

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 14, n.1 • 2015

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor-chefe

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Editores executivos

Clarice Menezes Vieira (UFRRJ, PEPI/UFRJ)

Maurício Medici Metri (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

Paulo Vitor Sanches Lira (PEPI/UFRJ)

Pedro Alt (PEPI-UFRJ)

Ricardo Zorteia Vieira (PEPI/UFRJ)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ)
| Carlos Medeiros (PEPI/IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of
Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Erik S. Reinert (Tallinn
University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon
Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-
Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | Lia Osório Machado
(Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA)
| Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg
Mollo (Economia/UNB) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/
UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP)
| Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics
for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 14, n.1 • 2015

ARTIGOS

- Os Profetas Armados: Geopolítica e Pensamento Militar nas Origens do Desenvolvimentismo Brasileiro
Ricardo Zortea Vieira 05
- África, um continente sem fiadores: as diferenças entre o modelo ocidental e o chinês de financiar o desenvolvimento e o caso da República Democrática do Congo
Rafael Antônio Anicio Pereira
Samuel Costa Peres 23
- Descolamento do crescimento econômico em cinco países da América Latina no período 2002-2012
Míriam Oliveira Silva Português 39
- As limitações do conceito de autonomia no liberalismo
Mario Motta de Almeida Máximo 59

summary

OIKOS | Volume 14, n.1 • 2015

ARTICLES

- The Armed Prophets: Geopolitics and Military Thought
in the Origins of Brazilian Developmentalism
Ricardo Zortea Vieira 05
- Africa, a continent without guarantors: the differences
between the Western and Chinese model of financing the
development and the case of Democratic Republic of Congo
Rafael Antônio Anicio Pereira
Samuel Costa Peres 23
- Detachment of economic growth in five Latin American
countries in the period 2002-2012
Míriam Oliveira Silva Português 39
- The limitations of self-determination notion
in the liberal theory
Mario Motta de Almeida Máximo 59

Os Profetas Armados: Geopolítica e Pensamento Militar nas Origens do Desenvolvimentismo Brasileiro

The Armed Prophets: Geopolitics and Military Thought in the Origins of Brazilian Developmentalism

RICARDO ZORTEA VIEIRA | ricardozortea@hotmail.com

Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-IE-UFRJ).

Recebimento do artigo Agosto de 2015 | **Aceite** Agosto de 2015

Resumo A abordagem belicista e a teoria do poder global apontam que a geopolítica, a guerra e a preparação para a guerra foram impulsionadoras da formação dos Estados e do desenvolvimento econômico das grandes potências. O objetivo do artigo é apresentar novos elementos que permitam explorar o impacto da disputa interestatal e geopolítica sobre os processos de centralização política e industrialização que caracterizaram a Era Desenvolvimentista no Brasil entre os anos 1930 e 1970. Nesse período, houve grande protagonismo político das Forças Armadas. Entretanto, na literatura econômica e política sobre essa fase histórica, e nos estudos sobre o pensamento econômico e ação política militar, o elemento interestatal e geopolítico está largamente ausente. Apresentamos então dados de pesquisa empírica feita nas edições da Revista Defesa Nacional publicadas entre 1913 e 1930 que apontam para a existência de um pensamento associado às elites militares do período desenvolvimentista que articulava ameaça geopolítica regional com a defesa da centralização política e da industrialização, diretrizes correspondentes portanto aos desdobramentos históricos posteriores. Argumentamos que os novos dados indicam a viabilidade de uma agenda de pesquisas que incorpore as elites militares e a geopolítica como elementos centrais no entendimento do desenvolvimentismo brasileiro. **Palavras-Chave** Desenvolvimentismo, Elites Militares, Geopolítica, Pensamento Militar.

Abstract The belicist approach and the global power theory argue that geopolitics, war and preparation to war were important drivers of state formation and economic development of the great powers. The objective of this article is to present new elements that allow for the exploration of the impact of interstate rivalry and geopolitics on the processes of political centralization and industrialization that characterize Brazil's Developmental Era between the 1930s and 1970s. In this period, there was a huge political protagonism by the Armed Forces. However, in the political and economic literature on this historical phase, and in the studies on Brazilian economic thought and military political action, the interstate and geopolitical element is largely absent. We present then data from empirical research done in the editions of Defesa Nacional Review published between 1913 and 1930. This data points to the existence of a thought associated to the military elites of the developmental era, and that articulates regional geopolitical threat to the defense of political centralization and industrialization, orientations that correspond therefore to the latter historical developments. We argue that the new data indicate the viability of a new research agenda that incorporates the military elites and geopolitics as central elements in the understanding of the Brazilian developmentalism.. **Keywords** Methodological Individualism, *Homo Economicus*, Individual Self-determination and Liberalism.

