos de 1070 e 1080). Por esta razão, o Doge se empenhou para que as frotas de Veneza e as demais forças da Quarta Cruzada se dirigissem em 1204 para a Capital do Império Bizantino.

Não é por coincidência que a expressiva vitória militar-diplomática do Doge Henrique Dandolo e das demais forças cruzadas, nada menos do que tomar uma

35 “No fim do século XII, a desordem monetária chegara a tal ponto que se impunha uma reforma. É significativo o fato de Veneza, a praça do comércio mais importante daquele tempo, haver tomado a iniciativa. Em 1192, o doge Henrique Dandolo mandou emitir na referida cidade uma moeda de tipo novo, o *gros* ou *matapan*, que pesava pouco mais de dois gramas de prata e valia 12 denários antigos.” (Pirenne, 1963: 116)

36 “A second money of account was formed by calling 240 small pennies a *lira di piccolo* and 12 small pennies a *soldo di piccola*.” (Lane, 1973: 148)

das cidades mais ricas da Idade Média (Constantinopla) e ali criar vantagens aos mercadores venezianos em termos de monopólios comerciais, excluindo seus rivais, tenha sido seguida da ampla difusão e uso de sua moeda de conta, o *grossus*, como a de referência em grande parte das transações praticadas pelos mercadores ocidentais que desejassem acessar os produtos do Oriente.

Desconsiderando, mais uma vez, a interpretação de Frederic Lane sobre assuntos monetários e observando apenas suas contribuições históricas, pode-se notar que a moeda cunhada pelo Doge Dandolo para financiar os gastos venezianos com a IV Cruzada foi a que justamente “(...) gained wide currency throughout the eastern Mediterranean. Venetians paid for eastern imports by sending out bags of grossi and silver bars refined to the same degree of fineness and so stamped by the mint.” (Lane, 1973: 148)³⁷

Enquanto fato histórico, as palavras de Pirenne apontam para a mesma direção. “O *gros* veneziano correspondia tão bem ao desejo dos mercadores que foi logo imitado nas cidades da Lombardia e da Toscana.” (Pirenne, 1989: 117)

Em resumo, a ruptura com Constantinopla no final do Século XII levou a proclamação de uma nova moeda em Veneza, e o sucesso da República em seus movimentos político-militares no início do Século XIII acarretou a expansão do espaço de circulação e validade de sua nova moeda, a ponto de torná-la a referência para os europeus no Mediterrâneo e na própria Europa.

Em 1284, Veneza passou a cunhar moeda de ouro. Os historiadores geralmente atribuem enorme importância a esse fato, considerando-o como um avanço em relação à cunhagem de prata, iniciada com o Doge Henrique Dandolo na reforma monetária de 1192.

É certo que, do ponto de vista mercantil, os europeus sempre foram reféns da oferta de metais para permitir a sua troca com os produtos do Oriente, pois estes eram amplamente demandados. Portanto, a oferta de metais, tanto a prata proveniente do centro da Europa, quanto o ouro adquirido no norte da África, era imprescindível aos europeus. No entanto, estas pertenciam a uma lógica mercantil-monetária de cabotagem de longa distância em que os metais fluíam em forma de lingotes sem qualquer relação com a moeda de conta de origem. As transações ocorriam, na verdade, com referência à moeda local.

37 Para o historiador, diferente do que é aqui argumentado, o sucesso da moeda veneziana nas relações internacionais com o Oriente não ocorreu porque os venezianos monopolizaram uma das zonas mais importantes do comércio com o Oriente depois da Quarta Cruzada, criando assim uma comunidade de pagamentos fechada em sua moeda de conta, mas, sim, “Because it [a sua moeda] was kept at uniform weight and fineness (...)”. (Lane, 1973: 148).

Para Braudel, o fato de Veneza ter tardado a cunhar moedas de ouro é um sinal claro de seu atraso em relação às suas rivais Gênova e Florença.³⁸ Para Pirenne, não foi nem Gênova, nem Florença, tampouco Veneza, a primeira cidade a cunhar moedas de ouro.

Em 1231, Frederico II mandou cunhar no reino da Sicília as admiráveis ‘Augustais’ de ouro, que são a obra-prima da numismática medieval, cuja difusão, porém, **não** conseguiu ultrapassar as fronteiras da Itália do Sul. A emissão por Florença dos primeiros florins (fiorino d’ouro) (...) abriu resolutamente, em 1252, o caminho à expansão do numerário de ouro no Ocidente. Gênova veio logo depois, e, em 1284, Veneza proporcionou, com o seu ducado ou zecchino, uma réplica do florim. [grifo meu]. (Pirenne, 1963: 118)

O mais revelador das passagens de Pirenne e Braudel não são suas interpretações históricas controversas, mas a indicação de que, na prática, não bastava “inovar” no que se refere a assuntos monetários para garantir que uma moeda fosse referência nos circuitos de comércio internacional e/ ou nas praças e feiras medievais. Em assuntos monetários, existe algo que está além da dimensão econômica, das inovações ou da “reputação” e da “credibilidade”. O rei da Sicília não dominava nem o “jogo” de compensação das mais importantes feiras medievais, como fizeram Florença e Gênova, tampouco as zonas estratégicas do comércio de longa distância, Levante, Constantinopla e Alexandria, como fizeram Gênova e, em especial, Veneza. Portanto, sua inovação monetária de nada lhe serviu do ponto de vista da ascensão de sua moeda de conta como referência nos circuitos do Mediterrâneo e da Europa Ocidental.³⁹

O sucesso militar veneziano nos séculos XIII e XV foi o que permitiu a ascensão de sua moeda de conta nas relações dos europeus com o Oriente. E, assim

38 “Muito freqüentemente até, não foi Veneza que esteve nas origens das verdadeiras inovações. (...) Não é ela a primeira a cunhar moeda de ouro, mas Gênova, no princípio do século XIII, depois Florença, em 1250 (o ducado, em breve chamado *cequim*, só aparece em 1284).” (Braudel, 1986: 112).

39 A importância do ouro e, com efeito, o desejo de entesourá-lo advinha de seu elevado valor enquanto mercadoria e de sua aceitação pelos mercados do Oriente enquanto tal. Cunhar ouro em detrimento de outros metais para ser utilizado no tráfico de longa distância significava tão somente oferecer uma mercadoria com maior valor, o que permitia, por conseguinte, trocá-la por uma quantidade maior de produtos orientais por intermédio das moedas proclamadas pelas autoridades locais. Dessa forma, não representava uma inovação monetária, como interpretam alguns autores.

como se sucedeu depois da conquista de Constantinopla em 1204, a passagem do século XIV ao XV assistiu a desdobramentos semelhantes: da conquista militar à dominação mercantil e, por conseguinte, a transformação de sua moeda como referência no circuito do Mediterrâneo Oriental. Mais uma vez, repetia-se a seqüência lógica. Posteriormente à supremacia naval de Veneza no Mediterrâneo, ilustrada pelo amplo predomínio de suas frotas de Galeras, depois da “Guerra de Cem Anos Italiana” entre Gênova e Veneza, seguiu-se o sucesso comercial de seus mercadores. A partir de então, ou seja, estabelecido seu domínio militar no Mediterrâneo e sua preeminência mercantil, qualquer outro grupo de mercadores europeus que desejasse participar das trocas com o Oriente pelo Mediterrâneo era obrigado a operar com base na moeda veneziana. Partiu-se da vitória na guerra ao topo da hierarquia monetária, passando, com efeito, pelo domínio mercantil.

Segundo um manual escrito em 1442, pelo florentino Giovanni di Antonio da Uzzano, denominado *La pratica della mercatura*, o uso da moeda veneziana havia se difundido amplamente naqueles tempos pela Europa, ultrapassando suas fronteiras políticas de origem.⁴⁰

De acordo com Lopez e Raymond (1955), a equivalência que caracterizava o sistema monetário veneziano não fora utilizado por completo por nenhuma cidade ou estado. No entanto, seus fragmentos o eram, ou seja: “the Venetian ducat was used in letters of exchange drawn on Barcelona, Bruges, and London, but the Venetian pound groat was used in letters drawn on Paris and Florence.” (Lopes & Raymond, 1955: 147).⁴¹

40 “Exchange on Barcelona are quoted in [so many] shillings Barcelonese per [Venetian] ducat; on Bruges, in so many [Flemish] groats per [Venetian] ducat; on London, in so many sterlings per [Venetian] ducat; on Paris, in so many Venetian groats against franc; on Florence, in so many Venetian pounds, shillings, and deniers [groats] per [Florence] pounds groat a fiorini; on Bologna, in so many [units] per hundred [Venetian units]. Similarly, exchanges on many other places are quoted in so much [foreign currency] per [Venetian] ducat or so much per [Venetian] pound, or in much [Venetian currency] per silver of the standard [of the place] where the payment is made...” (in: Lopez & Raymond, 1955: 149).

41 Muito embora reflita a partir de outra perspectiva, as palavras de Braudel atestam o domínio da moeda veneziana ao longo da Idade Média, no exato momento de seu sucesso nos conflitos político-militares. “E toda a economia monetária vitoriosa não tende a substituir a moeda dos outros pela sua própria moeda – decerto que uma espécie de tendência natural, sem que haja nisso uma manobra intencional da sua parte? Assim é que, já no século XV, o ducado veneziano (então moeda real) substituiu os dinares de ouro egípcios, e o Levante logo se enche de moedas brancas da Zecca de Veneza enquanto não chega, com as últimas décadas do século XVI, a inundaçãõ das moedas de oito espanholas, batizadas depois de piastras, que são, à distância, as armas da economia européia diante do Extremo-Oriente.” (Braudel, 1986: 170)

Essa posição de destaque da moeda veneziana tinha relevância apenas aos mercadores europeus, que, para participar das trocas com o Oriente eram compelidos a operar nos circuitos dominados pela Sereníssima República, com base portanto na moeda veneziana. No caso dos não-europeus que estavam do outro lado da zona estratégica do comércio do Mediterrâneo, porque os instrumentos de tributação venezianos não se impunham, em razão dos próprios limites do poder naval da República, as transações ocorriam com base na *lógica mercantil-monetária da navegação de cabotagem de longa distância* descrita anteriormente.

Conclusão

O enriquecimento acelerado da Sereníssima República de Veneza no jogo mercantil do medievo teve como fundamento a força de sua esquadra e do sistema de entrepostos e bases navais por ela edificado. O ponto central foi que, com base na atuação direta e na violência de sua força naval, sobretudo no contexto das disputas político-militares de que participou, pôde reivindicar e construir posições privilegiadas no comércio de longa distância, dominando os fluxos mercantis do Adriático em toda sua extensão, além de consolidar sua preeminência no Mediterrâneo no Século XIII, depois da IV Cruzada (1204), e novamente no Século XV, depois de sua “Guerra de Cem Anos” contra a Cidade de Gênova. Esses privilégios comerciais permitiram lucros extraordinários, que perduraram enquanto foi capaz de defender suas posições estratégicas. Nesse contexto, valeu-se também ostensivamente das operações de saque e pirataria; exerceu controle direto do comércio de alguns produtos estratégicos (como, por exemplo, sal e grãos); e impôs o mercado de Rialto como o ponto de convergência de diversas rotas mercantis que operavam entre o Oriente e a Europa Ocidental.

Do ponto de vista monetário, a primazia veneziana no circuito da Europa Ocidental também deve ser analisada como desdobramento de sua estratégia de poder naval, com base na qual se estabeleceu uma rede de entrepostos marítimos, égide, por sua vez, do seu sistema de pagamentos, em cujo centro estava sua moeda de conta. Foi por esta razão, ou seja, como contrapartida de um sistema de pagamentos associado à rede de entrepostos comerciais direcionada para Rialto, que o *gros* veneziano ascendeu a uma posição destaque no “mundo dos negócios” da Europa Ocidental durante as Idades Médias Plena e Tardia. Não decorreu, com

efeito, da reputação ou da credibilidade do Doge, muito menos do tipo de metal utilizado pela República na emissão de sua moeda.

Em outras palavras, a ascensão da moeda veneziana a uma posição de destaque nas trocas do Mediterrâneo no medievo ocorreu com base em outros fundamentos e lógica do que sugere a literatura convencional (metalista): se iniciou primeiramente com as vitórias naval-militares; em seguida, vieram os espólios que assumiam, na maior parte das vezes, a forma de privilégios comerciais (sempre na direção do monopólio); por fim, edificou-se um sistema tributário (com efeito, de pagamentos) sobre a circulação de mercadorias, em cujo centro se encontrava a moeda de conta de Veneza, referência obrigatória para o conjunto de mercadores que circulavam pela seu sistema de entrepostos no Mediterrâneo.

Referências bibliográficas

- ABU-LUGHOD, Janet L. (1989), *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350*, Oxford University Press, New York, 1989.
- BASKIN, Jonathon Barron & MIRANTI Jr., Paul J. (1997), *A History of Corporate Finance*, Cambridge University Press, New York, 1997.
- BOYER-XAMBEAU, Marie-Thérèse et. al. (1994), *Private Money and Public Currencies: The 16th Century Challenge*, M. E. Sharpe, New York, 1994.
- BRAUDEL, Fernand (1979a), *Civilização Material, Economia e Capitalismo – Séculos XV-XVIII*, vols 01, 02 e 03. Editora Martins Fontes, São Paulo, 1997.
- CAVALLO, Guglielmo (org), *O Homem Bizantino*, Editora Presença, Lisboa, 1998.
- DAY, John (1999), *Money and Finance in the Age of Merchant Capitalism*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, 1999.
- DOTSON, John E. (2001), Foundations of Venetians Naval Strategy from Pietro Orseolo to the Battle of Zonchi: 1000-1500, *Viator: Medieval and Renaissance Studies*, vol. 32, Center for Medieval and Renaissance Studies, University of California, LA, (2001).
- ELIAS, Norbert (1939), *O Processo Civilizador*, Vol. 02: *Formação do Estado e Civilização*, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993.
- FIORI, José L. da C. (2004), Formação, Expansão e Limites do Poder Global, in: FIORI, José L. da C. (org.) *O Poder Americano*, Editora Vozes, Petrópolis, 2004.
- GOITEIN, S. D. (1967), *A Mediterranean society: the Jewish communities of the Arab word as portrayed in the documents of Cairo Geniza*, Volume I: Economic Foundations. University of California Press, Los Angeles, 1999.

- KNAPP, G. F. (1905), *The State Theory of Money*, Simon Publications, San Diego/CA, 2003.
- LANE, F. C. (1973), *Venice: a Maritime Republic*, The Johns Hopkins University Press, London, 1973.
- LOPEZ & RAYMOND (1955), *Medieval Trade on the Mediterranean World: illustrative documents*, Columbia University Press, New York, 2001.
- METRI, M. (2011), A Formação dos Estados Territoriais, o Mosaico Monetário e a Acumulação Financeira na Europa Ocidental na Passagem da Idade Média para a Moderna, in: MARTINS e SOIHET (orgs), *Encontros entre Economia e História*, Editora Multifoco, Rio de Janeiro, 2011.
- METRI, M. (2012), Acumulação de poder, sistemas e territórios monetários: uma análise teórica sobre a natureza da moeda e sua relação com a autoridade central, *Revista Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 33 n.2, p. 397-422, nov. 2012.
- PERROY, E. (1953b), A Idade Média: Os Tempos Difíceis (Fim), vol. 8, in: CROUZET, M. (org.), *História Geral das Civilizações*, Editora Bertrand Brasil S.A., Rio de Janeiro, 1994.
- PIRENNE, H. (1963), *História Econômica e Social da Idade Média*, Editora Mestre Jou, Lisboa, 1984.
- THE TIMES (1995), *Atlas da História do Mundo*, Folha da Manhã S.A., São Paulo, 1995.
- TILLY, Charles (1996), *Coerção, Capital e Estados Europeus*, Editora Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011¹

The rough slowdown of the Brazilian economy since 2011

FRANKLIN SERRANO | franklinserrano@gmail.com
Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Rio de Janeiro, Brasil.

RICARDO SUMMA | rifsumma@yahoo.com
Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Rio de Janeiro, Brasil.

Recebimento do artigo 10-jul-12 | **Aceite** 10-out-12

Resumo Ao contrário do período de crescimento mais alto entre 2004 e 2010, que resultou de uma combinação de uma grande melhoria nas condições externas com uma mudança bem menor na direção de uma política macroeconômica mais pragmática e expansionista, argumentamos que a redução drástica da taxa de crescimento da economia brasileira a partir de 2011 se deveu relativamente mais a mudanças na condução da política macroeconômica interna do que às mudanças na situação externa. Avaliando criticamente esta nova combinação de políticas, concluímos que estas fracassaram na redução da inflação e não levaram o país a um padrão de crescimento com mais investimento em relação ao consumo (públicos e privados), tendo reduzido o crescimento tanto do investimento quanto do consumo, sendo que o crescimento do investimento se reduziu bem mais do que o do consumo. Concluímos que estas novas políticas resultam do acirramento do conflito distributivo com o aumento da resistência salarial (devido à queda tendencial da taxa de desemprego e ao aumento real do salário mínimo), combinado com o fim do período de continua valorização da taxa de câmbio real e de tentativas de compensar a diminuição da taxa de juros real (e assim das rendas da propriedade em geral). **Palavras-chave** Economia Brasileira; Contração Fiscal; Política Econômica no Brasil.

1 Os autores gostariam de agradecer sem implicar os comentários de Carlos Medeiros e Fabian Amico a uma versão anterior deste artigo. Os autores agradecem também ao apoio financeiro do IPEA (PNPD), a todos os técnicos e assistentes de pesquisa da Diretoria de Macroeconomia deste instituto e em particular a Claudio Hamilton dos Santos por acesso a dados e resultados de pesquisas ainda não publicadas. Como se vê pelas referências este trabalho não teria sido possível sem as pesquisas e dados da DIMAC/IPEA. No entanto as ideias e opiniões aqui expostas assim como eventuais erros e omissões são de inteira responsabilidade dos próprios autores e não representam a opinião da DIMAC ou de seus membros ou dos amigos que agradecemos mais acima.

Abstract Unlike the 2004-2010 period of higher growth rates, which was caused by large improvements in external conditions combined with a modest shift towards a more pragmatic and expansionist set of domestic economic policies, we argue that the drastic reduction in the rate of growth of the Brazilian economy since 2011 was relatively more related to changes in internal macroeconomic policy rather than in changes in the external conditions. A critical assessment of these policy changes concludes that these have not been successful in reducing inflation, nor in changing the growth pattern to one with relatively more investment and less consumption (public and private). In fact, the growth of both consumption and investment has fallen, with the latter falling much more proportionately than the former. We conclude that this new policy mix results from an intensification of conflicting claims over income shares with an increase in wage resistance (due to the falling trend of the unemployment rate and the real increases in the minimum wage), combined with the end of a period of continued real exchange rate appreciation and attempts to compensate for the decrease in real interest rates (and property incomes in general). **Keywords** Brazilian Economy; Fiscal Contraction; Economic Policy in Brazil.

Introdução

A economia brasileira experimentou na segunda metade dos anos 2000 um período de crescimento mais rápido, inflação controlada e uma melhora na distribuição de renda e redução da pobreza devido a uma grande mudança nas condições externas aliada a uma mudança pequena, mas muito importante, na orientação da política macroeconômica interna. A média de crescimento do PIB no período 2004-2010 foi de 4,5%, pouco mais do dobro do observado no período 1995-2003 (Serrano & Summa, 2011).

Porém, a partir de 2011, vem ocorrendo uma desaceleração do crescimento econômico, em que a taxa de 7,5% em 2010 foi progressivamente se reduzindo a cada trimestre, atingido 2,7% para o ano de 2011 como um todo. Ao que tudo indica o crescimento do PIB deve ser menor ainda em 2012.

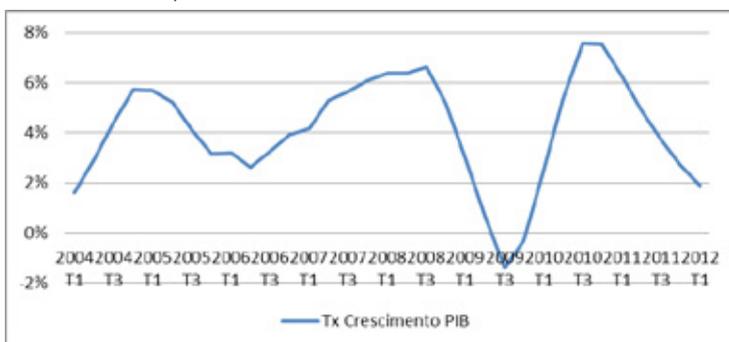
O objetivo deste artigo é argumentar que, ao contrário do que ocorreu no período de 2004-2010, a recente redução drástica da taxa de crescimento da economia brasileira se deveu relativamente mais a mudanças na condução da política macroeconômica interna do que às mudanças na situação externa.

O restante do texto está organizado da seguinte forma. A seção II mostra o quão forte foi a desaceleração recente do crescimento no Brasil. A seção III discute as possíveis causas externas da desaceleração. A seção IV discute as causas internas e em particular o papel das decisões de política monetária e fiscal. A seção V discute a evolução da inflação no Brasil e alguns de seus principais determinantes. A seção VI avalia criticamente a opção pelo ajuste fiscal. A seção VII apresenta observações finais.

A Redução do Crescimento

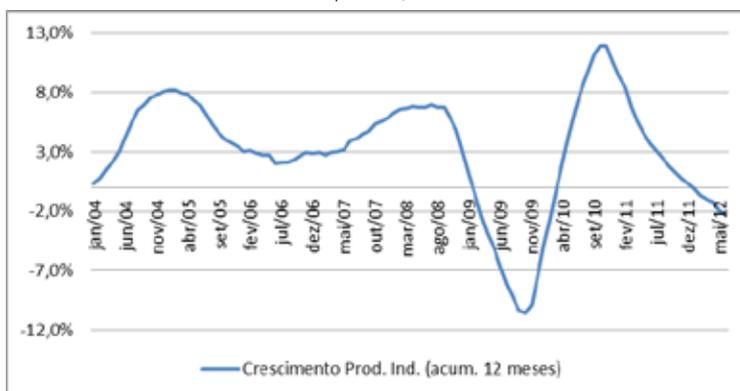
A redução da taxa de crescimento do PIB foi muito rápida a partir do início de 2011. Partindo de 7,5% o crescimento acumulado em 12 meses cai para 1,8% no primeiro trimestre de 2012 (gráfico 1). O crescimento da produção industrial cai de 10,56% em 2010 para 2,59% em 2011 e apresenta taxa de crescimento (também acumulada em 12 meses) de **menos** 2,3% em junho de 2012. Como consequência dessa desaceleração do nível de atividade, a criação de novos empregos formais também vem, com uma certa defasagem, crescendo mais lentamente, sendo que, em meados de 2012 (no acumulado de 12 meses) já é metade do que era no pico em meados de 2010 (gráfico 3).

Gráfico 1 | Taxa de crescimento do PIB (acumulado em 12 meses)



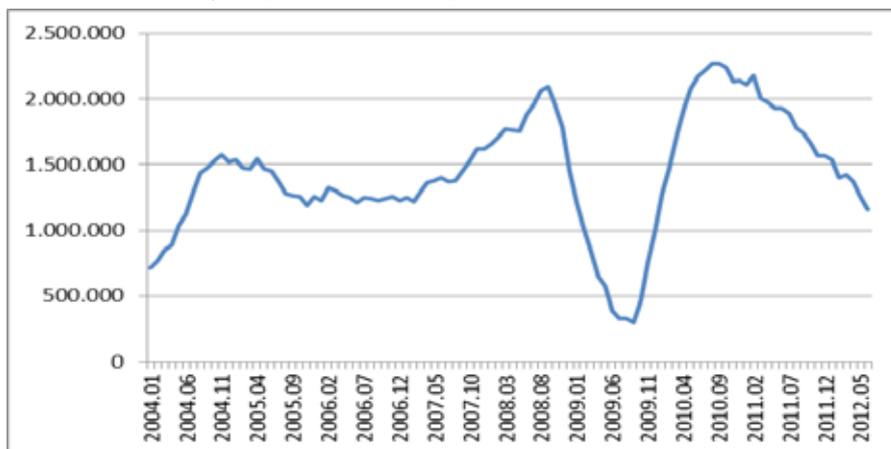
Fonte: SCN trimestrais/IBGE, IPEADATA.

Gráfico 2 | Produção Industrial



Fonte: PIM/IBGE; IPEADATA.

Gráfico 3 | Geração líquida de empregos formais (acumulado em 12 meses)



Fonte: CAGED/MTE; IPEADATA

O Papel das Mudanças no Cenário Externo

O crescimento da economia e do comércio mundial foi relativamente forte em 2010 quando as economias das diversas regiões se recuperaram de forma muito desigual da crise financeira mundial depois de setembro de 2008. No entanto, este crescimento mais alto não se sustentou em 2011 especialmente devido ao baixo crescimento dos países mais avançados. O crescimento da economia mundial caiu de 4,1 para 2,7% entre 2010 e 2011. O crescimento dos países desenvolvidos caiu de 2,7 para 1,4% e dos países em desenvolvimento como um todo (da Ásia, África e América Latina, incluindo a China) caiu de 7,5 para 5,9%. E (segundo o FMI) o crescimento da América Latina como um todo (sem excluir o Brasil) caiu de 6,2 para 4,5%. Esta desaceleração do crescimento mundial por sua vez reduz o crescimento real do comércio internacional de bens e serviços, que caiu de 13,1 para 6,6% entre 2010 e 2011².

O ritmo do crescimento das exportações brasileiras foi muito afetado por esta redução substancial do crescimento da economia mundial. Em termos de

2 Os dados vem de DESA-UN(2012).

volume (quantum) houve uma redução muito grande de um crescimento de 9,5% em 2010 para apenas 2,9% em 2011.

Esta redução considerável do crescimento do quantum de exportações parece ter sido inteiramente causada pela redução da demanda externa, uma vez que a taxa de câmbio nominal em relação ao dólar americano se desvalorizou uns 8% do início ao final de 2011 (gráfico 10) e também ocorre uma melhora dos termos de troca do Brasil de também cerca de 8% por conta principalmente do forte aumento dos preços das commodities minerais exportadas pelo Brasil, que fez os preços em dólar de nossas exportações totais aumentarem 23% em 2011(dados do Ipeadata).

A resultante final disso foi uma queda do crescimento do valor real de nossas exportações de 11,5 para 4,5% (gráfico 4, tabela 2).

Gráfico 4 | Taxa de crescimento das exportações



Fonte: SCN trimestrais/IBGE, IPEADATA.

A queda do crescimento real das exportações teve, sem dúvida, um papel relevante na desaceleração do crescimento da economia brasileira a partir de 2011 e esta queda parece ter sido inteiramente determinada pela desaceleração no crescimento da demanda e do comércio na economia mundial.

O problema é que as exportações totais tem um peso muito pequeno na demanda agregada no Brasil (sobre o PIB ficam em torno de 11%) e levando em conta que muitas de nossas exportações tem um conteúdo importado elevado (por exemplo, minérios e aviões) o peso do valor adicionado das exportações na demanda agregada parece ser ainda menor (Freitas & Dweck(2010)), o que torna

difícil explicar uma desaceleração tão grande da economia brasileira apenas por este canal de transmissão.³

Além do comércio internacional, outro importante possível canal de transmissão da situação da economia internacional para o crescimento do Brasil poderia vir de uma deterioração da situação das contas externas do Balanço de Pagamentos do país. No entanto, ainda que o saldo do Balanço de Pagamentos, medido em relação às exportações, se reduza um pouco especialmente depois do agravamento da crise financeira na Zona do Euro em agosto de 2011 (que marca o fim do ciclo de valorização nominal da taxa de câmbio do Real), permanece positivo. Em 2011 e 2012 há uma queda do fluxo de capitais em relação às exportações, porém ocorre também uma redução do déficit em transações correntes. O resultado é que o saldo da Balança de Pagamentos se reduz, mas continua sendo positivo (gráfico 5). O importante a assinalar é que o saldo do Balanço de Pagamentos ainda está positivo e que o Brasil acumulou mais de 60 bilhões de dólares de reservas em 2011, o que não parece configurar uma situação de dificuldade de financiamento externo (Gráfico 6), que pudesse gerar alguma desaceleração interna.

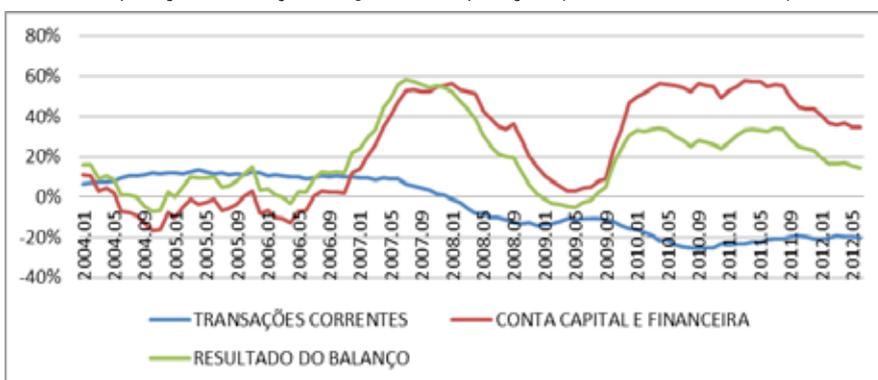
Por fim, poderia estar havendo uma deterioração na situação da dívida externa total (privada e pública) – seja em termos de tamanho do estoque, seja em seu perfil – com reflexos sobre a fragilidade financeira externa da economia, o que poderia levar a uma crise de liquidez externa. Mas a dívida externa total, embora tenha crescido, vem sendo progressivamente reduzida em relação às reservas internacionais, sendo que em meados de 2012 hoje essa relação gira em torno de 80%. Quanto ao perfil da dívida externa, a dívida externa de curto prazo em relação às reservas internacionais vem se reduzindo desde 2004, e hoje se encontra próxima dos 10%, mostrando que essas relações não parecem também ser motivo de preocupação a ponto de forçar o governo a reduzir subitamente o crescimento da economia (Gráfico 7).

Além disso, até o momento a desvalorização cambial não parece ter causado uma crise em bancos ou empresas sediadas no Brasil (como foi o caso de várias grandes empresas brasileiras na crise de 2008 que estavam excessivamente endividadadas em dólar por motivos especulativos) e tampouco ocorreu uma queda repentina dos créditos comerciais internacionais (como a que houve na crise de 2008) que pudesse explicar, pelos seus impactos nos gastos de empresas e finan-

3 Pelas contas nacionais do IBGE a contribuição das exportações totais para a demanda agregada teria sido reduzida em 0,77 pontos percentuais do PIB entre 2010 e 2011, enquanto o crescimento do PIB caiu 4,8 pontos percentuais.

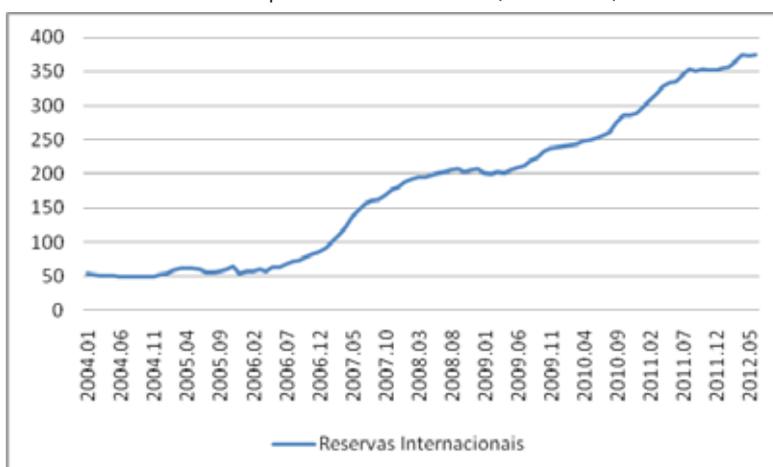
ciamentos concedidos pelos bancos privados, a rápida desaceleração do crescimento do PIB brasileiro em 2011-2012. Desta forma, ao contrário da crise de 2008, em 2011, do ponto de vista das condições externas, o canal de comércio internacional parece (até agora pelo menos) ter tido mais impacto sobre o crescimento do PIB do que o canal financeiro. Mas a queda do crescimento, como visto acima, foi muito grande para ser explicada apenas pela queda das exportações. Isso indica que deve haver também outras importantes causas internas para a desaceleração recente da economia brasileira.

Gráfico 5 | Relação entre Saldo de Transações Correntes/Exportações, Conta Capital e Financeira/Exportações e Balanço de Pagamentos/Exportações (acumulado em 12 meses)



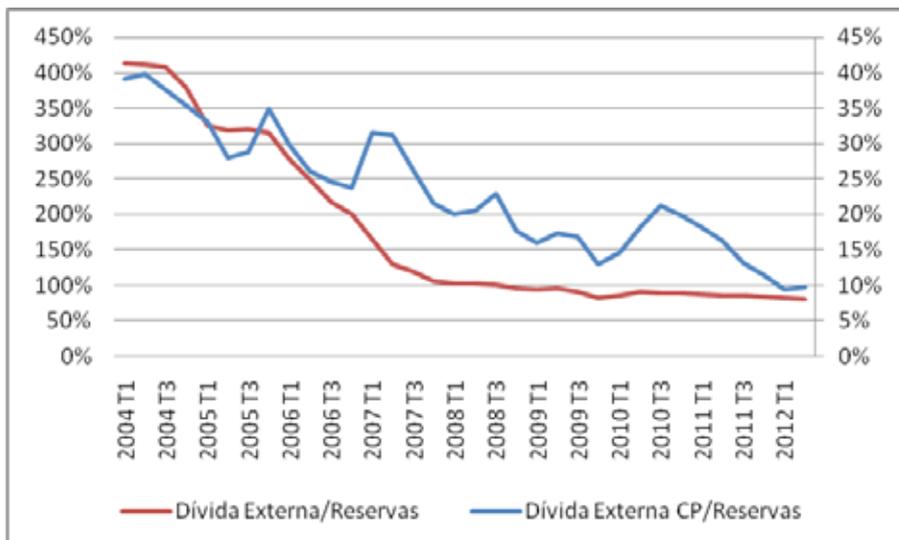
Fonte: BACEN/BP

Gráfico 6 | Reservas Internacionais (Bilhões US\$)



Fonte: BACEN.

Gráfico 7 | Relação entre Dívida Externa/Reservas Internacionais e Dívida Externa de Curto Prazo/Reservas Internacionais



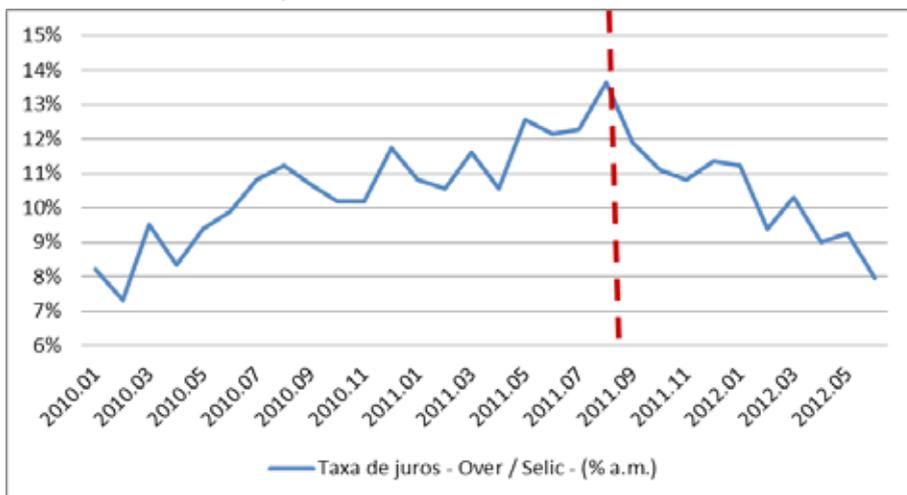
Fonte : BACEN/BP

Mudanças na Política Macroeconômica e a desaceleração

O aumento dos juros e as medidas macroprudenciais

Uma vez confirmada a rápida recuperação da economia diante das medidas anticíclicas adotadas em 2009, o Banco Central começa um ciclo de aumento de juros depois de fevereiro de 2010, quando a inflação acumulada em 12 meses ultrapassa o centro da meta de inflação (4,5%), basicamente por causa da rápida recuperação dos preços internacionais das commodities importadas e exportadas pelo Brasil (gráfico 16). Ao longo deste ciclo, que vai até agosto de 2011, apesar de algumas oscilações, a taxa nominal de juros tem uma tendência a aumentar e vai de 7,5% a.a. para 13,5% (gráfico 8).

Gráfico 8 | Taxa básica de juros (SELIC) – (% a.m. anualizada)



Fonte: BACEN.

Em seguida, como consequência, o crédito ao consumidor em termos reais já começa a crescer menos rapidamente mas o aumento dos juros não impacta inicialmente o crescimento do crédito imobiliário. O Banco Central, decidido a reduzir o crescimento da demanda mais rapidamente e sofrendo pressão para não elevar os juros mais rapidamente e valorizar ainda mais o câmbio, adota, no fim de 2010 e início de 2011, medidas de controle do crédito ao consumidor. Estas medidas, ainda que algumas delas tenham sido muito usadas nos anos 1970, passam a ser denominadas “macroprudenciais” depois da crise mundial de 2008.

Estas medidas incluíram: a) aumento do depósito compulsório sobre depósitos nos bancos, o que equivale a um imposto e tende a aumentar o *spread* dos bancos; b) aumento do capital mínimo dos bancos requerido para um conjunto de empréstimos ao consumidor de prazos mais longos como financiamento de automóveis com baixo valor de pagamento de entrada (mas não empréstimos imobiliários), que desestimula os bancos a expandir estas linhas de crédito; c) aumento dos impostos sobre operações financeiras para o crédito ao consumidor em geral que aumenta a taxa de juros paga pelo consumidor; e d) aumento do percentual mínimo de pagamento de saldos de cartões de crédito, que tende a reduzir o seu uso para financiamento pelos consumidores (ver Prates & Cunha 2012).

As medidas macroprudenciais, junto com a elevação da taxa de juros básica, de fato levaram a algum aumento nos juros e no *spread* do crédito ao consumidor

e, apesar não conseguirem reduzir o prazo médio destes empréstimos, diminuíram substancialmente a taxa de crescimento real do crédito às pessoas físicas de 11,59% em 2010 para 5,87% em 2011 (Tabela 1).

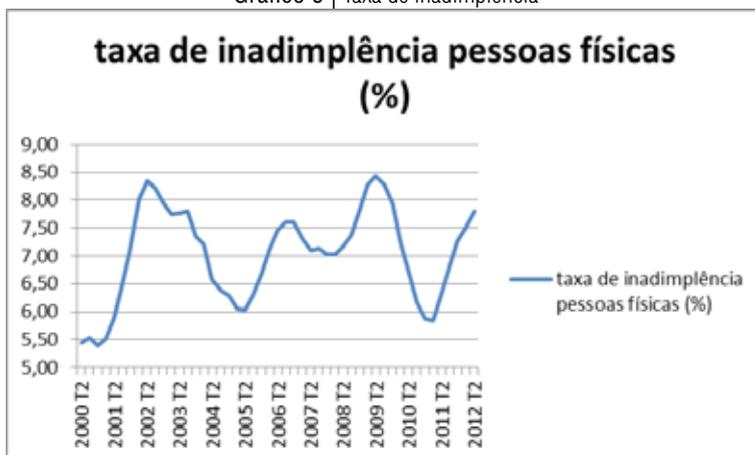
Tabela 1 | Evolução do Crédito ao consumidor: variação do crédito, taxa de juros, spread e prazos.

Data	Taxa de variação real do crédito a pessoas físicas	Taxa de juros – Pessoa Física (%a.a.)	Spread – Pessoa Física (%a.a.)	Prazo médio – Pessoa Física
2004	23,77	62,93	46,21	285,17
2005	32,82	61,40	43,23	302,25
2006	25,17	55,73	41,28	337,08
2007	24,20	47,73	36,27	404,67
2008	23,04	51,45	37,69	467,50
2009	13,87	46,83	36,38	477,17
2010	11,59	40,74	29,20	526,58
2011	5,87	43,80	31,40	559,00
média 2004/2010	22,07	52,40	38,61	400,60

Fonte: BCB.

Não é tão fácil entender a lógica destas medidas. Se a preocupação era a estabilidade do setor financeiro, é no mínimo curioso que o Banco Central se preocupe com uma bolha de consumo financiado por crédito, enquanto ao mesmo tempo o Governo incentiva ao máximo a expansão do crédito imobiliário que tende a gerar bolhas certamente mais perigosas. Se a prioridade era controlar a inadimplência dos trabalhadores e consumidores em geral, o simultâneo encarecimento e redução da disponibilidade do crédito pessoal parecem ter tido o efeito previsível, num momento de desaceleração do crescimento da renda, de aumentar muito e rapidamente os indicadores de juros sobre renda mensal, serviço da dívida sobre renda mensal a partir do início de 2011 (Ipea(2012a)). Como consequência, a taxa de inadimplência das pessoas físicas **aumentou** substancialmente ao longo de 2011, de 5,83% no primeiro trimestre de 2011 para 7,53% no primeiro trimestre de 2012 e 7,8% no segundo trimestre de 2012 (gráfico 9).

Gráfico 9 | Taxa de inadimplência



Fonte: BACEN

Por outro lado se o objetivo prioritário das medidas macroprudenciais era o controle da inflação, é no mínimo curioso o Banco Central se esforçar tanto em reduzir o crédito especificamente para os mercados de bens duráveis onde havia uma tendência à estabilidade nominal dos preços destes produtos em reais (Braga & Martinez(2012)), devido à forte concorrência de produtos importados num contexto que combinava preços internacionais destes bens duráveis crescendo muito pouco em dólar e valorização cambial, ao que se soma as desonerações de impostos indiretos promovidas pelo governo em alguns segmentos deste setor (veículos).

Além disso, a opção de usar medidas macroprudenciais em vez de maiores aumentos da taxa básica de juros elimina o principal canal de transmissão da política monetária no Brasil: o impacto do aumento do diferencial de juros interno e externo sobre a taxa de câmbio, e a partir daí sobre os custos de todos os setores, tanto através dos preços dos comercializáveis, quanto pelos efeitos posteriores das mudanças dos preços por atacado destes sobre os índices de reajuste de serviços com preços monitorados ou administrados (Serrano & Summa(2011)).

As medidas macroprudenciais certamente tiveram efeito de reduzir o crescimento do consumo em geral (e especialmente de bens duráveis) e claramente não tiveram efeito nenhum sobre a dinâmica da inflação⁴, além de contribuir para o

4 Note que mesmo na hipótese bastante improvável de que houvesse na época uma drástica restrição interna de capacidade de produtiva e/ou de mais improváveis ainda uma escassez de dotações de mão-de-obra ou recursos

aumento da taxa de inadimplência. Mesmo assim as medidas foram consideradas um sucesso por todos e só começam a ser revertidas no final de 2011, quando o Banco Central percebe finalmente a extensão e a gravidade da desaceleração do crescimento em curso na economia brasileira.

Alguns meses antes de começar a reverter as medidas macroprudenciais, em agosto de 2011, o Banco Central percebe a mudança no cenário externo, reverte a direção da política monetária e passa a diminuir rapidamente a taxa básica de juros (ver gráfico 8). As taxas de juros mais longas caem rapidamente, mostrando que o mercado percebe esta mudança de direção do Banco Central como permanente. No início de 2012, o governo força os bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) a reduzirem fortemente seus *spreads*. Esse processo leva rapidamente, por meio da concorrência, à diminuição também dos *spreads* dos bancos privados, confirmando, aliás, a tese de que os altíssimos *spreads* bancários no Brasil são sustentados pelo relacionamento colusivo e anti-competitivo entre os grandes bancos públicos e privados. Mais recentemente, em maio de 2012, o governo mudou as regras de remuneração das cadernetas de poupança, eliminado um obstáculo institucional potencial para reduções maiores da taxa básica de juros.

Além disso, promoveu em 2012 um conjunto de reduções temporárias de impostos indiretos para baixar o preço e estimular a compra de alguns bens de consumo duráveis (inclusive automóveis). A fórmula de reajuste do salário mínimo real que se baseia na inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes foi mantida, o que levou a um aumento real do salário mínimo em torno de 9% nos dois primeiros trimestres de 2012 (em comparação com os mesmos trimestres de 2011). Estas medidas recentes de estímulo ao crédito e ao consumo, entretanto, parecem ainda não ter tido o efeito de aumentar muito a taxa de crescimento do consumo, pois o efeito inicial de uma redução das taxas de juros ao consumidor depois de um ciclo de alta de juros e aumento da inadimplência é o pagamento das dívidas anteriores pelos consumidores endividados, mas devem começar a ter algum efeito positivo maior no segundo semestre de 2012.

naturais especializados somente na produção de bens de consumo duráveis, o grande grau de abertura e concorrência externa nestes setores impediria que estes fossem um foco de pressões inflacionárias. Medidas macroprudenciais deste tipo podem ser bastante úteis para evitar o desperdício de divisas externas com bens não essenciais em situações de forte restrição externa, mas evidentemente não era este o caso do Brasil em 2010-1.

A taxa de juros e a taxa de câmbio

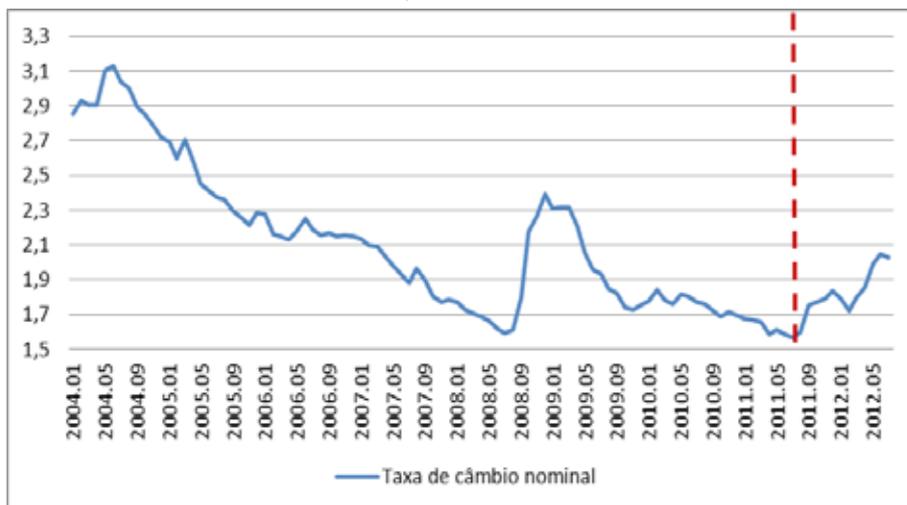
No final de 2010 o governo elevou a taxação das entradas de capital estrangeiro de curto prazo com vistas a combater a tendência à valorização nominal da taxa de câmbio. Estas medidas, apesar de terem levado a tentativas de contornar os impostos fazendo capital especulativo entrar no país como “investimento direto” e outras formas de arbitragem regulatória (Corrêa & alli, 2012), de fato chegou a reduzir, mas não eliminar o diferencial de juros líquido de impostos. Estas medidas parecem ter tido o efeito inicial de reduzir a velocidade da apreciação nominal do câmbio. Porém, o próprio Banco Central contribui para a perda de eficácia destas medidas de controle de capitais ao voltar a subir a taxa de juros interna a partir de março de 2011, num período em que as taxas de juros nos EUA e o spread externo do Brasil continuavam se reduzindo. O câmbio continuou sua trajetória de valorização até o choque de saída súbita de capitais em agosto de 2011, devido à crise na área do Euro, que levou a uma brusca desvalorização (gráfico 11). A partir de então, num ambiente financeiro externo mais turbulento, tem havido uma tendência à desvalorização cambial. Esta tendência parece estar sendo apoiada pelo Banco Central, que vem reduzido o diferencial de juros bruto (gráfico 10) pelas contínuas e substanciais reduções da taxa básica de juro interna, a despeito do pequeno aumento recente do spread de risco-país.