Introdução

O Brasil passou, entre os anos trinta e setenta do século passado, por profundas transformações estruturais. Por um lado, sofreu um acelerado processo de industrialização, que o converteu de economia agrária a uma das maiores potências industriais do planeta (Conceição Tavares, 1963, 1974 & 1978; Suzigan, 1975, Bielschowsky & Mussi, 2013). De outro, montou um Estado centralizado, que em grande medida se identificou com a própria agenda industrializante, e foi crucial para o seu sucesso (Draibe, 1985). A modernização foi, assim, o marco desse período histórico nacional. Ao mesmo tempo em que a modernização se efetuava internamente, o país vivia a ascensão externa, tendo derrotado a Argentina na corrida pela liderança dentro da América do Sul (Mello, 2012; Fiori, 2014).

O objetivo do artigo é fornecer elementos que permitam um olhar integrado, próprio da Economia Política Internacional, sobre esses temas, tendo como referência fundamental a geopolítica e o conflito interestatal sobre os processos de centralização política, desenvolvimento econômico e ascensão externa das nações. Para tanto, nos apoiaremos em uma discussão teórica sobre a relação entre esses elementos como aparece principalmente na literatura neoinstitucional histórica e na perspectiva do poder global. Também buscaremos demonstrar em uma revisão crítica da literatura nacional que o peso dos conflitos interestatais na análise dos macroprocessos acima referidos é uma variável em grande medida ignorada nas análises sobre o caso brasileiro. A partir dessa discussão inicial, exploraremos um caminho possível para superar essa lacuna, que passa pelo estudo do protagonismo político, e do pensamento, militar brasileiro. Apresentaremos então dados de pesquisa empírica feita nas edições da Revista Defesa Nacional publicadas entre 1913 e 1930 que indicam haver, no pensamento do grupo militar que exerceu papel-chave na política nacional na era desenvolvimentista, uma clara articulação entre ameaça geopolítica e projetos globais para as áreas econômica e política interna, que são em grande medida correspondentes aos desdobramentos históricos posteriores.

Geopolítica, Formação do Estado e Desenvolvimento.

Historicamente na ciência e na sociologia política foram muito influentes as teorias que propunham ser o Estado uma arena ou instrumento da sociedade civil e de interesses de grupos e classes específicas, usualmente de fundo econômico. Tal posição se coadunava com a concepção de que as tradicionais motivações identificadas com o Estado em si, entre elas a disputa geopolítica e a guerra, apresentavam uma tendência de perda da importância relativa diante da evolução e do progresso natural sumarizados no avanço do modelo político liberal e do capitalismo industrial (Skocpol 1985, pp. 4-6).

Desde os anos 1970, entretanto, ocorreu nos estudos políticos uma retomada, identificada como neoinstitucionalista histórica, da concepção weberiana de Estado, ou seja, enquanto organização centralizada que exerce o monopólio da violência legítima, e conseqüentemente o controle sobre um território e uma população, desempenhando atividades de cunho diverso ao mesmo tempo em que extraem recursos domesticamente e competem externamente com outros Estados (Amenta, 2005, p. 99). Em consonância com essa definição, se construiu dentro do debate sobre formação do Estado a chamada abordagem belicista, que buscou formular e comprovar através de uma leitura histórica e de longo prazo o argumento de que foram fatores externos, principalmente a competição geopolítica, a guerra e a preparação para a guerra, os principais propulsores do movimento de centralização de poder e

estabelecimento das instituições estatais (Barkley & Parikh, 1991).

Em linhas gerais, a tese belicista propõe que o Estado moderno teve suas origens no ambiente geopolítico da Europa medieval, no qual as unidades políticas viviam uma situação de conflito, ou ameaça de conflito, constante. À medida que os custos, em homens e dinheiro, das guerras e do aparato bélico aumentavam, acompanhando as sucessivas revoluções nos assuntos militares, os príncipes passaram a necessitar de mecanismos capazes de extrair tais recursos das populações e territórios sob seu controle. Por um lado, a própria formação de forças militares profissionais viabilizava, através da coerção, a obtenção de recrutas e de fundos. Todavia, somente a força se mostrou insuficiente nessa empreitada, e assim os governantes dos Estados territoriais tiveram que se envolver em negociações com os súditos, pelas quais o governo direto, o recrutamento e os impostos foram aceitos como contrapartida da concessão e garantia de uma miríade de direitos e instituições representativas para os povos e organizações subordinadas à autoridade central. A fase final nesse processo, denominado na abordagem belicista de “ciclo extração-coerção”, foi a consolidação da vinculação do indivíduo ao Estado através do nacionalismo, nas suas diversas formas (Tilly, 1996; Centeno 2002; Barkley & Parikh 1991).

Os modernos estudos sobre o desenvolvimento econômico não costumam enfatizar a relevância da geopolítica, da guerra e da preparação para a guerra sobre o tema. Nesse sentido, divergem do pensamento econômico clássico, nas suas vertentes mercantilista, neomercantilista e mesmo liberal, que tendiam a ver a defesa como o objeto central, ou uma das principais motivações, da acumulação do capital e do crescimento¹. Entretanto, principalmente aqueles que realizaram estudos históricos de caso de desenvolvimento, ou adotaram uma perspectiva institucional, acabaram identificando a disputa interestatal como originadora da formulação de estratégias econômicas. Assim, Alexander Gershenkron (1976) argumentou que o desenvolvimento econômico russo obedeceu a um padrão cíclico, reflexivo às necessidades militares do país. O ciclo se iniciaria com a constatação da contradição entre os requerimentos de defesa e a base econômica, que levaria o Estado a assumir o papel de líder do progresso econômico nacional, aumentando a extração sobre a população e o ritmo de desenvolvimento. Uma vez exausta a população pela extração intensiva, e arrefecida a ameaça militar externa, teria lugar uma redução do ritmo de crescimento.

Chalmers Johnson (1986), por sua vez, no seu estudo sobre o papel do Ministério do Comércio Internacional e Indústria japonês no milagre econômico vivido por aquele país no pós-guerra identificou como uma das causas do sucesso da burocracia “desenvolvimentista” a sua adesão a uma ideologia nacionalista. Ademais, essa mesma burocracia havia sido formada e teve sua primeira experiência de planejamento e formulação de política industrial enquanto parte do esforço de guerra japonês nos anos 1930 e 1940, quando o MITI era o Ministério das Munições. A noção de ameaça externa ressaltada por Johnson foi incorporada como um dos pilares da “dimensão volitiva” do Estado desenvolvimentista em Perissinotto (2014)².

A relação entre geopolítica e desenvolvimento econômico adquire contornos teóricos mais elaborados e definidos na perspectiva do poder global, de José Luís Fiori (2014). O autor fundamenta sua análise na noção de poder como relação central por trás da dinâmica social e econômica. A partir daí, afirma que os processos históricos de acumulação de riqueza tem sua origem na sedentarização e constituição do Estado territorial, e especificamente no seu uso da tributação e da moeda como ins-

1 A defesa e a disputa interestatal é tida como prioridade nos estudos clássicos de William Petty (1983) e Adam Smith (1988), e recebe ênfase no pensamento de Friederich List (1983).

2 Para o autor a ameaça externa inclusive faz parte da própria definição de Estado desenvolvimentista, apesar de destituída de conotação geopolítica: “Resumindo, um Estado Desenvolvimentista é, como um tipo ideal, aquele em que uma elite política orientada por ideais desenvolvimentistas e incentivada por um contexto internacional ameaçador é capaz de forjar uma aliança política de modo a sustentar um processo de construção institucional e de formação de uma burocracia econômica que seja, ao mesmo tempo, suficientemente coesa, socialmente inserida, com autonomia e capacidade para formular e implementar uma política de industrialização que redefina, no longo prazo, a estrutura econômica de um país.” (Perissinotto, 2014, p. 13)

trumentos de extração dos recursos necessários para a defesa das fronteiras, guerra e conquista. Na visão de Fiori, portanto, é o poder e o Estado que estão na origem do excedente, da inovação tecnológica econômica e do aumento da produtividade, invertendo o paradigma básico da economia política clássica.

Dentro do que chamou de sistema interestatal capitalista, a relação entre poder e acumulação de riqueza adquiriu formas mais complexas, como a estruturação dos blocos nacionais, em que capitais são associados a determinado Estado territorial como financiadores e sócios privilegiados de sua expansão através da dívida pública e dos sistemas financeiros. Ainda assim, a preocupação básica com a defesa das fronteiras e com as guerras não perdeu sua importância central, que se manifesta nas estratégias de desenvolvimento econômico. De acordo com a perspectiva do poder global como elaborada por Fiori, essas estratégias tem origem em tabuleiros geopolíticos altamente competitivos, que levam em determinados momentos os seus Estados participantes a guerras internas, revoluções sociais ou invasões externas. Tais eventos estão por trás da formação de um sentimento de cerco e ameaça externa, e de um núcleo dentro do Estado independente de coalizões de interesses ou regimes políticos específicos, capaz de formular, executar e sustentar no tempo uma estratégia de expansão do poder nacional baseada nessa noção de ameaça. É como parte e instrumento dessa estratégia que surgem os programas de desenvolvimento econômico.