Gráfico 10 | Diferencial de juros bruto



Fonte: BCB (taxa selic); BEA (effective fed funds rate); JP Morgan (EMBI Br)

Gráfico 11 | Taxa de câmbio nominal



Fonte: BACEN.

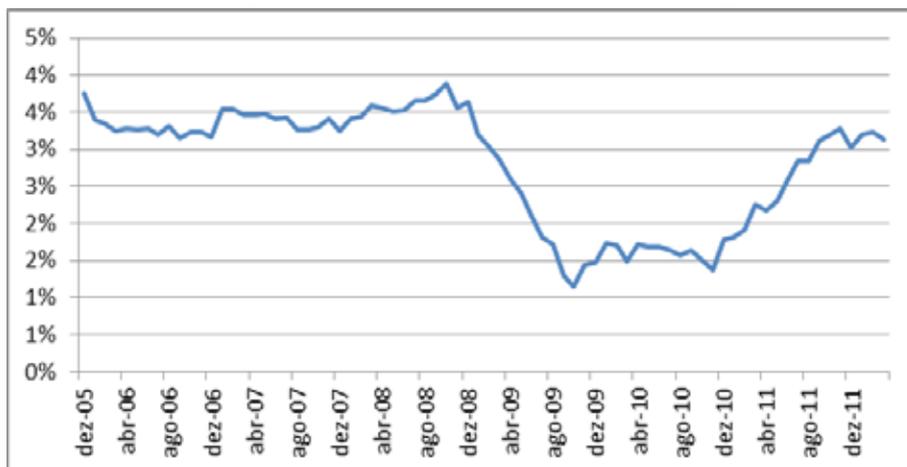
O ajuste fiscal

Ao final de 2010, o governo, além de continuar com a trajetória de aumentos da taxa básica de juros e de introduzir as medidas macroprudenciais de controle de crédito, começa um forte ajuste fiscal com o objetivo de aumentar o superávit primário de forma a cumprir a meta cheia de 3,1% do PIB para 2011. É importante ressaltar que pelas normas do PAC/PPI que excluem parte dos investimentos públicos da meta oficial de superávit primário, a meta para 2011 legalmente poderia ter sido de 2,42% e não 3,1%, mas mesmo assim o governo escolheu a meta “cheia”. Outro sinal deste compromisso contracionista do novo governo foi a decisão de não dar aumento real no salário mínimo, fato que não ocorria desde 1994, a despeito da desaceleração evidente do crescimento da economia ao longo de 2011.⁵ Estas medidas mostram o forte compromisso tanto do governo anterior quanto do que tomou posse em 2011 (que são do mesmo partido) de reduzir mui-

5 O governo se aproveitou da regra de reajustes do salário mínimo em vigor desde 2007, que o vincula à reposição da inflação mais a taxa de crescimento do PIB de dois anos antes, embora nada impeça que o governo dê reajustes maiores se achar conveniente. Como em 2009 o crescimento do PIB foi negativo, por conta da crise mundial, foi decidido dar o reajuste a partir do aumento do custo vida e não houve redução real na data do reajuste.

to o crescimento da demanda agregada interna, antes da economia internacional dar sinais mais óbvios de forte desaceleração. Mas a despeito da desaceleração da economia mundial no início de 2011, o ajuste fiscal foi mantido ao longo de todo o ano de 2011 e a meta cheia para o superávit foi atingida (Gráfico 12).

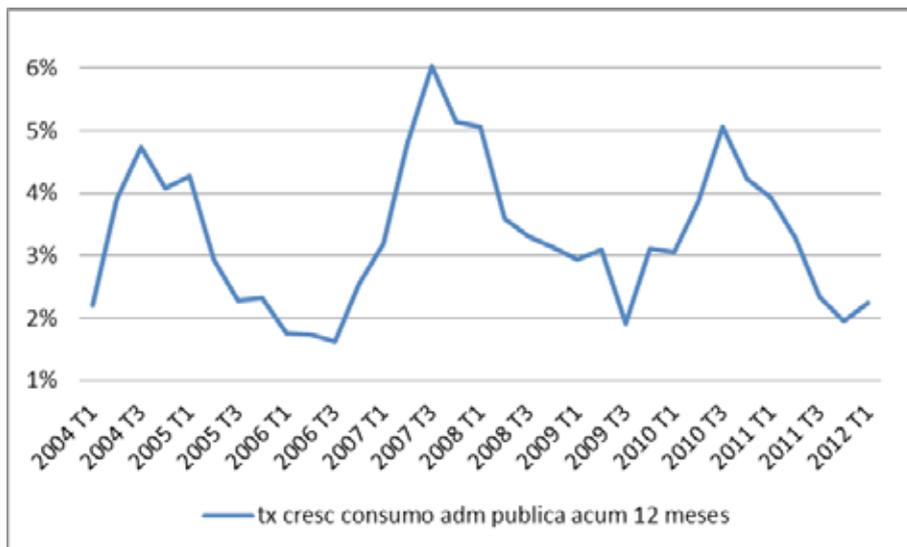
Gráfico 12 | Resultado primário do Setor público consolidado excluindo receitas federais não recorrentes (dados mensais, anualizados e medidos em % do PIB)



Fonte: Panorama Fiscal, IPEA(2012b)

Este rápido aumento do superávit primário só foi possível graças a uma forte redução do crescimento dos gastos públicos. Dados do excelente Panorama Fiscal do IPEA (2012b) mostram que os gastos em consumo do governo que cresceram em média 5,8% ao ano no período 2004-10 e que haviam crescido 7,2% em 2010 cresceram apenas 0,4% em 2011 (tabela 2). No gráfico 13 podemos ver a desaceleração do Consumo da Administração Pública, calculados pelo Sistema de Contas Nacionais do IBGE:

Gráfico 13 | Taxa de crescimento do Consumo da Administração Pública
(acumulada em 12 meses)



Fonte: IBGE/SCN – Trimestral

Apesar da ausência de aumento do salário mínimo real as transferências de assistência e previdência social (TAPS), que em boa parte não são despesas discricionárias e crescem endogenamente, cresceram 5,4%, mais rápido do que os 2,3% de 2010 e da média de 4,8% ao ano entre 2004-2010. Por outro lado a receita tributária total, que reduz a renda disponível para o consumo privado, cresceu 7,4% em 2011, menos que os 8,3% de 2010 (onde o alto crescimento aumentou a arrecadação) mas acima da média de 5,3% do período 2004-2010.

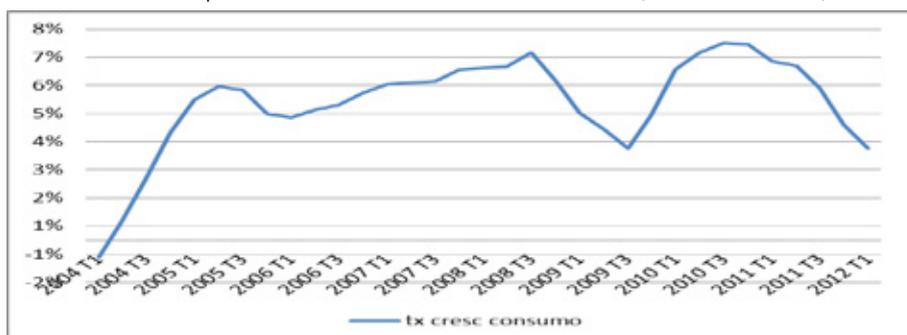
Mas o mais interessante foi o comportamento do investimento público, tanto do governo quanto das empresas estatais federais em 2011. Segundo o Panorama Fiscal do IPEA (2012b), o investimento da Administração Pública, que teve uma taxa de crescimento anual média de 14,8% no período 2004-2010, em 2011, teve uma **queda** real de 12%. Os cortes foram tão profundos que houve redução **nominal** destes investimentos (IPEA(2012b)) Já o investimento feito pelas empresas estatais, que teve crescimento médio de 14% no período 2004-2010, apresentou **queda** de 8,6% em 2011(tabela 2). Note que estes cortes ocorrem durante a vigência do plano PAC, que foi idealizado especificamente para promover o crescimento do investimento público. Além disso, como parte deste esforço, os investimentos das principais empresas estatais (Petrobras e Eletrobrás) haviam sido retirados

da meta de superávit primário exatamente para que estas empresas pudessem investir mais, mas estes foram drasticamente reduzidos em 2011. A experiência de 2011 demonstrou mais uma vez o fato de que fortes ajustes fiscais quase sempre levam a quedas substanciais e desproporcionais do investimento público. Dada a natureza endógena da receita fiscal e de transferências públicas e a inviabilidade de cortes muito grandes na folha salarial do setor público, tanto a experiência internacional quanto a brasileira mostram que o mais comum é que o investimento público acabe se tornando a variável de ajuste de tentativas de ajuste fiscal de grandes proporções.⁶

Impactos sobre os gastos privados em consumo e investimento e sobre as importações

Esta combinação de queda do crescimento das exportações e políticas monetárias, de crédito e fiscais restritivas levou a uma rápida redução do ritmo de crescimento do consumo privado (gráfico 14). Em 2010 o consumo privado cresceu 6,9% e em 2011 baixou para 4,1%, ritmo menor do que a média do período 2004-2010 (anexo 1).

Gráfico 14 | Taxa de crescimento do Consumo das Famílias (acum. em 12 meses)



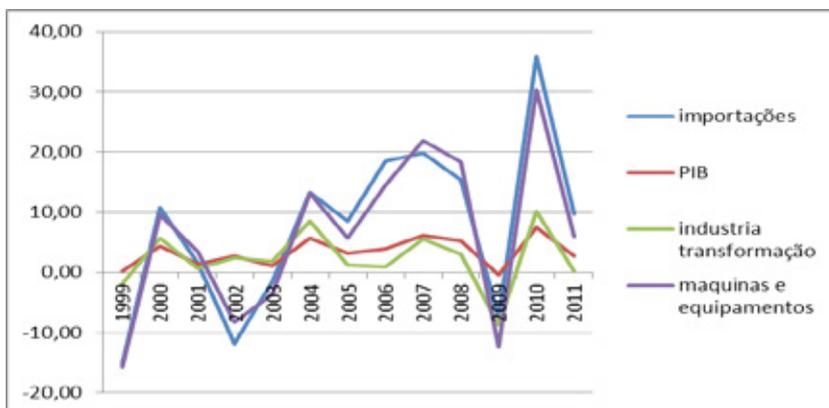
Fonte: IBGE/SCN.

6 Esta tendência de ajustes fiscais prejudicarem o investimento público foi o motivo principal pelo qual o ministro da fazenda Gordon Brown do governo britânico implantou a partir de 1999 a chamada "regra de ouro" fiscal onde todos os investimentos públicos são excluídos da meta de equilíbrio fiscal. Curiosamente a "regra de ouro" de Brown foi uma fonte importante de inspiração do PAC brasileiro e das regras do PAC/PPI que permitem uma redução do superávit primário para acomodar aumentos do investimento público mencionadas acima.

Os gastos em investimento em capital fixo da economia brasileira no agregado (isto é, sem separar o investimento público e privado) reduziram drasticamente seu ritmo de crescimento em 2011. Depois de crescer em média 9,2% entre 2004 e 2010 e do crescimento elevado de 21,3% em 2010, a taxa de crescimento real da formação bruta de capital fixo cai para apenas 4,7% em 2011. O investimento total em construção (residencial e não residencial, público e privado) que cresceu a um ritmo de 5,8% em média no período 2004-10 e 12,9% em 2010, cresceu apenas 3,9% em 2011. Porém, a queda mais drástica do crescimento foi no investimento total em máquinas e equipamentos (agregado que inclui muitos dos investimentos das empresas estatais). O investimento em máquinas e equipamentos, que vinha crescendo a um ritmo médio de 13,1%, e que cresceu 30,4% durante 2010, cresce apenas 6% no ano de 2011 (tabela 2).

O componente privado do investimento deste tipo é basicamente induzido pela necessidade de ajustar o estoque de capital à tendência de crescimento da demanda. Por isso, o investimento privado em máquinas e equipamentos sempre tende a crescer temporariamente mais do que o resto da demanda quando esta dá sinais de crescimento mais sustentado e também a crescer temporariamente bem menos do que a demanda como um todo em períodos em que é percebida uma redução da tendência desta. Este é o mecanismo que permite que o grau de utilização da capacidade produtiva consiga oscilar dentro de uma faixa não muito ampla e que o próprio produto potencial da economia siga com folga a tendência de crescimento da demanda efetiva agregada (gráfico 15).

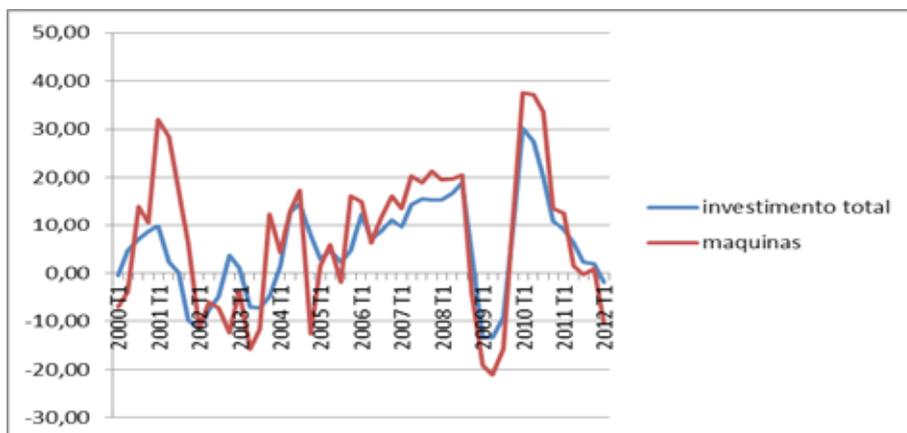
Gráfico 15 | Taxas de crescimento real anual do PIB, do investimento em máquinas e equipamentos, das importações e da Produção da indústria de transformação.



Fonte: IBGE/SCN

Por isso uma desaceleração do ritmo de crescimento do investimento privado em máquinas e equipamentos já seria de se esperar em 2011, mesmo se o crescimento das exportações e o crescimento da economia mundial não tivesse sofrido reduções. Isso porque havia perspectivas de desaceleração da economia, embora não houvesse motivo para esperar uma grande redução no crescimento do componente privado do investimento em construção. Na realidade, ao longo do ano de 2010, a taxa de crescimento do consumo aparente de máquinas já cai continua e rapidamente de 37,9% no primeiro trimestre para 13,58 no quarto trimestre de 2010, o que contribui muito para o crescimento do investimento total da economia em 2010 começar a um ritmo de 30,24% no primeiro semestre e chegar a 10,94% no último trimestre de 2010 (gráfico 16). Esta forte desaceleração do investimento privado ao longo do ano de 2010 (pois o investimento público cresceu a taxas elevadas neste ano como vimos acima) torna ainda mais difícil a compreensão do forte compromisso do governo com políticas monetárias e fiscais de contração da demanda a partir do fim de 2010. Essa estranheza é reforçada quando levamos em conta que, apesar da taxa de crescimento acumulada em 12 meses do PIB só ter atingido seu pico no último trimestre de 2010 (gráfico 1), o crescimento real do PIB trimestral a cada trimestre foi caindo ao longo de 2010, de 9,34% no primeiro trimestre para 5,33% no quarto trimestre, e portanto, as evidências de desaceleração eram muito claras ao final de 2010, independentemente das perspectivas sobre a situação externa.

Gráfico 16 | Taxas de crescimento real (em relação ao mesmo trimestre do ano anterior) da formação bruta de capital e do consumo aparente de máquinas



Fonte: IBGE/SCN.

Estas tendências já conhecidas do investimento total ao longo de 2010, combinadas com a grande e inusitada redução do investimento público do governo e das estatais em 2011 nos permitem ver que o desempenho do investimento privado parece ter sido bastante razoável em 2011, dadas as circunstâncias, provavelmente refletindo o fato de que o investimento privado tende a reagir a mudanças na perspectiva de crescimento da economia com alguma defasagem, como mostra as taxas negativas de crescimento real do investimento total e sobretudo em máquinas e equipamentos já no primeiro trimestre de 2012 (gráfico 16).

A grande queda no crescimento do investimento, particularmente em máquinas e equipamentos, em 2011, nos permite entender melhor o desempenho do crescimento da indústria. No Brasil, existe um amplo consenso, sem uma base empírica confiável, de que a indústria não tem crescido, mesmo no curto prazo, basicamente por causa do câmbio real valorizado. Na realidade apesar da taxa de câmbio real ter relevância (bem menor do que se normalmente considera, mas isto é tema para outra discussão) para a competitividade externa de nossa indústria, fica difícil não ver que a principal causa da queda drástica do crescimento da produção da indústria manufatureira de 10,14% em 2010 para apenas 0,13% em 2011 foi a grande redução do crescimento do investimento no período, especialmente no componente máquinas e equipamentos, tanto privado quanto das estatais.

Como evidentemente todas as máquinas e equipamentos que não forem importados são produzidos na indústria manufatureira e não na mineração, agricultura ou serviços, tanto no Brasil quanto em outras economias, no curto prazo, sempre que a taxa de investimento da economia aumenta (cai), o investimento e a produção industrial necessariamente aumentam (caem) muito mais que proporcionalmente ao produto de todos os setores (gráfico 14). Assim, foi a forte redução do crescimento do investimento, e não uma suposta “desindustrialização”, que reduziu tanto o crescimento da produção industrial. A indústria cresceu bastante nos períodos 2007-2008 e em 2010, quando a taxa de câmbio já estava valorizada, e portanto, é difícil acreditar que de repente o câmbio tenha se transformado em um impeditivo para o crescimento da indústria como um todo (gráfico 2). Note também que o câmbio valorizado foi muito importante para o aumento dos salários reais e portanto para o crescimento do consumo das famílias, e a evidência no período 2004-2010 deixa claro que a valorização cambial, por mais que possa agravar os problemas de competitividade externa e do saldo da Balança Comercial, tem tido claramente um efeito total expansionista tanto sobre a produção industrial quanto sobre o PIB (Summa & Serrano(2011)). Tanto que a desvalorização

cambial a partir de agosto de 2011 mostrou que a taxa de câmbio real (inclusive não tão valorizado quanto no período 2007-2008 e em 2010) não levou a nenhuma aceleração do crescimento da indústria brasileira⁷. A principal causa da recessão industrial no início de 2012 é uma desaceleração geral da demanda que atinge mais o setor industrial do que outros, porque foi o investimento (público e privado) o componente da demanda agregada que sofreu maior redução em sua taxa de crescimento a partir de 2011.⁸

As importações totais que cresceram em média 14,8% em termos reais no período 2004-2010, e à taxa bastante elevada de 35,8% no ano de recuperação de 2010, reduziram sua taxa de crescimento para 9,8% em 2011. Esta redução também se explica basicamente por estas grandes variações na taxa de crescimento do investimento em máquinas e equipamentos, dada a forte complementaridade entre os componentes nacionais e importados do investimento em máquinas e equipamentos (e seu alto conteúdo importado). Assim, no curto prazo, o investimento em máquinas e equipamentos, a produção industrial e as importações totais da economia oscilam conjuntamente (gráfico 15), seja qual for a taxa de câmbio.

O governo tem reagido à queda geral dos investimentos basicamente tentando estimular diretamente o setor privado através de reduções em seus custos de investimento e aumentos de margem de lucro. Além de reduções na taxa básica de juros e mais recentemente na taxa de empréstimos do BNDES, e da desvalorização cambial, o governo promoveu a desoneração de encargos previdenciários da folha de salários de alguns setores, desoneração do imposto de importação para compras de bens de capital, entre outras desonerações e subsídios para inovações, assim como algumas medidas de políticas de compras públicas com condicionantes de conteúdo nacional e upgrade tecnológico para no chamado Plano Brasil Maior. Além disso, resolveu antecipar para o segundo semestre de 2012 o anúncio do Plano Nacional de Logística Integrada com concessões de Parcerias Público Privadas em investimentos na área de infraestrutura em condições de financiamento muito favoráveis aos empresários.

7 Schettini et alli (2011) estimam que a elasticidade das exportações brasileiras em relação à taxa de câmbio é muito baixa, o exato oposto da visão consensual.

8 É evidente que a forte valorização cambial dos últimos anos tem sido um dos fatores que tem levado a um grande aumento das importações e queda do conteúdo doméstico da produção industrial no Brasil (Serrano & Summa(2011)) e que esta tendência estrutural de descompasso entre a pauta de importações e exportações brasileiras é um dos principais problemas do Brasil a longo prazo. Nosso argumento aqui é que não foi a taxa de câmbio nem a questão mais geral da baixa competitividade externa da indústria brasileira a causa da queda da produção da indústria a partir de 2011.

O governo aparenta querer estimular o investimento privado (dado que parece estar tendo dificuldades administrativas em retomar o crescimento do investimento público em 2012) e o emprego não através de aumentos na demanda, ou política de substituição de importações, já que a parte de política de compras do Plano Brasil Maior é bem reduzida, mas primordialmente através da redução de custos e/ou aumentos nas margens de lucros das empresas. No entanto, não há nenhuma evidência de que as empresas vão empregar mais mão-de-obra sem um crescimento mais rápido da demanda, mesmo com maiores margens de lucro. Também não existe nenhum motivo pelo qual empresas investiriam mais em capital fixo sem uma perspectiva de aumento da demanda, independentemente de qualquer aumento em suas margens de lucro. Desonerações e aumentos de margem podem pontualmente evitar o fechamento de empresas, demissões e paralisação do investimento em empresas que estão à beira da inviabilidade e sem condições mínimas de rentabilidade em seus mercados internos ou externos. Mas para a imensa maioria das firmas que tem margens de lucro correntes acima do mínimo viável, aumentos adicionais nas margens tendem a não ter efeito nenhum sobre suas decisões de investimento. Em geral, o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumenta o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro.

O caso específico de barateamento dos custos de importação de máquinas ainda traz consigo o problema adicional de que, se levarem a mais investimentos, estarão estimulando a demanda em outros países e não no Brasil, aumentando a concorrência externa e tendendo a reduzir a demanda e/ou as margens de lucro dos produtores nacionais de bens de capital. E é no mínimo curioso que no mesmo plano haja medidas de política industrial propondo aumento do conteúdo nacional e, ao mesmo tempo, subsídios a importação de bens de capital. Não é, portanto, surpreendente que estas medidas não tenham mostrado até agora nenhum efeito relevante sobre o investimento privado.

As parceiras em investimentos em infraestrutura propostas pelo Plano Nacional de Logística Integrada têm mais chance de ter efeitos expansivos a longo prazo, mas só darão certo se o governo conseguir realmente garantir a demanda final para os produtos e serviços gerados por estes projetos de investimento. Caso contrário, os investidores privados terão grande incentivo para tocar os projetos mais lentamente ou, no limite, até abandoná-los incompletos. Além disso, ainda não está nem um pouco claro como o governo vai resolver o problema de garantir que as empresas privadas que vencerem os leilões de concessão vão definir

tarifas de uso dos serviços prestados aos usuários (como pedágios de estradas) suficientemente altas para tornar seu investimento rentável e ao mesmo tempo suficientemente baixas para não gerar fortes externalidades negativas de custo que piorem ainda mais a competitividade sistêmica da economia. De qualquer forma o Plano Nacional de Logística Integrada ainda esta na basicamente na fase de anúncio e não terá impacto no crescimento econômico a curto prazo. Das várias medidas anunciadas ao longo de 2012 apenas o chamado PAC-equipamentos tem efeitos diretos imediatos mais fortes sobre a demanda, pelas encomendas diretas de caminhões e tratores pelo governo. No entanto, o valor total destas encomendas é de apenas 0,2% do PIB.

Tabela 2 | indicadores macroeconômicos Brasil 2004-2011

Ano	PIB*	Consumo das Famílias*	TAFPS***	Carga tributária bruta (CTB)***	Consumo do governo**	FBCF das administrações públicas***	Investimento das empresas estatais federais***	Investimento (FBCF) Total*	FBCF - Máquinas e Equipamentos**	FBCF - Construção Civil**	Exportações*	Importações*
2004	5,7%	3,8%	5,8%	8,8%	4,8%	14,6%	-2,3%	9,1%	13,1%	6,2%	15,3%	13,3%
2005	3,2%	4,5%	4,9%	7,2%	6,8%	2,4%	3,4%	3,6%	5,7%	1,0%	9,3%	8,5%
2006	4,0%	5,2%	2,6%	3,8%	4,6%	28,1%	0,9%	9,8%	14,5%	4,9%	5,0%	18,5%
2007	6,1%	6,1%	6,0%	7,7%	7,3%	-5,0%	18,5%	13,9%	22,0%	5,5%	6,2%	19,9%
2008	5,2%	5,7%	6,3%	5,3%	4,8%	32,3%	34,7%	13,6%	18,3%	9,3%	0,6%	15,4%
2009	-0,3%	4,4%	5,5%	-4,0%	4,7%	3,6%	29,7%	-6,7%	-12,5%	1,0%	-9,1%	-7,6%
2010	7,5%	6,9%	2,3%	8,3%	7,2%	28,0%	12,9%	21,3%	30,4%	12,9%	11,5%	35,8%
2011	2,7%	4,1%	5,4%	7,4%	0,4%	-11,9%	-8,6%	4,7%	6,0%	3,9%	4,5%	9,8%
Taxa de Crescimento Média 2004/2010	4,5%	5,2%	4,8%	5,3%	5,8%	14,8%	14,0%	9,2%	13,1%	5,8%	5,5%	14,8%

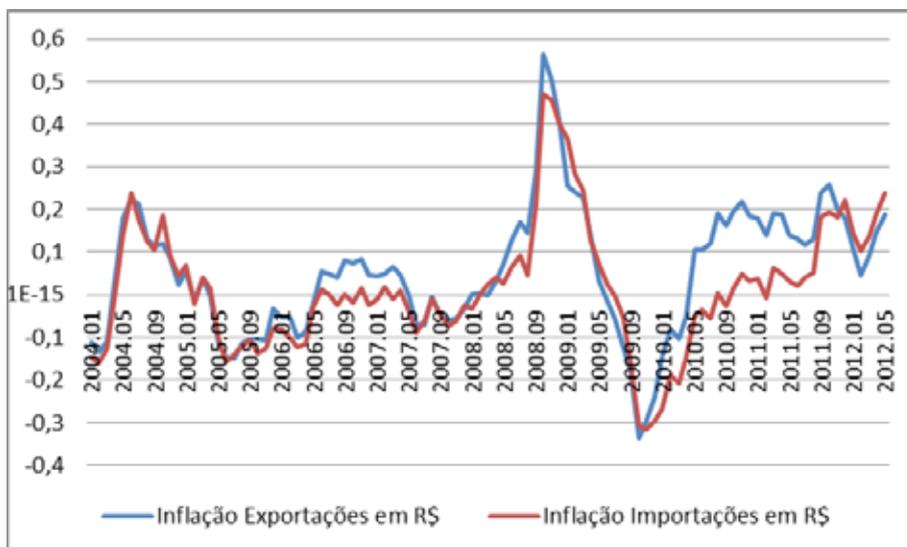
Fonte: *Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. Os deflatores utilizados são específicos para cada setor/componente da demanda. Calculado pelo DIMAC/PEA. ** Contas Nacionais Anuais do IBGE. ***Panorama de Política Fiscal - DIMAC/PEA

A Trajetória da inflação e o conflito distributivo

Apesar de uma tendência de desaquiecimento da economia ao longo de 2010, em meados de 2010, com o forte aumento dos preços internacionais das commodities, a inflação voltou a subir. A inflação em reais dos produtos exportados e importados aumenta acima do centro da meta de inflação apesar da contínua e gradual valorização da taxa de câmbio. A inflação medida em reais de produtos exportados pelo Brasil, puxada pelos preços internacionais dos metais, chegou a alcançar 20% (acumulado em 12 meses) durante parte de 2011 (gráfico 17). Este forte choque de oferta parece ter sido interpretado erradamente como

resultante um choque de demanda agregada, não apenas pelo Banco Central, mas pelo governo em geral. Ao menos é o que se pode deduzir tanto do ajuste fiscal quanto das medidas de controle macroprudencial adotadas. O mesmo se deduz da vontade de reduzir o impacto do aumento dos juros internos sobre a valorização da taxa de câmbio através das medidas de controle de capital introduzidas ao final de 2010, que evidentemente não ajuda a reduzir o efeito sobre a inflação interna de um aumento de um choque de custos em dólar.

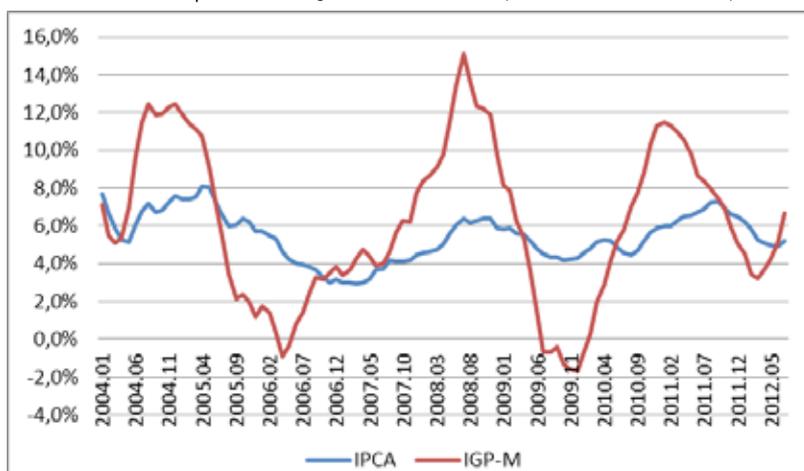
Gráfico 17 | Inflação de produtos Importados e Exportados em R\$ (acumulada em 12 meses)



FORNE: FUNCEX;BACEN.

Este aumento do preço dos bens comercializáveis, de maneira absolutamente regular e bastante previsível, afeta fortemente os preços por atacado e o índice que é fortemente influenciado por estes preços (IGP-M), que ainda é usado para reajustar alguns preços monitorados de serviços, e em pouco tempo aumentam os custos de todos os setores da economia. Assim, o índice IPCA (que mede a inflação oficial) acumulado em 12 meses supera o centro da meta de inflação a partir de setembro de 2010, e a inflação de 2010 chega a 5,9% (Gráfico 18).

Gráfico 18 | Taxa de inflação – IPCA e IGP-M (acumulado em 12 meses)



Fonte: IBGE; FGV.

Os preços internacionais das commodities continuam subindo até meados de 2011, quando começam a se reduzir em dólares. O Banco Central para de aumentar os juros em agosto de 2011 e começa a reduzi-los, apesar da inflação brasileira continuar acima do centro da meta e da desvalorização do câmbio ocorrida em agosto de 2011, por conta da instabilidade gerada pela crise na Zona do Euro. A rápida queda dos preços internacionais das commodities no final de 2011 é suficiente, apesar da desvalorização cambial, para que a inflação de 2011 termine exatamente no limite superior da meta 6,5%. Desta forma, apesar da grande queda do crescimento da demanda e do produto entre 2010 e 2011, a inflação aumenta de um ano para outro por efeito dos preços das commodities e do câmbio.

Os preços das commodities voltam a subir em dólares no início do ano de 2012 e a taxa de câmbio, que havia voltado a se valorizar um pouco depois de dezembro de 2011, começa a desvalorizar de novo a partir de março de 2012. A inflação medida pelo IGP-M, que é mais sensível à inflação dos produtos comercializáveis, já começa a aumentar rapidamente desde março de 2012, chegando a uma taxa anualizada de 6,7% em julho deste ano, quando a inflação acumulada medida pelo IPCA chega a 5,2%. Estas pressões inflacionárias começam a se tornar mais persistentes, pois o processo que permitiu o controle efetivo da inflação no período 2004-2010, a valorização nominal contínua da taxa de câmbio não está mais acontecendo. De qualquer maneira, a trajetória da inflação no período não guarda nenhuma relação com indicadores de crescimento da demanda da economia.

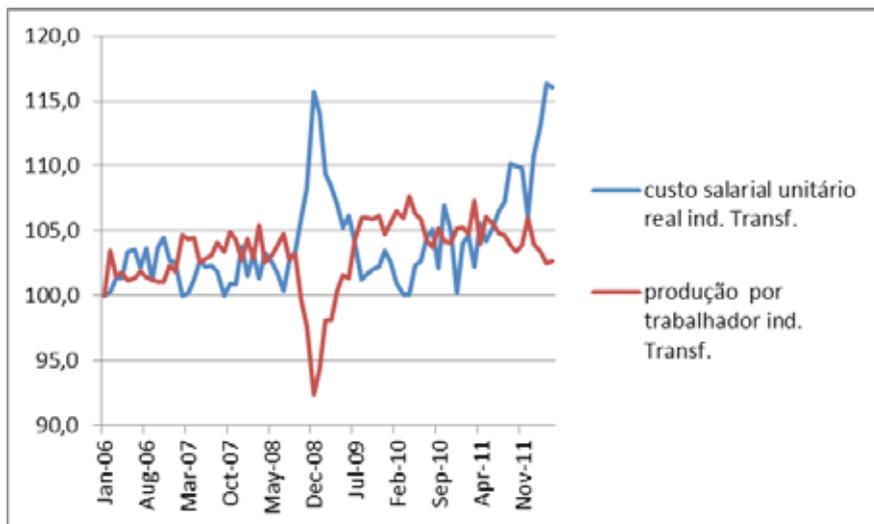
Outro problema para o controle da inflação diz respeito ao efeito dos aumentos dos salários nominais. Nos últimos anos, o aumento dos salários nominais médios no Brasil parece depender de forma crescente do reajuste do salário mínimo. O grau de formalização do mercado de trabalho e a fração da força de trabalho que recebe o salário mínimo tem aumentado. Além disso, os aumentos de salários nominais estão relacionados em parte com a evolução da taxa de desemprego, que tem tido uma tendência de queda contínua em parte por conta de um menor crescimento da força de trabalho e em parte pelo forte ritmo de crescimento do emprego no Brasil, particularmente no setor serviços. Até a crise no final de 2008, no caso da indústria, os ganhos de produtividade parecem ter compensado os aumentos salariais nominais na indústria, não gerando muita pressão nem sobre os preços nem sobre as margens de lucros industriais (gráfico 20). Consequentemente, o efeito principal dos salários sobre a inflação era basicamente via salário mínimo, afetando as remunerações e os preços de serviços não monitorados (Bastos e Braga (2010), Braga (2011), IPEA(2011), Martinez e Braga (2012)). Durante a fase mais aguda da crise, houve um grande aumento dos custos unitários salariais nominais e reais na indústria, mas estes claramente resultam da forte redução da produção por trabalhador. Isto indica que (apesar de alguma controvérsia sobre a qualidade dos dados sobre produtividade) **a produtividade na indústria brasileira parece ser bem mais pró-cíclica que os salários reais** (gráfico 19).

Gráfico 19 | Variação trimestral do custo salarial unitário nominal da indústria.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CNI e IBGE (linha de tendência média móvel de quatro trimestres)

Gráfico 20 | Custo salarial unitário real e produto por trabalhador na indústria de transformação



Fonte: elaboração própria a partir de estimativas da DIMAC-IPEA

Durante e depois da crise, entretanto, os salários nominais e reais continuaram a aumentar regularmente e os custos unitários salariais nominais, não mais apenas nos serviços, mas também na indústria, parecem estar tendendo a aumentar (gráfico 19). Por outro lado, o baixo crescimento médio da economia, e especialmente da indústria, de 2009 a 2012, parece estar criando uma tendência a baixas taxas de crescimento médio da produtividade (gráfico 20), que agravam as pressões salariais sobre a inflação nos serviços e na própria indústria (especialmente numa situação em que as desvalorizações cambiais nominais têm reduzido a pressão da concorrência externa). O salário mínimo real crescente em conjunto com a baixa taxa de desemprego aberto parecem estar aumentando a resistência salarial real na economia brasileira, o que aumenta o grau de persistência de choques inflacionários, especialmente quando o processo de valorização nominal do câmbio é interrompido.

É importante notar que nestas circunstâncias específicas, mesmo uma forte redução do crescimento como a que ocorreu entre 2010 e 2011, se for apenas temporária, tem um efeito perverso sobre a pressão inflacionária vinda dos salários, pois o caráter fortemente anticíclico dos custos salariais unitários reais na indústria faz com que a recessão da indústria gere um choque real de **aumento** de custos salariais na indústria, como parece ter ocorrido novamente em 2011 (gráfico

20). Isto significa que a inflação **não** é reduzida pela queda súbita do crescimento através do canal de custos dos salários nominais.

Se por acaso o governo tivesse como objetivo reduzir a pressão salarial que começa a surgir, teria que abandonar a política de aumentos reais do salário mínimo e reduzir as taxas de crescimento da economia permanentemente, o suficiente para inverter a tendência (e não apenas as oscilações cíclicas) do crescimento do emprego e da baixa taxa de desemprego para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores e interromper o processo de melhoria da distribuição de renda no país.

A contração fiscal rudimentar

Em Serrano e Summa (2011), argumentamos que a mudança no padrão de crescimento da economia brasileira ocorreu devido a uma grande melhora nas condições externas (a partir de 2003) somadas ao maior pragmatismo de política econômica (a partir de 2005). Além do crescimento do PIB e da criação de emprego formal, o investimento produtivo privado respondeu ao crescimento mais rápido do PIB, aumentando mais rapidamente a capacidade produtiva. Isso se deu com a inflação controlada na meta e com uma melhora na distribuição de renda (pessoal e posteriormente também funcional) e pobreza (ver também Verengo (2011), IPEA(2012b), Barbosa-Filho & Souza. (2010)).

Dentre as condições externas podemos citar o rápido crescimento das exportações a partir de 2003, que aliviou a restrição externa, e a melhora das condições da liquidez internacional, com juros baixos nos EUA, e retomada de grandes fluxos privados de capital que ajudaram a reduzir, em combinação com uma administração bem melhor destes fluxos pelos governos destes países em desenvolvimento, os “*spreads* soberanos” dos países emergentes, inclusive do Brasil (ver Ferreira(2012)), permitindo ao mesmo tempo uma tendência de redução da taxa nominal e real de juros interno e mantendo um processo de apreciação contínua da taxa de câmbio que permitiu atingir as metas de inflação, mesmo diante do choque de preços internacionais de commodities (ver Serrano (2009, 2010) e Summa (2012) para um modelo teórico estilizado deste processo).

Mesmo diante do grande alívio da restrição externa, somente a partir de 2005, o governo começou a implementar políticas econômicas mais pragmáticas voltadas para estimular o crescimento. Para isso contribuiu a então Ministra da

Casa Civil, Dilma Rousseff, que ao classificar em declaração à imprensa como “rudimentar” um plano de ajuste fiscal de longo prazo (a ideia do “déficit nominal zero” que implicava na elevação da meta de superávit primário para algo como 7,5% do PIB durante alguns anos , Delfim Netto(2005)) que vinha sendo discutido por empresários, economistas acadêmicos e parte da burocracia estatal, ajudou a vitória dentro do governo da visão mais pragmática e expansionista. A partir de então, sobretudo após 2006, gradualmente, uma série de medidas de estímulo ao crescimento foram implementadas. Estas incluíram aumentos substanciais do valor real do salário mínimo (e por consequência das transferências sociais e previdenciárias vinculadas ao salário mínimo), a retomada do investimento das empresas estatais e do investimento da administração pública, o crescimento mais elevado do consumo da Administração Pública através do aumento dos empregos públicos e reajustes dos salários do funcionalismo, bem como a forte expansão do crédito dos bancos públicos. A rejeição do ajuste fiscal “rudimentar” ajudou a garantir tanto um ciclo mais virtuoso de crescimento até 2008 quanto uma rápida recuperação em 2010, após a crise *subprime*.

No fim de 2010 e começo de 2011, a economia já começava a desacelerar, porém com inflação ainda em patamares elevados. Nesse contexto o governo, como vimos acima, implementou ao mesmo tempo uma política de aperto monetário e forte ajuste fiscal contracionista que, somada à desaceleração das exportações, levou a uma forte redução do crescimento entre 2010 e 2011. A partir de agosto de 2011, diante da forte desaceleração da economia e mudança nas perspectivas da economia mundial, o governo muda o sinal da política monetária, mas mantém o ajuste fiscal. Para justificar a manutenção do ajuste fiscal numa economia com fortes tendências recessivas (onde o novo presidente do Banco Central declarava publicamente que o crescimento do “produto potencial” no país era algo entre 4,5 e 5% ao ano⁹), o Governo da agora presidente Dilma Rouseff promove a ressurreição da noção, outrora considerada “rudimentar”, que só seria possível uma grande redução da taxa de juros no Brasil se houvesse uma mudança no mix de política econômica, em que uma política monetária mais frouxa necessita de uma política fiscal mais apertada. Segundo este argumento, o Brasil teria dois preços “fora do lugar”: a taxa de juros (muito alta) e a taxa de câmbio (muito valorizada).

9 Mais recentemente, em maio de 2012, o presidente do Banco Central do Brasil parece ter reduzido suas estimativas ao afirmar que a crise mundial pode ter reduzido o potencial de crescimento da economia brasileira para 4% ao ano. Infelizmente não revelou a metodologia adotada para tal estimativa e particularmente qual seria o mecanismo de transmissão entre crise mundial e produto potencial no Brasil (Estado de São Paulo(2012)).

Portanto, para continuar o crescimento, seria necessário alterar esses dois preços, porém sem comprometer a meta inflacionária.

A solução seria então diminuir a taxa de juros e desvalorizar a taxa de câmbio. Mas, para tal tarefa, seria necessário também a manutenção de um forte ajuste fiscal do governo (um superávit primário “parrudo”, conforme a expressão de um renomado economista com bom trânsito no governo brasileiro).

Existem, grosso modo, duas linhas gerais de argumentação à favor da ideia de que um ajuste fiscal é condição necessária para a redução dos juros. A primeira e mais tradicional, que podemos chamar de versão de fluxos, argumenta que o ajuste fiscal seria necessário para aumentar a taxa de poupança potencial interna da economia e reduzir a taxa de juros real neutra ou “natural” necessária para evitar excessos de demanda agregada sobre o produto potencial.

Esta visão parece pressupor, ainda que o próprio Banco Central considere oficialmente que o nível da demanda efetiva agregada está muito abaixo do produto potencial, pelo menos desde o terceiro trimestre de 2011, que: (1) uma queda substancial da taxa de juros teria um efeito direto de aumentar muito o investimento privado produtivo; (2) a queda da taxa de juros, indiretamente, através da desvalorização da taxa de câmbio, levaria a um grande *boom* de exportações líquidas; (3) esse grande aumento da demanda agregada, causado por (1) e (2), geraria pressões inflacionárias.

Na prática, o ajuste fiscal inicial, em conjunto com o aperto monetário no final de 2010, em nada contribuíram para reduzir a inflação, que continuou seguindo a dinâmica dos elementos de custo interno e externos (preço de commodities e câmbio). O posterior afrouxamento monetário e desvalorização cambial, combinado com a manutenção do ajuste fiscal, com a exceção para estímulos e desonerações em grande parte voltadas apenas para aumentar as margens de lucro das empresas, não teve efeito positivo algum sobre o investimento produtivo privado, levou a uma enorme queda do investimento público, e em nada aumentou o crescimento das exportações.

Além disso, a desvalorização cambial aumentou ainda mais a rentabilidade das exportações de commodities em relação às exportações de produtos mais industrializados, já que o governo se recusa a taxar os lucros extraordinários dos exportadores de commodities, além de aumentar a inflação (Bresser(2012), Serrano & Summa(2011)). O incrível “otimismo de elasticidades” presumivelmente por trás do ajuste fiscal “rudimentar” que, como vimos acima, não tem boa base empírica, naturalmente se mostrou injustificado. No contexto de desaceleração da

economia, a taxa de juros poderia ter sido reduzida sem nenhuma necessidade de ajuste fiscal, já que as taxas de juros internacionais e os prêmios de risco estão bastante baixos. Pelo contrário, a situação de tendência a estagnação requereria uma expansão do gasto público para estimular a renda disponível dos trabalhadores (e não das firmas) e a demanda agregada, e a partir daí seria possível a retomada do investimento privado.

No entanto, existe uma segunda versão do argumento à favor do ajuste fiscal permanente, que diz respeito à relação entre a taxa de juros e a dívida pública. Ela foi recentemente defendida novamente por Delfim Netto(2012):

O momento exige uma enorme responsabilidade do governo, que deve manter sadias as suas contas para não pressionar, na frente, a elevação da taxa de juros pelo aumento do déficit fiscal e o aumento da relação dívida pública bruta/PIB, que anda em torno de 65%. Gostemos ou não, esse é o parâmetro, seguramente imperfeito, pelo qual se mede, universalmente aquela relação que influi no “risco Brasil” e, no fim, na taxa de juros real interna. (Delfim Netto(2012))

Note que Delfim Netto (2012) agora insiste que é a dívida **bruta** do setor público que “gostemos ou não” influi no “risco Brasil” , enquanto Delfim Netto (2005) dizia que o “mundo considera ‘virtuoso’ o país em que a dívida **líquida**/ PIB é da ordem de 30%”(grifo nosso) e **toda** a argumentação da época era em termos de dívida líquida. Aparentemente, segundo Delfim, o mundo “universalmente” mudou sua percepção de dívida líquida para bruta desde 2005, o que mostra que o Brasil é realmente um país sem sorte. Pois justamente quando a dívida pública líquida sobre o PIB do país cai para perto dos níveis que o mundo considerava “virtuoso”, ficando em torno de 35% ao longo da primeira metade de 2012, houve “universalmente” uma mudança no parâmetro pelo qual se mede o risco para a dívida bruta.