A Industrialização e o Estado Desenvolvimentista Brasileiro: Explicações Econômicas, Interesse de Classe e Elites Industrializantes

Ainda que a geopolítica e a disputa interestatal tenha sido reconhecida como fundamental nos processos de centralização política e desenvolvimento econômico na Europa e na trajetória histórica das Grandes Potências, esse fator foi largamente desconsiderado nas análises sobre as diversas dimensões da Era Desenvolvimentista brasileira, entre os anos 1930 e 1970. No país, provavelmente as explicações mais aceitas para a industrialização são aquelas que enfatizam principalmente as variáveis econômicas, reunidas em dois modelos, o da substituição de importações e o do “ciclo endógeno” da acumulação industrial brasileira. O primeiro modelo afirma que a fase inicial da industrialização se deu como resposta à redução abrupta da capacidade de importar primeiro colocada pela crise de 29, e que foi tornada incompatível com a demanda interna pela política de sustentação da renda do governo Getúlio Vargas. Essa divergência entre demanda e capacidade para importar, mantida nas décadas seguintes, levaria a uma restrição externa cuja resposta passaria por um esforço, coordenado pelo Estado, de substituição de importações. A industrialização e a ação econômica do Estado em prol desse fenômeno são vistos assim como reflexivos à restrições no campo do comércio exterior (Furtado, 1963; Conceição Tavares, 1963:72).

O segundo modelo toma um caminho diferente para explicar a industrialização na sua fase posterior, que se estende do plano de metas até o II PND, enfatizando uma dinâmica endógena de acumulação da economia brasileira. Para Conceição Tavares, o ciclo que engloba o “Milagre” econômico de 68/73, e o período do II PND até 1977, se originou com as reformas financeira e tributária, bem como o reajuste de tarifas públicas realizadas no governo Castello Branco, que reconstituíram a capacidade do Estado em investir, bem como do sistema financeiro em prover recursos para o consumo e o investimento privado. Essas iniciativas eliminaram a capacidade ociosa derivada do Plano de Metas, e abriram caminho para um

regime de acumulação puxado por investimentos feitos à frente da demanda por empresas estrangeiras, e que são realizados em função das necessidades da concorrência oligopolítica e da “estratégia de crescimento, padrão de produção e acumulação de capital das empresas internacionais dos setores de bens de consumo durável.” (Conceição Tavares, 1978:1998, p. 105).

O ciclo de acumulação industrial tem fim devido à sobreacumulação, uma vez que apesar do seu caráter oligopólico, as empresas líderes não podem manter o crescimento da capacidade produtiva indefinidamente acima da demanda. Além disso, os investimentos públicos das empresas estatais não podem sustentar o crescimento, pois, ao contrário dos investimentos keynesianos clássicos, são dependentes da demanda de outros setores econômicos. A sobreacumulação, por sua vez, leva a uma crise aguda, devido à desvinculação dos circuitos de acumulação financeira e produtiva característica do padrão nacional de financiamento, e que alimenta o endividamento externo improdutivo e a inflação (Tavares, 1974:1998; 1978:1998).

As explicações econômicas da industrialização esbarram em algumas contradições importantes. O processo de substituição de importações tem uma alta dose de irracionalidade, uma vez que sua dinâmica tende a agravar o problema que teria como finalidade resolver, isto é, a restrição externa. Já a dinâmica endógena de acumulação não consegue explicar porque o ciclo 68/77 foi o final da industrialização. Isso porque, como apontam Barros de Castro e Pires de Souza (1985), a estrutura industrial ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980 estava pronta para um novo surto de crescimento. Ademais, a desvinculação entre acumulação produtiva e financeira havia sido criada pelas reformas dos anos 1960, e seria de se esperar que novas alterações institucionais fossem capazes de equacioná-las, havendo força política para tanto. Mesmo a restrição externa e a dívida numa conjuntura de liberalização financeira não seriam obstáculos intransponíveis, dada a trajetória de alto crescimento industrial de China e Coréia do Sul, no mesmo período da estagnação brasileira dos anos 1980.

As limitações das teses econômicas apontam assim para a necessidade de se incorporar as variáveis políticas na análise da industrialização brasileira, e responder as questões acerca do comprometimento do Estado com esse processo, e da dinâmica da sua evolução institucional que permitiu a ele ter um impacto econômico crucial. Os primeiros autores a seguirem esse caminho foram os marxistas, que inicialmente elaboraram a tese de que o apoio do Estado à indústria era resultado da força política da burguesia industrial, anti-imperialista e aliada aos trabalhadores (Sodré, 1967;1978). Depois do golpe de 1964, essa tese foi alterada, e passou-se a entender o Estado na fase final do desenvolvimentismo, correspondente ao regime militar, como representante de uma burguesia dependente e repressora (Fernandes, 2005; Cardoso & Faletto, 2004). A confiança que ambas as vertentes apoiadas no “interesse de classe” tem na força política da burguesia foi sempre independente de qualquer tipo de verificação empírica mais apurada. Na realidade, os estudos sobre ação política do empresariado apontaram em uma outra direção, para uma burguesia relativamente fraca e impotente na questão da formulação e implantação das linhas gerais da estratégia de desenvolvimento, da estruturação política do país, assim como sobre sua atuação em momentos decisivos da era desenvolvimentista (Boschi 1978; Boito Jr 1982, Martins 1991). Além disso, as análises marxistas nunca tomaram como seu objeto a constituição do Estado em si e das suas capacidades institucionais, ou seja, da centralização política, que foi indispensável para a industrialização.

O estudo de Francisco Weffort (1978) contém soluções para ambos os problemas. De acordo com o autor, no Brasil pós-1930 não haveria uma classe hegemônica, mas uma situação de empate. Isso porque a crise de 1929 debilitou o domínio da burguesia agroexportadora, mas as demais classes e frações, como as camadas médias e a burguesia industrial, eram ainda muito frágeis para assumir a função dirigente. Surgiu assim um “Estado de compromisso” entre as classes, o que permitiu uma grande autonomia do Estado, abrindo espaço para a implantação da política populista como instrumento de legitimação, e para contentar os diversos interesses via uma estratégia centralizadora e industrializante. Os mesmos ele-

mentos da análise de Weffort são rearranjados na tese de Sonia Draibe (1985), que, apesar de rejeitar a noção de compromisso ou acordo perene, afirma que o Estado é a materialização da correlação de forças entre grupos com interesses diversos. Dentre esses, se destacariam aqueles com projetos estruturantes, a burguesia cafeeira, o empresariado industrial e os trabalhadores. A conciliação entre esses interesses e projetos, somada a complexidade econômica inerente às sociedades modernas, levaria à politização das disputas e relações econômicas, o que é a causa da centralização administrativa e das políticas de industrialização.

Finalmente, Fiori (1985) adicionou ao modelo de Estado de compromisso ou fragmentado entre diversos interesses o elemento monetário externo e cíclico. Para ele, a quebra do padrão-ouro, o dissenso intraoligárquico e as pressões da base entre os anos 1910 e 1930 levaram a uma delegação de poder político e econômico ao Estado. O Estado passou então a garantir a reprodução socioeconômica das frações da classe dominante, e a sua proteção frente às pressões da base popular, o que resultou em um padrão politizado de acumulação. Por esse padrão, cada crise econômica era respondida politicamente via a apropriação de segmentos do Estado por partes das classes dominantes, e por um aumento da intervenção econômica estatal em geral.

A noção de Estado de compromisso que está presente de uma forma ou de outra nas análises que se iniciam com Weffort na realidade foi originalmente proposta por Bóris Fausto (1970) para explicar a dinâmica da revolução de 30 e da conjuntura da década aberta com esse evento. O conceito foi desenhado por Fausto como contraponto aquelas teses que viam naquele período uma revolução burguesa, ou uma hegemonia política do empresariado industrial. Por isso, acaba enfatizando uma continuidade entre a política e os interesses dominantes antes e depois da Revolução. Esse perfil do argumento abriu espaço, quando mobilizado por aqueles que se propuseram a explicar o Estado desenvolvimentista, a atribuírem um processo caracterizado pela centralização política, por vezes autoritária, e a industrialização acelerada, a uma coalizão de interesses retrógrados, liberais e imediatistas. Tais interesses, herdados da república velha, teriam continuado assim pelo menos política e ideologicamente dominantes. O problema central com essa linha de análise, como bem identificou Fonseca (2012b) na sua argumentação sobre as teses de Faoro, é a clara incompatibilidade entre o perfil do processo que se quer explicar e aquele dos seus promotores apontados. Ademais, mesmo que a centralização e a industrialização tenham beneficiado e “salvo” os interesses oligárquico-liberais, isso não comprova que foram eles os líderes desses processos. Resta a questão, assim, referente à qual força, e com quais motivações e visões ideológicas, não necessariamente associada à classe, promoveu o movimento modernizador do Brasil na Era Desenvolvimentista.

Recentemente, surgiram novas pesquisas, de viés histórico e comparativo, que buscaram responder a essas questões, identificando o ator que promove o desenvolvimento não mais como uma classe, mas com determinadas elites, ideologias e instituições “desenvolvimentistas”. Nesse sentido, Perissinoto et alli (2014) argumentaram que o motivo para o desempenho industrial superior do Brasil em relação à Argentina entre os anos 1930 e 1970 se deu devido a presença de agentes desse tipo, que surgiram no governo Vargas mas sobreviveram à sua queda. O contrário teria passado com suas análogas argentinas, desestruturadas após a saída de Perón. De acordo com os autores, a ideologia que moveria tais elites e instituições no Brasil teria origem no positivismo gaúcho, no discurso protecionista que teve adeptos entre o empresariado industrial paulista nos anos 1920, e no movimento tenentista da mesma década.