De qualquer forma, a ideia geral desta segunda versão, que poderíamos chamar versão de estoque, do argumento à favor de um ajuste fiscal como pré-condição para a redução sustentada da taxa de juros interna, parece ser baseada em dois argumentos. O primeiro é de que de alguma maneira algum indicador de dívida pública ou sua “sustentabilidade” afeta fortemente o risco país. E a segunda é que este prêmio de risco afeta a taxa de juros real neutra ou “natural” na medida em que reduz o nível da taxa de juros real interna que leva a uma desvalorização

cambial e expandiria as exportações líquidas e a demanda agregada. Assim, uma redução da dívida pública que reduzisse o spread de risco do país reduziria a taxa neutra (ou natural) de juros real pois tornaria a curva de demanda agregada da economia (IS) menos elástica, reduzindo a chamada “dominância fiscal”.

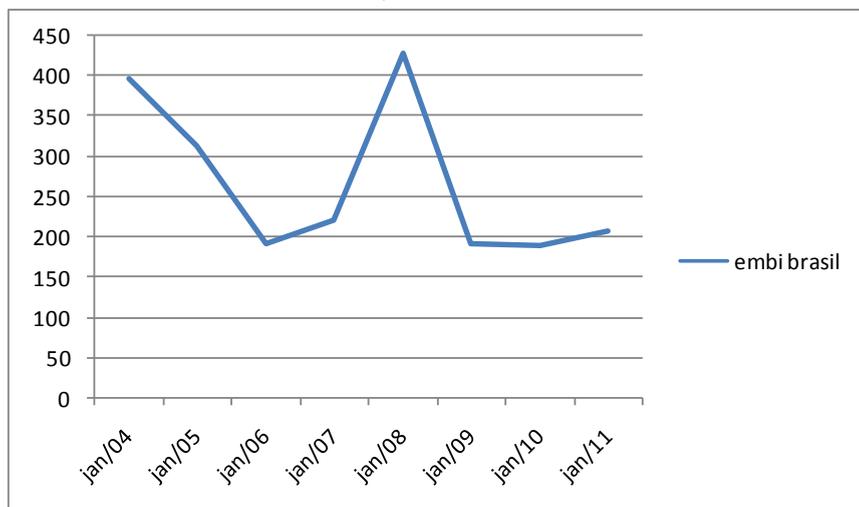
Note que um elo importante deste segundo passo do argumento é que a desvalorização cambial real seja sempre expansionista e a valorização cambial contracionista, o que simplesmente não tem acontecido no Brasil nos últimos anos dado o forte efeito positivo da valorização cambial sobre os salários e o consumo e a baixa elasticidade preços de nossas exportações líquidas, citados acima (Serrano & Summa(2011)).

Mas a parte mais “rudimentar” da versão de estoque da noção de contração fiscal expansionista está na própria suposta relação entre dívida pública e risco país. Mesmo autores bastante ortodoxos aceitam o fato, bastante óbvio, de que um país não tem como ser forçado a dar um calote na sua dívida interna denominada em sua própria moeda e que portanto o risco técnico de default de um país que emite sua moeda soberana é zero.¹⁰ Logo, é no mínimo curioso afirmar que o mercado “universalmente” é composto de agentes totalmente irracionais que não entendem que o risco país é um prêmio que diz respeito às dificuldades, com frequência muito sérias, de pagamentos do país (tanto de agentes privados quanto públicos) em divisas estrangeiras e não ao inexistente risco do governo do país não poder honrar seus pagamentos em moeda local.

No mundo real, onde o mercado sabe a diferença qualitativa entre um dólar e um real, o spread depende em boa parte da situação dos mercados financeiros internacionais, particularmente das taxas de juros de maior risco no mercado americano e de fatores específicos aos países em termos da situação das suas contas externas. Dada a grande acumulação de reservas internacionais e melhoria da situação de fragilidade externa da economia brasileira a partir de 2004 a trajetória do spread de risco país tem sido de redução contínua ao longo do período (Frenkel & Rapetti(2011),Ferreira, (2012)), interrompida pelo sobressalto das crises financeiras internacionais de 2008 (gráfico 21).

10 Tcherneva(2011) chama a atenção para a seguinte citação do ortodoxo Woodford (de 2000) “a government that issues debt denominated in its own currency is in a different situation than from that of private borrowers, in that its debt is a promise only to deliver more of its own liabilities. (A Treasury bond is simply a promise to pay dollars at various future dates, but these dollars are simply additional government liabilities, that happen to be non-interest-earning.) There is thus no possible doubt about the government’s technical ability to deliver what it has promised...”.

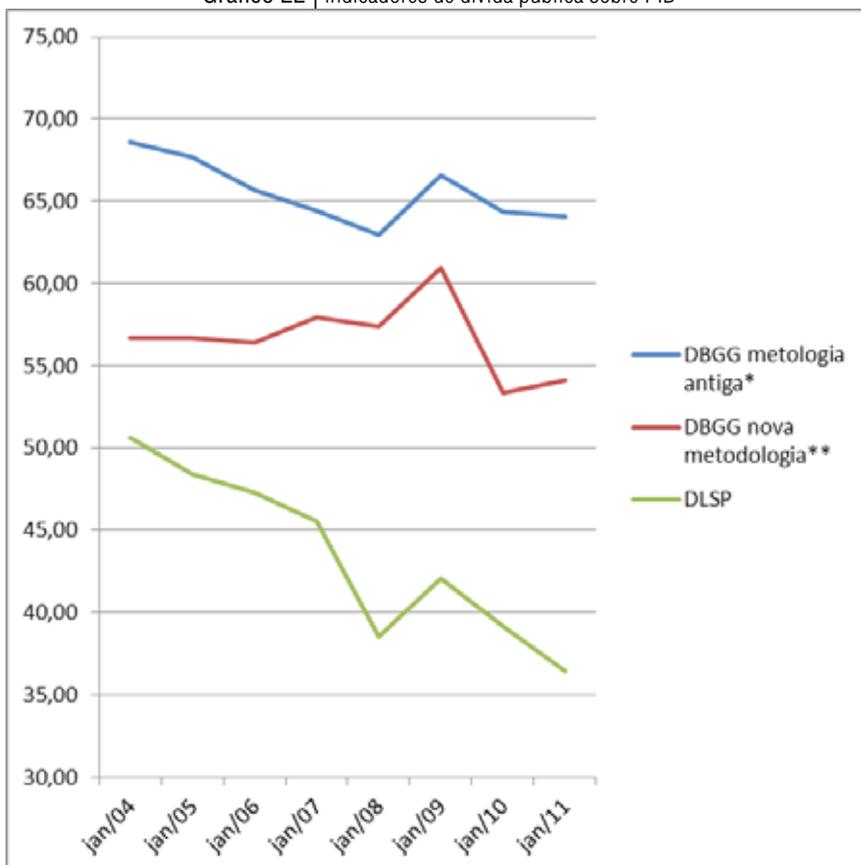
Gráfico 21 | Spread de juros externo



FONTE: JPMorgan

Finalmente, embora não seja nada surpreendente que uma relação desprovida de base teórica não tenha sustentação empírica, não existe nenhuma evidência de relação sistemática entre a evolução do risco país e indicadores fiscais no Brasil no período 2004-2011. Ao longo do período 2004-2011, a tendência geral tem sido de queda da relação dívida líquida e bruta sobre o PIB, seguindo (e não causando) a sequência de reduções da taxa de juros interna (estas sim facilitadas pela queda dos spreads). A correlação simples entre razão dívida líquida/PIB e o spread de risco país é de apenas 0,24. No caso da dívida bruta é menor ainda: 0,17 se usarmos a metodologia antiga de cálculo da dívida bruta ou apenas 0,11 se usarmos a metodologia nova (ver Ipea (2012b)). Muitos autores no Brasil (o próprio Delfim Netto em algumas ocasiões) usam o superávit primário como um indicador melhor da sustentabilidade da “restrição orçamentária intertemporal do governo” a longo prazo. E de fato o superávit primário (como razão do PIB) tem uma correlação bem mais forte com o risco país no período 2004-2011: 0,68. Infelizmente, para os que defendem a noção de “dominância fiscal” o ajuste fiscal preventivo a correlação é **positiva**, o que implicaria que maiores superávits primários estariam associados a **maiores** riscos da suposta “falência do Estado” (ver Carneiro & Rossi(2012) para mais evidências da ausência de base empírica para a tese de dominância fiscal no Brasil).

Gráfico 22 | indicadores de dívida pública sobre PIB



FONTE: Ipea(2012b)

Podemos concluir que a fundamentação teórica e empírica da segunda versão de estoques do argumento de que um ajuste fiscal prolongado seria uma condição necessária para uma redução da taxa de juros do Brasil é realmente rudimentar.

Observações finais

A análise dos dados da economia brasileira mostra que a política macroeconômica interna tanto monetária quanto fiscal foram responsáveis por uma boa parte da forte desaceleração do crescimento do produto no Brasil a partir

de 2011. Resta avaliar estes custos em relação a possíveis benefícios que poderiam vir desta combinação de políticas.

Portanto, se o objetivo do ajuste fiscal foi reduzir o risco país, a política foi um fracasso, pois o risco país subiu de dezembro de 2010 para dezembro de 2011 de 189 para 208 pontos, por motivos estritamente ligados à situação de turbulência dos mercados financeiros internacionais e que, “gostemos ou não”, nada tem a ver com o superávit fiscal primário ou com o tamanho relativo ou absoluto da dívida interna brasileira líquida ou bruta.

Por outro lado, se o objetivo último da política econômica do governo desde o final de 2010 era a redução imediata da inflação através da redução do crescimento da demanda, evidentemente a política também foi um fracasso, pois a inflação brasileira (IPCA) subiu de 5,91 para 6,5%, confirmando que esta não é devida ao excesso de demanda agregada sobre nossa capacidade produtiva e sim a pressões de custo.

Se o objetivo era mudar para um padrão de crescimento com mais investimento público e privado e menos consumo tanto público e privado, a política também fracassou, pois tanto a taxa de investimento privada quanto pública se reduziram em vez de se expandir, pois o investimento privado não cresce de forma sustentada se a demanda final não se expande e o ajuste fiscal penaliza desproporcionalmente o investimento público.

Somente como primeiro passo de uma política de redução permanente do crescimento econômico, dos gastos públicos e de uma reorientação das transferências públicas à favor dos empresários (desonerações) com objetivo de controlar a tendência ao agravamento do conflito distributivo (descritos ao final da seção V acima), inerente ao fim da fase de contínua valorização da taxa de câmbio real, e compensar os efeitos da queda da taxa de juros sobre as rendas da propriedade em geral, a política econômica brasileira recente pode ser considerada bem sucedida. Talvez isso explique porque, numa situação onde a inflação está acima da meta e o crescimento muito baixo, surgiram recentemente manifestações efusivas de apoio ao governo Dilma de vários setores da sociedade brasileira que sempre se opuseram a um projeto de crescimento acelerado se este estiver associado à construção de um Estado de Bem Estar, inclusão social e melhoria na distribuição funcional da renda.

Referências bibliográficas

- BARBOSA-FILHO, N. H. ; J.A.P. Souza. (2010). "A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda." In: Sader, Emir. and M.A. Garcia. Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo, Boitempo.
- BASTOS, C ; J. BRAGA. (2010). "Conflito Distributivo e Inflação no Brasil: uma aplicação ao período recente." Anais do XV Encontro Nacional de Economia, São Luis do Maranhão.
- BRAGA, J. (2011) "A inflação brasileira na década de 2000 e a importância de políticas não monetárias de controle". 39º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, dezembro de 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. (2012) "Câmbio, o "interruptor de luz"", Folha de S.Paulo, 13.08.2012
- CARNEIRO, R & ROSSI, P. "The Brazilian experience in managing the interest exchange rate nexus, Textos para Discussão Instituto de Economia, 206, UNICAMP, Junho 2012.
- CARTA DE CONJUNTURA (2012). Brasília: IPEA, n.16, maio 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14143&Itemid=3
- CORRÊA, V.; BRAGA, J. ; SILVA, R. ; MESSENERBERG, R. (2012) Instability of Capital Flows and Financial Assets Returns in the Brazilian Economy, V encontro da AKB, São Paulo, 2012
- DELFIN NETTO, A. (2005), "Déficit Nominal Zero", disponível em <http://www.economiae-tecnologia.ufpr.br/revista/2%20Capa/Antonio%20Delfim%20Netto.pdf>
- DELFIN NETTO, A. (2012), "Projeto Nacional e Greves do Funcionalismo", *Valor Econômico*, agosto 2012
- O ESTADO DE SÃO PAULO-JORNAL (2012) "Crise pode ter afetado PIB potencial", 13 de maio de 2012 , São Paulo, 2012
- FERREIRA, S.(2012) Condições Externas e a Dinâmica da Inflação no Brasil 1994-2010: Uma Interpretação Estrutural" Tese de doutorado, IE-UFRJ.
- FRENKEL, R. & RAPETTI, M. (2011) Fragilidad externa o desindustrialización:¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Serie Macroeconomía del Desarrollo 116, CEPAL, (con Roberto Frenkel).
- FREITAS, F.; E. DWECK. (2010). "Patterns of Economic Growth in the Brazilian Economy 1970-2007: demand led growth under balance payments constraints." Sraffa Conference.
- IPEA (2011) A dinâmica da inflação brasileira: considerações a partir da desagregação do IPCA, Brasília: Ipea

- IPEA (2012a) Conjuntura em Foco, n. 20, agosto, 2012.
- IPEA (2012b) Panorama de Política Fiscal (2012, no prelo) Brasília: IPEA
- MARTINEZ, T.; BRAGA, J. (2012) Crescimento liderado pelos salários, política monetária e inflação no Brasil, V encontro da AKB, São Paulo, 2012.
- PRATES, D.M.; CUNHA, A.M. (2012) Medidas macroprudenciais e a evolução do crédito em 2011 Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 117-128.
- SCHETTINI, B.; SQUEFF, G.; GOUVÊA, (2011) R. Estimativas da função de exportações brasileiras agregadas com dados das Contas Nacionais Trimestrais, 1995-2009. Brasília: Ipea, 2011. 51 p. (Texto para Discussão, n. 1.598).
- SERRANO, F. (2009). "Política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento: uma visão crítica". In: SICSÚ, João e CASTELAR, Armando, (org.). Sociedade e Economia: estratégia de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. p.121-130.
- SERRANO, F. (2010). "Juros, Câmbio e o Sistema de Metas de Inflação no Brasil". São Paulo-FGV, Revista de Economia Política. 2010.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. (2011) Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000, IV encontro da associação Keynesiana Brasileira, agosto 2011
- SUMMA, R. (2012) An alternative model to the open-economy "new consensus". Distribution and Aggregate Demand, First Young Researchers' Workshop of Theoretical and Applied Studies in Classical Political Economy Roma Tre University.
- TCHERNEVA, P. (2011) Modern Monetary Theory and Mr. Krugman: A Way Forward," March 28, 2011, <http://neweconomicperspectives.org/>
- UN-DESA (2012), World Economic Situation and Prospects 2012 Update as of mid-2012, United Nations, Division of Economic and Social Affairs, New York, 2012
- VERNENGO, M. 2011. "The Brazilian Economy after Lula: What to Expect?," CESifo Forum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 12(1), pages 17-22, 03.

Mecanismo de transmissão da política monetária: a importância dos fatores microeconômicos¹

Transmission mechanism of monetary policy:
the relevance of microeconomic factors

ANDRÉ DE MELO MODENESI | amodenesi@gmail.com

Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Pesquisador-Bolsista (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, Brasil.

CAMILA CABRAL PIRES-ALVES | camilapalves@gmail.com

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas e Exatas do Instituto Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (ITR/UFRRJ). Vice-Economista Chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Rio de Janeiro, Brasil.

NORBERTO MONTANI MARTINS | norberto.montani@gmail.com

Mestrando do IE/UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil.

Recebimento do artigo 10-out-12 | **Aceite** 20-nov-12

Resumo Em linha com a teoria ortodoxa, os principais bancos centrais apresentam o mecanismo de transmissão da política monetária privilegiando o papel das condições de demanda agregada, omitindo-se os fatores microeconômicos na determinação da inflação. Essa omissão pode ser enganosa e a autoridade monetária deve levar em conta fatores dessa natureza ao fixar a taxa básica de juros. Caso contrário, a dinâmica dos preços em resposta a um impulso monetário pode assumir trajetória distinta daquela esperada pelo banco central. É razoável considerar que, em geral, setores oligopolizados (com maior poder de mercado) tendem a ser mais *inflacionários* por pelo menos duas possíveis razões: i) têm maior capacidade de repassar para os preços aumentos de custo; e ii) podem ser relativamente imunes aos efeitos contracionistas da política monetária, visto que não necessariamente concorrem via preço. Assim, a reação a um choque de preço em se-

1 Os autores agradecem a contribuição de Eduardo Pontual Ribeiro, Professor Associado do IE/UFRJ. As opiniões aqui expressas não necessariamente refletem a posição das instituições às quais os autores pertencem.

tores com diferentes níveis de poder de mercado deveria resultar em uma resposta diferenciada por parte do banco central. Outra implicação de política econômica é que a proteção do ambiente concorrencial, desempenhado pela política antitruste, pode ser relevante para a estabilidade de preços. **Palavras-chave** Mecanismo de Transmissão da Política Monetária; Inflação; estruturas de mercado.

Abstract In line with the orthodox theory, the major central banks have the transmission mechanism of monetary policy emphasizing the role of aggregate demand conditions, omitting the microeconomic factors in determining inflation. This omission can be misleading and the monetary authority must take into account such factors when setting the basic interest rate. Otherwise, the price dynamics in response to a monetary impulse can take different path from that expected by the central bank. It is reasonable to consider that, in general, oligopolistic sectors (with greater market power) tend to create more inflation for at least two reasons: i) have a greater ability to pass-through to prices increases in costs, and ii) may be relatively immune to monetary policy contraction, since it does not necessarily compete via prices. Thus, the reaction to a price shock in sectors with different levels of market power should result in a different response by the central bank. In addition we argue that the protection of competition, through antitrust policy, is relevant for price stability. **Keywords** Monetary Policy Transmission Mechanism; Inflation; Market Structure.

Introdução

Com a popularização do regime de metas de inflação (RMI), a partir da década de 1990, o interesse pelo estudo do chamado mecanismo de transmissão da política monetária (PM) se intensificou. O RMI é uma estratégia de condução da política monetária marcado pela busca da estabilidade de preços, obtida pelo uso exclusivo da taxa básica de juros. Portanto, o entendimento de como variações nos juros afetam o nível geral de preços é um pré-requisito fundamental para o uso desse regime.

De uma forma geral, e em linha com a teoria ortodoxa convencional, os principais bancos centrais – como, por exemplo, o Banco Central do Brasil (BCB), Banco da Inglaterra (BOE) e o Banco Central Europeu (BCE) – apresentam esse mecanismo privilegiando o papel das condições de demanda agregada e, portanto, omitindo-se a relevância dos fatores microeconômicos (ou o lado da oferta) na determinação da inflação. Esse fato resulta, em larga medida, da assunção da hipótese de neutralidade da moeda, como expresso pelo BOE:²

2 A este respeito o BCB postula que: “Ao longo dos últimos anos começou a se formar um consenso, entre os economistas e bancos centrais, de que o objetivo principal da política monetária deve ser a obtenção e manutenção da estabilidade de preços... é importante notar que a política monetária produz efeitos reais apenas no curto e médio prazo, ou seja, no longo prazo a moeda é neutra. O único efeito existente no longo prazo é sobre o nível de preços da economia (*Relatório de Inflação*, v. 1, nº 1, jun. 1999: 89).

Monetary policy works largely via its influence on aggregate demand in the economy. It has little direct effect on the trend path of supply capacity. Rather, in the long run, monetary policy determines the nominal or money values of goods and services – that is, the general price level. An equivalent way of making the same point is to say that in the long run, monetary policy in essence determines the value of money – movements in the general price level indicate how much the purchasing power of money has changed over time. Inflation, in this sense, is a monetary phenomenon (BOE, 1999: 162).

O problema é que independentemente do debate sobre a neutralidade da moeda – i.e., mesmo aceitando-se essa hipótese – a omissão dos fatores microeconômicos no processo de formação de preços pode ser enganosa. A autoridade monetária deve levar em conta fatores dessa natureza ao fixar a taxa básica de juros. Caso contrário, a dinâmica dos preços em resposta a um impulso monetário pode assumir trajetória distinta daquela esperada pelo banco central.

Em linha com as teorias de formação de preço em oligopólios, é razoável considerar que, em geral, setores em que há maior poder de mercado (em especial os oligopólios) tendem a ser mais *inflacionários* por pelo menos duas razões: i) têm maior capacidade de repassar para os preços aumentos de custo; e ii) podem ser relativamente imunes aos efeitos contracionistas da PM, visto que não necessariamente concorrem via preço. Assim, a reação a um choque de preço em setores com diferentes níveis de poder de mercado³ deveria resultar em uma resposta diferenciada por parte do banco central.

O objetivo desse artigo é chamar atenção para essa importante falha cometida pelos principais bancos centrais. Assim, pretende-se contribuir para uma melhor descrição do mecanismo de transmissão da PM, que incorpore devidamente os fatores microeconômicos na evolução da inflação. São quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira, é exposta descrição convencional desse mecanismo. Na segunda seção, é apresentada a visão de Keynes e dos pós-keynesianos sobre o processo inflacionário, que destaca a importância dos *mark ups* na formação dos preços. Assim, constitui-se uma forma de se combinar os condicionantes microeconômicos com os de ordem macroeconômica na deter-

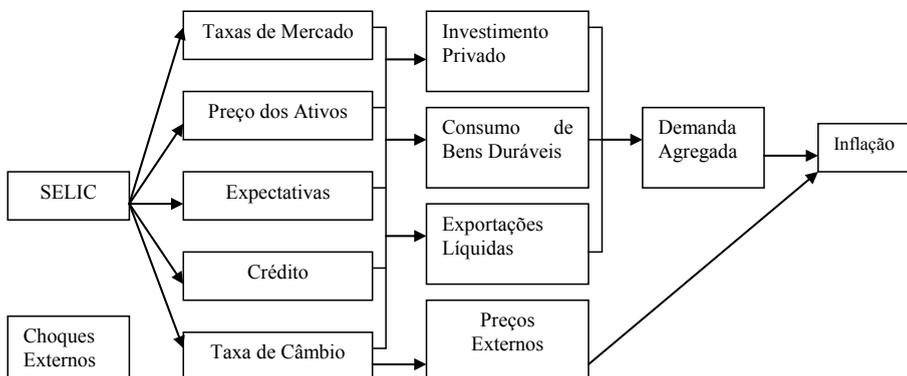
3 O grau de poder de mercado é definido por diversos fatores, tais como: número de empresas e concentração do mercado; existência de barreiras à entrada; grau de abertura ao comércio exterior; e substitutibilidade do produto.

minação do nível geral de preços, formando-se espécie de embrião de abordagem *micro-macro integrada* do mecanismo de transmissão. Em seguida, propõe-se uma descrição do mecanismo de transmissão que incorpora o lado da oferta, ou os fatores de custo – ignorados pela teoria convencional. Na quarta seção, ressaltam-se duas implicações para a política econômica. A primeira delas é que a reação a um choque de preço em setores com diferentes níveis de poder de mercado deveria resultar em uma resposta diferenciada por parte do banco central. A segunda é que a proteção do ambiente concorrencial, desempenhado pela política antitruste, pode contribuir para a estabilidade de preços.

Mecanismos de transmissão da política monetária: a visão convencional da formação de preços no nível macroeconômico

A literatura convencional elenca fundamentalmente cinco canais através dos quais a PM pode afetar a variação do nível geral de preços: i) a estrutura a termo da taxa de juros; ii) o crédito; iii) as expectativas; iv) o preço dos ativos; e v) a taxa de câmbio (Mishkin, 1995; 1996). A figura 1 sintetiza a visão convencional do processo de formação de preços no nível macroeconômico, conforme o BCB (1999).

Figura 1 | Mecanismo de Transmissão da Política Monetária: abordagem macroeconômica convencional



Fonte: BCB (1999).

As decisões de investimento e de consumo de bens duráveis são pautadas pela estrutura a termo da taxa de juros. Uma redução da taxa básica de juros (Selic), ao se propagar para as taxas de juros de médio e longo e prazo, induz uma elevação do investimento e do consumo (notadamente de bens duráveis) que, por sua vez, gera ampliação da demanda agregada, pressionando o nível geral de preços para cima.

O canal do crédito funciona da seguinte forma: ao diminuir a taxa de juros e elevar o volume de reservas bancárias, o BCB faz aumentar a quantidade de recursos disponíveis para empréstimos. Caso exista demanda por crédito reprimida, haverá uma expansão dos empréstimos bancários. Assim, haverá um aumento dos gastos com investimento e consumo de bens duráveis, determinando uma ampliação da demanda agregada e, finalmente, pressionando o nível geral de preços para cima.

O terceiro canal de transmissão da PM é o das expectativas. Variações na Selic influenciam as expectativas quanto ao comportamento futuro da economia que, por sua vez, afetam as decisões correntes dos agentes econômicos quanto aos níveis de investimento, poupança e consumo.

Variações nos preços dos ativos financeiros, ao alterar o estoque de riqueza dos agentes econômicos, podem influenciar as decisões de consumo. Uma redução da taxa básica de juros, ao estimular o crescimento econômico, aumenta a expectativa de lucro das empresas gerando, normalmente, uma elevação no preço das ações. Além disso, o preço dos títulos (pré-fixados) aumenta. Diante de volume maior de riqueza financeira, decorrente do aumento do valor dos títulos e das ações, é possível que os agentes econômicos se disponham a gastar mais. Dessa forma, uma redução da Selic, ao incentivar o consumo – por meio do *efeito riqueza* – também amplia a demanda agregada, pressionando para cima o nível geral de preços.

Finalmente, uma desvalorização cambial tende a elevar a inflação na medida em que aumenta as exportações líquidas – ao tornar as importações menos competitivas –, deslocando a demanda de produtos importados para similares nacionais; isto tende a reduzir a competição externa, possibilitando que os produtores domésticos formem (ou aumentem) os preços com mais liberdade.

Resumindo, de acordo com o BCB, variações na taxa Selic se transmitem para a inflação por meio dos cinco canais acima. Através desses canais, um estímulo monetário influencia as decisões de investimento, poupança e consumo de bens duráveis e as exportações líquidas que, por sua vez, afetam a demanda

agregada e, por fim, o nível geral de preços (Meltzer, 1995; Mishkin, 1995; 1996; Bogdanski et. al, 2000).

A descrição convencional desse mecanismo omite o papel crucial desempenhado por fatores microeconômicos – regras de formação de preço, estruturas de mercado e padrões de concorrência etc. – na determinação do nível geral de preços. É justamente aqui que se encontra a necessidade de uma abordagem que integre os determinantes microeconômicos e macroeconômicos do nível geral de preços.

A visão pós-keynesiana: embrião de abordagem micro-macro integrada

Longe de apresentar um corpo teórico fechado, o presente item busca resgatar elementos teóricos de diferentes autores de filiação pós-Keynesiana e do próprio Keynes que ofereçam *insights* para o desenvolvimento de uma abordagem *micro-macro integrada* do processo inflacionário.

O ponto de partida é o reconhecimento de que o nível geral de preços reflete basicamente o comportamento do nível de preços específico de cada indústria. Como destaca Keynes (2007: p. 229):

Em uma indústria específica, o seu nível de preços depende, em parte, da taxa de remuneração dos fatores produtivos que entram no custo marginal e, em parte, da escala de produção. Não há motivo algum para modificar essa conclusão quando passamos à indústria em conjunto. O nível geral de preços depende, em parte, da taxa de remuneração dos fatores produtivos que entram no custo marginal e, em parte, da escala global da produção.

Ainda neste sentido, vale uma consideração: o nível geral de preços nada mais é que uma média ponderada dos diferentes níveis de preço vigentes na economia. Logo, os elementos que governam o nível de preços em cada indústria são, por definição, os mesmos que governam o nível geral de preços. Este é, portanto, o primeiro *link* entre a microeconomia e a macroeconomia.

Como proposto por Keynes, para uma economia que opere abaixo do pleno emprego, o nível geral de preços tenderá a se elevar por duas principais razões.

A primeira é resultado da elevação da produção obtida por determinado estoque de capital, independentemente de variações na unidade de salário, em função dos custos marginais crescentes. Essa pressão poderia ser arrefecida por ganhos de produtividade que anulassem os custos marginais crescentes. A segunda razão é que o nível geral de preços tenderia a se elevar conforme se eleva a unidade de salários (o custo do trabalho), já que existem pressões latentes para a elevação dos salários por parte dos sindicatos e trabalhadores, ainda que descontínuas ao longo do tempo.

Em outros termos, Keynes explicita que a inflação tem sua origem tanto nos custos da produção quanto na demanda agregada, refletida no nível de produto e emprego. O autor coloca que estas últimas pressões, contudo, poderiam ser arrefecidas por ganhos de produtividade que aliviem os custos crescentes da produção. Logo, a demanda é um fator de pressão inflacionária apenas à medida que eleva os custos para os empresários – este é o caso quando se ultrapassa o pleno emprego.

Estas proposições de Keynes são tratadas com maior rigor formal no modelo desenvolvido por Weintraub (1961). Este autor assume que o produto nominal é dado por:

$$Z = k \cdot W \quad (1)$$

Onde: Z indica o produto nominal da economia; W : a massa salarial nominal; e k : o *mark-up* sobre custos.

Vale observar que esta equação valeria também para uma indústria específica. Desmembrando o produto e salário nominais da equação (1), temos que:

$$P \cdot Q = k \cdot w \cdot N \quad (2)$$

Onde: P representa o nível geral de preços; Q : o produto real; w : o salário médio por trabalhador; e N : o número de empregados. Isolando o nível geral de preços P , obtemos:

$$P = k \cdot w \cdot \frac{N}{Q} \quad (3)$$

Note-se que N/Q representa o produto médio por trabalhador, uma medida da produtividade do trabalho. Chamando de A esta razão, de (3) obtemos:

$$P = \frac{k \cdot w}{A} \quad (4)$$

Aplicando a função logarítmica em (4) e derivando em relação ao tempo, obtemos:

$$\ln P = \ln k + \ln w - \ln A .:$$

$$\dot{P} = \dot{k} + \dot{w} - \dot{A} \quad (5)$$

De acordo com a equação (5), a inflação é explicada por três fatores: i) a evolução do *mark-up* agregado sobre custos, variável ligada diretamente a estrutura de mercado; ii) o comportamento dos salários, que se torna um fator tão mais relevante quanto menor for o nível de desemprego, em linha com a curva de Phillips (1958); e iii) a evolução da produtividade do trabalho. Em suma, a dinâmica da inflação não depende apenas da evolução dos salários, mas também, dos fatores *k* e *A*. Assim como a inflação de um determinado setor depende de seus custos, a inflação (agregada) também é influenciada pelos fatores de custos – como proposto por Keynes. O processo inflacionário tem, portanto, um componente de custos – não dependendo apenas da demanda, como propõe o arcabouço do RMI.

Tal proposição tem implicações relevantes para a condução da política monetária, em especial, pelo papel desempenhado pela taxa de juros. Considerando um modelo mais específico para a precificação numa indústria oligopolizada, formulado por Eichner (1970), podemos obter conclusões a este respeito.

Numa estrutura oligopolizada, empresários investem e determinam seus preços considerando uma série de custos. Em especial, consideram a estrutura de capital à qual estarão submetidos no processo de financiamento de seus investimentos como uma função dos custos relativos à utilização de capital próprio e de terceiros neste processo.

Se optam a favor de recursos próprios e têm poder discricionário, os empresários podem elevar os preços de modo a intensificar a acumulação interna de recursos para investir. Esta elevação, no entanto, encontra um teto, delimitado pela perda de participação de mercado (*market-share*) decorrente seja da substituição do produto mais caro por outro ou da entrada de novas firmas, antes na franja de custos neste mercado (Eichner, 1970).

Este teto é na realidade um custo virtual que se comparado com a receita esperada sem a perda de *market-share* determina uma “taxa de juros” dos recursos internos. Quanto mais intensa a elevação do preço, maior tende a ser esta taxa (isto é mais custoso é usar a elevação de preço como fonte de recursos). O empre-

sário tem, portanto, uma base de comparação para as taxas de juros de mercado, a fim de decidir por sua estrutura de capital.

Desse modo, numa estrutura de mercado oligopolizada, uma taxa de juros mais elevada significa que o custo de utilizar recursos de terceiros é alto. Neste caso, as firmas optariam por recursos próprios, se valendo mais frequentemente de elevações de preço para acelerar o ritmo de acumulação interna de recursos. Em outras palavras, taxas de juros mais elevadas ampliam a margem de perdas relativas ao aumento de preço a qual as firmas oligopolistas podem suportar (efeito substituição e efeito entrada), fazendo com que as mesmas pratiquem preços mais elevados e elevem mais intensamente os preços do que numa situação onde taxas de juros mais baixas vigorariam.

Além disso, a elevação da taxa de juros inibe diretamente o consumo e o investimento, sem, contudo, eliminar a causa do processo inflacionário. Por este canal, o efeito que se tem sobre a dinâmica inflacionária é perverso. Ao desestimular o investimento, o aumento dos juros inibe a expansão da capacidade instalada, o que pode, em uma nova rodada inflacionária, aumentar a pressão sobre o grau de capacidade instalada e, eventualmente, criar pressão adicional de demanda que se transmitirá aos custos, intensificando o processo inflacionário.

O caso brasileiro nos últimos anos parece validar os *insights* teóricos descritos acima. Por exemplo, nos anos de 2010 e 2011, a inflação (medida pelo IPCA) foi mais intensa nos setores de alimentos e bebidas, vestuário e despesas pessoais. Não por acaso, os setores de bebidas e outros produtos alimentícios, de produção de óleos e gorduras vegetais, e de tecelagem passaram, recentemente, por um intenso processo de concentração (Rocha *et alli*, 2010). A interrelação entre a microeconomia e macroeconomia estaria estabelecida também por este canal: o da concentração e do grau de oligopolização das indústrias específicas. Certamente, para além dos graus de concentração, fatores outros que determinam o grau de poder de mercado do setor são relevantes para explicar esse comportamento inflacionário. Sobre isso, as teorias de formação de preço em oligopólio⁴, nas suas mais variadas vertentes e enfoques, possuem muito a contribuir. Entretanto, esmiuçar essa questão vai além do objetivo deste artigo.

4 Em especial, a interdependência oligopolística e os fatores determinantes para a capacidade de coordenação, bem como os componentes estruturais e comportamentais para a formação de preço.

Uma proposta de abordagem micro-macroeconômica integrada

O estado das artes da pesquisa sobre os determinantes da inflação possui um viés essencialmente macroeconômico. Além disso, a literatura existente é fortemente condicionada pela visão ortodoxa sobre política monetária, seus canais de transmissão e sua interpretação acerca das causas da inflação. Neste último aspecto, deve-se ressaltar que o RMI tem como foco um tipo específico de inflação, a demanda. Este diagnóstico pode apresentar problemas em função da presença de dois elementos cruciais, de ordem microeconômica, subjacentes à dinâmica da inflação: i) padrões de concorrência distintos do modelo de concorrência perfeita, em que se destacam os oligopólios, e as suas implicações para o repasse de variações de custos para os preços finais; e ii) a rigidez de preço a variações na demanda. A definição de um arcabouço teórico alternativo, que ofereça uma explicação mais completa para o processo inflacionário deve envolver, necessariamente, uma abordagem *micro-macro integrada*.

A visão monetarista ortodoxa do processo de formação de preços implícita na descrição convencional do mecanismo de transmissão da política monetária (seção 1) omite importantes fatores microeconômicos na determinação do nível geral de preços. Com o intuito de contornar essa séria limitação, propõe-se uma abordagem integrada micro-macroeconômica, de caráter marcadamente heterodoxo, que englobe os fatores omitidos pela teoria ortodoxa.

Conforme a figura 2, além dos cinco canais de transmissão da política monetária contemplados pela teoria ortodoxa, propõe-se a inclusão de canais adicionais, que levem em conta as estruturas de mercado e os padrões de concorrência, como variável explicativa do processo de formação do nível geral de preços. Assim, pretende-se chamar atenção para a relevância e abrir espaço para a inclusão dos variados canais de transmissão associados aos fatores microeconômicos.

Particularmente propõe-se a introdução de dois canais: i) crédito-custo; e ii) câmbio-custo. O primeiro é um canal perverso: um aumento na taxa de juros contribui para uma elevação da inflação. Trata-se de uma razão para o que a literatura ortodoxa chama de *price puzzle*: a evidência empírica mostra que diante de um choque (positivo) de taxa de juros a inflação inicialmente se acelera. Esse comportamento, apesar de não encontrar respaldo na teoria ortodoxa, se tornou

espécie de regra em modelos VAR (Eichenbaum, 1992; Walsh, 2003, cap. 1).⁵ A explicação convencional é que se trata de um problema de má especificação: as variáveis incluídas no modelo não esgotam o conjunto de informação à disposição do banco central (Sims, 1992).⁶

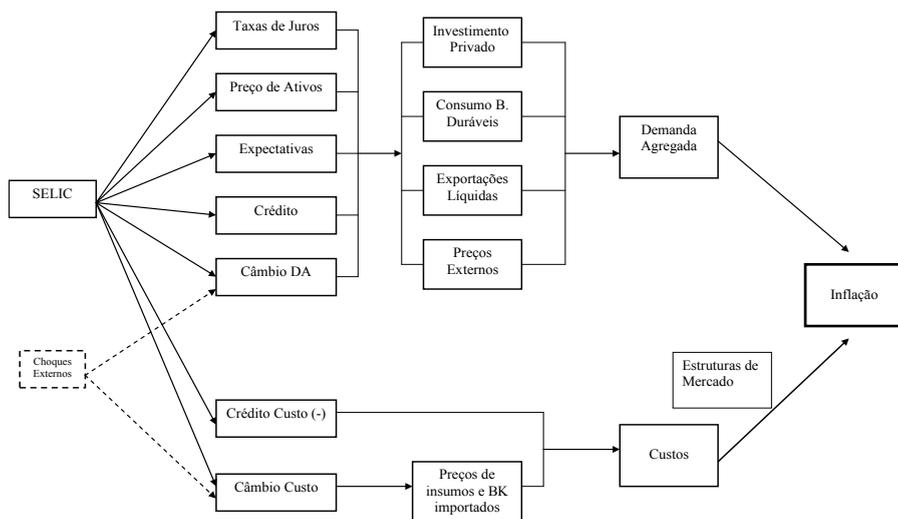
Propomos aqui uma motivação alternativa para o *price puzzle*, fundada na existência de um canal de custos na transmissão da política monetária. Uma elevação da taxa de juros aumenta o custo de produção das firmas que – dependendo de seu poder de mercado e das condições de demanda – pode ser repassado para preços. Assim, em um primeiro momento, uma contração monetária gera um aumento de custos que se transmite mais rapidamente para os preços. Posteriormente, uma elevação dos juros desaquece a economia e, finalmente, impacta negativamente a inflação. O *puzzle* surgiria, portanto, de um descompasso entre os efeitos da política monetária sobre os custos de produção – que são mais imediatos – e seus impactos defasados sobre a demanda agregada e, por fim, nos preços.

O canal câmbio-custo funciona com o sinal esperado e reforça o canal câmbio-demanda (que opera via exportações líquidas). Assim, uma valorização cambial – ao tornar mais barata a importação de máquinas, equipamentos e insumos – contribui para uma redução dos custos de produção. Dependendo das características estruturais e comportamentais do mercado, além das condições de demanda, essa redução dos custos será repassada aos preços finais, concorrendo para o arrefecimento da inflação.

5 Esse fenômeno também foi identificado para a economia brasileira, por exemplo, por Luporini (2007) e Modenesi e Araújo (2012).

6 Partindo dessa premissa, Christiano et al. (1996) e Sims e Zha (1998) eliminam o *puzzle* com a introdução de um índice de preço de commodities.

Figura 2 | Mecanismo de Transmissão da Política Monetária: abordagem micro-macroeconômica integrada



Fonte: elaboração própria

Implicações para a política econômica: breves considerações

Os principais bancos centrais apresentam mecanismo de transmissão da PM privilegiando o papel das condições de demanda agregada, omitindo-se os fatores microeconômicos na determinação da inflação. Essa omissão pode ser enganosa e a autoridade monetária deve levar em conta fatores dessa natureza ao fixar a taxa básica de juros. Caso contrário, a dinâmica dos preços em resposta a um impulso monetário pode assumir trajetória distinta daquela esperada pelo banco central.

É razoável considerar que, em geral, setores oligopolizados (mais precisamente, com maior poder de mercado) tendem a ser mais *inflacionários* por pelo menos duas razões: i) têm maior capacidade de repassar para os preços aumentos de custo; e ii) podem ser relativamente imunes aos efeitos contracionistas da PM, visto que não necessariamente concorrem via preço. Assim, a reação a um choque de preço em setores com diferentes níveis de poder de mercado deveria resultar em uma resposta diferenciada por parte do banco central.

Outra importante implicação é que outras políticas, além da monetária, podem influenciar a dinâmica inflacionária. Particularmente, a proteção do ambiente concorrencial por meio da política antitruste – no controle de concentrações, ou na condenação de práticas anticompetitivas, como a *cartelização* de mercados – pode contribuir para a estabilidade de preços.

Por fim, como desdobramento desse artigo destacam-se duas linhas convergentes de pesquisa, de caráter eminentemente empírico:

- 1) a análise do papel dos fatores comportamentais e estruturais no processo de formação de preço no nível microeconômico; e
- 2) o estudo das condições para o exercício de poder de mercado, que explicariam a proposta heterogeneidade setorial no comportamento da inflação.

Referências bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB) (1999). *Relatório de Inflação*, v. 1, nº 1, jun. 1999.
- BANK of ENGLAND (BOE) (1999). *Quarterly Bulletin*, 39(2).
- BOGDANSKI, J., TOMBINI, A. A. e WERLANG, S. R. C. (2000), *Implementing Inflation Target In Brazil*. Banco Central do Brasil, *Working Paper* nº 1.
- CHRISTIANO, L.; EICHENBAUM, M.; EVANS, C. L. (1996), "The Effects of monetary policy shocks: evidence from the flow of funds". *Review of Economics and Statistics*, vol. 78 (1), pp.16-34.
- EICHENBAUM, M. (1992), "Comment on interpreting the macroeconomic time series facts: the effects of monetary policy". *European Economic Review*, vol. 36 (5), pp.1001-011.
- EICHNER, A. S. (1970) *The Megacorp and Oligopoly*. Cambridge University Press.
- KEYNES, J. M. (2007) *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas. [The General Theory of Employment, Interest and Money. London: MacMillan, 1936].
- LUPORINI, V. (2007), "The monetary transmission mechanism in Brazil: evidence from a VAR analysis". *Estudos Econômicos*, 28 (1), pp. 7-30.
- MELTZER, A. H. (1995) "Monetary, Credit (and Other) Transmission Processes: A Monetarist Perspective," *Journal of Economic Perspectives*, Fall, 9, 49-72.
- MISHKIN, F. (1995), "Symposium on the monetary transmission mechanism". *Journal of Economic Perspectives*, V. 9 (4), pp. 3-10.
- MISHKIN, S. F. (1996), "The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy," *NBER Working Paper*, No. 5464 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

- MODENESI, A.M. e ARAÚJO, E. (2012). "Price Stability under Inflation Targeting in Brazil: an empirical analysis of the monetary policy transmission mechanism based on a VAR model (2000-2008)". *Investigación Económica* [No prelo].
- PHILLIPS, A.W. (1958) The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861–1957. *Economica*, v. 25 (novembro), pp. 283–99.
- ROCHA, F.; PIRES, L. e BUENO, S. (2010), "Dinâmica da concentração de mercado na indústria brasileira, 1996-2003". *Economia e Sociedade*, v. 19, n. 3 (40), pp. 477-98.
- SIMS, C. (1992), "Interpreting the macroeconomic time series facts: the effects of monetary policy". *European economic Review*, v. 36(5), pp. 975-1000.
- SIMS, C. e ZHA, T. (1998), "Does monetary policy generate recessions?". Federal Reserve Bank of Atlanta, *Working Paper 12*.
- WALSH, C. (2003), *Monetary Theory and Policy*. Cambridge (Ma): MIT Press.
- WEINTRAUB, S. (1961) *Classical Keynesianism Monetary Theory and the Price Level*. Connecticut: Greenwood Press.

O Banco Central como emprestador de última instância: mão quase invisível ao sustentar os mercados

Central Bank as a lender of last resort: almost
invisible hand to sustain markets

CARLOS EDUARDO CARVALHO | cecarv@uol.com.br

Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Recebimento do artigo 04-nov-12 | **Aceite** 30-out-12

Resumo Em situações de crise financeira, para evitar a contração do crédito e a quebra do sistema bancário, o Banco Central deve emitir moeda e criar crédito a partir "do nada", como emprestador de última instância. A regulamentação do sistema financeiro deve garantir o exercício dessa função pelos BC, indispensável para evitar que uma crise bancária se transforme em catástrofe, mas deve também impedir que os custos sejam transferidos para a sociedade sem que os responsáveis sejam punidos e sem que os beneficiários da ajuda assumam pelos menos parte dos custos. O artigo discute as condições para o exercício dessa função e as formas de atuação dos BC nesses casos, elementos cruciais para a definição de perdas no processo, tema em geral pouco discutido, e revê dois episódios recentes, nos EUA e no Brasil. Propostas para proteger a sociedade contra a socialização de custos e de perdas foram incluídas no projeto de regulamentação do artigo 192 da Constituição de 1988, elaborado na assessoria da Confederação Nacional dos Bancários da CUT, hoje Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – Contraf-CUT. **Palavras-chave** Emprestador de última instância; Banco Central do Brasil; regulamentação do sistema financeiro; artigo 192 da Constituição de 1988.

Abstract In cases of financial crisis, to prevent the credit crunch and the fall of the banking system, the Central Bank must print money and create credit from "nothing", as a lender of last resort. The regulation of the financial system should guarantee the exercise of this function by the Central Banks, essential to prevent a banking crisis turning into a catastrophe, but also should prevent costs from being transferred to the society without that those responsible are punished and not the beneficiaries of help whatsoever at least part of the costs. The article discusses the conditions for the exercise of this function and ways of action of BC in these cases, crucial elements for the definition of process losses, little discussed topic in general, and reviews two recent episodes in the U.S. and Brazil. Proposals to protect society against the socialization of costs and losses have been included in the project of regulation of Article 192 of the 1988 Constitution, drawn up on the advice of the National Confederation of Banks Employees of CUT, today National Confederation of Workers of the Financial Area – CONTRAF-CUT. **Keywords** Lender of Last Resort; Central Bank of Brazil; regulation of the financial system; Article 192 of the 1988 Constitution.