A caracterização da ideologia que teria animado os quadros desenvolvimentistas brasileiros utilizados nessa abordagem das elites se baseia no trabalho de Luz (1961) e Fonseca (2012a). Luz identifica um pensamento industrialista e protecionista nas entidades industriais já no século XIX, enquanto Fonseca busca as origens do pensamento desenvolvimentista em quatro grandes correntes, que teriam se fundido no governo estadual de Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul entre 1928 e 1930. A primeira delas seriam

os nacionalistas, caracterizados pela ideia da utilização da economia para ampliar a autonomia nacional, e que se manifestaram pioneiramente na tarifa protecionista Alves Branco, de 1844. Em seguida apareceram os industrialistas, cuja origem são as associações industriais apoiadoras do protecionismo no século XIX, os papelistas, que priorizavam o crescimento face à estabilidade fiscal e monetária, e os positivistas, que pregavam um Estado como racionalizador e impulsionador da atividade econômica.

A reconstituição ideológica de Fonseca para o pré-1930 encontra equivalente no período 1930-64 no trabalho de Ricardo Bielschowsky (1988; 1991), para quem o pensamento desenvolvimentista teria se originado nas teses do empresário Roberto Simonsen, nos anos 1930 e 1940, e se definiria sobretudo por quatro pontos centrais: A industrialização como instrumento para superar a pobreza e o subdesenvolvimento brasileiro; a noção de que a industrialização só seria viável pela ação do Estado; a tese do planejamento como definidor dos setores e instrumentos a serem incentivados e mobilizados; e a defesa da intervenção direta do Estado na economia.

As análises sobre as elites e o pensamento desenvolvimentista conseguem assim, via pesquisa histórica, identificar o mecanismo ideológico e institucional específico que teria promovido o desenvolvimentismo brasileiro. Todavia, existe uma omissão que permeia todos os estudos: a completa ausência da dimensão política internacional, geopolítica, estratégica ou bélica. Quando a arena externa é considerada, ela tem caráter exclusivamente econômico. Assim, Perissinotto afirma que, apesar da guerra e dos conflitos terem sido centrais para os Estados desenvolvimentistas asiáticos, o que inclusive o fez incluir na sua própria definição de Estado desenvolvimentista o “contexto internacional ameaçador”³, no caso brasileiro isso se traduziu apenas na forma (econômica) da crise de 1929. Na ideologia desenvolvimentista que ele remonta existe a mesma ausência de qualquer impacto de política internacional, no que ele segue tanto Fonseca quanto Bielschowsky. De fato, no caso desses últimos, mesmo quando o nacionalismo e a busca de autonomia aparecem como fatores de motivação das preocupações e soluções desenvolvimentistas, os únicos antagonismos identificados são ao “capital estrangeiro” ou ao “mercado internacional”, desvinculados de qualquer poder territorial ou Estado específico. A ausência do componente geopolítico permite ainda que, mesmo em um estudo comparativo entre Brasil e Argentina, desconsidere-se, como faz Perissinotto et alli, completamente o impacto que as relações entre os dois países, vizinhos e maiores poderes da América do Sul, possam ter tido na formação e evolução de suas respectivas “estratégias de desenvolvimento”.

Curiosamente, a noção de que a geopolítica não teve impacto na formação dos Estados ou no desenvolvimento econômico no Brasil e na América Latina é compartilhada mesmo por expoentes da abordagem belicista. Centeno (2002) argumenta que a elite latino-americana após a independência era fragmentada e tinha um perfil étnico-racial diferente e oposto à maioria da população. Além disso, tinha um foco comercial-externo e foi encarregada de governar grandes territórios com vastas hinterlândias e fronteiras cuja defesa ou expansão despertava pouco interesse devido ao foco na exportação e no litoral. Dessa forma, para o autor, a elite acabou se concentrando na ameaça interna, e deixou de ter qualquer preocupação com a guerra interestatal, não tendo ainda nenhuma noção de ameaça externa. Na realidade, mesmo as elites militares, segundo Centeno, não se preocupavam com a ameaça externa, como demonstraria sua análise dos periódicos militares brasileiros do final do século XIX e início do século XX⁴.

3 Ver nota 2, na página 7.

4 “The more historically detailed Brazilian analysis provides an interesting progression (...). In the late nineteenth and early twentieth century, the military journals emphasize practical matters such as technical and organizational concerns. Historical pieces appear to be fairly common. Beginning in the 1930s, geopolitics becomes a popular topic (and would remain a significant component of the Brazilian military intellectual tradition). More interesting, beginning in the 1940s, the Brazilian military, and its continental counterparts, emphasize its internal roles, such as economic development and the defense of “national identity.” The threat to national security—a term with increasingly ominous implications in the 1960s—was viewed as internal. This point is critical: *the enemy was within* (Centeno, 2002, pp. 78-80).”