Introdução

The UK Chancellor, Alistair Darling, has been busy repudiating the notion that the British government was planning to 'print money' to prevent deflation and stimulate the economy. He was reported in the *Financial Times* (January 9th, 2009) as saying: *"Nobody is talking about printing money. There's a debate to be had about what you do to support the economy as interest rates approach zero, as they are in the US. But for us that is an entirely hypothetical debate"*. This statement of the Chancellor either represents a major manifestation of profound ignorance about what central banks do and how monetary policy is conducted, or a deliberate denial of an obvious fact, perhaps because the words "printing money" have unfortunate Weimar or Zimbabwe connotations. Yet 'printing money' – that is, creating base money, either through the issuance of currency or by increasing the stock of commercial bank reserves held with the central bank – is what central banks do in a fiat money world. They do this not just in Zimbabwe, but also in the US, in the Eurozone and in the UK. (Buiters, 2009).

Os desdobramentos da crise financeira internacional, especialmente nos EUA e na Europa, explicitaram e colocaram em discussão os poderes discricionários dos Bancos Centrais que constituem a chamada função de prestador de última instância. Trata-se de recurso crucial e indispensável para a sustentação das economias de mercado há séculos. Como economias monetárias, baseadas em relações de crédito que não podem ser liquidadas por todos os participantes simultaneamente, essas economias estão sempre sujeitas ao risco de graves crises de liquidez, nos momentos em que as incertezas se agudizam e todos querem transferir sua riqueza para formas seguras, ou seja, para moeda e títulos do Estado.

Em situações assim, o Banco Central deve emitir dinheiro para atender a essa demanda e estancar a corrida por liquidez, de modo a evitar a contração do crédito e a possível quebra do sistema bancário, com consequências graves e imprevisíveis. Nessas situações, o BC deve emitir moeda e criar crédito a partir "do nada", ou seja, deve ser o último prestador, aquele que "banca" o sistema.

A prerrogativa de agir de forma discricionária caracteriza a função de prestador de última instância. Em tempos de normalidade, a função de prestador de última instância é pouco discutida no debate acadêmico, mas quase nunca com o objetivo de regulamentá-la ou de impor limites a seu exercício. A ausência

é completa no debate público e não é objeto de regulamentação nos Paramentos. Os estatutos dos BC lhe reservam palavras lacônicas e genéricas, ou o silêncio. É um poder de que pouco se fala, mas que em momentos de crise aparece com toda força, como se viesse do nada, e que se recolhe às sombras depois de cumprir seu papel salvador. É a mão quase invisível a garantir que os mercados sobrevivam nos momentos em que correm o risco de se autodestruir.

A ausência de regras claras deixa espaço para o arbítrio dos BC. O desenho e a execução do socorro tendem a preservar os interesses dos responsáveis pelos problemas e a maior parte do custo da intervenção é quase sempre assumido pelo Tesouro Nacional. A questão é cuidadosamente ocultada do debate público. O debate acadêmico em geral ignora a atribuição dos custos e a punição dos responsáveis e se concentra na estabilidade financeira, seja privilegiando a liberdade de ação dos BC, seja procurando regulamentar a atividade financeira para reduzir os riscos de haver situações em que os BC são obrigados a intervir.

O artigo defende que a regulamentação do sistema financeiro deve garantir condições para o exercício da função de prestador de última instância pelos BC, indispensável para evitar que uma crise bancária se transforme em catástrofe, mas deve também impedir que os custos sejam transferidos para a sociedade sem que os responsáveis sejam punidos e arquem com os custos da intervenção.

Depois dessa introdução, a segunda seção revê o debate acadêmico sobre o tema e a terceira seção analisa as formas de atuação dos BC nesses casos, com foco nos problemas ligados à atribuição das perdas e à responsabilização de seus diretores, questões quase nunca discutidas. A quarta e a quinta seções reveem dois episódios dramáticos dos anos recentes, nos EUA e no Brasil. A quinta seção, por fim, apresenta propostas para uma possível regulamentação da função de prestadores de última instância do BC, desenvolvidas a partir de trabalhos anteriores do autor e do projeto de regulamentação do artigo 192 da Constituição de 1988, elaborado na assessoria da então Confederação Nacional dos Bancários da CUT, hoje Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – Contraf-CUT.

Origens, justificativas, omissões, desafios

A aceitação generalizada do papel de prestador de última instância do banco central é um reconhecimento dos riscos inerentes à natureza da

atividade bancária em uma economia de crédito. Os bancos adiantam recursos a empresas e indivíduos com base em sua avaliação do risco e das perspectivas da economia. Ao fazê-lo, ampliam seu passivo, formado por depósitos com prazos bem mais curtos que os créditos concedidos. Como é sabido, bancos não têm como resgatar os depósitos em dinheiro simultaneamente, mesmo que observados os prazos previstos nos depósitos e obrigações que assumem. Nesses casos, tentarão de início obter crédito com outros bancos. É a redução ou corte do crédito entre bancos que pode precipitar a insolvência de alguns bancos ou de vários deles, com o risco de que os problemas possam se propagar por todo o sistema – como nos EUA, em setembro de 2008, e na zona do euro, no final de 2011 e começo de 2012.

Isto pode ocorrer por risco de insolvência do banco, percebida pelo mercado ou pelos seus depositantes, ou por um problema momentâneo de liquidez que nada tem a ver diretamente com o banco que se vê ilíquido, problema que pode ocorrer pela própria natureza da atividade bancária. O banco em dificuldades pode ser levado a vender rapidamente itens de seu ativo, deprimindo seus preços, e a interromper a renovação das operações de crédito com o público, o que pode deixar insolventes empresas sem problemas até então e que se vêm sem caixa para atender a obrigações imediatas, se não conseguirem obter dinheiro em outros bancos. A defesa da atuação do prestador de última instância destaca

la importancia de evitar que episodios aislados causados por un aumento súbito de la desconfianza sobre unas pocas entidades se diseminen y culminen en un desequilibrio de naturaliza agregada (...). Si el prestamista de última instancia no actuase de ese modo, la institución bajo presión podría verse obligada a “liquidar” activos y esa venta apresurada podría ocurrir bien por debajo del valor de largo plazo de los mismos, conduciendo eventualmente a la insolvencia de la institución en problemas. A su turno, ello podría intensificar la presión deflacionaria en el valor de mercado de esos activos, magnificar el riesgo para otras entidades y conducir al desarme generalizado de posiciones, reforzando las tendencias bajistas. (Campos, 2010, p. 2)

O risco maior, contudo, é que as dificuldades levem à interrupção do crédito no mercado interbancário e, pior ainda, provoquem a interrupção de pagamentos entre bancos. Em casos assim, problemas localizados podem precipitar uma crise bancária generalizada.

De um modo geral, os bancos centrais concedem assistência financeira como prestadores de última instância a instituições individuais, e não através de políticas gerais (como de mercado aberto), que deixam ao mercado a tarefa de selecionar e redistribuir a liquidez entre as instituições com problemas de liquidez, porém solventes. Uma resposta à questão de por que os bancos centrais agem assim, ou de por que os bancos privados não são capazes de distribuir a liquidez, é que os mercados para ativos de curto prazo não funcionam bem quando há suspeita sobre a solvência de uma instituição. Nesse caso, os potenciais credores racionam os empréstimos e elevam as taxas de juros para cobrir eventuais perdas. Como é difícil avaliar a negociabilidade dos ativos bancários no contexto de escassez de tempo e informações relevantes, quando surgem suspeitas sobre um banco é difícil convencer os demais de que ele é solvente. (Almeida e Freitas, 1998:18)

Nas condições atuais, o público na maioria das vezes nem chega a tomar consciência do que ocorre, inclusive porque generalizou-se o uso de seguros para proteger os depósitos até determinado valor – nos EUA, os depósitos estão protegidos por seguro até o limite de US\$ 100 mil. A imagem das filas de depositantes ameaçando invadir agências é agora fenômeno raro, quase caricatural. Antes disso, o BC entra em ação: se for um banco pequeno e um caso isolado, “organiza” a quebra do banco; se for um banco grande, com fortes ligações com outras instituições financeiras, e mais ainda se forem vários bancos simultaneamente, o BC emite dinheiro e oferece crédito para estancar a corrida.

Essa emissão de dinheiro é discricionária: o BC emite na quantidade que acredita ser necessária, ou na proporção do que é pedido pelos bancos, tentando “adivinhar” a quantidade necessária para manter o sistema em funcionamento. A denominação “prestador de última instância” indica que os bancos podem recorrer a estes recursos quando se esgotaram as possibilidades de obter financiamento junto ao público ou junto a outros bancos.

A percepção da gravidade dessa ameaça é muito antiga e estimulou a atuação de alguma instituição que pudesse interromper o processo a tempo e evitar a generalização da venda de ativos e da inadimplência. Kindleberger (1993) apresenta registros de atividade desse tipo desde o século XVIII, exercida por bancos privados e mesmo por grandes firmas comerciais. Ao longo do século XIX, contudo, a atividade passou a ser prerrogativa do Tesouro e do Banco Central.

A presença do BC é quase óbvia, já que a essência da atividade de última instância é a emissão de moeda e o financiamento direto dos bancos, prerrogativa dos BC. A presença do Tesouro decorre de que a ação de prestador de última

instância do BC quase sempre gera um custo fiscal. O BC em geral incorre em prejuízo nessas operações e as perdas precisam ser transferidas para o Tesouro, ou, se ficarem no BC, o Tesouro terá que capitalizar o BC. Para Goodhart (2002, p. 234):

The gist of my thesis so far has been that the key factor determining the scope and scale of a CB's LOLR functions has been its ability to absorb losses. As this has waned, relative to the scale of financial losses involved in systemic problems, (...) the responsibility for handling such crises has, willy-nilly, passed to the governments involved.

A necessidade de ocultamento é assim reforçada, para evitar o desgaste político de aplicar recursos fiscais para cobrir prejuízos por vezes de grande magnitude.

A aceitação dessas operações teria vindo da constatação de que as crises que tiveram desfecho mais favorável, ou menos ruinoso, contaram com *“some source of cash to ease the liquidation of assets before prices fell to ruinous levels”* (Kindleberger, 1993, p. 272). Para ele, a experiência mostrara que havia três alternativas básicas para o enfrentamento de crises bancárias: (i) fechar todos os bancos em um feriado bancário, até dissipar a desconfiança e a corrida generalizada; (ii) oferecer garantias críveis para os passivos dos bancos; (iii) aceitar ativos dos bancos e das empresas em dificuldades, em troca de títulos do Tesouro que pudessem ser descontados em outros bancos. O forte consenso em torno da necessidade da intervenção estatal em crises financeiras graves foi consolidado com as lições da catástrofe financeira da Grande Depressão, no início da década de 1930.

A percepção da gravidade do problema provocou no debate econômico duas tendências muito fortes, ambas de grande incidência no debate público e nas definições legais dos direitos e obrigações dos bancos centrais.

A primeira é concentrar tudo na fiscalização e no controle prudencial do sistema bancário. O pressuposto é de que todos os problemas de solvência podem ser evitados com fiscalização rigorosa, capaz de detectar irregularidades, e com regulamentação adequada, capaz de evitar que os bancos assumam riscos excessivos. A limitação deste enfoque é desconsiderar que as crises resultam da instabilidade própria das economias capitalistas e da natureza mesma da atividade financeira e bancária. As crises eclodem muitas vezes de forma inesperada, a partir de situações originais.

Além dos problemas macroeconômicos, as crises financeiras são muitas vezes provocadas pelos efeitos da concorrência entre os bancos. Cada banco procura

sempre encontrar formas de contornar as restrições prudenciais, especialmente nos momentos de crescimento da atividade econômica, quando se ampliam as possibilidades de um banco tomar fatias do mercado ocupadas pelos concorrentes, e um caminho para fazê-lo é expandir suas operações com mais rapidez que os demais. O sucesso neste esforço conduz à busca de novas formas de atuação, de novas formas de escapar às limitações e regras impostas pelas autoridades ou aconselhadas pela prudência. Muitas destas iniciativas assumem a forma de novas operações, de riscos pouco delimitados e difíceis de avaliar em um ambiente de otimismo quanto ao futuro imediato. Em situações assim, cresce também a pressão sobre o BC e sobre as entidades reguladoras para que relaxem as restrições, de forma a não reverter o ciclo de crescimento. Nos momentos de crise, os “mercados” apelam para o socorro do BC, com a mesma força com que antes reclamavam a não intervenção, a pretexto de defender a “criatividade” das operações.

A segunda tendência é tratar os BC como entes públicos especiais, a serem preservados cuidadosamente de qualquer influência “política” ou “eleitoreira”. A legitimidade de ações dessa ordem é muito fortalecida pelos mitos criados em torno dos BC. (Carvalho, 2005) A blindagem tem um componente semântico que ilustra bem a sua força: não se menciona nunca a palavra “emitir” no noticiário de imprensa e na grande maioria dos pronunciamentos de economistas e lideranças políticas sobre a crise. Fala-se em “injetar” dinheiro, como se esse dinheiro estivesse em um cofre, ou em uma conta especial, à espera de ser utilizado em caso de necessidade. Não se fala nunca que o crédito a bancos é financiado pelo aumento da base monetária, a menos que haja movimento em alguma outra conta de seu passivo.

O uso da palavra “emissão” não pode ocorrer porque colocaria o socorro a bancos no mesmo plano “político” de uma ação de fomento ou de socorro no âmbito da política fiscal, ou seja, deixaria o Banco Central e o Tesouro em posições semelhantes. Esta diferenciação é indispensável para manter a legitimidade do BC e das suas ações em defesa dos bancos e das grandes empresas. Estas ações não podem ser equiparadas à destinação de recursos para políticas sociais ou para enfrentar calamidades públicas.

Para quem? Quando? Sob quais regras?

Uma definição básica da função de prestador de última instância está no glossário de uma das obras fundamentais de Charles Kindleberger:

The institution, usually government or central bank, that stands ready in financial crisis to lend to bank, or occasionally business firms, that are in long-run sound condition but are in immediate need of liquidity to meet their obligations. (Kindleberger, 1993, p. 463)

Essa definição incorpora as recomendações de Bagehot (1873), de que o empréstimo de última instância deveria ser destinado a instituições solventes, mas com problemas de liquidez no curto prazo. A solvência seria comprovada pela qualidade dos títulos que o demandante poderia oferecer em garantia: a posse de títulos de risco zero, ou de qualidade excelente, seria a demonstração da solvência.

Uma operação desse tipo poderia então se confundir com uma operação usual de mercado aberto, em que o BC compra ou vende títulos do Tesouro por um dia, com o propósito de regular a liquidez do sistema bancário. A distinção estaria no preço dos ativos utilizados na operação: em momentos de pânico, haveria a tendência de desvalorização desses títulos, pela exacerbação da preferência pela liquidez, com exceção dos títulos do Tesouro de prazo muito curto. Assim, nas operações de última instância, ao contrário de operações usuais de mercado aberto, o BC deveria aceitar preços dos títulos acima dos praticados no mercado no momento da crise, embora um pouco inferiores aos que eram praticados antes da crise. Seria uma punição ao banco em dificuldades, mas sem sancionar a desvalorização produzida pelo processo de desconfiança em curso.

A experiência das crises bancárias logo contestou essa visão. Os títulos de curto prazo do Tesouro tendem a ser uma parcela reduzida dos ativos de um banco e sua recompra pelo BC é insuficiente para deter a desconfiança contra a qualidade do conjunto do ativo. Com isso, as operações de socorro quase sempre envolvem parcelas consideráveis de títulos cuja qualidade de risco é discutível, ainda mais nas condições de uma crise de confiança em alastramento, que pode alterar bruscamente a avaliação dos seus emissores. Além disso, a propagação da crise no interbancário pode ser muito rápida e o BC não terá condições de fazer essa avaliação cuidadosa no calor dos acontecimentos. A decisão pode se tornar difícil pela velocidade de propagação da crise: um ou mais bancos pedem recursos ao BC com urgência, para não terem que aumentar a demanda por crédito junto a outros bancos e correr o risco de ampliar uma onda de desconfiança. Em casos assim, o BC tem que avaliar às pressas se o banco tem problemas de solvência ou se é apenas vítima, real ou potencial, da onda de desconfiança criada por outros problemas. (Freixas *et alii*, 1999, p. 152)

Assim, nas condições concretas de operação dos BC, a operação de socorro de última instância deverá ser feita aceitando títulos de qualidade muito variada, como observado por Goodhart, contestando a fórmula de Bagehot (a polêmica está bem discutida também em Chianamea, 2010). A evidência de que as operações de última instância tendem a ser feitas dessa forma reapareceram com força nos episódios recentes nos EUA, em que o Fed aceitou títulos os mais diversos, como discutido na seção seguinte.

Contudo, as normas legais que regem as funções de empréstimo de liquidez, quando são explícitas, limitam sua adoção a casos em que os bancos requerem a ajuda por enfrentarem apenas problemas de liquidez, e não problemas de insolvência. As normas em geral exigem, por isto mesmo, que os créditos dados pelo BC tenham como garantia títulos bons do ativo do banco requerente, ou seja, títulos do governo ou títulos de outros bancos ou empresas tidos como de baixíssimo risco. A denominação “operações de redesconto” tem este sentido: o BC “desconta” títulos do banco e adianta-lhe dinheiro, mesmo sentido da denominação hoje mais usual, “empréstimos de liquidez”. No caso de insolvência, ao contrário, o BC dá crédito ao banco sem garantias, a descoberto – se o banco pudesse oferecer garantias boas, não seria considerado insolvente.

A distinção pode se tornar irrelevante, e este é o caso que mais interessa à discussão aqui levantada, quando a ameaça de quebra de um banco grande é entendida pelo BC como suficiente para justificar uma atitude drástica, capaz de deter a propagação de uma crise de liquidez no mercado interbancário. Os diretores do BC podem considerar que é melhor dar crédito a descoberto a um banco quebrado, na expectativa de recuperar este crédito depois, do que permitir a formação de um pânico sobre a solvência de outros bancos e de todo o sistema.

A atuação como prestador de última instância implica quase sempre emissão de moeda pelo BC de forma discricionária, prática exorcizada como pecado maior a ser evitado pelos governos. Por se tratar de operação ativa do BC, tais créditos provocam, em geral, modificação correspondente no passivo BC, pois são em geral financiados com aumento da base monetária, com emissão de moeda.

Em alguns casos, os créditos a bancos podem ser financiados sem aumento da base monetária: o BC pode acionar outro item do seu passivo – receber um crédito externo ou elevar os recolhimentos obrigatórios exigidos dos demais bancos, por exemplo – ou pode reduzir algum item do seu ativo – pode vender reservas cambiais, por exemplo. Estas formas de financiamento dificilmente ocorrem, contudo. A demanda por socorro do BC a bancos em dificuldades quase sempre se dá em si-

tuações de instabilidade potencial, nas quais não se recomenda cortar a liquidez do sistema bancário com novas exigências de depósitos, nem se recomenda pressionar o mercado de câmbio. A alternativa de solicitar crédito externo pode ser entendida como demonstração da gravidade da situação, embora possa ser inevitável.

Quando eclode uma crise, por mais eficiente que seja a fiscalização, e por mais que um BC esteja informado sobre as situações dos bancos, a ameaça de quebra de um grande banco recoloca o dilema de como e quando intervir. As normas prudenciais e a fiscalização são indispensáveis e podem ser desenhadas e realizadas pelo próprio BC ou por outra agência pública. A decisão de intervir também pode ser compartilhada pelo BC com outra agência pública, o que pode reduzir o ônus potencial imposto ao BC para tomar a decisão de intervir. A outra agência pode ser, por exemplo, uma entidade que recolha contribuições dos bancos para um fundo destinado a garantir os depósitos do público em caso de quebra de bancos.

Nada disso, contudo, elimina a função de prestamista de última instância que cabe exclusivamente ao banco central, ancorada na capacidade única de emitir moeda e injetá-la de imediato em um banco específico ou no sistema bancário. Prerrogativa exclusiva do BC, a possibilidade de emitir moeda é o que pode dar solvência a bancos em crise e permitir que possam honrar seus compromissos junto ao público e junto a outras instituições financeiras.

A tendência do debate econômico é ampliar o espaço de arbítrio dos diretores do BC para decidir se exercem ou não a prerrogativa de prestador de última instância, e se a exercem respeitando ou não a exigência de garantias boas em troca do crédito concedido. Este espaço de arbítrio inclui a definição frouxa e insuficiente das regras e condições para estas operações, definição deixada em geral a cargo dos próprios diretores que as realizarão, sem previsão clara de prestação de contas e de responsabilização.

A vagueza é ainda mais significativa por estar embutida na defesa do estatuto de autonomia dos bancos centrais, associada no debate acadêmico e no debate público exclusivamente à missão de defesa da estabilidade da moeda. Com esta definição imprecisa, os BC estão livres para exercer, de forma também autônoma, o que entenderem ser a defesa da estabilidade do sistema bancário. Sob o argumento de que tais situações são excepcionais e podem ser evitadas pelo aprimoramento da fiscalização e das regras prudenciais, concede-se aos diretores dos BC amplo espaço para normatizar, executar e avaliar as operações de prestador de última instância.

É uma situação esdrúxula: uma instituição pública tem direito de emitir moeda, pode fazê-lo sem previsão orçamentária, pode aplicar o dinheiro em operações sem garantias, a fundo perdido, e pode desrespeitar as normas estabelecidas, sem regras de prestação de contas e sem mecanismos de responsabilização dos gestores responsáveis pelas decisões. Ao mesmo tempo, este poder é indispensável para garantir a estabilidade financeira das economias contemporâneas, sempre sujeitas a crises inesperadas.

O recurso ao ocultamento e à mistificação se explica por esta combinação peculiar de superpoderes, caráter arbitrário e interesse direto dos bancos, instituições financeiras em geral e dos grandes detentores de riqueza financeira. (Carvalho, 2005)

Nas definições legais das competências e obrigações dos bancos centrais, o silêncio dá lugar ao tratamento conciso, muitas vezes vago e genérico. O exame da legislação de um grupo de países realizado por Freitas (2003) mostra a larga predominância de concessão de autoridade ao BC para realizar as operações de crédito a bancos com problemas de liquidez, mas sem o estabelecimento de regras claras quanto a limites e exigências de garantias e sem a previsão de responsabilização de diretores que não obedeçam estas regras.

A estabilidade financeira é considerada responsabilidade dos bancos centrais em todos os países em exame. (...) Os bancos centrais atuam, pelo menos em tese, de acordo com o princípio de que somente bancos solventes devem receber auxílio quando enfrentarem problema de liquidez. (...) o banco central não deve se preocupar com um banco em particular, mas sim com o sistema como um todo. Na Inglaterra, (...) o Banco da Inglaterra mantém a responsabilidade pela estabilidade do sistema financeiro como um todo, atuando de forma coordenada com a *Financial Service Authority* (FSA), cuja função é supervisionar as instituições financeiras, bancárias e não-bancárias. (...) Em circunstâncias excepcionais, que representem uma ameaça real à estabilidade do sistema financeiro, o Banco da Inglaterra poderá atuar como prestamista em última instância, indo além das suas atividades de rotina, concedendo suporte oficial. (...) antes que isto aconteça, o Tesouro deve ser informado, de modo a garantir ao *Chancellor of Exchequer* a opção de recusar a operação de suporte. (Freitas, 2003: 22-23).

A disposição da legislação inglesa é interessante, mas insuficiente: o BC deve informar ao Tesouro e caberá a esse decidir suspender ou não. Ora, diante de uma grave crise em curso, não existe a possibilidade de simplesmente suspender a operação. Na prática, o BC fará o que decidir no calor dos acontecimentos.

O principal argumento contra a regulamentação detalhada do socorro de última instância é o problema do risco moral. Se souberem quais os limites em que poderão ser socorridos, a atitude mais racional dos bancos seria operar no limite e avaliar a extensão dos riscos a assumir apenas a partir desse ponto. O resultado seria a elevação geral do risco do conjunto do sistema, tornando futuras intervenções ainda mais amplas e mais custosas.

A ação do FED e o preço das garantias: o debate de 2008 nos EUA

A suposição ingênua de que tais problemas seriam típicos de economias frágeis e periféricas foi desmentida cabalmente pelo pânico bancário de setembro de 2008 nos Estados Unidos, quando a desconfiança gerada pela quebra do banco de investimentos Lehman Brothers paralisou o mercado interbancário dos EUA e o Federal Reserve despejou centenas de bilhões de dólares nos bancos. A base monetária, o total de dólares emitidos, saltou da faixa de US\$ 900 bilhões em meados de 2008 para US\$ 2,4 trilhões seis meses depois. Esse enorme volume de dólares foi emitido na forma de empréstimos aos bancos, em troca de garantias frágeis, ou quase podres, como créditos imobiliários, os mesmos créditos *subprime* que deram origem à crise. Em palavras simples: o Fed comprou créditos inadimplentes para salvar os bancos.

A atitude do Fed tinha precedentes importantes:

No caso norte-americano, o *Federal Reserve* atua como prestamista em última instância, mediante a concessão de empréstimos aos bancos, em contrapartida de garantias, como os créditos em carteira (*commercial loan notes*). (...) um banco não tem direito ao crédito do *Federal Reserve* se o manejo das suas operações colocou em risco os recursos de seus depositantes ou se promoveu o desenvolvimento de condições desfavoráveis de crédito, mesmo que tenha papéis (...) aceitáveis para ceder como garantia. Todavia, em inúmeros episódios o banco central americano so-

correu instituições bancárias, consideradas grandes demais para falir, e mesmo instituições não bancárias, como os bancos de investimento e corretoras no *crash* da bolsa de valores de 1987. Mais recentemente, atuou como prestamista em última instância para vários bancos, inclusive não americanos, que tinham posições no fundo de investimento *Long Term Capital Management* (Freitas, 2003: 22-23).

Na crise atual, o Fed começou a agir com firmeza desde 2007 e no final daquele ano

passou a criar instrumentos monetários discricionários, para tentar estabilizar o sistema fragilizado, processo que se estendeu ao longo de 2008(...). Até setembro de 2008, os novos instrumentos foram acomodados no balanço do Fed com alterações nos saldos de diferentes contas. Naquele mês, em resposta ao agravamento da crise, o balanço do Fed passou a crescer de forma acelerada, de US\$ 900 bilhões em média, nos meses anteriores, para US\$ 2,293 trilhões no final de dezembro de 2008, patamar em que se manteve até setembro de 2009. (Bullio e outros, 2011)

Processos semelhantes ocorreram na Europa e as emissões trilionárias de dólares e de euros foram definidas pelo tamanho dos recursos avaliados pelo Fed e pelo BCE como necessários para preservar a solvência do sistema bancário e tentar restabelecer o crédito.

O episódio de setembro de 2008 nos EUA é bastante ilustrativo das questões envolvidas. Como já mencionado, a quebra do Lehman Brothers provocou uma onda de insegurança que paralisou o sistema interbancário nos EUA, o coração do sistema financeiro no país, e no mundo. Uma das primeiras reações do governo foi a solicitação de US\$ 700 bilhões ao Congresso, apresentada pelo secretário do Tesouro, Henry Paulson, para socorrer os bancos por meio da compra de títulos de suas carteiras. A proposta provocou grande controvérsia, por incluir o requerimento explícito de poder para definir o preço pelo qual os títulos seriam comprados e também a garantia de imunidade de suas decisões contra qualquer instância judicial que viesse a questioná-las (Krugman, 2008).

A controvérsia concentrou-se na questão dos preços. O influente colunista Martin Wolf (2008), do *Financial Times*, colocou o problema nesses termos:

O problema fundamental com o esquema de Paulson, na forma proposta, é, portanto, o de que não constitui nem a solução necessária e nem uma solução eficiente. E não é eficiente porque só seria capaz de lidar com a insolvência ao adquirir maus ativos por valor muito superior ao justo, o que garantiria grandes prejuízos para os contribuintes e ofereceria um resgate sem limites claros aos mais irresponsáveis dos investidores. Além disso, esses ativos sofriam de falta de liquidez exatamente porque estimar seu valor era tão difícil. O governo correria o risco de ver seus cofres recheados de imensas quantias de papéis podres superavaliados, mesmo que tente evitar essa situação. Igualmente reprovável, ainda que mais em termos de forma que de fundamento, era a ideia de poderes ilimitados ao Tesouro.

Deixemos de lado a afirmação de que havia uma solução melhor, na forma de ação do Fed, porque essa ação de fato ocorreu nesses mesmos dias: enquanto o Congresso discutia, o Fed colocou no sistema US\$ 800 milhões e equacionou o problema agudo de forma imediata. O preço pago pelo Fed, contudo, não foi revelado, ao contrário do que o Congresso e a imprensa cobravam do Tesouro.

O texto de Wolf (2008), contudo, coloca precisamente o problema. O socorro foi feito por meio da aquisição de papéis de baixa ou nenhuma liquidez, com preços fortemente deprimidos no mercado.

A defesa de agir dessa forma é conhecida: (i) se o BC comprar os papéis no nível em que se encontram no mercado, estará de fato reconhecendo a quebra do banco, e teria que colocá-lo sob intervenção ou liquidá-lo, a depender da legislação; (ii) se comprar a um preço um pouco menor que o anterior à crise e bem maior que o preço deprimido, estará de fato salvando o sistema e poderá revender os papéis depois, com lucro, de forma a ressarcir as perdas. Nesse caso, caberá então aos diretores do BC estabelecer o preço de venda adequado, com base em sua própria avaliação.

Em depoimento no Congresso, o presidente do Fed, Ben Bernanke, defendeu abertamente que o Fed deve estabelecer esse preço por conta própria e desconsiderar o preço de mercado, que estaria deprimido “artificialmente” pela crise.

Além disso, não se sabe em que condições a negociação da compra foi feita, em termos da recompra das garantias. A depender dessa cláusula, o banco beneficiado pode ter ficado com o direito de recomprar as garantias a preços menores que os vigentes depois da crise, com o mercado já recuperado.

Brasil: ações do BCB em setembro-outubro de 2008

A quebra de três grandes bancos (Econômico e Nacional, em 2005; Bamerindus, em 2007) marcou um dos períodos mais controversos na trajetória do sistema bancário brasileiro e na atuação do BCB. A marca distintiva do período foi a criação do Proer, processo com que se tentou encobrir o tamanho da intervenção do BCB e o desrespeito à legislação vigente.

Depois dos problemas ligados ao Proer e à intervenção do BCB na crise cambial, em janeiro e fevereiro de 1999, em especial as controvérsias sobre o caso Marka/Cindam, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101), de 04/05/2000, retomou a normatização dos empréstimos do BC a bancos. Pelo texto da Lei, no artigo 28, ficava proibida a utilização de “recursos públicos” para socorrer instituições do sistema financeiro nacional, podendo o BCB operar apenas na forma de redesconto e de empréstimos com prazo inferior a 360 dias.

Entendeu-se do texto que o BCB estava proibido de operar como prestador de última instância, a não ser no caso de instituições solventes, capazes de oferecer títulos públicos como garantia de empréstimos do BC. Contudo, já no início da sua redação, o artigo 28 estabelecia a ressalva de que a vedação deveria ser observada “salvo mediante lei específica”. As preocupações manifestadas por alguns com um possível engessamento da capacidade de intervenção do BC em uma situação de crise foram rapidamente desfeitas nos episódios de setembro-outubro de 2008, na esteira da onda de choque provocada pela quebra do banco Lehman Brothers dos EUA.

Como se sabe, a onda de aversão ao risco nos mercados mundiais provocou forte valorização do dólar, amplificada no Brasil pelos rumores de dificuldades de bancos médios e pequenos, de um grande banco e de muitas empresas exportadoras que haviam realizado operações de proteção de grande risco no caso de forte desvalorização do real (OLIVEIRA, 2009; FREITAS, 2009; FARHI e BORGHI, 2009). O câmbio saltou de R\$ 1,70 por dólar para quase R\$ 2,50 em prazo curto, o que de fato quebrou algumas dessas empresas e precipitou uma enorme fuga de depositantes no interbancário em relação a esses bancos de porte pequeno e médio.

A reação do governo foi imediata. Em 06 de outubro foi editada a Medida Provisória 442, facultando ao Conselho Monetário Nacional “estabelecer critérios

e condições especiais de avaliação e de aceitação de ativos recebidos pelo Banco Central do Brasil em operações de redesconto [...] ou em garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira”.

Como costuma ocorrer em textos dessa ordem, não foram oferecidos parâmetros para limitar essa faculdade, em especial no que se refere ao preço de aceitação dessas garantias. Sem essa limitação de preço e da natureza das garantias, o BCB ficava autorizado a agir da forma que lhe parecesse mais adequada, inclusive porque o mesmo artigo, no item II, autorizava o BCB a aceitar, “em caráter complementar às garantias oferecidas nas operações, garantia real ou fidejussória outorgada por acionista controlador, por empresa coligada ou por instituição financeira”.

A MP foi transformada na Lei 11.882, de 23/12/2008, e seu verdadeiro alcance só veio a ser percebido com a rumorosa entrevista concedida pelo então Diretor de Política Monetária do BCB, Mario Torós, ao jornal Valor Econômico um ano depois, em 13/11/2009. A expressão “jogamos dinheiro de helicóptero para combater a crise de liquidez” é forte o suficiente para evidenciar que o BCB ofereceu liquidez ao mercado segundo a lógica do que era ou pareceu necessário para estancar a desconfiança. Na entrevista, o então diretor do BCB não deu detalhes sobre datas e montantes operados, nem sobre as garantias oferecidas, sua natureza ou o preço com que foram aceitas pelo BCB. É correto supor que as operações foram iniciadas antes da edição da MP 442, em 06/10, e que esta teria sido editada de fato para oferecer amparo legal às iniciativas já em curso.

Sempre segundo Torós: “Ficávamos todos dentro da sala, em volta do computador, até decidir qual medida teria exatamente o efeito desejado”. Decidido o volume de dinheiro a liberar, entraram em cena dois diretores de carreira do BC – Antônio Gustavo Matos do Vale (liquidações) e Anthero de Moraes Meirelles (administração) – para ajudar a **transformar as decisões em circulares e resoluções**. “Não sei fazer isso. A participação desses diretores foi fundamental”, afirmou Torós.

Sobre a data de início, o diretor informou que “a choradeira” das empresas e dos bancos teria começado apenas dois dias depois da quebra do Lehman, em 16 ou 17 de setembro, portanto. O texto da matéria do jornal Valor Econômico é esclarecedor:

A choradeira não demorou a começar. Apenas dois dias depois da quebra do Lehman, a caixa de e-mails do diretor de política monetária do BC ficou abarrotada de mensagens de diretores de grandes empresas e de operadores de bancos, com súplicas de intervenção da autoridade no

mercado para reduzir as perdas que suas empresas estavam prestes a sofrer. As mensagens tinham um tom dramático. Num desses e-mails, com data de 17 de setembro de 2008, o diretor financeiro de uma grande companhia exportadora deu informações úteis ao Banco Central. Revelou que as empresas haviam utilizado instrumentos tradicionais na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) para se proteger da apreciação cambial.

O autor da mensagem teria alardeado haver risco de “disrupção”, de modo a pressionar o BCB a vender dólares, apontando os resgates de CDB de bancos pequenos e médios pelas empresas sob ameaça de perdas nos derivativos, o que deixava esses bancos sob grande ameaça de uma crise de liquidez. Mensagens desse tipo continuaram a chegar, mas Torós declarou ter “resistido às pressões”, alegando que o câmbio era flutuante “e o BC não faria intervenções naquele momento, antes de saber a dimensão da crise”. Nada foi dito, portanto, sobre a data em que o dinheiro foi introduzido no mercado em grandes quantidades, “de helicóptero”, nem que motivos teriam levado a diretoria do BCB a fazê-lo, já que nos primeiros dias a decisão teria sido de resistir e aguardar.

A entrevista contém também diversos detalhes sobre a comunicação direta de diretores de bancos e de grandes empresas com os diretores do BCB e sobre o clima em que as questões foram analisadas e as decisões por fim adotadas.

Pouco se sabe a essa altura sobre o que de fato ocorreu, inclusive por ter se formado um amplo consenso entre o BCB, o governo e as lideranças de bancos e empresas em torno da tese de que o Brasil não foi afetado pela crise por ter um sistema bancário “sólido”, bem regulado e fortalecido pelo Proer. As declarações de Torós colocam essas afirmativas sob grande dúvida, inclusive por não terem sido desmentidas.

As declarações do diretor confirmam a capacidade do BCB de agir por sua própria iniciativa, independente das restrições legais existentes, como em 1995. Mostram também a capacidade de criar em seguida não apenas um consenso político em torno de suas iniciativas, mas também as normatizações legais que amparam *ex post* as medidas adotadas seguindo seu arbítrio e sua própria avaliação sobre a situação a enfrentar. Nos dois casos, a quantidade de dinheiro colocado no mercado foi decidida em cima do que se entendia ser a demanda, sem prestação de contas sobre quantidades e condições em que isso foi feito.

Propostas

O tratamento institucional da função de prestador de última instância dos BC representa um desafio enorme para as democracias. Não há soluções simples, diante da complexidade da questão e da magnitude dos interesses envolvidos. Qualquer solução será complicada, com diversos senões e dúvidas, o que justificou aqui o quase unânime silêncio da legislação e das forças políticas pelo mundo afora.

Não fazer nada, e deixar tudo ao arbítrio dos diretores dos BC, é uma solução de fato, em que se preserva um instrumento indispensável para a estabilidade do sistema financeiro e se preserva a segurança jurídica dos diretores dos BC que devem acionar o mecanismo. Essa solução de fato prejudica a democracia e a sociedade, pois entrega a um grupo de “técnicos” a capacidade discricionária de comprometer as finanças públicas e salvar empresas quebradas com dinheiro do Estado, e dificulta sobremaneira que a sociedade possa avaliar o que foi feito em cada situação específica.

A alternativa de eliminar essa função dos BC é inviável. Não é possível desenvolver uma economia monetária, baseada no crédito, sem o risco de crises de liquidez agudas. Se for aprovada uma proibição de socorro de liquidez pelo BC, e se a proibição se tornar crível, o sistema financeiro irá operar abaixo do seu potencial, com reflexos negativos sobre o investimento e a produção. O mais provável, porém, é que a proibição de fato não seja crível, mas sim ingênua. Confiantes em que BC e governo não ficarão impassíveis diante da ameaça de uma crise financeira de grandes proporções, as instituições financeiras confiarão que o socorro virá, de uma ou de outra forma, e atuarão nas fases de otimismo tendo em conta essa premissa – ou seja, correrão os riscos por elas desejados, confiantes de que, em uma crise grave, o BC intervirá, com anuência da sociedade, e o fará de forma discricionária, de acordo com as circunstâncias.

A alternativa oposta é regulamentar detalhadamente as circunstâncias e a magnitude em que o BC poderá socorrer bancos em dificuldades, estipulando critérios e limites claros, inclusive custos, prazos e modalidades de crédito que poderão ser oferecidas. Essa alternativa teria o mérito de estabelecer orientações precisas para os diretores de um BC, além de definir os limites que um banco não deveria ultrapassar, sob pena de se ver privado de socorro em caso de uma situação imprevista. A crítica imediata à eficácia dessa alternativa é que os bancos

passariam de imediato a operar nos limites de risco permitidos por essa legislação detalhada, com forte indução para aumento do risco do sistema, o que tenderia a ampliar a probabilidade de ocorrer uma crise grave no futuro.

Dessa forma, mesmo que por eliminação, é possível traçar um desenho básico da melhor regulação possível. Essa legislação deveria admitir que a função de prestador de última instância é legítima e autorizar que seja executada, mas exigir o máximo de transparência e prestação de contas, em prazo curto e em termos acessíveis à sociedade, além de estabelecer sempre uma forte penalização patrimonial aos proprietários da instituição socorrida, além de penalizações claras para seus diretores que tenham executado ou permitido condutas e práticas dos bancos que tenham contribuído para a formação do problema que requereu o comprometimento de recursos públicos para preservar a estabilidade financeira.

Trata-se de deslocar a legislação restritiva para a avaliação de fatos ocorridos, e não para delimitação prévia do que um BC pode ou não fazer. Trata-se também de estabelecer que o socorro deverá ser necessariamente acompanhado de contrapartidas para defesa da sociedade e de punição dos responsáveis em caso de má conduta, além de assegurar transparência suficiente para que os episódios possam ser objeto de investigação e de debate público.

O desenho básico dessa legislação pode ser esboçado da forma que segue.

1. A legislação reguladora deve ser aprovada no Parlamento, fora do BCB e do Executivo, portanto, como é usual em uma democracia.
2. A legislação deve conter princípios gerais, em torno de garantias líquidas e seguras oferecidas pela instituição beneficiada, registro e formalização de contrato, prazo curto.
3. O BC deve ser proibido de ultrapassar as regras, a menos que haja motivos relevantes; caso sua diretoria entenda que determinada situação assim se configura, o BC deve estar autorizado a ir além dos limites da legislação, adotando as formas e os montantes que julgar necessários. Nesses casos, o BC deve amparar as decisões com a formalização de excepcionalidade e os contratos firmados devem conter essa indicação de forma clara.
4. Nos casos de contratos excepcionais, o contrato firmado pelo BC com o beneficiado deverá conter, necessariamente:
 - a) as justificativas do BC para a operação;

- b) os juros cobrados e, no caso de títulos que não sejam do Tesouro Nacional, os preços a que foram aceitos, os quais deverão seguir as condições de mercado do momento da operação;
 - c) o montante do capital do beneficiado oferecido com garantia e o preço a que as ações foram aceitas para formar a garantia, os quais deverão observar as condições de mercado no momento em que a operação for realizada;
 - d) a indicação explícita de que a decisão de reverter a operação cabe exclusivamente ao BC e deverá sempre ser feita pelos preços de mercado na ocasião da reversão.
5. Realizada a operação, o BC terá sempre um prazo de duas a quatro semanas para informar todos os termos do negócio a uma Comissão do Parlamento, à qual caberá apreciar as justificativas oferecidas e as condições adotadas.
6. A Comissão do Parlamento deverá manter sigilo sobre as informações por um prazo de até seis meses, findos os quais o processo deverá ser dado público, juntamente com a avaliação detalhada da Comissão sobre os termos do que foi realizado pelo BC.

Em suma, a legislação deve preservar:

- (i) a agilidade e a discricionariedade dos BC diante de uma crise;
- ii) a possibilidade de responsabilização dos diretores dos BC que promovam essas operações, a depender da avaliação de sua conduta;
- (iii) a sinalização de punições graves para diretores e acionistas de bancos e instituições financeiras que desenvolvam orientações e práticas imprudentes, capazes de por em risco a solvência do sistema financeiro;
- (iv) a defesa das finanças públicas diante das perdas decorrentes da assunção de prejuízos privados, por meio da transferência do patrimônio das instituições socorridas para o Estado, até que os custos do socorro sejam integralmente ressarcidos;
- (v) a ampla divulgação dos detalhes da operação, de modo que a sociedade possa discuti-los e interferir no desfecho do processo.

Dito de outra forma: as operações de socorro de última instância devem ser autorizadas e previstas em lei; tudo deve ser dado a público, em tempo razoável, para permitir a politização do processo; qualquer operação especial deve ter, como contrapartida, garantias que envolvam o controle acionário da instituição

beneficiada; não pode haver reversão sem penalizações, com o que a estatização do beneficiado estará entre os desdobramentos possíveis, cabendo avaliar depois a venda da instituição saneada ou sua incorporação a instituições estatais.

Algumas lições, muitas dificuldades

Os episódios recentes deixam algumas lições importantes, sobre a natureza e a extensão do poder de que dispõem os BC e das dificuldades para regulamentá-lo e para proteger a sociedade contra as perdas com que deverá arcar.

A magnitude e rapidez da intervenção nos episódios de 2008 nos EUA contesta fortemente o mito de que o Estado se enfraquecera nas últimas décadas. O Estado forte revelado naquele momento desmente a tese de que o predomínio das políticas liberalizantes, ou neo-liberais, havia reduzido o poder do Estado em proveito do poder do mercado. Ao contrário, essas políticas trataram de fortalecer a capacidade do Estado de agir com prontidão e sem limites em proveito do mercado, para socorrer o grande capital, sempre que necessário, e na medida requerida, sem limites, e contando para isso com apoio ou consentimento da opinião pública e da ampla maioria das forças políticas.

O exercício da função de prestador de última instância no final de 2008 mostrou a grande dificuldade para estabelecer regras para a ação do BC, mesmo que apenas depois do ocorrido, quando se trata de consolidar as perdas. Passado o momento agudo, o processo cai no esquecimento, e os poderes especiais voltam ao esquecimento, tratados como episódios isolados que não requerem medidas de controle nem regulamentação. Afinal, sempre se espera que nunca voltem a ser utilizados e permaneçam como uma mão invisível... mas sempre à disposição quando for necessária.

A dissimulação dos problemas envolvidos é facilitada pelo espectro de que seria isso ou a crise bancária catastrófica. Colocada nesses termos, a escolha já está definida, pois não se aceita que deva ocorrer uma crise bancária. Essa é a camisa-de-força a romper: não se trata de discutir se deve ou não haver empréstimos do BC em situações de grave ameaça de crise bancária. Trata-se, isso sim, de discutir quando deve haver a intervenção, como deve ser feita, com qual montante de recursos, e de que forma devem ser ressarcidos os prejuízos e como devem ser penalizados os responsáveis. Afinal, está sempre presente a possibilidade de que a ação do Estado, necessária para evitar uma catástrofe que penalizaria os mais

pobres, termine por preservar e até consolidar a riqueza acumulada por quem se beneficiou com a euforia que levou à crise.

Avançar na regulamentação da função de prestador de última instância depende de uma coalização política disposta a enfrentar os poderosos interesses do sistema financeiro. As lições recentes não são animadoras. Uma experiência brasileira merece ser lembrada. O projeto para regulamentação do artigo 192 da Constituição, elaborado na assessoria da Confederação Nacional dos Bancários da CUT, CNB/CUT (hoje Contraf-CUT) foi encaminhado ao Congresso por um deputado então do PT, na forma de projeto de lei, mas o partido abandonou o projeto e as propostas ao assumir o governo federal. No início de 2003 a bancada petista aprovou projeto do senador José Serra para “simplificar” o artigo 192 e dessa forma garantir que não fosse regulamentado. Com isso, foram mantidas na penumbra questões de grande relevância, como a função de prestador de última instância.