O foco no inimigo interno teria feito com que, no continente, não houvesse uma negociação permanente das elites com a população em torno dos recursos para a guerra, e assim também não se instituíssse aqui mecanismos de representação ou laços de cidadania efetivos, além de poderes centralizados ao estilo europeu. Em suma, na análise de Centeno, a ausência de guerra explica a fraqueza dos Estados e do desenvolvimento da América Latina, da mesma forma que a sua presença explica o poder dos Estados europeus. O fato do autor não conseguir identificar uma doutrina ou preocupação com a ameaça interestatal ainda o faz defender que, quando finalmente ocorreram casos de centralização e industrialização no continente a partir dos anos 1930, como é o caso do Estado desenvolvimentista brasileiro, o fator geopolítico, em concordância com as análises apresentadas até aqui, não teve qualquer relevância.

Fiori (2014), todavia, discorda dessa visão, e ao contrário afirma que a relação entre geopolítica e desenvolvimento econômico que vigorou no caso das Grandes Potências também se reproduziu no continente sul-americano, e especialmente no Cone Sul, que o autor considera ser, desde o século XIX, um tabuleiro geopolítico altamente competitivo, tendo como atores centrais justamente a Argentina e o Brasil. E a disputa pela liderança regional entre essas duas potências levou a dois milagres econômicos sucessivos, um argentino entre 1870 e 1940, e outro brasileiro entre 1937 e 1980. Ademais, a expansão brasileira, identificada com a era desenvolvimentista, foi na visão de Fiori uma reação à expansão argentina, conduzida por uma determinada elite civil, militar e intelectual com um diagnóstico de ameaça externa focada em Buenos Aires e nos países hispânicos. Essa diagnóstico foi o centro, por quase cinco décadas, de uma estratégia que envolveu centralização política, industrialização, reorganização e reequipamento das Forças Armadas, e que tornou o país a principal economia sul-americana.

A perspectiva de Fiori sobre a relação entre geopolítica, centralização política interna e desenvolvimento econômico entre os anos 1930 e 1970 se baseia no protagonismo militar do período, e também na existência de uma determinada elite dentro do Exército que elaborou um pensamento fortemente influenciado pela noção de ameaça externa, entre os anos 1910 e 1920. Essa elite teve origem na iniciativa de Hermes da Fonseca e do Barão do Rio Branco em enviar oficiais do Exército para cursos na Alemanha, como forma de reprofissionalizar a instituição e assim iniciar um processo de recuperação da balança de poder militar que, àquela altura, assim com a econômica e diplomática, pedia fortemente em favor da Argentina (Domingos Neto, 1992; Doratioto, 2000; 2012). Os oficiais das primeiras três turmas de estagiários, quando retornaram ao Brasil, fundaram em 1913 no Rio de Janeiro a Revista Defesa Nacional que se converteria até 1930 em um polo em torno do qual se congregaram quadros centrais para a política e o exército na Era Desenvolvimentista. Dentre eles, podemos citar Bertholdo Klinger, Euclides Figueiredo, Estevão Leitão de Carvalho, Humberto Castello Branco, Eurico Dutra, Mario Travassos, Góes Monteiro, Emílio Medici e Orlando Geisel. Esse grupo, anterior e mais abrangente que o movimento tenentista, foi considerado por Domingos Neto (1992) como tendo mais impacto dos que os próprios tenentes na política nacional após a Revolução de 1930. Na realidade, o Grupo da ADN, inicialmente conhecido como “Jovens Turcos”, esteve na origem, através da Missão Indígena, do ideário depois defendido pelos oficiais tenentistas.

Nas próximas seções, buscaremos demonstrar que A Defesa Nacional, nos seus primeiros anos de existência antes da Revolução de 1930, elaborou um pensamento que articulava uma noção realista do sistema internacional e uma visão específica da ameaça oligárquica, britânica e, sobretudo, Argentina, a programas de centralização política interna e industrialização, em larga medida coincidentes com os desdobramentos históricos posteriores. A formulação desse pensamento, que se deu em paralelo às correntes ideológicas econômicas identificadas por Luz e Fonseca, e de forma contrária a visão de Centeno de que não existia uma preocupação com a ameaça externa por parte das elites militares brasileiras no período, é um forte indicativo da necessidade de se incorporar a dimensão interestatal e geopolítica ao estudo do desenvolvimentismo brasileiro.

A Concepção de Política Internacional e de Ameaça Geopolítica da Defesa Nacional

A visão dos “Jovens Turcos” sobre a política internacional se relacionava com o seu programa de profissionalização do Exército, que era uma alternativa dentro da instituição aos oficiais positivistas que uniam o gosto pelo pensamento abstrato com uma visão de paz universal e extinção da força armada como corolário necessário do progresso da humanidade⁵.