Referências bibliográficas

- Almeida, Júlio S.G.; Freitas, M.C.P. (1998). “A regulamentação do sistema financeiro”. Campinas, IE/Unicamp, Texto para Discussão 63, 64 p.
- Bagehot, Bagehot, W (1873) ‘Lombard Street: A Description of the Money Market’, London, H S King.
- BUITER, Willem (2009). “Quantitative and qualitative easing again”. Willem Buiter Homepage, 11/01/2009, acesso em 02/05/2011.
- BULLIO, Olivia; FERRARA, Daniel; CUNHA, Patrícia H. F.; CARVALHO, Carlos E. (2011). “A atuação do Fed antes e depois do estouro da bolha imobiliária: discricionariedade e mandato de bancos centrais em contexto de desregulamentação financeira”. Campinas, Unicamp/IE, *Economia e Sociedade*.
- CAMPOS, Segundo (2008). “El prestamista de última instancia: Extensiones al enfoque tradicional”. Buenos Aires, Iniciativa para la Transparencia Financiera, Lectura 35, 17 p. (www.itf.org.ar).
- CARVALHO, Carlos E. (2005) “Ocultamento e mistificação nas relações do Banco Central com os bancos: notas sobre a experiência brasileira”. Florianópolis, *Política & Sociedade*, v. 1, n. 6, p. 195-220.
- CARVALHO, Carlos E. (2008). “Intervenção estatal e distribuição das perdas: a MP 442 e os preços das garantias oferecidas por instituições socorridas”. Rio de Janeiro, Corecon-RJ e Sindecon-RJ, *Jornal dos Economistas*, 232, p. 11-12, nov.

- CARVALHO, Carlos E.; OLIVEIRA, Giuliano C.; MONTEIRO, Marcelo B. (2010). "O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade civil, autonomia e controle democrático". Brasília, IPEA, Texto para Discussão 1518, 58 p.
- CECCHETTI, Stephen G. (2009). "Crisis and responses: the Federal Reserve in the early stages of the financial crisis". *Journal of Economic Perspectives*, v. 23, n. 1, winter, p. 51-75.
- CHIANAMEA, Dante R. (2010). "Empréstimos em última instância: conceitos e evolução". Campinas, Unicamp, Instituto de Economia, Tese de Doutorado.
- CROTTY, James; EPSTEIN, Gerald (2008). "The Costs and Contradictions of the Lender-of-Last Resort Function In Contemporary Capitalism: The Sub-Prime Crisis of 2007 – 2008". University of Massachusetts, Amherst, Department of Economics and Political Economy Research Institute (PERI). draft, October.
- FREITAS, Maria Cristina P. (2000). "A evolução dos bancos centrais e seus desafios no contexto da globalização financeira". São Paulo, USP/FEA, *Estudos Econômicos*, vol. 30, nº. 3, jul.-set., p. 397-417.
- FREITAS, Maria Cristina P. (2000). "A evolução dos bancos centrais e seus desafios no contexto da globalização financeira". São Paulo, USP/FEA, *Estudos Econômicos*, vol. 30, nº. 3, jul.-set., p. 397-417.
- FREITAS, Maria Cristina P. (2003). "O marco legal das relações entre o banco central, o poder político e o sistema bancário: exame de alguns casos nacionais". São Paulo, *mimeo.*, 32 p.
- FREIXAS, Xavier, Curzio Giannini, Glenn Hoggarth, and Farouk Soussa, 1999, "Lender of Last Resort: A Review of the Literature," *Financial Stability Review*, Issue 7, November (London: Bank of England).
- GOODHART, Charles; ILLING, Gerhard (eds.) (2002). *Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort: a reader*. Oxford and New York, Oxford University Press, 558 p.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1993) *A Financial History of Western Europe*. Oxford and New York, Oxford University Press, 524 p.
- KRUGMAN, Paul (2008). "Dinheiro por lixo". São Paulo, *Folha de S.Paulo*, 23/09/2008.
- WOLF, Martin (2008). "Plano Paulson não é a solução". São Paulo, *Folha de S.Paulo*, 24/09/2008.

China y Estados Unidos: simbología y realidad en la relación bilateral

China and the United States: symbolism
and reality in the bilateral relationship

SERGIO M. CESARIN | cesarinsergio@gmail.com

Universidad Nacional de Tres de Febrero – Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET),
Buenos Aires, Argentina.

Recebimento do artigo 01-out-12 | **Aceite** 04-nov-12

Resumen En los albores del siglo XXI, los Estados Unidos asisten al resurgimiento de una China poderosa sobre la base de nuevas capacidades políticas, económicas, tecnológicas y militares. Como acontecimiento central del presente siglo, los equilibrios en la dinámica competencia – cooperación entre la “república imperial” y la “república autocrática”, son determinantes para la gobernanza global y como garantía de estabilidad sistémica en un período de transición hacia un nuevo orden de poder mundial. En la actual etapa, ambos actores sostienen disímiles visiones sobre tópicos geoestratégicos y económicos relevantes, sin embargo, China y los Estados Unidos mantienen un fluido diálogo bilateral que antepone la cooperación y coordinación de posiciones antes que la ruptura y la tensión permanente. Parte de esta dinámica competitiva sino – estadounidense se libra en América Latina y el Caribe, por lo que reviste importancia para académicos y decisores políticos analizar el presente desarrollo y posibles tendencias sobre futura evolución de las relaciones entre ambos países. **Palabras clave** cooperación; tensión; conflicto; equilibrio; economía.

Abstract At the beginning of the twenty-first century, the United States attend the re emergence of a powerful political, economic, technological and military China. As central issue of this century, the dynamic competition – cooperation between the “imperial republic” and “autocratic republic” is – and will be – crucial for global stability and for ensure systemic equilibrium in a transition period to a new world order. At current stage, both players hold diferents views on geostrategic, political and economics topics of the international agenda; however, China and the United States maintain a fluid bilateral dialogue that puts cooperation and constructive engagement before distrust, disagreement and tensions. Both actors also competes in Latin America and Caribbean countries trying to extend theirs political influence; in that sense, for academicians and policy thinkers have become a relevant topic analyze the current status and future prospects of China – USA relationships. **Keywords** cooperation; conflict; tension; economy; balance.

Introducción

La apertura de China al capitalismo global supuso un *giro copernicano* en el devenir de las relaciones interestatales que obliga a re interpretar criterios y aplicar novedosos enfoques sobre su presente y futura evolución. Con evidentes impactos sobre dinámicas propias de un sistema internacional en cambio, la reconstrucción del poder chino en el mundo induce la necesidad de evaluar alternativos escenarios a la luz de procesos cuyas cualidades y contornos no muestran registros históricos equiparables.

La transformación de China, provoca así elaboradas especulaciones sobre diversos tópicos como la sostenibilidad de las reformas económicas pro capitalistas, la sustentabilidad de la estrategia de desarrollo, la integridad territorial de un país históricamente sometido a tensiones centrífugas, la supervivencia de una matriz cultural esencial en la formación de la identidad asiática, el papel que China desempeñará en un escenario mundial caracterizado por la intensificación de la competencia económica y tecnológica, los rasgos de su “ascenso pacífico”, las presiones que ejercerá sobre la ecuación global de recursos naturales, materias primas y alimentos, el juego de equilibrios tensitos desplegado con Estados Unidos en distintos escenarios mundiales, las ansias chinas por modificar el *status quo* en instituciones y regímenes globales, la consistencia (doméstica) del proceso reformista en tanto aumenten las demandas sociales y, particularmente, si su exitoso andar culminará – indefectiblemente – en la convergencia entre capitalismo activo (con características chinas) y naciente democracia política (quinta reforma) con un quiebre del sistema uni partidista de poder.

Lo cierto es que esta mutación del orden interno y externo que China provoca reviste características singulares. En primer término, porque resulta de una “incorporación adaptada” del capitalismo occidental a sus especificidades socio – culturales (socialismo con características chinas); segundo, porque la forma en que se recombina el capitalismo con sus tradiciones responde a un particular “portfolio de poder” demográfico, geográfico, cultural, económico, tecnológico y militar (*Zakaria, Fareed, 2008, 18-43*) el cual no registra parangón histórico en un actor individual desde el surgimiento del moderno Estado – nación. En tercer lugar, porque la reconstrucción del poderío chino tiene, entre sus principales metas, modelar un nuevo orden económico internacional acorde a sus propios intereses y capacidades.

La singularidad que caracteriza la transformación china, se expresa también en otras facetas. En primer término por el ejercicio “anticipatorio” de transformación que significaron las reformas; tempranamente – respecto de la ex URSS – el liderazgo chino reconoció los límites de un modelo de “economía planificada”, abandonó sus postulados y abrazó con pragmatismo el capitalismo como instrumento de modernización y “superación de la pobreza”; segundo, porque la experiencia china de apertura extendió las reglas de mercado hacia fronteras antes impensadas en un país “socialista” constructor de doctrinas revolucionarias que, renegando del legado maoísta, en un corto lapso (tres décadas) pasó de la Revolución Cultural (RC) a la “revolución del consumo”. En tercer lugar, porque el pasaje de una sociedad rural a una sociedad urbano – industrial trajo aparejado una profunda reorganización del sistema mundial de producción capitalista cuya escala es inaudita; y, finalmente, porque la modernización económica erosiona el núcleo de una cultura política de arraigada tradición autoritaria lo cual aumenta márgenes – tal como ocurriera en otras experiencias europeas y asiáticas – para la abierta expresión de ideas contestarias, la activación de mecanismos de participación política y la institucionalización de la disidencia.

Frente a estas formulaciones generales y el renovado poderío chino, las relaciones entre China y Estados Unidos (G-2) han pasado a ser uno de los principales tópicos de análisis en relaciones internacionales considerando que su evolución es y será determinante para la estabilidad del sistema de poder mundial durante el siglo XXI. Una cada vez más profunda e interdependiente relación sino – estadounidense arbitra, ordena y encuadra las interacciones globales en los planos político, financiero, tecnológico y militar proveyendo mayores o menores dosis de gobernabilidad al sistema. Hacia el futuro, la forma en que ambos poderes se perciban definirá también la primacía de vectores cooperativos por sobre los conflictivos o, por el contrario, ampliará brechas de confianza generando escenarios de ruptura cuya intensidad dejará impávidos a quienes con nostalgia recuerden un mundo menos convulsionado durante la Guerra fría.

Parte de la competencia geoestratégica entre China y Estados Unidos se libra en América Latina y el Caribe (LAC); un escenario en el que China se muestra como un activo actor extra regional con creciente influencia política gracias a: i) el aumento en los intercambios comerciales, ii) el incremento de los flujos financieros, iii) la radicación de inversión externa china, iv) la cooperación en asuntos sobre defensa y seguridad, y v) los aportes tecnológicos chinos en áreas avanzadas como la aeroespacial hacia países de la región. Ante este cuadro, un dato destaca-

do de la realidad latinoamericana en general y suramericana en particular, surge al observar que la influencia ejercida por China orienta preferencias domésticas, define agendas nacionales y reorienta recursos estatales y privados hacia estrategias aplicadas a diversificar las relaciones económicas externas.

Asimismo, como dato hacia el largo plazo, lenta pero persistentemente las inversiones chinas modifican la faz productiva regional, subregional y a nivel nacional, al mismo tiempo que reticula el espacio geo económico suramericano mediante una agresiva “oferta de bienes públicos” como son su poderoso mercado interno, el financiamiento blando ofertado por bancos estatales para obras de infraestructura y una activa política sobre radicación de inversiones lideradas por empresas transnacionales estatales. Es decir, un menú de opciones para los países de la región que han visto retroceder el poder estadounidense en la región convalidando enfoques sobre la “intrascendencia estratégica” que la región reviste a ojos de Washington.

Marco general de las relaciones sino – estadounidenses: factores a considerar

Connotaciones simbólicas y política real

Las respuestas que el campo político diplomático ambos países se prodigan surgen de considerar la interacción de múltiples factores históricos, políticos (tipo de régimen) socio – culturales, económicos y geoestratégicos. Es evidente que la construcción de una “política hacia China” por parte de los Estados Unidos y por parte de China los Estados Unidos incorpora insumos de conocimiento provistos tanto por el pasado remoto como datos de la actual realidad. Algunos de ellos ayudan a construir mutuas imágenes o consolidar una “memoria” de lo actuado a lo largo de casi dos siglos.

En tal sentido, aportan a la formación de imágenes los recuerdos – no perdidos – sobre el papel desempeñado por los Estados Unidos como “potencia colonial de segundo orden” durante el siglo XIX en Extremo Oriente, el apoyo brindado al Partido Nacionalista (*Guomindang, KMD*) durante la guerra civil, las expectativas estadounidenses por evitar la pérdida de China a manos del comunismo y su cooptación por la URSS, la política de “contención”, el enfrentamiento militar directo en los campos de batalla de la Península coreana, el hostigamiento a la que

fuera sometida la República Popular durante la Guerra de Vietnam o el bloqueo diplomático a la que fue sometida la China maoísta hasta los años setenta .

Sin embargo, como contrapuestas a estas imágenes negativas, surgen imborrables recuerdos en China sobre la cooperación solidaria de voluntarios médicos, pastores, educadores, periodistas y maestros estadounidenses que sanaron a heridos en la guerra, o enseñaron religión, artes y oficios en poblados y aldeas de la atravesada china rural; así también, cómo combatientes chinos y estadounidenses unidos enfrentaron en dura lucha resistente al Japón militarista que desde comienzos de la década del treinta ocupó gran parte del territorio chino hasta su derrota en 1945. Más cercanamente, la distensión ofrecida por Nixon y el apoyo de los republicanos estadounidenses a la corriente reformista interna dentro del PCCh encabezada por Deng Xiaoping, fueron factores determinante para lograr la progresiva apertura de China al mundo y limar las asperezas del fanatismo ideológico interno.¹

También las connotaciones simbólicas propias de la cultura china, ofrecen matices que ayudan a entender cómo el país – su sociedad – percibe a los Estados Unidos. Si bien éstas no definen taxativas formas interpretativas sobre “el otro”, decodifican valores y un imaginario social que aporta al diseño de políticas (públicas y privadas) de vinculación. Reconocido es el hecho que en idioma chino mandarín la mención sobre el nombre del propio país dista de ser la que conocemos (China) para ser: *Zhong Guo*, que literalmente significa “país del centro”; un auto asumido “centro” cósmico, político, económico, militar, cultural – civilizatorio regido por ancestrales emperadores e ilustres gobernantes quienes ejercieron con “benevolencia paternal” el poder sobre súbditos propios y extranjeros. La permanente apelación lingüística al amor patriótico, nacional, y el deber de los súbditos hacia los gobernantes, entre otros atributos propios del universo simbólico chino remiten permanentemente a este origen y confirman la auto-percepción de China como un “centro político ordenador” y autosuficiente.

Siguiendo esta línea de reflexión, los Estados Unidos idiomáticamente son nombrados mediante la apreciada combinación de dos ideogramas: *Mei Guo*, que literalmente significa “país bello”; el significado del primer ideograma (*mei*) refiere a lo bonito, bello, hermoso. Como radical, este ideograma está ligado a vocablos como virtud (*mei de*), sentido estético (*mei guan*), agradable (*mei hao*) o las bellas artes (*mei shu*); el segundo ideograma reitera el sustantivo país. Es decir, que la percepción y mención sobre los Estados Unidos en el universo simbólico chino

1 Ver, Yahuda Michael, *International Politics in Asia Pacific 1945 – 1995*, Routledge Editors, New York, 1996.

remite hacia un sentido de belleza que, de alguna manera, idealiza aquel país. Una notación simbólica que muestra – apriorísticamente – una posición particularmente empática respecto de un actor que, en el plano real, es considerado un – posible – “adversario estratégico” de China en las décadas por venir.

La “imagen positiva” de los Estados Unidos ha funcionado para China como un catalizador para sus reformas; en tal sentido, un profundo sentido de emulación guía la trayectoria del país hacia un status equiparable al de la superpotencia, posible de alcanzar a mediados del siglo XXI. La mención hacia los Estados Unidos por parte de líderes políticos, empresarios e intelectuales chinos, abunda asimismo en referencias positivas sobre la persistencia del esfuerzo americano que logró batir a su – anterior – enemigo estratégico la URSS, su vitalidad económica, la creatividad empresarial, el innegable liderazgo en innovación, así como también sobre el incontratable “poder militar” que la superpotencia detenta entre los que destacan avances tecno – bélicos (espaciales, cibernéticos). Es decir, que en China a nivel de dirigencia política, empresarial y sociedad en general, priman imágenes sobre los Estados Unidos como actor vital con una dinámica sociedad basada en el ejercicio de la libertades individuales y pautas de autoregulación de las cuales China puede aprender para adaptar sus instituciones políticas.

Lo cierto es que, a pesar de lo expuesto lejos están China y Estados Unidos de construir una relación armónica casi ideal, como un Ying – Yang² ajustado, proporcional, equilibrado y perfectamente complementario entre partes. Por el contrario, las relaciones en el mundo real indican que ambos miden fuerzas en diversos escenarios, mantienen diferencias sobre reformas en el sistema financiero internacional, proteccionismo comercial, disímiles posturas en materia medio ambiental, mantienen opiniones contrapuestas sobre issues como la nuclearización de Irán, la situación de la disidencia china, la situación en la Península de Corea, los derechos humanos, la posición de Taiwán, la reingeniería política y económica del mundo árabe, la libre navegación en los estrechos del Sudeste de Asia, entre otras.

Ambos países compiten por ganar influencia en Africa y el Sudeste de Asia (SEA). La activa política exterior china en Africa persigue garantizar una segura provisión de petróleo, alimentos y minerales. La influencia que China ha logrado ganar en el continente negro ha llamado la atención de los Estados Unidos que para aventar riesgos, ha creado un Comando Militar para dicho continente.³ En el

2 El principio comúnmente conocido como “opuestos complementarios”.

3 El Comando de los Estados Unidos para Africa (USAAFRICOM) fue creado en 2009.

SEA, antiguas alianzas de defensa entre Estados Unidos y países de la región han recobrado vitalidad (Indonesia, Filipinas, Singapur) ante las manifestaciones del renovado poderío militar chino. Aún cuando unidas por un proyecto económico común de integración con el gigante asiático, las economías de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) no dejan de observar con aprehensión la conducta de una China militarmente poderosa que mantiene litigios territoriales en aguas compartidas del Mar del Sur y muestra escasa flexibilidad a la hora de someter a debate regional la legitimidad de sus reclamos sobre soberanía marítima en los archipiélagos Nansha y Spratley.⁴

Asia Central es otro escenario donde ambos actores despliegan juegos de poder en razón de las apetencias chinas por obtener petróleo y asegurar su fluida provisión por oleoductos que desde la subregión e Irán ingresan por su frontera noroeste a la – musulmana – provincia de Xinjiang. Los contactos militares también han reducido la brecha de confianza, sin embargo, periódicas tensiones emergen ante los – supuestos – ataques de cibernautas (*hackers*) chinos sobre el sistema de defensa y empresas estadounidenses, la proyección del poder naval chino hacia el Sudeste de Asia (SEA) y el Indico, o las ventas de armas y tecnología sensitiva china fuera de regímenes internacionales.⁵ No obstante, como Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) operan a favor de la estabilización de conflictos globales, postura que particularmente favorece a China en tanto un entorno internacional de paz y estabilidad favorece la construcción endógena de poder económico, tecnológico y militar.

En este contexto de competitivas relaciones bilaterales, América Latina han pasado a ser también consideradas un campo de prueba para las relaciones sino – estadounidenses. Durante los últimos años un intenso debate regional plantea si China aspira reemplazar a los EEUU como principal potencia en una región donde el poder americano ha perdido credibilidad y enfrenta duras críticas. En este punto, las posiciones de equilibrio destacan que en la práctica China no aspira confrontar directamente con los Estados Unidos en la región pero sí aprovechar los “espacios vacíos” creados por una deteriorada relación entre Estados Unidos y varios gobier-

4 El área en disputa abarca 545.000 kilómetros cuadrados de superficie marítima; los reclamos han servido para la creación de una “flota de mar” con capacidad de proyectar su poder hacia el Océano Indico inclusive; varios enfrentamientos armados se han producido entre China, Vietnam y Filipinas; en la región su antiguo enemigo, el Japón mantiene vigentes sus reclamos al igual que Taiwán. Ver al respecto, Jonson, Chalmers, *Blowback. Ibidem. Op. Cit.*, pág. 219

5 Específicamente el *Missile Technology Control Regime* (MTCR).

nos de la región. Un enfoque desideologizado y fundado en la “cooperación pragmática” rige la construcción de vínculos sino – latinoamericanos con el objeto de garantizar acceso y libre provisión de recursos naturales y materias primas imprescindibles para sostener el acelerado crecimiento de la economía china.⁶

Consenso interno y enfoque bipartidista de la “política hacia China”

Si un rasgo caracteriza la política exterior de los Estados Unidos es el consenso bipartidario (*bipartisan*) alcanzado sobre cruciales temas de agenda externa. En este orden, los perfiles de vinculación entre Estados Unidos y China responden a distintas variables y matices impuestos por demócratas o republicanos pero en general expresan líneas de continuidad basadas en consensos profundos respecto, por ejemplo, de la importancia que el diálogo y la cooperación – sin olvidar dosis de contención – tienen para maniobrar con China. En tal sentido, los ajustes en la política exterior estadounidense respecto a China en el marco de la alternancia partidaria en el gobierno central estadounidense, han sido constantes.

Para China, pese a los enfrentamientos en el frente ideológico y militar, gobiernos estadounidenses de distinto signo partidario ayudaron a tejer una relación más constructiva. Durante la guerra fría, partiendo de una posición distante y antagónica ambos formaron una alianza para enfrentar un enemigo común: la URSS. China no olvida que fueron los republicanos quienes movieron las piezas de un ajedrecístico juego que culminó en la recomposición de relaciones durante los setenta (Nixon); estrategia luego convalidada por los demócratas (Carter) quienes apoyaron el inicio de las reformas económicas en ciernes, omitieron criticar a China de igual modo que a la URSS sobre derechos humanos y reconocieron definitivamente al gobierno de Beijing (Comunicados de Shanghai, 1979).

Durante el gobierno del republicano Regan encontraron un poderoso aliado para enfrentar coaligadamente a la endeble URSS; en Bush padre (republicano) un ferviente promotor – y admirador – del avance de las reformas alentadas por – su amigo – Deng Xiaoping, entusiasmo sólo refrenado por la represión estudiantil en Tiananmen durante junio de 1989. Los demócratas con Clinton a la cabeza y aci-

6 Un detallado análisis sobre el desafío que tanto China e India imponen a la sostenibilidad de los recursos naturales lo ofrece, Klare, Michael, en *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*, Editorial Tendencias, Barcelona, 2008, capítulo 3.

cateados por la tesis *neo realista* huntingtoniana sobre “choque de civilizaciones”, asumieron el gobierno apuntando lanzas sobre la situación de los derechos humanos en China, pero a mitad del mandato viraron su enfoque hacia una estrategia de cooperación activa (*engagement*) ante la evidencia del fuerte lobby empersarial estadounidense afectado por la pérdida de oportunidades en China. Luego de un período signado por la desconfianza (que incluyó el bombardeo de la Embajada China en Belgrado) la mejora en el ambiente general de vínculos abrió un período de distensión.

Con el ascenso de George Bush (hijo), el gobierno estadounidense priorizó una estrategia basada en la contención (*containment*) considerando a China un “competidor estratégico”. Sin embargo, luego del 11-S esta premisa fue sustituida por un enfoque sobre “relaciones constructivas” (*constructive engagement*) a fin de ganar el apoyo chino a su lucha contra el terrorismo internacional. Como resultado, a cambio de su apoyo a Estados Unidos, China logró luz verde para disciplinar internamente grupos considerados “separatistas”.⁷ También bajo su mandato China ingresó a la Organización Mundial de Comercio (OMC, diciembre de 2001), proceso que abrió nuevas posibilidades para las empresas estadounidenses. Chalmers Jonson, ilustra la variabilidad de matices en las relaciones entre ambos países durante los últimas dos décadas de la siguiente forma:

En los años transcurridos desde el fin de la Guerra Fría hasta hoy ha habido un claro desacuerdo y hasta una relación dura y áspera entre la Casa Blanca y hasta el Congreso y el Pentágono, sobre la actitud respecto a China. La principal cuestión ha sido si se debían adoptar medidas de “compromiso” con la República Popular como proponía el presidente Clinton – es decir, hacer hincapié en el comercio como instrumento para atraer al país a un sistema regional dominado todavía por Estados Unidos –, o medidas de “contención” según propugnaba el congresista republicano Christopher Cox – es decir, convertir a China en el enemigo en torno al cual debería organizarse el sistema regional americano –, o, incluso alguna improbable combinación de ambos criterios.⁸

7 Como los uigures en la noroccidental provincia de Xinjiang o los movimientos pro autonomía en Tíbet. Ver la respecto, Bregolat, Eugenio, *La segunda revolución china*, Ediciones Destino, Barcelona, 2008.

8 En, Johnson, Chalmers, Blowback. *Costes y consecuencias del Imperio Americano*, Henry Holt and Company, New York, 2004, pág. 194.

Como resultado, la política exterior de los Estados Unidos hacia China es una combinación de estos criterios rectores.

Una mirada al presente pinta similar cuadro de cooperación y antagonismo. El actual gobierno demócrata (presidido por el Presidente Obama)⁹ basa sus iniciativas en este rango oscilante de continuidades para gestionar las relaciones entre una superpotencia sobreviviente y otra “potencia emergente”. Al respecto, en distintos discursos ha celebrado la emergencia de China como actor responsable adhiriendo a la positiva imagen de un mundo signado por la multipolaridad de enfoques y reafirmado la voluntad estadounidense por ayudar al fortalecimiento de China. En el lado opuesto (seguramente para calmar el frente republicano), Obama ha reiterado – en particular durante sus visitas a países asiáticos – constantes de la política exterior estadounidense que reflotan – viejos – compromisos sobre seguridad y defensa subregional ajustados a nuevos contextos.

Entre otros, la importancia de sostener la alianza de seguridad y defensa con el Japón más allá de fricciones por bases americanas en su territorio, garantizar la defensa de Corea del Sur y el Sudeste de Asia, por ejemplo, mediante el despliegue de efectivos en Australia¹⁰, e incluso la preservación de una cooperativa relación en defensa con un aliado estratégico en Asia Sudoccidental como India la prevenir – contener – la proyección del poder naval chino hacia el Indico. La renovada “opción por Asia” (*key driver in global politics*) expresada por la Secretaria de Estado Hillary Clinton¹¹ apunta a confirmar el compromiso estadounidense sobre estabilidad y paz en una región y un escenario como el Pacífico en el que ha estado involucrado como poder desde mediados del siglo XIX. El mensaje estadounidense es claro: la “potencial agresividad de China” sigue siendo un factor central a considerar en el diseño de políticas de integración económica y defensa regional, por lo tanto, la presencia disuasiva del poder militar estadounidense seguirá siendo esencial para la preservación del *status quo* subregional.

De manera sincrónica, mediante acuerdos comerciales como el Acuerdo Transpacífico (TPP), los Estados Unidos aspiran condicionar el armado chino de un bloque económico regional en Asia del este. El acuerdo a negociar incluye a los

9 La figura de Obama es atractiva en una sociedad donde millones de jóvenes, “hijos de las reformas”, no definen sus expectativas por imposiciones resultantes de política unipartidista, sino como activos internautas en una era de redes sociales uno de cuyos ejemplos exitosos es el mismo Obama, cultor de la *face (book) politics*.

10 Durante la última visita del Presidente Obama a Australia, ambos gobiernos firmaron un Acuerdo por el cual 2.300 efectivos militares estadounidenses podrán ser desplegados en Darwin.

11 Ver al respecto, Clinton, Hillary, *America's Pacific Century*, en Revista Foreign Policy, November 2011.

EE.UU., Nueva Zelanda, Brunei, Singapur, Australia, Malasia, Vietnam y Perú, así como Japón, Canadá y México. El mismo, excluye a China y busca generar un espacio de avance liberalizador con economías con las que ya registra TLCs y que, en su mayoría, están ligadas a los EE.UU. mediante sendos acuerdos de defensa. En síntesis, las reglas del juego suponen continuidad en la política exterior estadounidense hacia China, más allá de matices impuestos por perfiles dirigenciales o estilos de gobierno; un cóctel diferenciado entre asociación – cooperación – contención seguirá ordenando así sus vínculos con el gigante asiático.

Por el lado de China, ajuste al contexto competitivo propuesto por Estados Unidos y construcción de poder nacional (político, militar económico y tecnológico) definen hoy su postura estratégica. Por otra parte, evidentes limitaciones fácticas restringen la posible sobre-expansión del poder chino hacia el mundo; algo que los líderes han aprendido de su propia – y trágica – historia y la experiencia provista por “imperios fallidos”.¹² En tal sentido, la moderación china (*self restraint*) y la prevaleciente conciencia en la dirigencia política respecto de no asumir posiciones más allá de las capacidades o alentar la mentalidad del “gran salto adelante” en política exterior, operan a favor de la negociación y la cooperación bilaterales.

Imagen e “ideología” en la política estadounidense

En líneas generales, el tono que enmarca los debates sobre el presente y futuro de las relaciones sino – estadounidenses resulta de un mix entre concepciones y profundas convicciones que rigen la política estadounidense, y China pone en entredicho: la relación entre democracia y autoritarismo y la forma de entender el capitalismo del siglo XXI.

a) El ascenso de un nuevo “poder autoritario”

Desde esta perspectiva, para los Estados Unidos la puja de poder mundial se enmarca en la competencia entre una democracia y un nuevo estado autoritario. Ciertamente, un parangón con la antigua URSS es inevitable al analizar el ascenso de China como poder; un Estado geográficamente extenso, con proyección geopolítica hacia el norte y este de Asia, el Pacífico Sur y Asia central, un país controlado por un Partido Comunista (como en la ex URSS) que, si bien ha dado muestras de apertura económica, mantiene firme control sobre la vida de sus habitantes

12 Ver Zakaria, Fareed, *The future of american power*, en *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 2008, página 18 a 43.

mediante sofisticados sistemas de control en manos de las fuerzas de seguridad del Estado.

En tal sentido, como emergente de disímiles cosmovisiones son las posiciones relativas a la interdicción en China sobre la libre circulación de ideas mediante “redes sociales”. Si bien para el gobierno chino el control estatal se asemeja a similares medidas impuestas en occidente para evitar, por ejemplo, ataques terroristas, internamente sirven para sostener la estabilidad. No obstante, una “silenciosa revolución cultural” está en marcha. China ocupa hoy el primer lugar mundial en número de internautas con 480 millones de usuarios; es decir, que sólo los usuarios de Internet en China doblan la población estadounidense.

Visto de esta forma, frente al paradigma democrático estadounidense emerge un país que también se atribuye rasgos de excepcionalidad y cuya axiología política y socio – cultural opera como contrapeso de ideas y principios rectores del orden mundial como democracia, derechos individuales, integridad territorial, no intervención y soberanía. En este sentido, China y Estados Unidos accionan en el plano internacional confiados en la superioridad de sus respectivas matrices axiológicas.

b) El éxito del “capitalismo de Estado”

Un segundo debate crítico sobre el comportamiento de China en la economía mundial refiere a la puja global entre un estilo de “capitalismo occidental” liberal y un modelo de acumulación basado en el “capitalismo de Estado”. Lo cierto es que desde el fin de la Guerra Fría, las economías desarrolladas han convenido en entronizar la libre competencia del mercado – en lugar de la planificación estatal – en la economía mundial; consenso que la exitosa estrategia económica de China ha puesto en duda. Por este motivo, China pasa a ser centro de las críticas cuando sus prácticas económicas son interpretadas como *neo mercantilistas* porque buscan, por ejemplo, acumular riqueza por medio del comercio – administrado – superavitario o la regulación cambiaria.

El apoyo financiero estatal brindado a corporaciones nacionales también es otra variable sujeta a controversia. El gobierno chino controla los grandes bancos del país, las tres principales firmas petroleras, telefónicas, mineras, alimenticias, y tecnológicas. Según el Ministerio de Finanzas, los activos de todas las empresas estatales en 2008 bordearon los US\$ 6 billones equivalentes al 133% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra muy superior si se la compara con, por ejemplo, los activos de la agencia que controla las empresas estatales en Francia con casi el 28% del PIB nacional.

Sin embargo, las críticas suelen soslayar dos aspectos. En primer lugar, que la experiencia reformista china no escapa a las generales del modelo de “Estado desarrollista” asiático cuyo paradigma es Japón, seguido por Corea del Sur, Taiwán o Singapur (por cierto dos territorios de cultura china). En segundo lugar, la estructura industrial basada en el protagonismo de empresas estatales tampoco es ajena a otras experiencias asiáticas e incluso europeas (Alemania, Francia, España, Italia); tercero, la realidad indica que el diseño chino ha dado buenos resultados, las reservas externas acumuladas en 2011 ascendieron a US\$ 3,2 billones lo que permite disponer de un amplio poder de negociación y exhibir un historial de logros cuando la fe en la eficacia de los mercados sufre laceraciones en gran parte de Occidente debido a la crisis económica que atraviesan Europa y los Estados Unidos. Asimismo, si bien el sector estatal en China ha reducido su protagonismo, actúa hoy como contención ante la desaceleración económica mundial mediante consumo e inversiones, posición que coincide con la de sufrientes líderes europeos quienes claman mayor intervención del Estado vía políticas activas (*neo keynesianismo*) para superar el estancamiento.

Diplomacia oficial y “popular”

El intercambio cultural entre ambos países nutre canales de información inter e intra agencias. Por este motivo, miles de jóvenes estadounidenses, empresarios y funcionarios gubernamentales cursan estudios de grado y superiores en universidades e institutos de China, considerada una “tierra de promisión” para el desarrollo de negocios; al mismo tiempo, miles de becarios chinos pueblan las prestigiosas universidades estadounidenses para captar un *know how* ampliamente reconocido como herramienta esencial para enfrentar las exigencias de un entorno global y doméstico cada vez más competitivo.

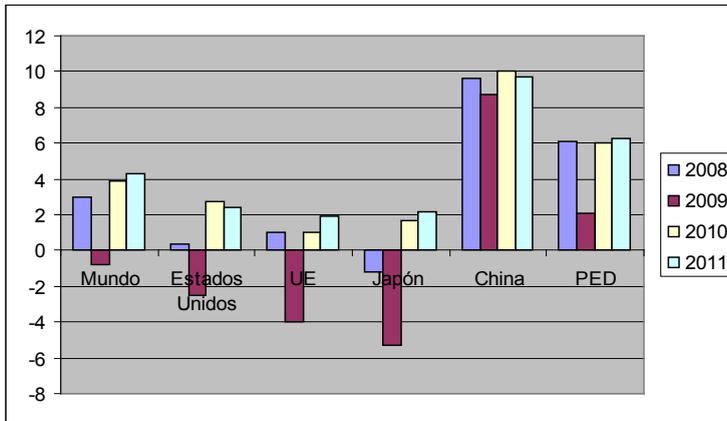
Por otra parte, la comunidad china en Estados Unidos (de histórica presencia) influencia usos y costumbres locales así como la tradición anglo – sajona en China se hace cada vez más evidente en la imitación del “estilo de vida americano” por parte de nuevas generaciones de consumidores. La comprensión sobre el futuro de la relación entre Estados Unidos y China también se edifica sobre el trabajo de académicos ligados al gobierno o los altos cuadros del PCCh que estudian en las principales universidades estadounidenses buscando – seguramente – puntos débiles de su contrincante, pero también de apoyo para el diseño de políticas de vinculación una vez asumidas las riendas del poder en su propio país.

Más relevante aún es el hecho que la ampliación y profundización de la agenda bilateral es resultado de un activo intercambio mediante visitas oficiales, contactos personales, visitas de buena voluntad entre distintos poderes del Estado. A nivel de ejecutivos, los contactos ayudan a construir confianza, en tanto los lazos parlamentarios flexibilizan posiciones y generan una fluida circulación interna de información; en el terreno judicial, la colaboración estadounidense ha sido – es – importante en un país que asumió – en los noventa – la “construcción jurídica” del Estado, la regulación de conductas sociales mediante leyes, la introducción de incentivos para aumentar el número de graduados en leyes (abogados), e introdujo reformas en el sistema judicial para ajustarlo a principios sobre debido proceso y defensa en juicio.¹³ Varios de estos logros han sido incorporados en leyes y normas al derecho chino.

Tensiones económicas pero creciente interdependencia

Desde 2010 la participación de China en el PIB mundial la ubica como segunda economía del planeta delante del Japón. Su dinamismo económico la ha transformado en una “economía locomotora y de rescate”, tractora del crecimiento regional intra asiático y mundial gracias a sus altas tasas de expansión: 9,2% en 2009, 10,1% en 2010 y 9,2% en 2011. Sin embargo, aún lejos de los Estados Unidos (22% del PIB mundial) la progresión del crecimiento chino impulsa la elaboración de escenarios que profetizan la equiparación de la riqueza por ella generada a la de Estados Unidos hacia mediados de siglo. Esta “teoría del destino manifiesto” de China como superpotencia económica mundial no tiene demasiado asidero empírico, sin embargo nutre las especulaciones de analistas y estrategas económicos.

13 Uno de los hechos más relevantes ha sido la flexibilización por parte de tribunales chinos en la aplicación de la pena de muerte; la presión de gobiernos y organizaciones no gubernamentales han servido a tal fin.

Quadro1 | Evolución comparada del PBI (%)

Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Abril, 2012.

No obstante, la realidad se impone evidenciando que el poder relativo de la tríada económica formada por Europa, Estados Unidos y Japón se ha degradado en tanto se ha consolidado un nuevo “centro económico” mundial como lo es China. A ella se suman, otras economías emergentes que disputan la indiscutida primacía del mundo desarrollado. Como resultado, la estabilidad del sistema mundial de comercio, la administración de flujos internacionales financieros, el papel del Yuan frente al Dólar, la orientación de los flujos de inversión (IE), la generación de conocimiento, capacidades tecnológicas y formación de bloques económicos mediante acuerdos preferenciales, son temas que recorren permanentemente la agenda bilateral sino – estadounidense; para ello, ambos países han adoptado mecanismos específicos de intercambio e información que confirman su protagónico rol como máximos reguladores del sistema económico mundial. Es un hecho reconocido que casi a diario, las máximas autoridades económicas de ambos países dialogan para coordinar posiciones en materia comercial, financiera y cambiaria. En el campo económico una simbiótica relación une intereses empresariales donde – en ocasiones – es difícil amalgamar posiciones políticas.

Los desequilibrios comerciales son un punto de permanente fricción bilateral. En 1980, el comercio bilateral alcanzó los US\$ 4.900 millones, en 2009 los US\$ 366.000 millones y en 2011 los US\$ 502.000 (US\$ 385.000 millones en 2010 con un déficit para Estados Unidos de US\$ 273.100 millones). Sin embargo, China necesita el mercado estadounidense (y europeo) para sostener sus altas tasas de cre-

cimiento, obtener tecnologías, mantener la dinámica exportadora de sus grandes industrias, crear empleo y canalizar inversiones. Por su parte, los Estados Unidos necesitan de los bajos precios de productos chinos para mantener altos niveles de consumo interno, la promoción del consumo interno en China, un abierto mercado para sus exportaciones de alimentos, aviones, autopartes, turbinas, servicios logísticos y financieros. Además, considerando los actuales niveles – y proyectados – sobre demanda interna china de bienes y servicios, materias primas, alimentos, minerales, así como planes nacionales de inversión en infraestructura, difícilmente las compañías estadounidenses admitan la pérdida de oportunidades por efecto de medidas retaliatorias producto de sanciones o limitaciones comerciales impuestas con “criterios políticos”.

Para compensar los desbalances comerciales China enjuga parte de los desequilibrios fiscales estadounidenses mediante la compra de bonos del tesoro, iniciativa que la convirtió en el principal tenedor individual (US\$ 895.000 millones en 2010) de bonos.¹⁴ Por este motivo, difícil es concebir que las rispideces trastorquen esta relación de interdependencia con el “prestamista de última instancia” rompiendo el status quo, dañando los intereses de sus firmas en el mercado chino e induciendo un agravamiento de la situación financiera nacional de largo plazo, considerando el alto endeudamiento americano deducible de planes de estímulo económico y aumento del gasto militar. Contrariamente, esta simbiótica relación, crisis mediante, ha permitido el avance del poder financiero chino en los Estados Unidos y posicionado a China como un *rule maker* en el sistema económico – financiero mundial ampliando, por ejemplo, sus espacios de maniobra en el G-20, en soledad o coalición con otras economías emergentes (India, Rusia, Brasil).¹⁵

En tal sentido, crecientes son las críticas internas en China respecto de una incómoda posición como “prestamista preferido” de los Estados Unidos, tal como lo era Japón hasta los noventa. Más preocupante aún es observar cómo los “halcones” chinos en política exterior critican al poder político debido a que gran parte del déficit fiscal estadounidense se debe a la sobre expansión del gasto militar que, en última instancia, está orientado a contener la “amenaza china”.

14 Japón y Gran Bretaña se mantienen en el segundo y tercer lugar de la lista con US\$ 877.200 millones y US\$ 511.800 millones de dólares en bonos estadounidenses, respectivamente.

15 Sirve como ejemplo la autorización otorgada por la Reserva Federal (Fed) para la compra por parte de la firma China Investment Corporation (CIC, de hecho el fondo soberano chino) del 10% de las acciones de Morgan Stanley con derecho a voto o las participaciones accionarias minoritarias en bancos estadounidenses. Morgan Stanley, con sede en Nueva York, es un banco de inversiones con activos estimados en US\$ 626.000 millones.

Conclusiones

El resurgimiento de China como actor central del sistema internacional en el siglo XXI ha depegado una nueva dinámica competitiva – cooperación con Estados Unidos, única superpotencia planetaria. El cambio en la geografía de poder mundial en el siglo XXI no implica un trasvasamiento de poder intra atlántico (Gran Bretaña a los Estados Unidos) sino hacia un actor situado “fuera de Occidente” como es China. Los múltiples debates traducen temores sobre la competencia económica china, la agresividad externa de un poder totalitario, sus ansias de revancha histórica y las amenazas a intereses vitales de los Estados Unidos.

Sin embargo, el destino manifiesto de China como potencia está sujeto a interrogantes, ambos actores rectores del orden mundial privilegian la cooperación por sobre las tensiones; por otra parte, la admisibilidad por parte de Estados Unidos sobre el “lugar bajo el sol” que China reclama, sin dudas sirve para limar las diferencias existentes. De esta forma, la sinergia entre el “centro” (Zongguo) y lo “bello” (Meiguoguo) podría servir para dejar atrás netas elaboraciones simbólicas y transformarse en una lógica política realista favorable a la paz mundial.

Referencias bibliográficas

- BREGOLAT, Eugenio. *La segunda revolución china*, Ediciones Destino, Barcelona, 2008.
- CESARIN, Sergio; MONETA, Carlos. *Tejiendo redes. Estrategias de empresas transnacionales asiáticas en América Latina*, Buenos Aires, EDUNTREF, 2012.
- CHALMERS, Johnson. *Blowback. Costes y consecuencias del Imperio Americano*, Henry Holt and Company, New York, 2004.
- GLOBAL GOVERNANCE 2025. *At a critical juncture*, National Intelligence Council, United States, Washington DC, September, 2010.
- KLARE, Michael. *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*, Editorial Tendencias, Barcelona, 2008.
- YAHUDA, Michael. *International politics in Asia Pacific 1945 – 1995*, Routledge Editors, New York, 1996.
- ZAKARIA, Fareed. *The future of american power*, Revista Foreign Affairs, Mayo/Junio 2008.

A formação do estado nacional alemão: uma alternativa historiográfica

The formation of German Nation-State:
a historiographical alternative

CLARICE MENEZES VIEIRA | clarimvi@gmail.com

Professora do Departamento de História e Economia (DHE) do Instituto Multidisciplinar (IM) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, Brasil.

Recebimento do artigo 01-out-12 | **Aceite** 04-nov-12

Resumo As Ciências Sociais e Humanas têm dedicado grande atenção à questão da formação dos "Estados Nacionais" da Europa do século XX, já havendo estudos especializadas nos distintos "casos" históricos singulares. Para o "caso" da Alemanha, uma historiografia dedicada à compreensão do fenômeno da formação de seu Estado Nacional moderno começou a ganhar volume e expressividade a partir da segunda metade do Século XX, historiografia esta que tendeu a se organizar em torno de alguns aspectos centrais que lhe tornaram específica. O objetivo deste artigo é, após delimitar estes aspectos, sugerir uma abordagem alternativa de análise, inspirada nos conceitos teóricos desenvolvidos por José Luiz Fiori a partir de noções originais de Fernand Braudel e outros autores, especialmente o de "Estados-economias nacionais" e sua inserção no "Sistema Mundial Moderno". Sem pretender desqualificar qualquer dos aspectos que têm marcado a historiografia da formação do Estado Nacional alemão, será sugerido que tal alternativa apresenta algumas vantagens relativas e se configura como instrumento útil para a compreensão daquele fenômeno, especialmente ao buscar conectar de forma sistêmica elementos políticos e econômicos do processo histórico de constituição de um espaço com as características associadas ao Estado Nacional moderno. **Palavras-chave** Historiografia da Alemanha; Estado Nacional Moderno; Estado-Economia Nacional; Sistema Mundial Moderno.

Abstract Social and Human sciences have been addressed large attention to the formation of European 20th Century National States, and have already developed specialized historiographies in distinct, singular "cases". In the German "case", a specialized historiography dedicated to the understanding of the modern national state formation begin to take volume and expressiveness since the second half of the 20th Century. This historiography tended to organize itself around some central features which made it peculiar and distinctive. The aim of this paper, besides to delimitate these features, is to suggest an alternative analytical approach inspired by theoretical concepts developed by José Luiz Fiori based on original notions from Fernand Braudel and others, especially that of "national states-economies" and it's insertion into the "Modern

World System". Without wishing to disqualify any of the features which have been peculiar to the historiography of German national state formation, it will be suggested that this alternative has some relative advantages and constitutes itself as a useful tool to the that phenomenon understanding, specially as it tries to connect in a systemic way economic and political elements of the historical process of constitution of a space with the usual characteristics associated with the modern national state. **Keywords** Historiography of Germany, Modern Nation-State, national states-economies; Modern World System.

Introdução

As Ciências Sociais e Humanas têm dedicado grande atenção ao estudo da formação dos chamados “Estados Nacionais” da Europa do século XX, tendo o próprio conceito tornado-se alvo de controvérsias teóricas¹. A forma mais comum de “contar estas histórias”, porém, continua sendo a de “olhar” para o passado à luz das realidades contemporâneas, ou seja, buscar caminhos que conduzam aos Estados existentes no presente. Em outras palavras, grande parte dos estudos sobre a formação dos Estados Nacionais utiliza o que Charles Tilly denominou análise retrospectiva: “[a] retrospective analysis begins with some particular historical condition (...) and searches back for its causes.” (1975b, p. 14).

Este tipo de análise, porém, como destaca o autor (1975c, pp. 618-619), envolve inúmeras dificuldades conceituais e teóricas. A história da Alemanha e, em especial, da formação de seu Estado Nacional, seja qual o for significado atribuído ao conceito, não foge a essa regra. Na maioria dos casos, parte-se da suposição da existência de uma continuidade histórica tal que seja possível estudar a “Alemanha” desde períodos históricos muito remotos, usualmente com inícios no reinado de Carlos Magno (800) ou no Tratado de Verdun (843); ou de que seja possível identificar diretamente as “origens” da unidade a qual se denomina modernamente “Alemanha” no Sacro Império Romano, que, após 1806, encontraria as formas políticas da Confederação do Reno (1806-18150), da Confederação Germânica (1815-1866), da Confederação da Alemanha do Norte (1866-1871) e, “finalmente”, do Império Alemão, considerado como a forma “madura” de seu Estado Nacional, ainda que o mesmo tenha se dissolvido apenas algumas décadas depois.

1 De fato, esta parece ter se tornado uma “linha de pesquisa” própria não apenas da História, mas também da Ciência Política e da Sociologia, e, portanto, o número de estudos a ela dedicado é bastante volumoso; algumas referências importantes podem ser citadas: TILLY (1975a; 1996); GIDDENS (2001); HOBBSBAMM (1990); BALAKRISHNAN (2000); e BENDIX (1964).

Tal suposição, no entanto, encobre ou evita enfrentar diversos problemas, na medida em que, via de regra, não são apresentados argumentos ou critérios que possam justificar tal continuidade. Em poucas palavras, a “análise retrospectiva” é utilizada não apenas para localizar no “passado” objetos de estudo, mas igualmente para justificar o rumo da dinâmica histórica, o que envolve, necessariamente, a utilização de um argumento teleológico e/ou de um elevado grau de anacronismo.

Na maioria dos casos, a forma de tecer o “Fio de Ariadne” que conduziria a “Alemanha” através dos tempos é a associação histórica entre a “Nação” e o “Estado”, ou, mais especificamente, a tentativa de observar como a “Nação” alemã encontrou seu caminho para a formação de uma entidade política unificada. As dificuldades, porém, permanecem, pois, como demonstrou Hobsbawm (1990), o conteúdo objetivo deste conceito é bastante limitado².

Neste sentido, algumas perguntas centrais permanecem sem respostas, como, por exemplo: com base em que argumentos seria possível compreender por que o espaço delimitado pelo Sacro Império Romano, ou mesmo pela Confederação Germânica, viria a se transformar na Alemanha como conhecida no século XX? Se a história da “Alemanha” inicia-se com a história do Sacro Império Romano, por que algumas importantes unidades territoriais pertencentes ao Império (como a Saxônia) viriam a desaparecer como Estados independentes e seriam aglutinadas pela futura “Alemanha” e outras se conformariam como estados independentes (como a Áustria)? Por que se considera que o “Estado Nacional” Alemão estava formado em 1871, dado que aquele “espaço” passaria ainda por diversas transformações políticas? O que define a “Alemanha” (ou qualquer outra unidade política) como um Estado Nacional? Em resumo, análises retrospectivas tradicionais ou que se justifiquem em termos de associações diretas entre os conceitos de “Estado” e “Nação” tendem a não fornecer explicações coerentes para diversos fenômenos históricos relevantes.

Uma das possibilidades de fugir do anacronismo imposto por tal perspectiva levou muitos historiadores a partirem para a utilização da chamada “análise prospectiva”, isto é, a busca dos fatos “brutos” progressos que estariam na

2 Esta é a “definição” do conceito por Walter Bagehot: “a nação é um daqueles muitos fenômenos que compreendemos, desde que não nos façam perguntas sobre ele, mas que não sabemos explicar em termos breves e sucintos” (citado em BAUER, 2000, p. 45); para resenhas e discussões teóricas sobre o conceito de “nação”, ver SMITH (2000a, 2000b); BALIBAR (1990); BREUILLY (2000); GELLNER (2000); HERMET (1996).

origem das unidades que futuramente se tornariam os Estados Nacionais modernos. Mas, neste caso, outras dificuldades se apresentam, já que a possibilidade de identificar tais origens se vê em geral emperrada por uma questão inicial que não encontra resposta em observações supostamente isentas, quão numerosas sejam estas: a partir de quando e onde procurá-las?

Estas são, como se sabe, questões epistemológicas que se colocam à historiografia e, em grande medida, a todo o conhecimento científico, já que envolvem diretamente os tradicionais debates da filosofia da ciência, em especial aqueles que se referem ao relacionamento entre “fatos” e “teoria” e à possibilidade de estabelecer relações explicativas de causa e efeito entre fenômenos, sejam naturais ou humanos³. Qualquer cientista ou historiador, explícita ou implicitamente, deve necessariamente lidar com tal problemática e incorporar alguma posição epistemológica a partir da qual seja possível conduzir suas pesquisas, mesmo que tal escolha seja feita de forma não intencional, consciente ou explícita.

No caso da “Alemanha”, além das abordagens tradicionais comentadas anteriormente, que sequer se colocam os problemas relacionados ao anacronismo de suas narrativas, pode-se dizer que uma historiografia moderna especializada começou a se constituir na segunda metade do século XX, ganhando mais volume e corpo após os anos 1960. Historiografia esta que buscou desenvolver análises que evitassem as simplificações expostas anteriormente e possibilitassem compreender o processo de formação do Estado Alemão sem utilizar a tradicional associação entre o “Estado” e a “Nação”. Tal historiografia foi fortemente influenciada não apenas pelo crescimento do interesse e do volume de pesquisas dedicadas às questões da formação (e posteriormente da suposta dissolução, nos anos 1990) dos Estados Nacionais, das Nações e dos Nacionalismos, mas igualmente pelos aspectos relacionados especificamente à Alemanha do século XX. Tornou-se imperioso, naquele momento, compreender a formação e a dinâmica do Estado Nacional Alemão dentro de novos padrões historiográficos, padrões estes que, por um lado, não mais aceitassem explicações que apelassem a argumentos teleológicos para a compreensão daquele fenômeno, e que, por outro, rechaçassem qualquer apelo à noção de um “destino” associado à “Nação” alemã, em função da conexão direta desta noção ao nazismo.

3 Para uma discussão no que se refere aos problemas historiográficos relacionados à formação dos Estados Nacionais, ver TILLY (1975b); e ROKKAN (1975).

Embora sua produção historiográfica tenha se tornado bastante volumosa⁴, tanto em quantidade quanto na diversidade de abordagens dadas ao problema, pode-se dizer que a mesma tendeu a se organizar em torno de alguns conceitos e formas de análise, sendo possível sugerir, como simplificação realista, que a mesma se caracteriza por alguns aspectos que lhe tornaram específica, dentro dos estudos mais amplos a respeito da formação dos Estados Nacionais.

Não é objetivo deste artigo apresentar uma resenha exaustiva das inúmeras contribuições que compõem a historiografia dedicada à formação do Estado Nacional Alemão moderno. Seu objetivo é apenas o de elencar os aspectos gerais que marcaram e marcam aquela historiografia, para, a partir deste “panorama geral”, sugerir uma forma alternativa de análise, inspirada nos conceitos teóricos desenvolvidos por Fiori (2004) a partir de noções originais de Fernand Braudel e outros autores. Sem desqualificar qualquer daqueles aspectos, será sugerido que tal alternativa analítica pode apresentar algumas vantagens relativas e se configurar como (mais um) instrumento útil para a compreensão daquele fenômeno.

Este aparato analítico, em princípio, como será visto doravante, pode ser utilizado como ferramenta para a compreensão de qualquer um dos inúmeros processos de formação de Estados Nacionais modernos, na medida em que entende aqueles a partir de uma perspectiva sistêmica, na qual não estão isolados, participando de processos históricos de maior amplitude, especialmente da dinâmica de formação e expansão do chamado “Sistema Mundial Moderno”, conforme será discutido à frente. O “caso” da Alemanha, porém, guarda em si relevância própria, não apenas em função dos acontecimentos dos quais aquele Estado seria protagonista em meados do século XX, mas igualmente pelo papel que viria a ter na determinação daquela dinâmica.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta uma resenha dos principais aspectos que marcaram a historiografia contemporânea da formação do Estado Nacional alemão; a terceira seção apresenta o referencial teórico alternativo proposto para a compreensão do fenômeno de formação dos Estados Nacionais modernos a partir dos conceitos de “Estado-economia nacional” e “Sistema Mundial Moderno”; e a quarta seção, finalmente, sugere como o mesmo poderia ser aplicado ao “caso” da Alemanha, indicando algumas de suas possíveis vantagens relativamente às ferramentas típicas desenvolvidas pela historiografia dedicada ao tema.

4 Para uma resenha da mesma ver os artigos da coletânea editada por FINCHLSTEIN (1999); e KAY (1992).

Aspectos gerais da historiografia da formação do Estado Nacional Alemão

O primeiro aspecto a ser considerado no que diz respeito aos debates historiográficos contemporâneos sobre a formação do Estado Nacional Alemão é, como já sugerido, a importância adquirida pela ideia de “Nação”. Embora, após a Segunda Guerra Mundial, o tratamento típico dado ao conceito, de cunho fortemente nacionalista, que via a formação do Estado Nacional Alemão como consequência direta e necessária da constituição e do amadurecimento daquela “Nação”, tenha sido em geral rechaçado pela historiografia, a ideia de que a compreensão da formação da Alemanha guarda alguma relação com as tensões relativas aos aspectos da nacionalidade alemã não deixou de ser ingrediente primordial dos debates historiográficos.

Um volume importante da literatura dedicada ao tema passou, a partir especialmente da contribuição original de Friedrich Meinecke, a se concentrar em torno da noção da existência de uma suposta tensão entre a Nação “Cultural” e a Nação “Política”⁵ alemãs, tensão esta que seria uma das forças centrais para o entendimento da formação de seu Estado Nacional.

A manutenção do foco sobre este aspecto do fenômeno, porém, parece ter aumentado a complexidade da matéria, na medida em que permaneceram as tentativas de buscar correspondências entre o “Estado Nacional Alemão” e a “Nação Alemã”. Grande parte das pesquisas, desta forma, passou a se organizar em torno de um problema central: como justificar, a partir dos critérios gerais que orientam a percepção *contemporânea* a respeito da “nacionalidade”, o caminho tomado pelo Estado Nacional Alemão, ou, mais especificamente, porque certas regiões, como a Áustria, não teriam sido nele incluídas.⁶

Este “problema” se vê amplificado ao se considerar um segundo aspecto que marcou a historiografia não apenas da formação do Estado Nacional Alemão, mas dos Estados Nacionais modernos em geral, qual seja, a tendência em privilegiar três “casos” empíricos centrais: os da França, da Inglaterra e da Alemanha. Mais especificamente, grande parte da historiografia dos Estados Nacionais modernos

5 MEINECKE (1970); para discussões posteriores a respeito da importância da ideia de “nação” alemã na constituição da Alemanha moderna, ver ABELLÁN (1997); ou LANGEWIESCHE (1994).

6 “If Germany was defined in terms of language, culture or even race, how could it end at the borders created by Bismarck? Should it not include Germans in Austria, in White Russia, in the Americas and the African colonies?” (BLACKBOURN, 1998, p. xvii).

foi desenvolvida através de análises comparativas que buscavam apreender um “caso” histórico utilizando como referência o “modelo” de formação dos Estados francês e inglês.

Ao considerar este aspecto, os problemas colocados à historiografia da formação do Estado Nacional Alemão se ampliam na medida em que, para os “casos” da França e da Inglaterra, não se encontram em geral as mesmas dificuldades em estabelecer correspondências entre “Estado” e “Nação” como para o “caso” da Alemanha. Em outras palavras, o “desafio” de elucidar o “caminho” tomado pela Alemanha em sua formação enquanto Estado Nacional torna-se mais complexo quando se amplia na pergunta: por que, para a Alemanha, não existe o mesmo grau de correspondência entre a “Nação” e o “Estado” modernos daquele observado para os casos da França e da Inglaterra?

Mais geralmente, a historiografia parece ter encontrado maior facilidade em estabelecer continuidades entre as entidades pré e pós formação do Estado Nacional para os casos da França e da Inglaterra, usualmente atribuídas ao elemento da nacionalidade, que não teria encontrado para o “caso” da Alemanha⁷. Estas continuidades teriam como evidência localizações geográficas relativamente estáveis destes Estados séculos antes da instituição de suas “formas” nacionais, auxiliadas, no caso da Inglaterra, por sua posição insular, e, no caso da França, por uma centralização política precoce em torno de sua Corte.

Uma justificativa encontrada pela historiografia para as dificuldades em reconhecer a continuidade entre a “Nação” e o “Estado” alemães estaria na ausência de uma centralização geográfica ou territorial estável. Este é um dos recursos utilizados, por exemplo, por Norbert Elias (1997) em sua teoria a respeito da evolução do *habitus* alemão, fortalecido ainda pela noção de uma constante tensão política e militar às quais os territórios da Alemanha estiveram historicamente submetidos (1997, pp. 16-17)⁸.

Os aspectos considerados contribuíram para a constituição daquele que talvez seja um dos traços mais marcantes da historiografia da formação do Estado Nacional Alemão, qual seja, a noção de um caráter “especial” atribuído àquele

7 O que não significa, porém, que este elemento esteja objetiva e claramente definido, ou que coincida com aquele que viria a reivindicar os nacionalismos britânico e francês dos séculos XIX e XX; ver, a esse respeito, o capítulo 1 de HOBBSAWM (1990).

8 Vale notar que a comparação com os “casos” inglês e francês aparece nitidamente em Elias (1993), como indica o próprio título da subseção II do Capítulo 2 da obra: “Digressão sobre algumas diferenças nas trajetórias de desenvolvimento da Inglaterra, França e Germânia” (p. 91).

processo, materializada no conceito de *Sonderweg*⁹. De fato, pode-se dizer que a noção do *Sonderweg* está presente, sob defesa ou ataque, na maioria da produção historiográfica da Alemanha a partir da segunda metade do século XX.

Esta noção, embora tenha se desenvolvido enquanto conceito historiográfico “maduro” no século XX, encontra suas raízes no pensamento romântico, em especial em seu aspecto de “revolta” contra os valores associados à Revolução Francesa. Assim, o caráter de um “enigma” associado à “Alemanha” e o conseqüente apelo à idéia de um “caminho especial” que elucidasse o mesmo, foi inaugurado ainda no século XVIII por Goethe e Schiller com sua famosa pergunta de 1797¹⁰, citação quase obrigatória dos livros dedicados à História da Alemanha.

Como se sabe, o debate tendeu a concentrar-se sobretudo na configuração de forças e nas atitudes políticas das diferentes “classes” da “Alemanha” do século XIX, especialmente na suposta ausência de uma burguesia politicamente “desenvolvida”. Neste contexto, relaciona-se a outra “tradição” ou aspecto marcante daquela historiografia, qual seja, a de localizar nas disputas entre as diferentes “classes” (ou Estamentos) dos territórios “alemães” a força dinâmica central para a conformação política de seu “espaço” e do que futuramente se tornaria o Estado Nacional Alemão¹¹.

Esta “tradição” não é, porém, exatamente particular à Alemanha, orientando, de fato, a maioria das pesquisas a respeito da formação dos Estados Nacionais, sejam estas explicitamente ou não de cunho marxista (ver Tilly, 1975b, p. 77).

O debate a respeito do *Sonderweg* engloba as diversas formulações da famosa “Questão Alemã”, e foi fortemente dirigido a uma em particular, resumida por Ralf Dahrendorf: “Why is it that so few in Germany embraced the principle of liberal democracy?” (1968, p. 14)¹².

9 Para uma sistematização do conceito e uma de suas críticas centrais, ver BLACKBOURN & ELEY (1984); ou ainda MOMMSEN, 1995, cap. 11; para uma resenha historiográfica, ver LEDFORD (2003); ou FEUCHTWANGER (2002).

10 “Deutschland? Aber wo liegt es? Ich weiß das Land nicht zu finden.” [“Alemanha? Mas onde ela está? Eu não consigo encontrar esse país.”].

11 Este é o caso, por exemplo, da chamada “teoria do compromisso” desenvolvida originalmente por Hans Rosenberg (1958), baseando-se especialmente no Acordo de 1653 entre os Estamentos do Estado Prussiano, segundo a qual os Governantes Hohenzollern teriam realizado uma espécie de “pacto” com a nobreza *Juncker* “sobre” o campesinato para garantir a construção daquele Estado, fator que marcaria profundamente seu caráter e, conseqüentemente, os aspectos centrais da formação do Estado Nacional Alemão; esta é bastante semelhante, por exemplo, à tese de ANDERSON (1989), ou de MOORE, Jr, (1983); para sua crítica, ver HAGEN (1989).

12 Bastante semelhante à formulação de J. M. KITTELSON: “...why Germany failed to develop by the late nineteenth century into a liberal society along the models of western Europe?” (1986, p. S124); para outras formulações da “Questão”, ver o capítulo 1 de DAHRENDORF (op. cit.).

Vale ressaltar que a “Questão”, embora tenha surgido sob influência dos eventos associados ao nazismo, só pôde nascer, em termos teóricos, a partir do aspecto anteriormente considerado, ou seja, a tradição de desenvolver o estudo da formação do Estado Nacional Alemão com referência a outros exemplos ou “casos” históricos. Esta tradição está, mesmo que não explicitamente, influenciada pela metodologia ou pela forma de análise sugerida pelo conceito de “tipos ideais”¹³, pois é apenas elegendo um “modelo” de formação dos Estados Nacionais, ainda que o mesmo corresponda apenas parcialmente a algum caso histórico concreto, que se pode tratar os diferentes “casos” com referência aos aspectos que caracterizam o modelo, observando o quanto se distanciaram de cada um dos mesmos. As noções de um *Sonderweg* e da existência de alguma “Questão Alemã” são, portanto, reflexos diretos da perspectiva analítica comparativa, perspectiva esta que se apresenta como uma das principais estratégias de compreensão dos fenômenos de formação dos Estados Nacionais¹⁴.

Um último aspecto que merece destaque acerca dos traços marcantes da historiografia da formação do Estado Nacional Alemão é a importância do atribuída ao Estado prussiano naquele processo. Se, até inícios do século XX, a tendência dominante foi por uma espécie de supervalorização positiva da Prússia em função de seu (suposto) papel na unificação alemã¹⁵, após a Segunda Guerra Mundial a maioria dos historiadores passou a identificar precisamente nas características daquele Estado as “origens” do nazismo, consolidando-se uma divisão na historiografia entre “prussófilos” e “prussofóbicos”¹⁶.

13 Para este conceito e, mais geralmente, os debates e características da metodologia associada a Max Weber, ver WEBER (1992); COHN (1979); e RUNCIMAN (1972).

14 De fato, qualquer estudo de “caso” de formação de um Estado Nacional poderia ser conduzido, em princípio, a partir da noção de um “caminho especial” se algum modelo do “caminho comum” estiver previamente definido e estabelecido.

15 A chamada “borussificação” da História da Alemanha: “Después de la revolución [1848], se impuso en la historiografía y en la historia literaria una borussificación de la imagen de la historia alemana. (...) El papel de líder de Prusia durante el proceso de unificación de los años sesenta y la fundación del Reich parecía confirmar de manera deslumbrante la leyenda histórica, según la cual la historia alemana en su conjunto se había encaminado desde hacía siglos hacia el Estado nacional dominado por Prusia.” (LANGEWIESCHE, 1994, pp. 45-46).

16 Os termos são originalmente de MEHRING (1975, Parte II, Seção 2, §1). Segundo Evans (1992, p. 239), “The ‘little German’ model ruled, with a traditional Prussian or National Liberal historiography, narrating the story of German history as an inevitable, almost predestined progress towards the unification of 1871 under Prussian leadership, being increasingly overlaid during the twentieth century by a second, much more critical model, telling the same story, but in more negative terms, as an inevitable, almost predestined progress towards the Third Reich of 1933-45. The point was that both models shared many of the same assumptions about the centrality of Prussia to modern German history, and the concomitant marginality of Austria”. (grifo meu); ver ainda HAFFNER, 1998, p. 3.

Todos estes aspectos, finalmente, apontam para uma tendência geral daquela historiografia, qual seja, a de privilegiar aspectos ou forças “internas” para compreender o processo de formação do Estado Nacional Alemão, deixando em segundo plano, ou como forças secundárias, as pressões externas exercidas pela configuração de forças políticas, econômicas e sociais que agiam sobre aquele espaço¹⁷.

Em resumo, pode-se dizer que os aspectos centrais que marcaram os debates historiográficos modernos sobre o processo de formação do Estado Nacional Alemão foram: i) uma excessiva importância atribuída ao papel da “Nação” alemã; ii) a utilização de um arcabouço analítico comparativo onde o principal “modelo” de comparação foram os processos de formação dos Estados francês e inglês; iii) a noção da existência de um *Sonderweg* associado ao mesmo; iv) a tendência em enfatizar a tensão entre as classes sociais ou Estamentos como força motriz central para a sua compreensão; v) uma excessiva importância atribuída ao papel do Estado Prussiano sobre o mesmo; vi) o privilégio aos aspectos internos ao espaço alemão, e a conseqüente secundarização das forças externas, para a determinação da dinâmica daquele processo.

Os aspectos destacados, deve-se novamente ressaltar, não podem dar conta de toda a volumosa literatura dedicada ao tema, mas marcaram, em maiores ou menores graus, a produção de seus mais destacados representantes. Tendo-se elencado os mesmos, trata-se, neste momento, de expor uma proposta teórico-analítica que, como será visto, apresenta características bastante distintas na forma de apreensão e compreensão daquele fenômeno.

O “Estado-economia nacional” alemão

A matéria sobre a qual se debruçam as ciências humanas e sociais é complexa e dinâmica e, portanto, quaisquer recursos intelectuais que sejam desenvolvidos na tentativa de compreendê-la devem, em princípio, ser considerados como úteis. Neste sentido, os aspectos que marcaram e marcam a historiografia da Alemanha, a partir dos quais historiadores de diferentes “escolas” desenvolveram suas contribuições para o estudo da formação do Estado Nacional Alemão, se articularam para formar o pouco ou muito que julgamos compreender sobre aquele fenômeno.

17 Exceção feita ao caso de ELIAS (1997) e, em certa medida, ao de ANDERSON (1989).

Uma alternativa que pode apresentar utilidade para esta compreensão, sendo sua apresentação a proposta central deste artigo, é a utilização do “modelo” proposto por Fiori (2004), construído a partir das sugestões originais de Braudel (1996a, 1996b) e outros autores.

Ao definir o “mercado nacional”, Braudel afirma:

Assim se designa a coerência econômica adquirida de um dado espaço político, sendo esse espaço de uma certa dimensão, antes de tudo a que chamamos o Estado territorial, a que antigamente se preferia chamar o Estado nacional. Uma vez que, nesse quadro, a maturidade política precedeu a maturidade econômica, a questão é saber quando, como e por que razões esse Estados adquiriram, economicamente falando, uma certa coerência interna e a faculdade de se comportar como um conjunto em relação ao resto do mundo. (1996b, p. 255, grifo meu)

Como se nota, a construção do “mercado nacional” corresponderia para o autor a uma transformação, operada sob um certo espaço *territorial* definido politicamente, de suas relações econômicas de forma a que estas atingissem uma “certa” coerência interna. Ao mesmo tempo, a força necessária a esta transformação é eminentemente política:

O mercado nacional, finalmente, é uma *rede de malhas* irregulares, frequentemente *construídas* a despeito de tudo: a despeito das cidades demasiado poderosas que têm sua política própria, das províncias que recusam a centralização, das intervenções estrangeiras que acarretam rupturas e brechas, sem contar interesses divergentes da produção e das trocas (...) A despeito também dos enclaves de auto-suficiência que ninguém controla. *Não é de estranhar que tenha havido necessariamente na origem do mercado nacional uma vontade política centralizadora: fiscal, administrativa, militar ou mercantilista.* (1996b, p. 265, grifo meu)¹⁸

18 Vale notar, porém, que, para BRAUDEL, as relações entre o poder político e o mercado nacional não são diretas, pois a “maturidade política” não garante automática e necessariamente o surgimento do mercado nacional: “As explicações tradicionais valorizam demais as medidas autoritárias que desvencilharam o espaço político das al-fândegas internas e dos pedágios que o fragmentavam, ou pelo menos prejudicavam a circulação nele. Levantados esses obstáculos, o mercado nacional começa a tornar-se eficiente. Não será uma explicação simples demais?” (1996b, p. 266); ou ainda “Se o mercado nacional nascesse desse reordenamento, só haveria mercados nacionais

Sob os aspectos político e econômico, portanto, o Estado Nacional corresponderia a uma unidade “híbrida”, constituída simultaneamente por um poder territorial e por um mercado nacional, ou ao que Fiori (2004) denominou diretamente de “Estado-economia nacional”.

Em princípio, portanto, o processo geral de formação dos Estados Nacionais poderia ser investigado a partir de dois sub-processos simultâneos: a formação, por um lado, de unidades territoriais centralizadas e, por outro, desta “rede de malhas” que constituiriam os mercados nacionais. Porém, como a formação do segundo esteve necessariamente relacionada à do primeiro, a investigação deve incluir a maneira como estes dois “sub-processos” se interconectaram e interferiram mutuamente.

É precisamente a partir desta motivação, ou seja, reconstruir historicamente o “‘momento’ lógico e histórico em que o ‘poder político’ se encontra com o ‘mercado’ e recorta as fronteiras dos primeiros ‘estados/economias’ e ‘identidades/interesses’ nacionais” (FIORI, 2004, p. 20), que Fiori apresenta os conceitos de “economia-mundo” e “política-mundo” europeias.

Por volta dos séculos XII e XIII, o espaço europeu constituía, por um lado, uma “economia-mundo”:

Um território unificado por uma rede mais densa de comércio que unia, entre si, um conjunto hierarquizado de cidades, portos e feiras mercantis (...) articulado em torno da liderança de uma cidade ou pólo dominante que comandava o comércio e as finanças do sistema. (2004, p. 21)

E, por outro, uma “política-mundo”:

(...) [Um] pedaço[s] do planeta interligado[s] e unificado[s] por conflitos e guerras quase permanentes. Território[s] ocupado[s] por vários centros de poder e alguns “núcleos imperiais”, contíguos e competitivos, que acabaram se impondo aos demais – a partir dos séculos XII e XIV – e acumulando o poder indispensável à criação dos estados nacionais, através de alianças e matrimônios, mas, sobretudo através da guerra. (2004, pp. 21-22)

no continente europeu no final do século XVIII, no princípio do século XIX. É evidentemente um exagero. Aliás, bastará suprimir os pedágios para ativar os tráficos?” (1996b, p. 267).

A investigação a respeito do processo de formação dos “Estados-economias nacionais” pode, neste contexto, ser conduzida a partir da apreciação histórica do relacionamento entre o “jogo das guerras” da “política-mundo” e o “jogo das trocas” da “economia-mundo” europeias. Uma das conclusões do autor é a de que, embora estes “jogos” tenham estado, desde pelo menos o século XII, conectados¹⁹, seus “resultados”, em termos da construção dos Estados Nacionais, só se concretizariam em fins do século XVII, com a formação do primeiro “Estado-economia nacional” maduro, ou seja, a Inglaterra. Mesmo neste caso, porém, a origem primordial da conexão entre aqueles “jogos” não deixou de ser o financiamento das guerras.

Em outras palavras, o período entre meados dos séculos XV e XVII (ou o que se usualmente é denominado Longo Século XVI²⁰) assistiu, como antes, à forte ligação entre o poder e a riqueza, materializada especialmente pelas necessidades de financiamento das guerras; naquele momento, porém, produziu o fenômeno historicamente inédito de formação dos “Estados-economias nacionais”. Este processo, por sua vez, teria dado origem ao que Fiori denominou “Sistema Mundial Moderno”²¹, cujo “núcleo central”²² (ou as chamadas “Grandes Potências”), inicialmente, formou-se apenas por Estados europeus, mas que, com o passar dos séculos, acabou por incorporar outras unidades, unidades estas que lograram estabelecer de forma bem sucedida aquele profícuo “casamento”.

Esse “sistema” apresenta como característica primordial o fato de o poder e a riqueza não estarem homoganeamente distribuídos. Ao contrário, a pressão competitiva é uma das forças centrais para a compreensão de sua dinâmica²³ e,

19 “A história desta convergência, entretanto, começou muito antes do século XVI, quando são tecidos os primeiros laços de dependência mútua entre o ‘jogo das trocas’ e o ‘jogo das guerras’, dentro dos espaços da ‘economia-mundo’ e da ‘política-mundo’ europeias.” (FIORI, 2004, p. 29).

20 A expressão se refere ao período aproximado entre 1450 e 1650 e foi cunhada especialmente por Immanuel Wallerstein (1974, 1980); este recorte temporal é semelhante àquele utilizada por Giovanni Arrighi (1996) e por Fernand Braudel (1995; 1996a, 1996b) em suas análises.

21 O conceito é originário de Immanuel Wallerstein (1974), mas é aqui utilizado no sentido desenvolvido por FIORI (2004); ver, para sua sistematização, FIORI (2007).

22 “(...) desde o seu início, o novo sistema estatal europeu esteve sobre o controle compartilhado ou competitivo de um pequeno número de ‘estados/impérios’ que se impuseram dentro da própria Europa, conquistando, anexando ou subordinando outras formas de poder local menos poderosas que os novos estados. Foi assim que nasceram as primeiras potências, um pequeno número de ‘estados-impérios’ que se impuseram na sua região e se transformaram no ‘núcleo central’ do sistema estatal europeu, o núcleo das Grandes Potências.” (FIORI, 2004, pp. 38-9).

23 “(...) toda e qualquer unidade que se inclua neste sistema e tenha pretensões de ‘não cair’ está sempre obrigada a expandir o seu poder, de forma permanente, porque a guerra é uma possibilidade constante, e um componente essencial do cálculo estratégico de todas as unidades do sistema.” (FIORI, 2004, p. 27).

neste sentido, alguns “Estados-economias nacionais” sempre conseguiram, pela disputa, pela guerra, pela expansão territorial, pela imposição de sua moeda ou de seus capitais, exercer domínio e controle econômico e político, em maiores ou menores graus, sobre alguns de seus competidores. O momento histórico e a posição nas disputas geopolíticas e geoeconômicas que envolvem o “núcleo central” do “Sistema” são essenciais, portanto, para a compreensão dos distintos processos de formação e constituição de cada Estado Nacional moderno, bem como a forma como este “núcleo central” tentou se expandir sobre novos territórios²⁴.

Tais noções podem se constituir como arcabouço teórico e analítico para compreender os processos históricos de formação dos Estados Nacionais entendidos como “Estados-economias nacionais” inseridos no “Sistema Mundial Moderno”. Algumas premissas deste arcabouço devem ser destacadas. Em primeiro lugar, parte-se do entendimento de que os dois elementos fundamentais que caracterizam aquelas unidades são de caráter político e econômico. Em outras palavras, tal perspectiva privilegia estes elementos, de certa forma secundarizando outros que possam ter importância na constituição daquelas unidades (como, por exemplo, os aspectos relacionados à nacionalidade). Aceitando-se, porém, que todo o exercício historiográfico envolve “olhar” para o passado a partir de algum referencial teórico, ou a partir de alguma “luz” que possa iluminar que elementos serão privilegiados, e que, portanto, este exercício sempre envolve certo grau de abstração, a questão seria perguntar se esta abstração, em particular, pode ser defendida como útil para elucidar algum componente do fenômeno observado.

O segundo aspecto que marca esta abordagem é a compreensão de que o processo de formação dos Estados Nacionais corresponde ou participa de um evento histórico específico, ou seja, a constituição do “Sistema Mundial Moderno”, que começa a se constituir por volta do Longo Século XVI, e que se caracteriza pela constante tensão entre unidades econômicas e políticas hierarquizadas que apresentam uma tendência à expansão e ao domínio. Um dos elementos centrais para a determinação da dinâmica deste “Sistema” seria, precisamente, esta tensão e as formas e momentos em que o poder e a riqueza se associam e passam a disputar posições no contexto geopolítico e geoeconômico em que se inserem. Desta forma, os processos de formação dos Estados Nacionais não podem ser compreendidos

24 “(...) o pequeno núcleo das Grandes Potências mantém sua centralidade dentro do sistema político mundial, e ainda são as suas decisões e conflitos que determinam a dinâmica do sistema, incluindo as ‘janelas de oportunidade’ abertas para os estados situados na sua periferia.” (FIORI, 2004, p. 41).

isoladamente, ou sem considerar a localização no espaço e no tempo ocupada pelos diferentes “Estados-economias nacionais” que vão se constituindo a partir do século XVI. O momento em que a riqueza encontra-se com o poder na forma destas unidades e a posição ocupada pelas mesmas são de fundamental importância para a compreensão de sua própria constituição e características. Assim, é uma premissa teórica deste aparato a importância basilar das questões “externas” ou das pressões exercidas pelas demais unidades de concentração e acumulação de poder e riqueza para o entendimento dos distintos processos de formação dos Estados Nacionais. Tais unidades só surgem ou se afirmam em sua interação com as pressões exercidas por outras, que competem, no cenário geopolítico e geoeconômico do “Sistema Mundial Moderno”, pelas oportunidades e possibilidades de expansão do poder e da riqueza.

O exercício analítico necessário para a compreensão do processo de formação de um Estado Nacional em particular, portanto, seria o de investigar como teria se dado o processo de constituição do “Estado-economia nacional” em referência ao momento histórico e às características daquele “Sistema”, considerando as pressões expansivas que seu “núcleo central” exerciam, pressões estas que variaram em sua forma e intensidade conforme o tempo e o espaço desde a sua constituição, assim como variaram seus membros

A seção seguinte buscará discutir, neste contexto, as possibilidades de “aplicação” deste aparato teórico ao processo de formação do Estado Nacional Alemão.

O ‘Estado-economia nacional’ alemão

Dadas as considerações anteriores, compreender a formação do Estado Nacional Alemão pressupõe estabelecer algumas questões centrais, quais sejam: como teria se dado, no “espaço alemão” (ou no espaço Europeu entre os rios Reno e Oder), a conexão entre o processo de construção, por um lado, de um Estado Territorial unificado, e, por outro, das “malhas” econômicas de natureza “nacional”? No momento em que o espaço alemão atingiu formas de estados territoriais unificados, quais eram, “economicamente falando”, suas “coerências internas”? Se ou como teriam operado as “vontades políticas centralizadoras” que conduziram a processos de unificação política e de construção dos “mercados nacionais” nos termos que sugere Braudel? Como o “jogo das trocas” associou-se, naquele espaço, ao “jogo das guerras”? Como aquelas unidades políticas e econô-

micar se inseriram, desde aproximadamente o século XVI, na “economia-mundo” e na “política-mundo” europeias e no processo geral de formação dos “Estados-economias nacionais”? Que unidades, a partir daquele período, faziam parte do chamado “núcleo central” do “Sistema” e através de que formas buscaram competir e se expandir sobre suas concorrentes ou sobre novos territórios econômicos e políticos? Como estas pressões se fizeram sentir no “espaço alemão” e que papel tiveram para impulsionar ou retardar seus processos de centralização política e de formação de redes econômicas de caráter nacional?

Não é objetivo deste artigo fornecer respostas a essas perguntas pois estas consistiriam, precisamente, no próprio resultado da aplicação do modelo teórico proposto para o “caso” alemão. Interessa, antes, sugerir que tais perguntas, em conjunto, formuladas a partir daquele referencial, podem se constituir como instrumental útil para compreender o processo de formação do Estado Nacional Alemão que apresenta algumas vantagens com relação às formas com que a historiografia tem tratado o tema.

A primeira vantagem relativa de tal aparato diz respeito à circunscrição espaço-temporal sobre a qual deve estar delimitada a investigação, questão colocado a qualquer tratamento da história da formação do Estado Nacional Alemão.

De fato, este problema sempre apresentou-se à historiografia como bastante problemático, na medida em que o próprio conceito de “Estado Nacional” não está plenamente estabelecido entre as Ciências Sociais e Humanas, e, portanto, não existe consenso historiográfico sequer a respeito de quando, efetivamente, se instituiu o Estado Nacional Alemão. De acordo com a maior parte das obras dedicadas à História da Alemanha, ele teria nascido em 1871, com a formação do Segundo Império Alemão. Essa não é, porém, a opinião de vários historiadores especializados, em função tanto das distintas interpretações do conceito de “Estado Nacional”, quanto das dificuldades em associar o Império à “Nação Alemã”²⁵.

Utilizando o referencial proposto anteriormente, tal problemática vê-se, em grande medida, esvaziada, pois estas escolhas podem ser orientadas diretamente

25 Para Evans, por exemplo: “The idea of Germany as a nation-state was increasingly replaced by the admission that there was not one German history but several. (...) Bismarck’s creation of the empire of 1871 seemed increasingly to have been a tour de force, its artificial nature underlined by the fact that its existence was followed within a few decades by two world wars for which it was largely responsible. Its boundaries did not stand the test of time; (...) As the fortieth anniversary of the end of the Second World War came and went, Germany increasingly seemed to have reverted to what was arguably its natural condition of division into a number of different independent states.” (1992, p. 238); para uma discussão historiográfica, ver KOHN (1954); HOFER (1954); SHEEHAN (1981) [que chega a afirmar que: “German history, as a singular process, had not yet really begun.” (p. 10)]; e ABELLÁN (1997).

para as forças políticas e econômicas que agiram, a partir do século XVI, sobre o “espaço alemão”, especialmente tentando captar se, como e com quais características teriam se dado processos de constituição simultânea de unidades territoriais unificadas e de “mercados nacionais”, e como tais unidades competiram entre si e com outras pelas oportunidades de expansão de seu poder e de sua riqueza.

Para o caso da Alemanha, um dos eventos fundamentais no que diz respeito à questão política relacionada ao “espaço alemão” seria a Guerra dos Trinta Anos e, em especial, o Tratado de Westphalia, já que, no que se refere às unidades constituintes do Sacro Império Romano, os príncipes adquiriram, em maiores ou menores graus, os principais aspectos usualmente associados à noção de soberania política (ver BARRACLOUGH, 1946, p. 382).²⁶

A investigação deste “caso”, portanto, poderia recair, no que diz respeito ao tempo, diretamente sobre o “período” que se inicia com o Tratado, pois é especialmente a partir deste que é possível observar com maior nitidez o processo de constituição de unidades territoriais unificadas no interior daquele espaço. A partir daquele momento, suas disputas começam a se apresentar, cada vez mais, como conflitos envolvendo a expansão e a tentativa de controle e domínio entre as próprias unidades do Império e, ao mesmo tempo, como busca por afirmação política e econômica frente às pressões que cada uma destas unidades e todas em conjunto sofriam de outras que formavam o “núcleo central” do “Sistema”, o que aparece ainda com maior nitidez nas inúmeras guerras que marcaram o território europeu ao longo do século XVIII²⁷.

26 De fato, esta tendência já vinha se desenvolvendo mesmo antes da Guerra dos Trinta Anos: “Even before the beginning of the war in 1618 a number of the more important states – Hesse, Saxony, Brandenburg and, in particular, the Palatinate – had maintained ambassadors at foreign courts, working side by side with, and as often as not in opposition to, the imperial ambassadors. They had not hesitated to enter into foreign alliances without imperial assent. Hence by 1648 they were already acting as independent powers in European politics (...)” (BARRACLOUGH, 1946, p. 381); ver, ainda, a respeito, ARETIN (1986); VANN (1986); KAMEN (1968); POLISENSKY (1955); e RABB (1962).

27 Ao longo do século XVIII, portanto, a pesquisa indicaria como “atores” centrais nos “jogos” de poder e riqueza relevantes para aquele espaço: as Dinastias do Império com seus territórios ou possessões correspondentes, em especial, os Habsburgo, os Wittelsbach, os Wettin, e, naturalmente, os Hohenzollern, bem como alguns ainda importantes territórios eclesiásticos e as Cidades Livres (estas últimas, deve-se ressaltar, com papel central no controle das “malhas” econômicas do interior do Império); o Reino da Suécia, o Reino da Polônia, o Império Russo, a França e a Inglaterra; a configuração de forças entre estas unidades se transformaria bastante ao longo daquele século e as próprias disputas, no século XIX, assumiriam outras formas, com a dissolução do Império e com o “congelamento” de suas fronteiras “acertado” entre as Potências no Congresso de Viena após a derrota da França; para uma discussão da evolução do contexto político do espaço alemão ao longo do século XVIII, ver FOOT (1971); para os acordos relativos ao Congresso de Viena e à Confederação Germânica, ver GULICK (1965); PORTILLO (1994); ou SCHROEDER (1992);

Um segunda vantagem que pode ser enfatizada no que se refere ao arcabouço proposto é a possibilidade de evitar todo o *embróglho* resultante de explicações com apelos ao conceito de “Nação” no debate sobre a formação do Estado Nacional alemão. Na medida em que se privilegiam observar as forças econômicas e políticas que agiram naquele espaço e naquele tempo, especialmente como se estabeleceram relações políticas e econômicas no interior e entre suas unidades, a questão da nacionalidade passa a segundo plano de análise e, portanto, todas as dificuldades relacionadas ao seu significado e as controvérsias a respeito de sua importância podem ser evitadas. O mesmo pode ser dito no que se refere às disputas entre as diferentes “classes”, elemento a ser considerado como *ingrediente* para a compreensão dos processos de unificação política e econômica, mas não como sua *força motriz*, já que tais disputas podem interferir naqueles processos mas não devem ser consideradas como suas determinantes.

Deve-se alertar, porém, que incorporar esta abordagem não significa um deslocamento para o extremo oposto do “internalismo” tradicional constituinte de grande parte da historiografia especializada, ou seja, para uma análise que só considere os aspectos “externos” ao tratar daquele fenômeno histórico. Propõe-se, antes, que estas duas “naturezas” de elementos sejam entendidas de forma conjunta e integrada, pois, por um lado, as forças externas são sempre relevantes para a compreensão das distintas configurações internas aos Estados; e, por outro, distintas configurações internas representam diferentes possibilidades de ação e reação às pressões externas.

É fundamental destacar ainda que, segundo o modelo teórico proposto, a investigação não pode desconsiderar os aspectos econômicos. De fato, uma de suas premissas básicas é a de que os processos de unificação territorial e de constituição de mercados de caráter nacional não podem ser compreendidos isoladamente, e a possibilidade de entender suas conexões configuraria uma forma alternativa de apreender a história da formação dos Estados Nacionais. Assim, não se trata apenas de observar as disputas políticas no interior do espaço alemão e as pressões “externas” que sofria, ao preço de se recair em narrativas que atribuem peso exclusivo àqueles elementos. Tratar-se-ia de perguntar: como aquelas disputas influenciaram ou transformaram as distintas “malhas” econômicas presentes no interior daquele espaço? Como se refletiram em políti-

a respeito da evolução política daquele espaço ao longo dos séculos XVIII e XIX, ver HAMEROW (1966); KITCHEN (1978); SCHROEDER (1996); ou KENNEDY (1989).

cas de “recorte” de espaços econômicos coerentes, no que diz respeito a aspectos comerciais, monetários, financeiros, alfandegários, produtivos? Que forças econômicas agiam sobre aquele “espaço-tempo” e até que ponto tiveram que ser modificadas ou “contidas” para adquirir a coerência necessária de mercados de caráter nacional²⁸?

Deve-se notar, finalmente, que a adoção deste arcabouço implica em fugir do tipo de análise mais comum aplicada aos processos de formação dos Estados Nacionais, qual seja, a análise comparativa (e, conseqüentemente, a necessidade de apelar a qualquer noção de “caminho especial” associado a um Estado). Pelas próprias premissas do “modelo”, os distintos casos de formação dos Estados Nacionais são, necessariamente, específicos, pois cada um se dá em um momento e em um espaço específicos do contexto geopolítico e geoeconômico do “Sistema Mundial Moderno” após sua “explosão” inicial, no século XVI, com a formação do primeiro “Estado-economia nacional” maduro, a Inglaterra. O “caminho” da Alemanha, portanto, pode ser considerado especial, assim como o de qualquer outro Estado Nacional que se queira investigar, mas todos guardam a característica comum de terem sido percorridos no interior daquele “Sistema” e, portanto, de não poderem fugir às pressões através das quais seus participantes buscaram expandir seu poder e sua riqueza sobre seus competidores. O papel da Prússia naquele “caminho” certamente guarda sua importância, mas este, como o de qualquer outro Estado, não poderia ser compreendido de forma isolada relativamente aos demais que participavam daquelas disputas.

Se este aparato pode não ser adequado para analisar alguns fenômenos históricos específicos, como, por exemplo, se existe ou o que é a “Nação” alemã, talvez possa contribuir para elucidar uma das questões mais instigantes colocadas à historiografia especializada: como e porque um espaço fragmentado do ponto de vista político e econômico logrou gerar alguns Estados Nacionais e, em particular, um que viria a ingressar, em fins do século XIX (e como um de seus membros mais fortes), no seio “núcleo” das Grandes Potências, e a se tornar poderoso a ponto de ameaçar, com sua “vontade imperial”, o próprio “Sistema Mundial Moderno”.

28 O processo de constituição e de evolução do *Zollverein*, neste contexto, aparece como central; porém, seria de fundamental importância observar como operavam e evoluíram as forças econômicas de diversas naturezas que agiam sobre aquele espaço desde pelo menos a Guerra dos Trinta Anos, que, como se sabe, é considerada um marco na história econômica do espaço alemão; ver, a respeito, CARSTEN (1956); HEATON (1971); HENDERSON (1967a, 1967b, 1968); HOBBSAWM (1954a, 1954b, 1977, 1982, 1988); KINDELBERG (1996); KRIDTE (1994); LANDES (1994); RABB (1962); VRIES (1983); WILSON (1957); BAZZILION (1990).

Referências bibliográficas

- ABELLÁN, J. *Nación y nacionalismo en Alemania. La "cuestión alemana" (1815-1990)*. Madrid: Tecnos, 1997.
- ANDERSON, P. *Linhagens do estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ARETIN von, K. O. E. "Russia as a guarantor power of the Imperial Constitution under Catherine II". In: *The Journal of Modern History*, vol. 38 (Supplement: Politics and society in the Holy Roman Empire, 1500-1806), 1986. pp. S141-S160.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BALAKRISHNAN, G. (org.) *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BALIBAR, E. "The Nation Form. History and ideology". In: *Review*, vol. XIII, n. 3, 1990. pp. 329-361.
- BARRACLOUGH, G. *The origins of Modern Germany*. Oxford: Basil Blackwell, 1946.
- BAUER, O. "A nação". In: BALAKRISHNAN, G. (org.) *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 45-83.
- BAZILLION, R. J. "Economic integration and political sovereignty: Saxony and the Zollverein, 1834-1977". In: *Canadian Journal of History*, vol. XXV, 1990. pp. 189-213.
- BENDIX, R. *Nation-Building and citizenship*. Berkley: University of California, 1964.
- BLACKBOURN, D. *The long nineteenth century. A history of Germany, 1780-1918*. Oxford & New York: Oxford University Press, 1998.
- _____; ELEY, G. *The peculiarities of German history: bourgeois society and politics in Nineteenth-Century Germany*. Oxford & New York: Oxford University Press, 1984.
- BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. Volume I: As estruturas do cotidiano: o possível e o impossível*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- _____. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. Volume II: O jogo das trocas*. São Paulo: Martins Fontes, 1996a.
- _____. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. Volume III: O tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes, 1996b.
- BREUILLY, J. "Abordagens do nacionalismo". In: BALAKRISHNAN, G. (org.) *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 155-184.
- CARSTEN, F. L. "Was there an economic decline in Germany before the 30 Years War?". In: *English Historical Review*, LXXI, n. 279, 1956. pp. 240-247.
- COHN, G. *Crítica e resignação. Fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- DAHRENDORF, R. *Society and democracy in Germany*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

- ELIAS, N. *O processo civilizador. Vol. 2: Formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- _____. *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- EVANS, R. J. "German History – Past, present and future". In: MARTEL, G. (ed.) *Modern German reconsidered, 1870-1945*. London: Routledge, 1992. pp. 237-54.
- FEUCHTWANGER, E. "The Peculiar Course of German History". In: *History Review*, n. 43, 2002. pp. 49-54.
- FINCHELSTEIN, F. (ed.) *Los Alemanes, el Holocausto y la culpa colectiva. El debate Goldhagen*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.
- FIORI, J. L. "Formação, expansão e limites do poder global". In: _____. (org.) *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004. pp. 11-64.
- _____. "Prefácio". In: _____. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. pp. 13-40.
- FOOT, M. "The origins of the Franco-Prussian war and the remaking of Germany". In: BURY, J. P. T. (ed.) *The New Cambridge Modern History, vol. X: The Zenith of European Power 1830-70*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. pp. 577-602.
- GELLNER, E. "O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe". In: BALAKRISHNAN, G. (org.) *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. pp. 107-154.
- GIDDENS, A. *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. (Coleção Clássicos, 22)
- GULICK, E. V. "The final coalition and the Congress of Vienna, 1813-15". In: CRAWLEY, C. W. (ed.) *The New Cambridge Modern History, vol. IX: War and peace in an age of upheaval, 1793-1830*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965. pp. 639-667.
- HAFFNER, S. *The rise and fall of Prussia*. London: Phoenix, 1998. (Paperback Edition)
- HAGEN, W. "Seventeenth-Century crisis in Brandenburg: the Thirty Years' War, the destabilization of serfdom, and the rise of absolutism". In: *American Historical Review*, vol. 94, n. 2, 1989. pp. 302-335.
- HAMEROW, T. S. *Restoration, revolution, reaction: economics and politics in Germany, 1815-1871*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- HEATON, H. "Economic change and growth". In: BURY, J. P. T. (ed.) *The New Cambridge Modern History, vol. X: The Zenith of European Power 1830-70*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. pp. 22-48.
- HENDERSON, W. O. *The industrial revolution on the continent. Germany, France, Russia. 1800-1914*. Second Edition. London: Frank Cass & Co. Ltd., 1967a.

- _____. *The state and the Industrial Revolution in Prussia, 1740-1870*. Liverpool: Liverpool University Press, 1967b.
- _____. *The Zollverein*. London: Frank Cass, 1968.
- HERMET, G. *História das nações e do nacionalismo na Europa*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.
- HOBSBAWM, E. J. "The general crisis of the European economy in the 17th Century". In: *Past & Present*, n. 5, 1954a. pp. 33-53.
- _____. "The crisis of the 17th Century-II". In: *Past & Present*, n. 6, 1954b. pp. 44-65.
- _____. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *A era dos impérios – 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. *A era do capital. 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- HOFER, W. "Toward a revision of the German concept of History" In: KOHN, H. (ed.) *German history: some new German views*. London: George Allen & Unwin, 1954. pp. 187-205.
- KAMEN, H. "The economic and social consequences of the Thirty Years War". In: *Past & Present*, n. 39, 1968. pp. 44-61.
- KAY, T. J. "Bibliographical Essay". In: MARTEL, G. (ed.) *Modern German reconsidered, 1870-1945*. London: Routledge, 1992. pp. 255-77.
- KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KINDELBERG, C. P. *World Economic Primacy, 1500 to 1990*. New York: Oxford University Press, 1996.
- KITCHEN, M. *The political economy of Germany, 1815-1914*. London: Croom Helm, 1978.
- KITTELSON, J. M. "Renaissance and Reformation in Germany: an agenda for research." In: *The Journal of Modern History*, vol. 38 (Supplement: Politics and society in the Holy Roman Empire, 1500-1806), 1986. pp. S124-S140.
- KOHN, H. "Rethinking recent German History." In: _____. (ed.) *German history: some new German views*. London: George Allen & Unwin, 1954. pp. 24-43.
- KRIDTE, P. *Feudalismo tardio y capital mercantil. Líneas maestras de la historia económica europea desde el siglo XVI hasta finales del XVIII*. Barcelona: Crítica, 1994.
- LANDES, D. S. *Prometeu Desacorrentado: Transformações tecnológicas e desenvolvimento industrial na Europa Ocidental, desde 1750 até nossa época*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 1994.
- LANGEWIESCHE, D. "Imperio, Nación y Estado en la historia alemana reciente". In: ORRUÑO, J. M. O. de; SAALBACH, M. (eds.) *Alemania (1806-1989): Del Sacro Imperio a la caída del Muro*. Servicio Editorial Universidad Del País Vasco: 1994. pp. 31-59.

- LEDFOURD, K. F. "Comparing comparisons: disciplines and the *Sonderweg*". In: *Central European History*, vol. 36, n. 3, 2003. pp. 367-374.
- MEHRING, F. *Absolutism and revolution in Germany. 1525-1848*. Publicado originalmente em 1892, 1897 e 1910. London: New Park Publications, 1975. (edição disponível em <http://www.marxists.org/archive/mehring/1910/absrev/index.htm>)
- MEINECKE, F. *Cosmopolitanism and the National State*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- MOMMSEN, W. J. *Imperial Germany 1867-1918: politics, culture, and society in an authoritarian state*. London: Arnold, 1995.
- MOORE Jr., B. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- POLISENSKY, J. V. "The Thirty Years War". In: *Past & Present*, 7, 1955. pp. 31-43.
- PORTILLO, J. M. "Los problemas políticos y constitucionales de la Confederación Germanica en su momento formativo (aproximación historiográfica)". In: ORRUÑO, J. M. O. de; SAALBACH, M. (eds.) *Alemania (1806-1989): Del Sacro Imperio a la caída del Muro*. Servicio Editorial Universidad Del País Vasco: 1994. pp. 11-29.
- RABB, T. K. "The effects of the Thirty Years War on the German Economy". In: *Journal of Modern History*, XXXIV, 1, 1962. pp. 40-51.
- ROKKAN, S. "Dimension of state formation and nation-building: a possible paradigm for research on variations within Europe". In: TILLY, C. (ed.) *The formation of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey.: Princeton University Press, 1975. pp. 562-600.
- ROSENBERG, H. *Bureaucracy, aristocracy and autocracy. The Prussian experience: 1660-1815*. Boston: Beacon Press, 1958.
- RUNCIMAN, W. G. *A critique of Max Weber's philosophy of social science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
- SCHROEDER, P. W. "Did the Vienna settlement rest on a balance of power?" In: *American Historical Review*, v. 97, n. 2, 1992. pp. 683-706.
- _____. *The transformation of European politics 1763-1848*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- SHEEHAN, J. J. "What is German History? Reflections on the role of the nation in German History and Historiography". In: *Journal of Modern History*, 53, 1981. pp. 1-23.
- SMITH, A. D. "O nacionalismo e os historiadores". In: BALAKRISHNAN, G. (org.) *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a. pp. 185-208.
- _____. "Criação do estado e construção da nação". In: HALL, J. (org.) *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 2000b.
- TILLY, C. (ed.) *The formation of national states in western Europe*. Princeton & London: Princeton University Press, 1975a.
- _____. "Reflections on the history of European state-making". In: _____. (ed.) *The formation of national states in western Europe*. Princeton & London: Princeton University Press, 1975b. pp. 3-83.

- _____. "Western state-making and theories of political transformation". In: _____. (ed.) *The formation of national states in western Europe*. Princeton & London: Princeton University Press, 1975c. pp. 601-638.
- _____. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- VANN, J. A. "New directions for study of the Old Reich". In: *The Journal of Modern History*, vol. 38 (Supplement: Politics and society in the Holy Roman Empire, 1500-1806), 1986. pp. S3-S22.
- VRIES, J. *A economia da Europa numa época de crise (1600-1750)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1983.
- WALLERSTEIN, I. *The modern-world system. Vol. I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. London, New York, San Francisco: Academic Press, 1974.
- _____. *The modern-world system. Vol. II: mercantilism on the consolidation of the European world-economy 1600-1750*. New York: Academic Press, 1980.
- WEBER, M. *Metodologia das ciências sociais. Parte 1*. São Paulo: Cortez, 1992.
- WILSON, C. H. "The growth of overseas commerce and European manufacture". In: LINDSAY, J. O. (ed.) *The New Cambridge Modern History, vol. VII: The Old Regime, 1713-63*. Cambridge: Cambridge University Press, 1957. pp. 292-317.

Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea

Civil Society and Brazilian Foreign Policy
The participatory spaces in contemporary PEB

LUCAS RIBEIRO MESQUITA | Lucaskazao@gmail.com
Mestrando em Ciência Política pela Unicamp. Campinas, Brasil.

Recebimento do artigo 30-nov-11 | **Aceite** 05-set-2012

Resumo Caracterizada como uma das mais insuladas políticas do Estado Brasileiro, a política externa presencia o aumento da participação de novos atores no processo de formulação. Nesse sentido o artigo busca apresentar e avaliar os atuais espaços de participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira. Trabalhando com a hipótese de que o movimento de ampliação da participação social na política externa brasileira acompanha, mesmo que de forma tardia, o processo de democratização das políticas públicas brasileiras, porém como um processo condicionado às percepções e posições governamentais em relação às esferas participativas. As conclusões evidenciam uma mudança conceitual na amplitude da participação da sociedade civil em política externa, a qual impacta diretamente nos tipos de espaços propositivos e na gama de atores da sociedade civil que se relacionam com a política externa brasileira. **Palavras-chave** Política Externa Brasileira; Sociedade Civil, Democracia, Politização.

Abstract Characterized as one of the most insular policies of the Brazilian State, the foreign policy presence increasing participation of new actors in the formulation process. In this sense, the article seeks to present and evaluate the current spaces of civil society participation in the production of Brazilian foreign policy. Working with the hypothesis that the movement of expansion of social participation in Brazil's foreign policy follows the process of democratization of Brazilian public policies, but conditioned to the government positions and perceptions in relation to participatory spheres. The conclusion shows a conceptual change in the amplitude of civil society participation in foreign policy, which directly impacts the types of spaces and purposeful range of civil society actors that relate to the Brazilian foreign policy. **Keywords** Brazilian Foreign Policy, Civil Society, Democracy, Politicization.

Introdução

Historicamente caracterizado pelo seu protagonismo no *policy making* da política externa brasileira, justificado pelo processo de construção institucional às margens dos movimentos domésticos, com uma crescente credibilidade e autonomia em função de sua coesão e profissionalismo (Cheibub, 1985), o Itamaraty pode ser considerado uma das mais insuladas burocracias do Estado brasileiro.

Porém fatores de natureza internacional e doméstica incidiram sobre a natureza da política externa no pós-guerra fria, modificando a natureza da sua concepção. No cenário internacional com o fim da guerra fria a dinâmica política internacional se alterou principalmente em função da expansão da globalização econômica e da fluidez das fronteiras, que conjuntamente com a emergência das políticas de caráter global enfraqueceu a, então duradoura, distinção entre política doméstica e política internacional, que culminou na reconfiguração do Estado para uma arena fragmentada de *policy making*, permeada por redes transnacionais e intra-estatais, na qual a formação do interesse nacional e da própria Razão de Estado se alterava. (Keohane, 1988; Moses, 2001; Devin, 2010)

No cenário doméstico, dois fatores intensificaram as mudanças na política externa, o processo de democratização política e, principalmente a liberalização econômica, os quais geraram efeitos distributivos para a política externa brasileira na medida em que os resultados alcançados não correspondiam aos interesses dos atores envolvidos. Como resultado, as estruturas estatais anteriormente voltadas exclusivamente para as questões internacionais passaram a ser questionadas por atores marginalizados das temáticas internacionais, que agora se importavam com a questão, e reivindicavam sua participação na política externa, levando a reconsideração do papel da burocracia responsável produção da política. (Lima, 2000, Faria, 2008)

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles o maior espaço dado pela mídia à matéria, o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações internacionais brasileiras e a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates das campanhas presidenciais.

Tais elementos são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. A junção desses fatores, concordando com Lopes (2010), foi saudável para a política externa, uma

vez que aproximara o processo de formulação da PEB a uma noção mais democrática, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam a margem da discussão.

Atualmente a participação pode ser considerada como um dos princípios dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial (MILANI, 2006), o que implica no fomento das redes participativas em busca de formulação de políticas públicas capazes de representar as necessidades dos mais diversos atores na vida política. Com a ampliação dos espaços deliberativos no Brasil principalmente no período pós liberalização política e econômica, esse artigo busca avaliar um espaço, que sempre fora caracterizado pela distancia em relação a participação social, a política externa brasileira. Nesse sentido partimos do questionamento de quais seriam os atuais espaços de participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira?

O artigo se enquadra nos estudos de política externa que buscam avaliar a atual situação do chamado processo de democratização da política externa brasileira através da análise e da apresentação dos espaços participativos da sociedade civil com relação às temáticas da política externa brasileira

Trabalhamos com a hipótese de que o movimento de ampliação da participação social na política externa brasileira acompanha, mesmo que de forma tardia, o processo de democratização das políticas públicas brasileiras, porém condicionado às percepções e posições governamentais em relação às esferas participativas.

As conclusões evidenciam uma mudança conceitual na amplitude da participação da sociedade civil dentro do Itamaraty, a qual impacta diretamente nos tipos de espaços propositivos e na gama de atores da sociedade civil que se relacionam com a política externa brasileira.

Dividiremos nosso trabalho em quatro partes além da introdução. A primeira, de cunho mais teórico, será responsável por tentar alinhar a discussão sobre participação, democracia e política externa no período da Nova República; em seguida avaliaremos a participação da sociedade na década de 90, para que enfim possamos analisar e apresentar a atual situação da participação da sociedade civil na PEB. Em seguida serão tecidas breves conclusões sobre a temática.

Participação, democracia e Política Externa Brasileira

As mudanças da ordem política brasileira na Nova República alteraram a lógica de participação, associativismo e proeminência da sociedade civil brasileira. O processo da construção democrática no Brasil enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos.

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (TEIXEIRA, DAGNINO e SILVA, 2002; DAGNINO, 2007)

Marcado até a década de 80 pela baixa propensão participativa, o Brasil ainda refletia suas formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes do processo de colonização que possibilitou a emergência de uma esfera pública e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. (AVRITZER, 2007)

Esse cenário começava a se alterar em função dos movimentos associativos de associações comunitárias e profissionais, os quais deram frutos para a “sociedade civil autônoma e democrática”, culminando nos anos 80 em uma maior presença associativa da sociedade civil na cena política nacional. (AVRITZER, 2007)

Segundo Teixeira (2005) as associações são elementos constituintes da sociedade civil, dando-lhe base institucional, construindo a sociabilidade que cimenta a interação social e possibilita o exercício, a partir de determinado momento, de um papel político próprio. Em Habermas (1997, p.99) o núcleo da sociedade civil é formado por “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”. Ainda em Habermas (1997)

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas

privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 1997, p. 99)

Contudo, como pontua Santoro (2012), diversos aspectos da democracia continuam a gerar resistências na chancelaria, sendo que a participação cidadã na política externa é pequena. A tênue e complicada relação entre democracia, participação e política externa brasileira é fruto do processo de insulamento burocrático do Itamaraty e da própria formação do Estado brasileiro.

Sobre o primeiro Faria (2008) elenca as justificativas para a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty, a saber: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando ao Congresso Nacional uma posição marginal, (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional.

Sobre o segundo, as teses de Faoro (2004), Vianna (1999) e Uruguai (COSER, 2008) embora apresentem pontos distintos sobre o processo de formação do Estado brasileiro, coincidem ao reconhecer seu caráter centralizador, o papel proeminente do Estado, e o privilégio da condução política por uma elite construída às margens das demandas sociais. Essas características ressonaram na definição do interesse nacional e da *raison d'état* brasileira, e na definição do papel do Itamaraty na condução da política externa brasileira, para além da época imperial. É de conhecimento geral que a produção da política externa durante muito tempo foi condicionada sob a proteção institucional do Estado brasileiro, representada na figura do Itamaraty como o *gatekeeper* dessa política.

Entretanto, o processo de democratização e liberalização econômica impactou incisivamente na configuração da política externa (LIMA, 2000), com o

questionamento das práticas da política externa inconsistentes com os princípios democráticos da configuração política (SOUZA e BAHIA, 2011). Muitos destes impulsos iniciais tornaram-se mais institucionalizados e contribuíram para aumentar a conscientização de mais atores domésticos em relação às possibilidades e os riscos do “internacional”, com a percepção da necessidade de organização para a defesa de seus interesses e ideais. (SOUZA e BAHIA, 2011)

Lopes (2011) descreve a linha histórica do processo de politização gerado pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. A movimentação inicial para tentar alinhar a política externa a uma política pública de caráter democrático foi iniciada por Tancredo Neves, que buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais. (LAFER *apud* LOPES, 2011)

Posteriormente o chanceler do Governo Sarney, Olavo Setubal apresentava a política externa como uma política unívoca, devendo se adequar

Aos métodos, critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o *estilo próprio da Nova República (...)* Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira. (MRE *apud* LOPES, 2010, *grifo do autor*)

No governo Collor, iniciativas internas do Itamaraty demonstraram o reconhecimento institucional acerca da abertura burocrática à sociedade nacional. No ano de 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, o que foi considerada pelo então chanceler, como uma “apologia à democratização da PEB” (LOPES, 2010)

Após a queda de Collor, assume Itamar Franco, que também esteve atento com o eminente aumento da participação civil na política externa. Durante o período foram realizados alguns seminários com a participação de membros da sociedade civil discutindo questões da política externa. Lopes (2011) demonstra que nos documentos produzidos se encontravam as primeiras propostas efetivas para a maior capilarização social da PEB.

A primeira seria a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da PEB, o qual assumiria as formas – complementares entre si – de: (a) uma espécie de grande conselho para exposição e

debate das linhas gerais da PEB; (b) foros de discussão mais restritos, em que se buscasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse mais delimitadas ; e (c) articulação *ad hoc* mais intensa a respeito das medidas que o Estado brasileiro deveria tomar nas principais reuniões internacionais. Essa aproximação da PEB com o público seria conduzida de forma descentralizada, pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro.

No governo Fernando Henrique evidenciam mudanças institucionais no processo de formulação da política externa brasileira, com a possibilidade de criação de órgãos *ad hoc* ao MRE, como a criação da Assessoria de Relações Federativas e de inúmeros conselhos empresariais (multilaterais ou bilaterais), movimentos que acompanharam a possibilidade de incorporação de demandas dos governos sub nacionais e dos empresários na composição do chamado “interesse nacional”. (LOPES, 2011)

Essas medidas permitiram que o relacionamento governo-empresariado no período se adensasse consideravelmente (LOPES, 2011), atitudes que serviram ao governo legitimar as propostas partidárias em relação à democratização das relações internacionais, e a formação de uma base interna democrática para tal.

A junção desses fatores, concordando com Lopes (2011), foi saudável para a política externa, uma vez que aproximara o processo de formulação da PEB a uma noção mais democrática, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam à margem da discussão.

Mesmo que ocorra um movimento de desinsulamento do MRE, ainda existe o questionamento sobre a importância dada pelo Itamaraty de demandas advindas de fora da instituição. Souza (2008) defende que se deve intensificar uma diplomacia aberta, estimulando a participação de grupos organizados, da sociedade e da opinião pública no debate da agenda internacional, ampliando o espaço para que esses possam exercer influência no processo de formação da política externa. Para grupos com interesses mais nítidos e maior poder de barganha, a participação em conselhos e grupos de trabalho facilitaria a articulação de demandas a serem posteriormente levadas à negociação, assegurando um consenso mínimo que dê sustentação e credibilidade às decisões de governo.

Apesar do autor não englobar os processos de participação social na formulação da PEB, a nosso ver, especificamente sobre a participação de movimentos da sociedade civil na produção da política externa, o processo se iniciou na

década de 90, com a participação de grupos da sociedade nas grandes conferências organizadas pelas Nações Unidas, as quais permitiram, mesmo que de forma pontual, a participação de representantes de setores da sociedade civil, sinalizando a necessidade da revisão da atenção concedida pelo MRE aos interesses desses atores.

O Início da participação social: As grandes Conferências da ONU

De acordo com França (2007) pode-se afirmar que uma série de fenômenos convergiram para a transformação da relação entre Itamaraty e os demais atores domésticos no início da década de 90, dentre eles os que se relacionam diretamente com a participação da sociedade civil seriam as transformações na estrutura do sistema internacional e as tentativas do Itamaraty de se adaptar à essa nova realidade; a valorização da participação da sociedade civil no âmbito das Nações Unidas; a democratização e o reconhecimento pelo Estado da necessidade de inclusão da sociedade civil na sua nova estrutura institucional; a percepção por parte da sociedade da relação entre as políticas internacional e doméstica; e a internacionalização dos atores sociais nacionais.

Devido a esses fatos, na década de 90 temos o aumento da participação de setores da sociedade civil, tendo como principal espaço de atuação as conferências promovidas pelas Nações Unidas, e sendo essas representadas em sua maioria pelas ONGs. A “década das conferências” dedicadas aos temas sociais das Nações Unidas foi um poderoso incentivo para a inserção em redes transnacionais de organizações feministas, sócio-ambientalistas e dos movimentos negros e indígenas. (ALVES, 2002)

No governo FHC temos o aceleração da aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, acompanhando a reforma do Estado brasileiro, o que se traduzia na abertura para entidades da sociedade civil que fossem benéficas para a própria instituição. As organizações da sociedade civil trariam legitimidade e credibilidade para a diplomacia brasileira, principalmente em relação às Nações Unidas, além da utilização da expertise e das informações dessas nas novas agendas sociais, temas que no momento eram pouco conhecidos pela burocracia diplomática brasileira.

Estava lançada a “diplomacia pública”, a qual segundo Lima (2009, p.52) possuía como ponto central a inclusão dos diversos atores domésticos no processo de formulação da política externa nacional. A principal crítica a essa abertura é que esse processo ocorreu mais no plano discurso, não se refletindo por completo na prática, sendo que o processo não ocorreu em arenas de outras temáticas, como comércio e integração hemisférica, na verdade, ela foi mais rápida com os temas sociais (LIMA, 2009, p.53), além de restringir a representação da sociedade civil às ONGs.

Para efeito ilustrativo de como a participação das organizações da “sociedade civil” ocorria, pegaremos o caso da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, ocorrida no Rio (1992), e a Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena (1993).

A participação da sociedade civil brasileira na discussão internacional sobre meio ambiente é algo bem peculiar. Embora na década de 80 presenciássemos um *boom* na criação de organizações ambientalistas, o Itamaraty não o acompanhou, seja por descrédito ou por ver na eminência do recém lançado desenvolvimento sustentável um empecilho para o projeto desenvolvimentista brasileiro (LAGO, 2006).

Com as pressões e fortes críticas da comunidade internacional no final da década o Ministério reverteu sua postura, e como manobra para melhorar sua imagem se ofereceu para sediar e organizar a Conferência sobre Meio Ambiente. Com o aceite, a diplomacia passou a adotar um novo parâmetro na PEB, a defesa do meio ambiente.

Cabe notar que essa mudança na política externa não se deu em função da influência de organizações ambientais brasileiras, e sim fruto de uma manobra política, com a intenção de maquiagem a postura brasileira com relação ao meio ambiente. O espaço concedido à sociedade civil se resumiu a momentos com importância reduzida, ou na condição de observadores, sem um poder efetivo na formulação das agendas.

De acordo com Lima (2009), nas reuniões preparatórias, em um total de quatro, para a conferência sobre Meio Ambiente, o MRE praticamente não abriu espaço para a participação da sociedade civil, concedendo aos participantes e representantes de organizações ambientais o status de integrantes da comitiva brasileira somente na última reunião preparatória.

Em abril de 1990, sob recomendação da ONU, o então presidente Collor criou a CIMA¹ a qual, de acordo com (LIMA, 2009), ignorava a participação da so-

1 Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

cidade civil brasileira. Sobre fortes pressões da ONU a restrição foi revogada, porém ainda apresentava um caráter restritivo à participação, incorporando à CIMA apenas um representante das ONGs brasileiras, assento único que permaneceu na comitiva brasileira na Conferência.

A Conferência sobre os direitos humanos, assim como a de meio ambiente, também foi precedida por reuniões preparatórias, as quais também marginalizaram a participação da sociedade civil. Somente ao final da terceira reunião foi decidido, sobre a participação social, exclusiva às ONGs de direitos humanos, ou àquelas atuantes na esfera do desenvolvimento que já tivessem *status* consultivo junto ao ECOSOC², poderiam participar como observadoras, independentemente de comporem ou não delegações oficiais. Tais imposições acarretaram na não participação de atores da sociedade civil na delegação brasileira (LIMA, 2009).

Em contrapartida, tivemos duas inovações com relação à participação da sociedade civil, uma anterior e outra durante a Conferência. Apesar da Chancelaria não formar uma comissão nacional preparatória, o Itamaraty realizou um seminário temático com ONGs, acadêmicos, representantes da justiça e diplomatas, atitudes que dentro da organização diplomática representam aproximações com a sociedade brasileira.

O grande avanço durante a Conferência, de acordo com Lima (2009), ocorreu em virtude das reuniões conjuntas diárias entre a delegação oficial e representantes das ONGs brasileiras presentes como observadores. Essas reuniões, embora em caráter *ad hoc* à Conferência, produziram um acordo entre a delegação brasileira e as ONGs nacionais para o estabelecimento de um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil, o qual passou a se reunir periodicamente, culminando em maio de 1996 no Programa Nacional de Direitos Humanos.

Esses exemplos demonstram que a participação da sociedade civil na política externa brasileira era muito pontual, não existia um canal de participação direta da sociedade no processo de formulação. Com isso, a sociedade civil não possuía ação direta sobre a agenda de formulação política, sendo convocada somente em momentos nos quais a chancelaria necessitava de seu conhecimento. Essas características se alteram de acordo com nossa opinião no Governo Lula, com novos espaços institucionalizados de participação em política externa, além de outras arenas deliberativas em temas internacionais.

2 Comitê Econômico e Social das Nações Unidas

A ampliação da sociedade civil na Política Externa

Com a vitória do governo Lula, tivemos o fim da sequência de governos de orientação neoliberal. Essa mudança paradigmática afetou inclusive as percepções que o Estado brasileiro possuía da sua relação com a sociedade civil, e no caso analisado a participação dessa na produção da política externa brasileira.

Enquanto na década neoliberal a sociedade civil se resumia para o governo brasileiro como organizações não governamentais, no governo Lula o conceito se ampliou e essa nova relação entre o Estado e a sociedade civil exigiu a reorganização da estrutura estatal e do próprio conceito, que passou a englobar os movimentos sociais, o empresariado, o movimento sindical, a intelectualidade, as organizações não governamentais (ONG), tanto nacionais quanto internacionais (BRASIL, 2011).

Para o governo Lula, o diálogo do Governo Brasileiro com a sociedade civil tem sido importante no esforço de construção de relações internacionais politicamente mais democráticas e economicamente mais equitativas (BRASIL, 2011), e com a mudança conceitual mais setores da sociedade civil começaram a fazer parte do processo da política externa brasileira, participando de inúmeras atividades em conjunto com o MRE, como será explicitado a seguir.

Uma inovação da diplomacia do governo Lula foi a atenção dada aos aspectos sociais das relações internacionais, utilizando de mecanismos de cooperação sul-sul e principalmente de propostas contra a fome global e de assistência humanitária, as quais tiveram a incisiva participação de parcelas da sociedade civil.

Outro grande avanço foi a incorporação de representantes da sociedade civil nas delegações oficiais que participam de reuniões de organismos internacionais, por exemplo: na Conferência sobre a Sociedade da Informação, em Genebra; na Declaração Voluntária sobre Direito à Alimentação da ONU; nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em Cancun (BRASIL, 2011).

De acordo com o governo (BRASIL, 2011), houve esforço para incorporar a sociedade civil nas ações de cooperação internacional do Brasil, sobretudo aquelas voltadas para a integração regional e o apoio ao desenvolvimento na África e na América Latina.

Mercosul Social e Participativo

Na sua formação, o Mercosul teve em sua trajetória a ênfase comercial, o que em grande parte se relaciona com a força que as políticas neoliberais exerciam na formulação política da América Latina. Um bloco que havia sido pensado nos idos de 1980 com um caráter mais político estrutural, servindo de instrumento para a consolidação dos processos de redemocratização existentes principalmente na Argentina e no Brasil, além de ser uma tentativa de readequação do crescimento econômico pífio da região, quando se materializou, serviu essencialmente às práticas mercantis.

Nas primeiras eleições do século que ocorreram na região, observou-se a mudança no quadro político regional, com a ascensão de governos oriundos da esquerda latina, com uma ênfase mais progressista, crítica às posições neoliberais. Especificamente sobre os processos de integração e projetos de inserção internacional, esses líderes buscaram a retomada do crescimento econômico em novos formatos, investindo principalmente nas políticas sociais e redistributivas, além do abandono das políticas integracionistas no modelo do “regionalismo aberto”, o que trouxe para a política regional o aprofundamento das relações sul-sul, o fortalecimento da região.

A nova forma de pensar a política regional teve seu reflexo direto no Mercosul; de um bloco estritamente comercial, novas agendas políticas e sociais começaram a ser colocadas em discussão. Com isso a política intergovernamental assumiu uma maior importância, permitindo o diálogo com setores sociais e a ação conjunta desses no cenário regional.

Como salientam Martins e Silva (2011), a participação da sociedade civil tem permitido que centrais sindicais, redes e plataformas regionais de setores, como a agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, a economia solidária, os direitos humanos, as mulheres, a juventude, o movimento negro, o meio ambiente, a saúde, educação e cultura, entre outros, adquiriram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco. Esses exemplos evidenciam que, nos moldes propostos por O’Donnell (2011, p. 164), o Mercosul pode ser pensado com um rede dialógica de discurso, ou seja, implica que dentro do bloco pode-se co-constituir uma esfera pública quando esses grupos dirigem aos governantes questões que são consideradas relevantes, referidas a valores, identidades e/ou interesses de suposta importância pública.

O interessante é perceber que em função das demandas criadas em decorrência da agência de organizações no Mercosul, os Estados precisaram se adequar à nova conjuntura institucional, que no caso brasileiro reverberou no lançamento do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, um programa que constituiu um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil sobre os temas da integração no Mercosul.

Nele, as organizações da sociedade civil podem acompanhar, de forma sistemática e regular, os trabalhos na ampla agenda da integração do Mercosul e apresentar propostas. O Conselho é formado por representantes dos ministérios que atuam no Mercosul e por lideranças de organizações sociais de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, dentre outros. (SGPR, 2011)

O Conselho se reúne quatro vezes ao ano, sempre antes dos encontros do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil (SGPR, 2011), tendo como sinal mais evidente de sua atuação a sua real capacidade de impactar nas políticas de integração.

Através do Conselho, as sugestões de blocos da sociedade civil puderam ser levadas aos presidentes dos países membros, além de possibilitar, de forma inédita, que durante as reuniões presidenciais (Rio 2007; Costa do Sauípe 2008; Assunção 2009), delegados da sociedade civil participassem delas.

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (SGPR, 2010) contribuiu para a proposta de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), a qual foi discutida pela primeira vez na Cúpula Social do Mercosul, em Córdoba, em julho de 2006, e levada aos presidentes dos Estados Partes e depois incorporada à agenda oficial, além de em 2009, recomendar ao Mercosul a proposta de projeto ao Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento; o estabelecimento do intercâmbio com o Instituto Social do Mercosul; o aprofundamento das discussões sobre os acordos extrarregionais do Mercosul, com representante do Ministério das Relações Exteriores; e sugerir que o bloco priorize temas relacionados à educação, micro, pequena e média empresa e migrações, sem detrimento de outros que venham a ser incorporados (SGPR, 2010).

Na última reunião brasileira do Programa Mercosul Social e Participativo, coordenada pela Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, participaram, além de representantes governamentais, as seguintes

organizações: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Latino Americana de Micro, Pequenas e Médias Empresas; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Confederação das Mulheres do Brasil; Conectas/Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa; Conselho Nacional de Juventude; Coordenação Nacional de Entidades Negras; Espaço sem Fronteiras; Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar; Federação Democrática Internacional de Mulheres; Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul; Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Instituto de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Institucionais; Instituto de Desenvolvimento e de Direitos Humanos; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Pólis; Programa Mercosul Social e Solidário; Rede Brasileira pela Integração dos Povos; e Serviço Pastoral do Migrante. (SGPR, 2012b)

A participação social na cooperação internacional brasileira

Os primeiros registros da cooperação brasileira remetem a década de 1950, iniciado pelo Sistema de Cooperação Técnica Internacional e da criação da primeira comissão responsável pelo tema, a Comissão Nacional de Assistência Técnica, composta por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com a função de estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior

Atualmente, em função da combinação do crescimento, fortalecimento e atuação internacional dos movimentos sociais brasileiros, a consolidação democrática, a reformulação e a consolidação de políticas sociais, e o reconhecimento internacional destas, conjugada com maior estabilidade econômica e financeira brasileira, a estrutura brasileira voltada para cooperação se consolida com “mais de uma centena de instituições brasileiras do governo federal, entre ministérios e entidades vinculadas, coordenadas em sua maioria pela ABC” (IPEA, 2011, p. 16)

De acordo com Gonçalves (2011) o início formal da interlocução entre os atores governamentais e sociais sobre o tema da cooperação internacional ocorreu em um encontro organizado por iniciativa da ABC, em 1989, com financiamento do PNUD, o qual se intensificou nos anos 1990. No entanto somente com o avanço no marco da cooperação sul-sul é que esse tema ganhou ênfase na agenda externa, e em função de suas reconhecidas competências temáticas e capacidades ope-

racionais, o Governo buscou estabelecer uma relação de colaboração com atores sociais na área da cooperação ao exterior, visto que tais atores podem o auxiliar a implementar e a ampliar seus projetos.

A conjuntura da cooperação sul-sul ampliou a necessidade de interação entre Governo e organizações da sociedade nos projetos de cooperação técnica, ficando a cargo do governo a tarefa de preservar seu papel de coordenador dos programas, sem permitir que a dinâmica das atividades fosse prejudicada (VALLER FILHO, 2007).

Na Ação Global Contra a Fome e a Pobreza – campanha adotada pela ONU em decorrência de proposta brasileira – participaram representantes da sociedade civil, dentre eles, o diretor-geral da Abong e o secretário-geral da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CSI), além da participação regular de movimentos sociais e organizações que trabalham com desenvolvimento e comércio internacional (BRASIL, 2011).

Dentro do programa, cabe salientar a Reunião Plenária do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, na qual representantes governamentais e da sociedade civil aprofundaram o debate em torno da temática, com a intenção de demonstrar a viabilidade técnica e política dos mecanismos inovadores de financiamento no setor da saúde – no combate à AIDS, malária e tuberculose – identificada como um dos componentes estratégicos na luta contra a fome e a pobreza e dimensão fundamental do desenvolvimento. (Ministério da Saúde, 2006)

De acordo com a Assessoria Internacional da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil além do Itamaraty e da Secretaria Geral, participaram do comitê organizador do Encontro do Grupo Piloto a Associação Nacional de Organizações Não governamentais, a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores, a Aliança Social Continental, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção, que tiveram o apoio o da Fundação Friedrich Ebert. (Ministério da Saúde, 2006)

Em concordância com Gonçalves (2011), vale salientar que a participação dos atores da sociedade civil não significa uma capacidade efetiva de participação e influência no processo decisório da política externa, mesmo que na agenda de cooperação internacional, porém ao implementar as atividades de cooperação as organizações não apenas integram o processo decisório da política externa no âmbito da Cooperação sul-sul, como conseguem projetar potencialmente as ações que executam suas expectativas, seus objetivos institucionais e seus interesses próprios. E, ao fazê-lo, podem eventualmente impactar as políticas do Governo.

O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa e o G-20

Uma inovação da participação social e do movimento de democratização da política externa brasileira é a inovadora criação do comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. O conselho foi criado por proposta da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em setembro de 2005, em que foi constatada a debilidade de mecanismos de participação cidadã no processo de elaboração e execução da política externa do país com relação aos direitos humanos.

Sua missão é promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã e o controle social sobre esta política, com a ampliação e consolidação de canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, e entre os próprios poderes executivo, legislativo e judiciário, em busca de maior transparência na elaboração e execução da política externa em direitos humanos. De acordo com sua carta de princípios, o comitê é um mecanismo de participação democrática e de controle do poder legislativo e judiciário. (CDHPE, 2005)

O Comitê foi fundado por instituições estatais e por entidades da sociedade civil, sendo atualmente composta pelas seguintes organizações (CDHPE, 2012): Centro de Estudos em Direitos Humanos, Conectas Direitos Humanos, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Fundação Friedrich Ebert, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Justiça Global e Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Outros espaços de contato da política externa com a sociedade civil foram estabelecidos pela Presidência da República, através da Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria-Geral. Sobre a égide da participação cidadã na política externa brasileira a Secretária Geral desenvolveu esses espaços principalmente na forma de encontros e debates com a sociedade civil, podendo citar o Encontro Política Externa, Diálogo Social e Participação Cidadã, no qual foi apresentado um panorama geral da política externa brasileira a mais de 40 lideranças de movimentos e organizações sociais; a criação do Fórum da Sociedade Civil da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa; a Reunião de Consultas com a Sociedade Civil Internacional: Rumo à Rio+20. (SGPR, 2012a)

Um espaço que merece destaque como fórum de integração foi a reunião promovida pela Secretaria-Geral da Presidência com representantes do governo federal e de organizações sociais para debater temas relacionadas ao G-20 e à posição brasileira no âmbito daquele Fórum, principalmente no que diz respeito à volatilidade dos preços de alimentos e à soberania e segurança alimentar.

Durante o fórum as organizações da sociedade civil, representado principalmente pela Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) apresentaram as sugestões das entidades para o posicionamento do governo brasileiro face ao G20 nas questões discutidas. O posicionamento do Rebrip sobre a questão ilustra o debate:

No documento em que o governo brasileiro apresenta ao G20 sua contribuição para lidar com a volatilidade dos preços das commodities, encontramos alguns avanços, mas também análises problemáticas e algumas contradições. Embora reconheçamos importantes avanços no texto em relação à afirmação da importância de programas como o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, muitas vezes o texto parece ainda determinado pela defesa dos interesses do agronegócio brasileiro, em detrimento das posições acumuladas pela agricultura familiar e camponesa e organizações dedicadas à construção da soberania e segurança alimentar (REBRIP, 2012, p33)

Conclusões

São percebidas mudanças na participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira, principalmente durante o governo Lula. Na década de 90 a participação de entidades da sociedade civil era estritamente pontual, utilizada em última instância para favorecer os anseios e a imagem da diplomacia brasileira no cenário internacional e doméstico, e restrita às Organizações Não Governamentais, característica que se altera durante o Governo Lula, mudança que amplia a participação social em canais institucionalizados e com a participação de associações coletivas, ONGs e representações de movimentos da sociedade civil

A participação da sociedade civil na PEB, no entanto, não deve ser vista como uma mudança na engenharia institucional realizada somente pelo governo

Lula, mas também como uma conquista da sociedade ao longo do processo de abertura. Como apresentado por Souza (2009), existe um movimento de contestação do insulamento burocrático do MRE por parcelas da sociedade brasileira, desde movimentos sindicais, grupos empresariais e ONGs, os quais criticam uma “falta de consideração” do Itamaraty das demandas setoriais.

É evidente, porém, que essas demandas estão sendo reconhecidas pelo Estado brasileiro, na figura do Itamaraty, como um direito inerente da sociedade civil, institucionalizando canais permanentes de diálogos com a sociedade civil. No entanto, como se percebe, os espaços de participação foram criados pela iniciativa do legislativo e do executivo federal, o que evidencia um déficit democrático na formulação dos posicionamentos da política externa brasileira e a necessidade de que se estabeleça diálogo permanente da sociedade civil com as instâncias decisórias, essenciais para a construção de uma política externa democraticamente orientada, como alguns pensadores almejam.

Concordando com Santoro (2007), para que o relacionamento entre Estado e sociedade escape da instabilidade de relações pessoais e conjunturas políticas favoráveis, é necessário institucionalizar o processo de participação na política externa, através da criação de um conselho de políticas públicas como o que já existe para outros setores. Nessa linha é essencial salientar as propostas para a ampliação participativa com relação à PEB existentes no Brasil, como, por exemplo, a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, que embora esteja estagnada, representa a mais próxima de um espaço democrático e participativo.

Com a consolidação e fortalecimento da democracia brasileira e do processo de horizontalização da política externa, espera-se um futuro com incisiva participação da sociedade civil brasileira na discussão da política externa, devido à própria evolução do conceito de sociedade civil dentro do governo, aliado à crescente importância dos assuntos internacionais na vida política do Estado brasileiro.

Referências bibliográficas

- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002.
- AVRITZER, Leonardo . Sociedade Civil e Participação Social no Brasil Democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte. Ed. UFMG. 2007.

- BRASIL. *Balanço de Governo – Democracia e Diálogo*. 2011.
- CDHPE. *Informações Institucionais*. Câmara dos Deputados. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/Comite.html/view>. Acesso em : 09 de jul. 2012.
- CDHPE. Carta de Princípios. Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ComBrasDirHumPolExt.html>. Acesso em: 09 de jul. 2012.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v.28, n.1. 1985.
- COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai centralização e federalismo no Brasil 1823-1866*. Belo Horizonte (MG): Ed. UFMG; Rio de Janeiro (RJ): IUPERJ, 2008.
- DAGNINO, Evelina. Citizenship: a perverse confluence. *Development in Practice*, v. 17, p. 549-556. 2007.
- DEVIN, G. e Toernquist-Chesnier, M. Burst Diplomacy. The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, n. 2. 2010.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Ed. São Paulo: Globo, 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras.Pol.Int.*, Vol.51, No.2. 2008.
- FRANÇA, Cássio Luiz de. *Participação de Organizações da Sociedade Civil na Política Externa Brasileira*. Trabalho Apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, 2007.
- GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. *Cooperação sul-sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais*. Dissertação apresentada ao IRI/PUC Rio. 2011.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Ed. Tempo Brasileiro. v.II. Rio de Janeiro 1997.
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica. Perspectiva S/A. 2010.
- LAGO, André. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). 2006
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2. 2000
- LIMA, Rodrigo. *A Participação da Sociedade Civil Organizada Na Formulação da Política Externa Brasileira – As Conferências Sociais da ONU na Década de 90*. Dissertação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2009

- LOPES, Dawisson. *Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: A Plausibilidade de uma Política Externa Democraticamente Orientada no Brasil Contemporâneo*. Tese apresentada ao IESB/UERJ. 2010.
- LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Rev. Bras.Pol.Int.*, v. 54, 2011.
- MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. n. 05. 2011.
- MILANI, Carlos Mitos construídos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: Luiz Carrizo; Enrique Gallicchio. (Org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. 1a. ed. Montevideu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006.
- MOSES, J. e Knutsen, T. Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. *Cooperation and Conflict*. Vol. 36, N. 4. 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, Agência e Estado – Teoria com intenção comparativa*. Ed. Paz e Terra. 2011.
- REBRIP. Posicionamento Sobre a Volatilidade dos Preços de Alimentos e a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional. 2011. In: INSTITUTO EQUIT; REBRIP. *G20. Novo Cenário para a Política Externa do Brasil: Perspectivas dos Movimentos Sociais*. Ed. Letra e Imagem, 2012.
- SANTORO, Mauricio. *Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa*. XVII International Congress Latin American Association. Pittsburg: 2007.
- SANTORO, Maurício. Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*. Nº 4. v. 01. 2012.
- SGPR. *Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania*. 2010. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/Mercosul_volume2.pdf. Acesso em: 02 de jun 2011.
- SGPR. *Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo*. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul>. Acesso em: 02 de jun. 2011.
- SGPR. *Política Externa e Participação Cidadã*. 2012a. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/politica-externa-e-participacao-cidada>. Acesso em : 09 de jul. 2012.
- SGPR. *Sociedade civil debate participação social com o Instituto Social do Mercosul*. 2012b. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/05/04-05-2012-sociedade-civil-debate-participacao-social-com-o-instituto-social-do-mercosul. Acesso em 05 de julho de 2012.
- SOUZA, Amaury. *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro. CEBRI. Ed. Campus. 2009.

- SOUZA, Matilde; BAHIA, Bernardo. *Democratization and the New Deliberative and Contest Spaces In Brazil's South-American Policy*. IPSA-ECPR Joint Conference. São Paulo, 2011.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina Dagnino; SILVA, Carla Cecília Almeida. La Constitución de La Sociedad Civil en Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Organizações da Sociedade Civil e Poder Público. *Teoria & Sociedade*. Número Especial. Março. 2005.
- VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 19.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

The Dynamics of Crisis: Brazil, the BRICs and the G-20

A dinâmica da Crise: Brasil, os BRICs e o G-20

CORIVAL ALVES DO CARMO | corival@gmail.com

Professor of International Relations at Sergipe Federal University (UFS). Aracajú, Brasil.

CRISTINA SOREANU PECEQUILO | crispece@gmail.com

Professor of International Relations at the Federal University of São Paulo (UNIFESP). São Paulo, Brasil.

Recebimento do artigo 22-set-12 | **Aceite** 30-out-12

Abstract The aim of the article is to evaluate Brazilian foreign policy priorities since the 2008 financial crisis. Since the beginning of the first decade of the twenty-first century, changes in the economic power balance are becoming more evident. However, they have yet to generate a coalition of new States leadership or demands by these actors for more visibility in the process of decision making due to different reasons. For China, the problem is to incorporate the responsibilities of monetary stability with the management of its currency. Even though these trends still continue, this reality is starting to change because of Brazil's foreign policy answer to the crisis of 2008. The paper intends to argue that whereas China had internal resources for applying a policy apart from development countries, Brazil needed that these nations to adopt policies that stopped the deepening of the crisis avoiding its spillover for peripheral or emerging nations which led Brazil to articulate the BRICS coalition and strengthen emerging nations stand in the G20. The text will contextualize the 2008 crisis, followed by a study of Brazilian foreign policy towards the "RICS" and a coordinated action in the G20. The G20 declarations will be analyzed in order to evaluate how the emerging nations agenda was put into effect, closing with a balance of G20's prospects and the emergent's nations stand in the management of the international economic system and Brazil's role in this process. **Keywords** Global Financial Crisis, BRICs, G20, Brazilian Foreign Policy, China.

Resumo O objetivo do artigo é avaliar as prioridades da política externa brasileira desde a crise financeira de 2008. Desde o início da primeira década do século XXI, as mudanças no balanço de poder econômico estão se tornando mais evidentes. No entanto, ela ainda têm de gerar uma nova coalizão de liderança dos Estados ou demandas por esses atores por mais visibilidade no processo de tomada de decisão devido a razões diferentes. Para a China, o problema é incorporar as responsabilidades de estabilidade mone-

tária com a gestão de sua moeda. Mesmo que essas tendências continuem, esta realidade está começando a mudar por causa da resposta da política externa do Brasil à crise de 2008. O trabalho pretende argumentar que, enquanto a China tinha recursos internos para a aplicação de uma política separada dos países em desenvolvimento, o Brasil precisava que essas nações adotassem políticas que parassem o aprofundamento da crise evitando o seu transbordamento para as nações periféricas ou emergentes, o que levou o Brasil a articular a coalizão dos BRICS e fortalecer as nações emergentes no G20. O texto irá contextualizar a crise de 2008, seguido por um estudo da política externa brasileira para os "RICS" e uma ação coordenada no G20. As declarações do G20 serão analisadas, a fim de avaliar como a agenda de nações emergentes foi posta em prática, fechando com um saldo das perspectivas do G20 e da ascensão das nações emergentes na gestão do sistema econômico internacional e o papel do Brasil neste processo.

Palavras-chave Crise Financeira Global, BRICs, G20, Política Externa Brasileira, China.

Introduction

Since the creation of the Dumbarton Oaks and the Bretton Woods systems after the end of the Second World War in 1944/1945, the core multilateral institutions of the political and economic framework of international relations were guided and centered in US hegemonic power and the dominance of the Western bloc. International organizations such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the Group of 7 (encompassing the most developed nations of the world – the US, France, Great Britain, Canada, Italy and Japan), as well as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), focused on this balance of power. Although in the 1960s and 1970s this system was somewhat challenged by the emergence of the Third World (and the North-South divide) and alternative institutions such as the G77 (that joined the most relevant developing nations in contrast with the G7) and US abandonment of Bretton Woods ruling regarding the gold standard, there were no significant changes in its dynamics and priorities.

At that time, in spite of US unilateral decisions regarding its economic crisis due to the pressures of the Vietnam War (1955/1973) and of the first oil crisis of 1973, the Cold War scenario of bipolar confrontation with the Soviet Union bloc constrained challenges to American decisions, in particular from within its own bloc, in Western Europe and Japan. Also, some argue that these US decisions were led not only by its domestic needs but also by a conscious effort to contain its allies' advances as competitors in the capitalist system and the emergence of the Third World. So, the US generated global imbalances in order to sustain its supremacy, an action that was tolerated due to the fear of Soviet expansionism and America's security umbrella in Asia and Western Europe.

Moreover, on the Third World arena, the political rhetoric of autonomy and demands regarding equality and fairness in trade and modernization were not accompanied by similar power of resistance. Developing nations vulnerabilities regarding its levels of development and modernization, political and social instabilities and economic weakness due to their external debt allowed the US significant room to pressure them in the trade and financial arenas. These pressures were two-fold: unilateral, applied by the US in their bilateral relations, and multilateral, making use of international institutions such as the UN and the GATT rounds of talks.

Therefore, America's economic and political difficulties were lessened by its significant command of power resources in the hard and soft power arena, regarding military, ideological and political projection, and the absence of a cohesive group of nations that could represent either an alternative or a challenge to US supremacy. During the 1980s and 1990s, and, in particular, after 1989, with the end of the Cold War, US hegemonic agenda stood relatively still. In spite of growing concerns regarding the nation's economy, which led to a round of debates regarding US relative decline, there were no clear adversaries or political and economic models that posed any threat to the US. On the contrary, decline hypothesis were deemed by others regarding the "end of history" by Francis Fukuyama (1989), arguing in favor of the country's political and economic liberal ruling in the international arena. Unipolarity was a perception regarding the world's balance of power too, emphasizing America's uniqueness. Also, there was a perception of renewal due, once more, to the strength of the "American way of life" and the absence of ideological alternative or clashes regarding its model. Moreover, the 1990s represented the height of neoliberalism, in the workings of the Washington Consensus of welfare cuts, privatization, economic openness and the minimum State.

Nevertheless, there were concerning trends about US economic power such as trade imbalances, internal debt, levels of consumption and spending by the society, impoverishment that were weakening the basis of the nation's domestic resources. After the terrorist attacks of 9/11 and the Global War on Terror (GWT) these trends became more explicit over the time, due to President's George W. Bush policies of economic liberalization and growing defense spending, producing a gap that led to the 2007/2008 crisis. Once more, as in the 1970s, US economic power was being reduced and challenged by the country's weakness and external issues. And, once more, expectations around the world (and in the US) were related to US capability of confronting these challenges by making use of its political,

economic and strategic resources, pressing other countries to abide to US bilateral and multilateral pressures.

However, since the beginning of the 21st century, significant changes in the world's balance of power regarding US political and economic imbalances, added to its traditional allies weakness in Western Europe and Asia (Japan mainly), revealed that a new axis of power were emerging in the Third World. Even though some tried to dismiss the phenomenon as brief, as in the 1970s, the new resilience of these nations that worked through the past decades in their political and economic development searching for the goal of reducing their vulnerabilities towards the North proved that a new geopolitical and geoeconomic reality was gaining ground from the South. A group of nations in particular stood apart, the BRICS, Brazil, Russia, India, China, and later on, South Africa¹, which also became to be known as "emerging nations".

In this sense, the 2008 economic crisis represented a turning point for international relations, indicating that the traditional patterns of multilateralism and US hegemonic power were facing a new challenge regarding their update and reform and, mostly, towards a new distribution of power in the world domain. So,

Viewed from a broad historical perspective, the global financial crisis underscored and expedited some developments that will have a significant long-term impact on the world political and economic situation. First is the evolution of the international power structure. If there was a unipolar moment in the 1990s, it is now gone and the world is rapidly moving away from it. Whether the new world power structure is multipolar, non-polar, or something else, one thing is clear: the leadership of global governance will be restructured. The developing countries, or the non-western world, are going to occupy a more preeminent position in the new leadership and will have a louder say in global governance. The economic rise of the emerging markets and developing countries was already evident well before the crisis. Yet, it was the crisis that brought about the opportunity for their growing economic weight to be translated into politico-economic influence. (XINBO, 2010, p. 161)

1 The BRIC was an acronym created by Jim O'Neill at the Goldman Sachs to refer to a core of developing nations that were viewed as future powers in the world system due to their ongoing economic growth and political autonomy gains. At first, the BRIC were composed of Brazil, Russia, India and China, and from 2010 on, South Africa was added as a member. The evolution of the group from "acronym" to "alliance" is going to be analysed in further sections of the paper.

Traditional multilateral institutions such as the G7, IMF and the World Bank were insufficient to deal with the crisis, strengthening the G20, a mixed group of developed and developing nations that dated back to 1999. At that time, the G20 was created as an attempt to join, in a more comprehensive framework relevant economic powers from the North and South, but was not recognized by the US as a relevant sphere of decisions or talks, a situation that only changed after 2008 and the absence of adequate venues for discussing world's economic problems with a broader representation. Faced by these realities, the aim of the article is to discuss these trends, focusing on the 2008 economic crisis, Brazilian foreign policy choices in relation to the G20 and the BRICS.

The Economic Crisis of 2008: Characteristics and Impacts

The 2008 crisis is a product of the pattern of capitalist accumulation that dates back to the remodeling and end of the Bretton Woods system. Since the 1960s, countries started to lessen the regulations on the financial system that were designed after the Second World War in order to avoid the repetition of the 1929 Great Depression. This process of deregulation opened up space for financial innovations in the 1970s that led to a more lucrative market than the one of productive investments. Even big corporations started to operate directly in the bonds market, so that banks were not necessary for these operations, which led to a new set of players in the international capital market. This trend was also favored by the collapse of the Bretton Woods system, which led to end of pre-defined exchange rates, in a situation in which the flow of assets led to a more dynamic exchange market, that started to present a greater amount of resources. International arbitration regarding exchange rates and interests became extremely lucrative.

The increase in US interest rates in the end of the 1970s and beginning of the 1980s favored the process of financialization of wealth. This process led to a shock on peripheral nations, contributing to the debt crisis of 1982, and meant a renewed projection of US power, due to the valorization of the US dollar and the redirecting of capital flows in order to finance the so called twin deficits, the trade and budget ones. At that point, the US made use of their "capability to structurally frame economically, politically and ideologically its partners and enemies." (TAVARES, 1997, p.28).

US actions enabled the country to impose its debt and the dollar as the dominant currency in the process of wealth financialization. So, US dollar still remained the most reliable currency for contracts when financial players were seeking for a secure investment. In fact, this characteristic was not even altered during the 2008 crisis. Since then, this pattern of accumulation has been deepened by the US and other nations financial reforms such the reversal of the 1933 Glass-Steagall Act in 1999. The reversal of this law ended the separate status of commercial and investments banks that allowed, for instance, the creation of the Citigroup.

In the end of the 1980s and beginning of the 1990s, two components linked to the new model of accumulation were apparent in the crisis that hit the most relevant economies: the asset bubble burst which reflects not only in the financial markets, but in the economy as reflected in US stock exchange crisis in 1987 and, mostly, the Japanese financial and real estate crisis in the beginning of the 1990s (from which the country has not fully recovered yet). Another phenomenon was the investors' ability to provoke exchange rate crisis, due to free flow of international assets and to the fact that the amount of resources made available by the market was far greater than the resources available for central banks. In the midst of the 1990s, exchange rate crisis in the European Union, exposed States limited powers to control the international movement of capitals on national economies.

In spite of monetary instability and speculative capital of the international financial capitalism, there were no regulatory changes after the 1990s crisis. Quite the opposite, the process of wealth financialization was deepened in major economies and revenues were transferred to the periphery in the context of neoliberal reforms. In peripheral countries, this financial openness led to the 1980s reversal in the shortage of foreign currencies, leading to a greater affluence of currency. In Latin America in particular, the inflow of US dollars made it possible to implement the anchor currency as a tool to control inflation rates in some countries of the region. Asian nations also benefited from this process, either by attracting more financial capital for their markets (as in the case of Hong Kong) or by receiving overseas assets through local banks and providing internal loans (for instance, in South Korea). Both Latin American and Asian strategies proved to be sources of instability.

The Mexican (1995), Asian (1997), Russian (1998), Brazilian (1999) and Argentinian (2001/2002) crisis made it clear once more the weakness of States in dealing with capital international flows. Monetary policy proved to be a limited tool to fight against speculative attacks, and even nations with significant international

reserves were unable to stabilize the exchange rate mechanisms in these circumstances. Moreover, the IMF role in preventing and managing the crisis was limited. In each crisis, more questions were raised inside the IMF itself regarding how to answer to the crisis and the kind of help that should be given to countries that were affected by speculative attacks (BLUSTEIN, 2002). In reality, IMF resources ended up helping nations to afford dollars to guarantee the exit of international capital from these countries, and not as a means to improve stabilization and to help the State to regain control of macroeconomic policies. On the opposite, the IMF was making it easier for nations to answer to market imposed demands.

Despite this sequence of crisis, there were no initiatives toward a process of reform of Bretton Woods institutions and for the creation of a new monetary and financial arrangement. The main reason was that the US, from the middle of Clinton's government onwards, was growing again due to this wealth financialization, although the rest of the world was experiencing crisis and low rates of growth. The assets bubble, the gains offered by financial markets, allowed US families to take part in this process, and consumption started to follow the gains created by the inflation of financial and real estate assets. Debts went higher and were the main pillar in the increase of consumption. The 1999 bank reform already mentioned strengthened this process because it allowed big US commercial banks to take part in the movement of wealth financialization, joining operations and dynamic world market of derivatives (COUTINHO; BELLUZZO, 2004).

Moreover, the spell regarding new technological standards and the expectations that business could prosper in the virtual world, reinforced the process even more. Therefore, not only traditional enterprises experienced a rise, but also stocks of companies traded in Nasdaq. The 1990s financial euphoria experienced in the 1990s created additional stimulus for frauds in the balances of big corporations such as WorldCom and Enron, that kept stocks higher and allowed them to acquire more resources. The disclosure of these accountant frauds, linked to the disappointing performance of the new virtual business that were held up high during the 1990s, led to the US 2001/2002 crisis. The crisis, mostly, was characterized by a significant downfall on stocks prices.

Once more, there was no change in the regulatory patterns of the international system, nor a redistribution of economic power in world scale. In fact, from the US point view, the crisis was generated by the frauds in balances, and therefore was limited, and was not created by the financial framework established in the 1970s. Moreover, at that moment, the effects of the crisis in the US and the

world were not clearly felt, since there was a confusion with the effects of the 9/11 attacks to the World Trade Center. In addition, the increase in George W. Bush defense budget after 9/11 had a non-intended effect on the crisis with a countercyclical effect. So, markets were able to recover and the process of financialization continued to deepen. The increase in US spending jeopardized the balanced budget achieved during the Clinton era, and there was a reinforcement of the dynamics of financing US twin deficits through foreign capital. Regarding this issue, since the beginning of the 2000 decade, there was an increase in China's relevance as owner of US treasury bonds. Japan's former position as the main holder of these bonds was reduced during this period, and in 2008 the country was surpassed by China in the context of economic crisis.

Even though, the US economy experienced a lower growth in Bush years in comparison to the Clinton period, there was a quick comeback of financial euphoria and the markets soon recovered the path interrupted by the 2001/2002 crisis. Mostly significant in the 2008 crisis was the expansion of the mortgage subprime market. As mentioned, in the US, the increase of families indebtedness was a feature of the process of wealth financialization, in a context of financial euphoria, profits expectation, and banks were increasingly lowering the standards for mortgages. This process was stimulated by the financial innovations of the 1970s, in particular the process of securitization of debt.

In order to reduce their risks, and improve profits, creditors started to issue bonds that were backed by the payments of debts that they were supposed to receive. So, in the matter of mortgages, US banks accepted new mortgages from high risk clients, low-income or even unemployed ones, and then issue bonds backed by these new debts, and then split the business risk with other investors, but, at the same time, they create a trap for bankruptcy all over the place.

These bonds were acquired by investors not only in the US, but in the whole world, such as funds of investments, funds of pension and even foreign banks acquired these papers. Even though they were aware that these were high risk papers, they were trying to benefit from its higher profits, believing that the financial euphoria would still go on. Galbraith (1992) demonstrates how economic agents tend to ignore alerts regarding the reversal of the cycle when immersed in the euphoria, then, after the bubble bursts, they try to compensate by turning their active losses in cash. Therefore, in the midst of 2000, for the ones involved in the process of financial speculation it seemed to be no doubt that the process of family indebtedness through mortgages and the linked bonds market expansion was sustainable.

However, when insolvency has begun to grow, the system became vulnerable. In 2006, some credit institutions were already experiencing problems, but this information was only released to the public in 2007. Since then, Bush's government delay in recognizing the existence of a crisis in order to answer to it allowed its expansion till Lehmann Brothers investment bank in September 2008. The bank was strongly linked to the subprime market. Bush's government saw no reason to support the bank financially since it considered that the impact in the economy would be small. However, it was the key event that started the bank crisis in the US and in Western Europe, since all of the banks exposed to the subprime market were exposed. The effects of Lehmann Brothers bankruptcy spread in the US and overseas and a few days later led to the bankruptcy of the insurance company AIG, so that the US government was willing to aid it with US\$ 85 billion in order to save its operations. Also trying to stop the crisis, the government took control of real estate credit agencies, Fannie Mae and Freddie Mac. However, the crisis was already on the move, the speculative bubble burst, and the problem was getting deeper in the US and Western Europe as well, and both have to inject a significant amount of resources in banks. In the US, the government also had to intervene in Chrysler and General Motors to avoid their bankruptcy, since they were companies involved in this process of wealth financialization.

For a while, the crisis put into question the orthodox consensus regarding the continuation of balanced budgets, since the US and European Union countries answers to the crisis were based on an increase of public spending in order to lessen the effects on national economies. However, in the European case, this increase in public spending to save banks and minimize the recession, led to a greater indebtedness of governments. This process opened a new speculative cycle regarding the sustainability of weaker economies in the Euro zone, such as Greece, Ireland, Spain and Portugal. The crisis started in 2010 when Goldman Sachs revealed that it was already aid Greece through financial operations, in order to hide the country's budget deficit. Since then, the Greek crisis has only grew worse, putting into question the Euro survival, since the common currency is being understood as a barrier to achieve specific solutions for each country's crisis specific characteristics.

Barack Obama's election as US President in 2008, that most pointed out as moment of hope and for the renewal of US domestic and foreign policies, led to no significant changes from economic and financial patterns. It was not able to generate an update of Bretton Woods institutions or to propose new regula-

tory and institutional standards for the international financial system. Even in the domestic arena, the projects of recovery were much similar to the ones that were being put forward by the end of Bush's presidency. The approval of the Dodd-Frank Act² had no concrete consequences for the bank system and banks are questioning several parts of the legislation. This debate is increasing recently, due to JPMorgan Chase's announcement of losses in the amount of US\$ 2 billion in the derivative markets.³ This announcement allowed some room for pushing a cut on big American banks size in order to overcome the dilemma regarding the existence of institutions that are "too-big-to-fail"⁴.

The 2008 crisis was characterized by one exceptional feature since the deepest effects focused on developed nations. Peripheral economies were able to minimize the impacts of the crisis. Even Latin America that was particularly sensitive to previous foreign crisis fared better, although Mexico in particular suffered quite a lot, due to its economic integration with US economy. The most relevant feature of the crisis was that it made clear that there was an ongoing redistribution of power in the world economy.

First, from a financial point of view, US answers to the crisis were dependent on an increase of the nation's debt, due to the emission of Treasury bonds. At this moment, there was a significant change in the owners of these titles: not only China was 1st ranked, but Brazil took the 3rd place. By the end of 2011, Brazil held US\$ 226 billion in US Treasury bonds, whereas the United Kingdom, the country that held 3rd place before, had US\$ 111 billion, an amount much lower than the one it held in 2009 (which led it to the 11th place as US Treasury bonds owner). Russia that in 2005, was not ranked among the 30 owners of bonds showed itself in 5th position. India, that was also absent from the list, appeared in 19th place. Moreover, one should mention the growing weight of oil producing nations and fiscal paradises in the Caribbean as buyers of these bonds.

The power vacuum created by the crisis in major nations and the weakness of Bretton Woods institutions to answer to the crisis allowed emergent countries

2 The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act was approved in July 2010, bringing back a regulatory framework for the bank system in order to prevent the repetition of the 2008 crisis. The purpose was to impose more transparency to the operation of larger banks. For Banks, its most disputed part is the co-called Volcker Rule, suggested by Paul Volcker, that prohibits banks to deal with real estate bonds, derivatives and other similar financial assets with their own capital. Banks still have two years to adjust to this rule.

3 http://www.nytimes.com/2012/05/13/business/jpmorgan-shooting-itself-in-the-foot-fair-game.html?_r=1
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/42367-jpmorgan-perde-us-2-bilhoes-por-erros-horriveis.shtml>

4 <http://economix.blogs.nytimes.com/2012/05/10/breaking-up-four-big-banks/>

to broaden their autonomy in defining the answers to the crisis. China's response was to increase domestic public spending to compensate the loss of exports that would be created by the crisis in developed nations. This Chinese strategy allowed it to continue growing and also to pull together the world economy. The impacts of this expansion was felt not only in commodities export countries such as Brazil, but also in Germany that exported capital goods to the Chinese market (which allowed Germany to be less affected by the crisis when compared to its European Union partners).

Brazil's answer was to lower interest rates and taxes in relevant sectors of the domestic economy such as automobile industry and the "white line" (kitchen and house appliances). These policies were successful and led to ongoing growth and low unemployment rates, showing a total opposite trend from the ones of developed nations. It should also be stressed that the current regulatory standards for the bank sector in Brazil, prevented the contamination of the system due to the international crisis. Brazil had not reached similar growth rates such as China, but it fare quite well, when compared to previous experiences of crisis. China grew 9,6% in 2008, 9,2% in 2009, 10% in 2010 and 9,2% in 2011; Brazil, for its turn, grew in the same years, 5,2%, -0,3%, 7,5% and 2,7%. This was possible due to the accumulation of reserves in the former period, to the diversification of trade partners and, most of all, due to China's increase weight in Brazil's foreign trade. In this sense, Brazil-China trade relations helped to stabilize Brazil foreign sector, which kept the flow of capitals going in spite of the crisis. Traditionally, international crisis led to the flow of capitals from the peripheral world to the developed one. However, in the Brazilian case, there was not a flight risk, but, quite the opposite, an intake of resources that generated a negative side effect: real valorization. Less dependent on foreign markets, India was also able to sustain its rate growth. Among the BRIC nations, Russia was the most vulnerable one due to its heavy dependence on oil and gas exports. Also, Russian banks invested in bonds that lost their value.

The crisis revealed a new geoeconomic balance in the world economy, an ongoing process linked to the redistribution of global economic power worldwide. This change was made clear when the G20 was chosen as the forum to discuss and present solutions for the international crisis. Aside the limits of this institution and the results reached in its meetings, it is clear that its choice as the arena to answer to the crisis is a concrete reflection of the changes in economic power. Since the beginning, it was clear for developed nations that both the G8 and the Bretton Woods institutions were either insufficient or inadequate to present a

global agenda to fight the crisis. It was most necessary to give some leverage to the governments of emerging economies, in particular China, since its weight in global trade made it a decisive nation for the establishment of a global agenda for recovering global growth.

In addition, on the BRIC side, there was a perception of the new role played by them in the world economy that strengthened their interdependence. When Goldman Sachs proposed the BRIC acronym, it was a strategy designed for financial markets to pinpoint investments. However, with the crisis, Brazil, Russia, India and China were able to identify a common strategy for growth that brought them closer. These nations are still experiencing a period of development and the process of the financialization of wealth is insufficient for its demands. The crisis allowed them to present an alternative political agenda that argued in favor of a greater regulation of international finances. This agenda was of utmost interest for Brazil, since it could prevent an excessive flow of currency that was making real higher. Of course, there was no support from developed nations. However, the alliance that established itself in the context of the crisis and the G20 was able to enlarge its agenda, and to incorporate South Africa in the bloc.

Despite the alliance, some difficulties remain. Due to China's weight in the world economy and its reserves, it is most relevant that this nation should acquire some sort of responsibility for the stability of international economy, in particular in the exchange rate market: a low price for the yuan leads to distortion in US-China bilateral trade, and also with Brazil. This trend that weakens the BRIC, since Brazil is avoiding pressing China either in the alliance or in the G20 regarding exchange rates issues.

Brazil's choice can be explained by the relevance that the BRICS have for the nation. Whereas China has significant political, economic and military resources that allow it to act unilaterally, Brazil depends more heavily on institutional power and alliances to pursue its goals. It is Brazil specific interest that the G20 would be able to alter the regulatory standards of international finances, so that the country would not be pressed to deal with the political and economic burdens of a unilateral decision. Further on, Brazil's policies towards the BRICS will be discussed, as well as its actions in the G20, in a moment in which developed nations are choosing not to build a global consensus over the international financial system, giving preference to unilateral policies to fight the crisis.

Brazil and the “RICS”: setting the agenda

As discussed, the 2008 financial crisis revealed the changing patterns of the world’s economic balance and spheres of political influence from the North to the South. Also, it showed the structural imbalances that were affecting the Northern nations domestic politics, in particular the US. However, it should be stressed that the growing political and economic clout that allowed South nations to present a more unified agenda was only possible due to their own reforms. These reforms focused on two agendas: the domestic one and the foreign policy ones. Their main goal was to reduce their social, political and economic vulnerabilities and also to present a more autonomous stance in international affairs. By focusing on these strategies, the countries that ended up composing the BRICS gained some leverage towards the North and distanced themselves from the traditional Third World.

In fact, in addition to the “BRICS” idea, some analysts started to define these nations as part of an emerging “Second World” (KHANNA, 2008). This “new” concept was built from the perception that the growth and autonomy reached by these nations set them apart from other poorer nations of the Third World (that would be more restricted to the LDCs – less developed countries), but still were distant from First World social standards. The North-South divide was preserved, but the South itself was divided from within. Moreover, the concept reviewed previous notions of the “worlds” that were common during the Cold War whereas the Second World was once restricted to the communist bloc. Therefore, their path of reforms enabled them to play a different role in the system’s balance of power, either as individual nations or by working together in traditional or new born alliances.

In Brazil, these reforms were conducted during Luis Inácio Lula da Silva government (2003/2010) and have been somewhat maintained by his successor, President Dilma Rousseff (2011/2012), both from the Worker’s Party (PT – Partido dos Trabalhadores). Lula’s domestic and foreign affairs agenda represented a “turn to the left” from the previous patterns endured by Brazilian politics during the 1990s. From Fernando Collor de Mello (1990/1992) government to Fernando Henrique Cardoso one (1995/2002), the country experienced a low profile behavior inside and outside its borders, promoting a clear alignment of its policies to the US and the neoliberal agenda of the Washington Consensus.

As exceptions to the rule, Itamar Franco (1992/1004) brief administration after Collor's impeachment due to corruption accusations and Cardoso's second term that focused on South America and South-South relations whereas promoting the stabilization of Brazilian economy with the Real Plan (Plano Real, 1994). Although Cardoso sustained the main core of its policies in the North-South realm, while enduring moderate criticism towards the unequal effects of globalization for developing and developed nations ("asymmetric globalization" was the concept), the period from 1999 to 2002 showed some new tactics of engagement in South America with regional integration projects such as IIRSA (Integration of South American Regional Infrastructure) and a new rapprochement towards middle powers such as India, China, Russia and South Africa. When Lula came into power he continued these projects and deepened them, by changing the axis of Brazil's agenda to South-South relations. And, in regards to this South-South axis, policies that focus on LDCs and on other emerging nations that would comprise the BRICS group.

In a general overview, Lula's government had a very clear focus on internal development and on international affairs, in a "more assertive, high-profile diplomacy with a sense of pride" that allowed the nation to better understand its place in the world as an emerging power, as defined by Vizentini (2008). Considering domestic policies, this focus on internal development was based on strategies to overcome poverty, improve educational policies from the bottom up (alphabetization and expansion of the access to free public schools for children till the university), infrastructure works and health. These projects were closely linked to the United Nations Millennium Goals. Some of the most relevant projects in these areas were: "Fome Zero", "Bolsa Família", "Farmácia Popular and "HIV AIDS program".⁵ Moreover, these projects were used as international assets to increase Brazil's technical cooperation with other Third World nations. In fact, these actions contributed to Brazil's soft power gains because these "models for dealing with poverty, hunger, education and health and most of them are internationally regarded as effective" (OLIVEIRA, 2010, p. 139).

Added to these efforts, Brazil main core foreign policy was, as mentioned, the strengthening of its South-South cooperation efforts, regaining Third World

5 Fome Zero represented the fight against hunger, Bolsa Família was a small wage that low income families and under the poverty line ones received each month, for each child (conditioned that each child is at school). "Farmácia Popular" allows people to buy drugs more cheaply or get it for free and HIV AIDS program guarantees free treatment for all HIV patients.

links and horizontal alliances. These coalitions were present in the bilateral level and also in the multilateral one, composing a very complex pattern of alliances. For Brazil, it proves to be a very interesting venue to exercise its leadership focusing on soft power and to reduce the competition with Russia, China and India in some arenas. In addition, it helps the country to be a political equal of all these nations, despite its lack of compatible military power. On the other hand, for Russia, China and India, Brazil emerges as a reliable partner and a path to open doors for business and political links in South America.

Nevertheless, one should be reminded that South-South cooperation does not exclude several venues of South-South competition for markets and influence in the world, and is often explored by the US in trying to “divide and conquer” the alliances of emergent nations. So far, the US continues to sustain itself as the main partner of these nations and also some of the emerging nations, such as China, have more assets and economic powers than the other partners. Therefore, alternatives have to be maintained by Brazil in all fields. In this sense, this focus on the South-South axis was not designed to exclude North-South exchanges and Brazil, in this sense, preserved its relevant bilateral relations with the US and talks with Japan, the European Union as a bloc and, also, with separate EU nations. So, Brazil was not abandoning former partners from the developed world, or seeking confrontation, but refocusing its attention to nations and blocs that represented more opportunities of political, social, economic and strategic alliances.

This situation would increase the odds of a more comprehensive unified action: since these nations have similar domestic problems and external interests⁶ it would be easier for them to compose coalitions in international organizations forming a front to deal with developed countries pressure and to create new frameworks of cooperation to pursue their demands. Some of these common interests refer to the fight against social inequality, fair and just trade, multipolarity in world affairs and the reform and update of political, commercial and financial trade institutions.

Also, it would reduce the level of vulnerability of the nation in these relations and increase its prospects of leadership in some arenas, in particular towards LDCs and in South America. The BRICS⁷ development, in this sense, originated

6 Check VISENTINI e WIESEBRON, 2006 for an analysis of these agendas.

7 IBSA is another one of these alliances amongst Third World emergent nations, composed by India, Brazil and South Africa. The group acts on several areas of cooperation, from technical agendas in the areas of education, health, technology, military exercises and economics.

in Brazil's stance in this field and also the other "RICS", that viewed the alliance as an opportunity of concerted action within existing international organizations and outside them, as a separate group itself with its own agenda, in particular after the 2008 crisis and in the G20. But how did the BRIC evolved from an acronym created by an analyst to an alliance of variable design that is being considered one of the most relevant blocs of nations in defining the future and balance of international affairs?

The alliance evolution can be understood by considering three complementary factors: the growth and assertiveness of emerging nations that reduced their dependence on the North, the decline of traditional powers and the absence of reform of traditional multilateral institutions such as the United Nations, the G-8, the IMF and the World Bank, preserving the structural dominance of the North in them, in spite of the changing balance of power, even before the 2008 crisis.

So, the BRIC, now BRICS, and other similar alliances, evolved into a bloc in order to push for these reforms, and update, but also as an alternative venue for these nations to present and pursue their agenda since their demands are not being heard elsewhere. This movement is defined by Walt (2002, p. 126-127) as "soft balancing": a balance that generally accepts US current hegemonic position and dominance, but tries to overcome it through diplomatic actions in multilateral organizations.

Although main theoretical analysts such as Brooks and Wolhforth (2008) and Ikenberry (2012) dismiss "soft balancing" as effective as a means of pressing US agenda or any multilateral institution, arguing that the US still commands the majority of political, economic and diplomatic resources nowadays) reality is proving to be very different. Although there are significant problems of coordination among the BRICS, as will be discussed in the final section of the paper, mainly generated by a well-known mechanism of State policy, the pressure of internal affairs on external policy decisions (as well as US pressures and benefits), some relevant steps were achieved, including the establishment of the G20 as the preferential arena for dealing with the 2008 crisis, instead of the G8 (or "enlarged" G8 meetings with China, Brazil and India as "guests" as previously experienced). As noted by Xinbo (2010),

For more than three decades, the Western countries had used the G-5, G-7, and G-8 to monopolize international macroeconomic policy coordination, and Washington, as the leader of the Western world, had

been able to sell its ideas regarding international macroeconomic policy among its developed followers. Now, with the G-20 replacing the G-8 as the major platform for discussing the world economy, developing countries have a forum to voice their concerns more effectively and loudly. Unlike developed economies, they are more suspicious of the U.S. role as either a model of development or a leader in pursuing international economic governance. Although the U.S. voting power in the World Bank has not shrunk nor will its quota in the IMF in the near future the increase of the weight of the emerging markets and developing countries in those institutions will make it more difficult for Washington to gain support for its positions in the future. (XINBO, 2010, p. 158)

I should also be noticed that a more significant leap forward for the BRICS came after the First and Second G20 Leaders Summit, November 2008 in Washington DC and London, 2009. Brazil, under President Lula, played a very significant role as the speaker for the BRICS, alongside President Hu Jintao from China. In 2008, although developed nations recognized the need for structural reforms, the pressure was directed to emerging nations to increase their contributions to development funds and policies of adjustment and fiscal responsibility. At the end of George W. Bush presidency (2003/2008), this Summit was highly expected since future President Barack Obama was elected with a rhetoric of reform of multilateral talks, but since Obama was not in the White House, US actions were limited. In April 2009, the pattern was relatively the same, in spite of Obama's administration was already in place. In fact, US policy choices limited to pressure emerging nations, whereas sustaining unilateral agendas in their economy, which is still the dominant dynamics even today: not only the US continue to flood the market with dollars but also passed internal protectionist legislation in packages of stimulus, such as the "Buy American" provision.

Therefore, led by Brazil, the BRIC held its First Summit in June 2009, in Yekaterinburg, Russia, reinforcing their unity and will to continue demanding an update of the international system and a more proactive G20 action. This reality is expressed at the Joint Statement of the BRICS Countries Leaders:

1. We stress the central role played by the G20 Summits in dealing with the financial crisis. They have fostered cooperation, policy coordination and political dialogue regarding international economic and financial

matters. 2. We call upon all states and relevant international bodies to act vigorously to implement the decisions adopted at the G20 Summit in London on April 2, 2009. We shall cooperate closely among ourselves and with other partners to ensure further progress of collective action at the next G20 Summit to be held in Pittsburgh in September 2009. We look forward to a successful outcome of the United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development to be held in New York on June 24-26, 2009. 3. We are committed to advance the reform of international financial institutions, so as to reflect changes in the global economy. The emerging and developing economies must have greater voice and representation in international financial institutions, whose heads and executives should be appointed through an open, transparent, and merit-based selection process. We also believe that there is a strong need for a stable, predictable and more diversified international monetary system. 4. We are convinced that a reformed financial and economic architecture should be based, inter alia, on the following principles: -democratic and transparent decision-making and implementation process at the international financial organizations; -solid legal basis; -compatibility of activities of effective national regulatory institutions and international standard-setting bodies; -strengthening of risk management and supervisory practices. (BRIC, 2009)

As it can be noticed by this statement and the following ones in Brasilia (2010), Sanya (2011) and New Delhi (2012), regarding the framework of “BRICS Partnership for Global Stability, Security and Prosperity”, there are no significant changes in their demands and stances. Mostly, the focus still remains in the core of the first statement, and signals the possibility of a more autonomous path of these nations as a formal international organization. In spite of political difficulties and changes in power, from Lula to Dilma, Brazil is also trying to lead the group. These difficulties of coordination, and China’s links with the US and its own unilateral stances, sometimes hinder the prospects of deepening the cooperation within the group. Nevertheless, their united front has been sustained in the G20 meetings of Seoul (2010) and Cannes (2011)

In comparison, both the G20 and the BRICS prospects in proper dealing with the financial and economic crisis that still is affecting the traditional economies are still low, since in Western Europe and the US the path is still unilateral an inward.

In a sense, the structural realities of multilateral institutions and power of nations makes it very difficult for either side to set an agenda. Traditional Western powers, mainly the US, are still powerful enough to resist the South pressures for adjustments, even though they cannot put additional pressures on them. For their part, emerging nations and LDCs are growing in relevance but still are unable to surpass this North resistance. As other multilateral issues and cooperative diplomatic agendas, when there is no consensus both sides are only able to resist instead of imposing their views. The system, and talks, reaches a deadlock as a result.

For Brazil, nevertheless, both, the G20 and the BRICS still represent multilateral institutions and alliances that should be viewed as priorities, since the nation still lacks significant power resources to push for its demands on its own, either in the soft or the hard power arena. Even though the country, as mentioned, is able to pursue a significant agenda of cooperation with emerging nations and LDCs, in particular in the social arena, it still lags behind China's, and even India's, financial assets. Therefore, the country faces strong competition by these nations in market access and political influence, and both are viewed as more strategic for US interests due their military power and Eurasian geopolitical location. So, the US tends to offer more trade and strategic benefits for both, such as bilateral agreements and technological transfers than it offers Brazil. In this sense, in Eurasia, China and India growth contain each other and also Russia revival.

On the "bright" side, however, Brazil is the less vulnerable "RICS" in relation to US economy and strategic pressures. On the "negative" side, Brazil has to avoid recreating this vulnerability with other nations, such as China, which replaced the US as Brazil's main individual partner. So far, President Dilma seems to be still focusing on South-South cooperation, avoiding previous alignments with this partner, but the record of Brazil's present foreign policy is yet to be seen. Nevertheless, Brazil still bets on multilateralism either in the G20 or the BRICS, and both, to sustain its autonomy and high profile diplomacy, in spite of unilateralism shadow due to the ongoing instability and world economic crisis.

Final thoughts

The international crisis length is reaching four years and there are no prospects in the picture to indicate that conditions for the recovery of the world economy, in particular in developed countries. Although there was an im-

provement in US economic indicators, several imbalances remain, and the levels of unemployment remain a significant problem in the majority of the nation. JPMorgan Chase losses in derivative markets expose the vulnerability of US big banks, but also of the whole financial system, due to the absence of a new regulatory standard, that lessen the compromise of high-risk stocks investor. In addition, it is clear that the deepening of the European crisis, due to the bankruptcy of more countries or the increase of the Greek crisis would impact US banks: then, the crisis that the US exported to Europe, would go back to the US again.

Europe's effort to contain the crisis through fiscal adjustments is only justified in a context where the goal is to regain the credibility of the weakest nations of the bloc to afford its debts. This solution, however, is not capable to promote the recovery of national economies and to promote growth in the short run, which is leading to an increase in social and political problems for governments in power. The socialists (PSOE) defeat in Spain and of right wing Sarkozy in France indicate that electoral results are not linked to the choice of a conservative or social democrat party, but to the ability of governments in power to provide an exit for the crisis.

Monetary union limited the choices of national political economies and markets, mostly through ratings agencies, limited these actions even more when penalizing countries by downgrading their debts in secondary markets, forcing them to adapt their fiscal policies to creditors demands. In this context, European recovery is going to be slow and the crisis may still get worse before some recovery. In Spain, one of the weakest links of the European Union, there is a bank system reform going on, trying to reorganize the system after the crisis evidenced from the Bankia situation, the most significant savings bank of Spain, controlled by politicians liked to the Popular Party of Prime Minister Mariano Rajoy, which was experiencing significant losses in real estate business. The Spanish government is going to aid Bankia with resources due to the crisis and, depending on its evolution, it might have to flexibilize fiscal goals for 2013.

Another shadow on the world economy can be cast by China, even though Chinese growth still remains significant when compared to other world major economies, it is in decline. Although an average rate of 7 to 8% growth of the GDP is clearly still significant, it would reduce Chinese demands for imports, which could prove a disaster for already weak economies. For instance, a cut on Chinese imports from Germany and Brazil could make the European crisis worse and difficult the recovery of growth in Brazil. The growth could also enhance the Chinese

option for a devalued exchange currency, which would only deepen international monetary imbalances.

Politically, the prospects of bigger difficulties in the near future are a sign for the need to enhance multilateral forums to deal with the crisis. The G20 should be viewed as the arena to reduce the differences among the proposals of different nations and to point out new fields of action. However, the political uncertainties regarding the current distribution of economic power in the world hinder this possibility. On the one hand, each government is trying to make its nation's problems universal which prevents a comprehensive understanding of the crisis (and also unilateral actions made it even more difficult for multilateral forums dialogues). Moreover, even though there were changes in the world economy, US and European Union weight are still very significant. Among emerging nations, China is the only nation that is, in no doubt, a world power. However, several questions remain regarding Brazil, Russia, and India relevance in the world economic balance and their weight in world politics. So, several uncertainties remain regarding this ongoing process of transition, relative power balances, and this an issue that tends to limit changes in existing institutions and difficult the creation of new ones.

Moreover, the different economic structures of emerging nations linked to different goals of international economic projection make it more difficult to establish a common political and economic project to present an unified position whereas facing developed nations. Even though there is a clear political will among emerging nations to get together and to argue in favor of a new distribution of power regarding decision making procedures for international economic relations, the process is slower. In 2012, the last BRICS meeting in India reflected this scenario. India's proposal for the creation of a developing bank was very well received at first. However, when it came to the point to establish some concrete measures, the difficulties embodied in the proposal were evident. From the start, the Chinese were interested in running the bank, which was not accepted either by India or by Brazil.

However, for Brazil, the G20 remains as the main forum for dealing with the international crisis, as well as the BRIC alliance. Although the G20 still faces several limitations and developed nations most frequently choose unilateral actions, for Brazil to legitimize the G20 as the most adequate forum for dealing with the international crisis is very important. The reason is that the G20 is closely linked to the increase of the country's international projection, since in this forum its

positions regarding economic issues can gain some weight in the decision making process. If these talks were to be moved to the IMF or the G8, it would represent an influence loss for Brazil. On the other hand, the establishment of the BRICS group represented Brazilian's diplomacy boldest move in the field of alliances of variable design and South-South cooperation.

The choice for the BRICs represented Brazilian willingness to take part in the decision making process of major international policies issues. In the absence of political-military power when compared to the other allies, Russia, India and China, Brazil is able to enhance its influence in international institutions and to strengthen its stance as a leader from the South. Also, Brazil tries quite often to place itself as a mediator between North and South, even though this strategy presents some problems, since there are still relevant differences of opinion among South nations, in particular regarding relations with the North (and the US mainly). The differences in the exercise of Brazilian foreign policy and the soft power that comes within the nation's foreign policy tradition, allow the country to be more benefited by the BRICS in international talks than its partners.

The length and depth of the crisis are going to define the level of power redistribution in the world scale and, therefore, the BRICS and the G20 relevance. Since the end of the Bretton Woods system, there is an ongoing debate regarding US hegemonic decline, and, so far, the US made unilateral use of their monetary power to reorganize international finances and to reinforce the US dollar weight has proven the opposite (allowing the nation to recover its role in the world economy). Japan's rise in comparison to the US made Giovanni Arrighi (1994) bet that a new cycle of accumulation was beginning, this time led by Japan. As it can be seen clearly, the trend identified by Arrighi fell short. So, it is too soon to define which role the US is going to play in the next decades. The country still holds a significant advantage, which is to be the holder of the main currency of the system, added to its political-military power. Therefore, it is necessary to wait to see how the US answers to its current relative decline, examining the economic policies that are going to be adopted, its foreign policy and, also, the behavior of emerging economies towards US reactions. In a scenario of US renewal, will emerging nations sustain their alliance and the goal of creating its own agenda? Or will they seek to rebuild their political and economic relations with the US, once more in a period of economic expansion?

If China maintains its growth, the BRICS nations economic integration and China would be put forward by the market. So far, if these nations are benefit-

ing from Chinese growth, their independence tends to hold still. On the other hand, one cannot ignore the competition that still remains in the economic relations of these nations. Brazil and India intend to keep its industrial development going, and as long as they succeed in reaching this goal, they will fight China over markets. Russia is also seeking to diversify its economy, and the need for technological updating to increase Russia's industry competitiveness in the international economy is present in the government's speeches in a significant way since the beginning of the 21st century. Therefore, if the projects of development of these nations succeed, there should be an increase in economic competitiveness, which may hinder their political alliances, even without considering US role. Apart from the perception that the system is economically multipolar, several uncertainties remains regarding how this new world economy would be organized institutionally and how power is going to be shared among several players. And, since keeping multipolarity alive is a strategic goal, the option for the G20 and the BRICS is justified.

Bibliography references

- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro/São Paulo, Contraponto/Unesp, 1996.
- BLUSTEIN, Paul. *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Rio de Janeiro, Record, 2002.
- BRIC. *I BRIC Summit Joint statement*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-i-bric-summit-joint-statement/view>. Acesso em 18/05/2012.
- BRICS. *IV BRICS Summit Joint Statement*. Disponível em <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=26349&tid=62997>. Acesso em 18/05/2012.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. "Financeirização" da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas in FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. *Globalização Financeira: ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Uma breve história da euforia financeira*. São Paulo, Pioneira, 1992.
- G20. DECLARATION SUMMIT ON FINANCIAL MARKETS AND THE WORLD ECONOMY. November 15, 2008 Available at <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf>. Access May 18. 2012.

- G20. DECLARATION ON STRENGTHENING THE FINANCIAL SYSTEM – LONDON SUMMIT, 2 APRIL 2009. Available at <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/london.pdf>. Access May 18. 2012
- G20. CANNES SUMMIT FINAL DECLARATION. Available at: <http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/cannes.pdf>. Access May 18. 2012.
- IKENBERRY, G. *Liberal Leviathan – the origins, crisis and transformation of the American World Order*. Princeton and Oxford: New Jersey. 2011
- JOHNSON, Simon. Breaking Up Four Big Banks. 10/05/2012. Disponível em: <http://economix.blogs.nytimes.com/2012/05/10/breaking-up-four-big-banks/>. Acesso em: 12/05/2012.
- JPMORGAN PERDE US\$ 2 BILHÕES POR ‘ERROS HORRÍVEIS’. Folha de São Paulo, 12/05/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/42367-jpmorgan-perde-us-2-bilhoes-por-erros-horriveis.shtml>. Acesso em: 12/05/2012.
- MARTINUZZI, Elisa. Goldman Sachs é acusado por ocultar déficit da Grécia. Brasil Econômico, 17/02/10. Disponível em: http://www.brasileconomico.com.br/noticias/goldman-sachs-e-acusado-por-ocultar-deficit-da-grecia_76960.html. Acesso em: 12/05/2012
- MORGENSON, Gretchen. At JPMorgan, the Ghost of Dinner Parties Past. The New York Times, May 12, 2012. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/05/13/business/jpmorgan-shooting-itself-in-the-foot-fair-game.html?_r=1. Acesso em: 12/05/2012
- OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes. “Sources of Brazil counter-hegemony”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2) 2010. p. 125-141
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- VIZENTINI, Paulo. *As Relações Internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 3aed, 2008
- VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne. *Neohegemonia americana ou multipolaridade? – Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: UFRGS. 2006
- WALT, Stephen. *Taming American power*. New York. W. W. Norton, 2005.
- WOLHFORTH, William C. and BROOKS, Stephen G. *World out of balance*. New Jersey: Princeton University Press: New Jersey, 2008
- XINBO, Wu. Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis. *The Washington Quarterly*, 33:4, 155-163. 2010. Available at: <http://tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0163660X.2010.516648>. Access May 10, 2012.