Em contraponto ao idealismo dos “Doutores” positivistas, os “Turcos” desenvolveram uma concepção realista do sistema internacional, segundo a qual os Estados eram organismos coerentes e engajados em uma luta permanente pela sobrevivência, na qual alianças com Estados mais fortes ou organizações como a Liga das Nações eram inúteis, restando apenas a força para defender a nação⁶. No caso do Brasil, por sua vez, essa luta envolvia três grandes inimigos: O imperialismo, as oligarquias regionais e a Argentina. O primeiro era entendido como uma etapa natural no desenvolvimento nacional, que ocorria quando o território não mais sustentava uma população crescente⁷. Dentre os países imperialistas, por sua vez, a preocupação maior caía sobre a Grã-Bretanha, devido principalmente as suas capacidades navais⁸. A ameaça imperialista se complementava com a noção de que o Brasil vivia uma ameaça permanente de desagregação devido aos interesses faccionais das oligarquias locais, que se manifestava em tentativas de enfraquecer o Exército, garantidor da unidade nacional, no campo político através dos boicotes que a instituição sofria dos “bacharéis” e no campo militar pelo fortalecimento das Forças Públicas Estaduais⁹.

Apesar da hostilidade frente a Inglaterra e as oligarquias, a ameaça mais grave para o Brasil na visão dos colaboradores da Defesa Nacional nas suas primeiras décadas foi a Argentina. A tese da ameaça argentina foi construída progressivamente, começando com artigos sobre a superioridade de diversos aspectos da organização militar do país, que se entendia deveriam ser copiados pelo Brasil¹⁰. A partir da I Guerra, as referências à Argentina se tornam mais incisivas, com a divulgação de trabalhos de oficiais brasileiros sobre as capacidades argentinas, e de artigos estrangeiros dando conta da inevitabilidade do conflito entre esse país e o Brasil no Prata¹¹. Nesse ponto, a Revista refletia a doutrina que se elaborava no Estado Maior e no Ministério da Guerra, e que previa o conflito com Buenos Aires¹².

A relação entre o Estado Maior e a ADN se intensificou nos anos 1920, quando Eurico Dutra e Humberto Castello Branco acumularam posições em ambas as organizações, e foi acompanhada de uma sofisticação crescente na análise sobre a ameaça argentina. O primeiro sinal dessa tendência é um artigo da revista que articulava pela primeira vez de forma clara e direta, por um autor brasileiro, a hipótese de uma guerra entre Brasil e Argentina, que seria motivada pelo expansionismo econômico de Buenos Aires¹⁴. Depois, apareceram referências ao Sul como zona militar central para o país, ao mesmo tempo

5 Para a associação entre os oficiais positivistas e o pacifismo, ver Carvalho (2005). O conflito entre os positivistas e os “Jovens Turcos” é retratado em McCann (2009). Ver também: ADN. 1916. “Acima de tudo devemos ser brasileiros”. Editorial A Defesa Nacional 3 (33), Jun., pp. 273-274.

Ferraz, P. 1916. “A Guerra Atual Perante o Direito Internacional”, A Defesa Nacional 3 (33), Jun., pp. 280-283.

6 ADN. 1919. “Paz!”. Editorial. A Defesa Nacional. 6 (70), Jul, pp. 341-43.

7 ADN. 1916. “Tudo nos une, nada nos separa”. A Defesa Nacional. 3 (35). Ago, pp. 337-338.

8 ADN. 1916. “A Instituição do Patriotismo”. A Defesa Nacional, 3 (28), Jan, pp 113-115; ADN. 1917. “Pátria Livre”. Editorial. A Defesa Nacional. 4 (40), Jan. pp. 113-115; Paula Cidade, F. 1914; “Exercitos Estaduaes”. A Defesa Nacional 1 (4). Jan. Pp. 110-111.

Reis, S (1913) “A Reorganização da Guarda Nacional”, A Defesa Nacional 1 (1), Out, pp. 22-23;

9 ADN (1915) Editorial. A Defesa Nacional 2 (24) Set, pp. 365-67; ADN (1919) “O Problema dos Vencimentos”. A Defesa Nacional 6 (73), Set, pp 1-5; ADN (1921)

10 “Oficiais de Reserva”. Editorial. A Defesa Nacional 8 (95), Mai, pp. 351-52; Fragoço, T. (1914) “O Serviço Militar Obrigatório”. A Defesa Nacional 1 (12), Set, pg. 375-79.

11 Alexandrino da Luz, M. (1916) “A Alemanha Militar”. A Defesa Nacional 3 (36), Set, pp. 385-387; “A Organização do Exército Oriental”. A Defesa Nacional, 5 (50) Novembro de 1917 pp. 38-42.

12 McCann (2009)

13 Niepce da Silva, J (1919). “A Visão Estratégica para o Sul do Brasil”. A Defesa Nacional 7 (74-75), Out, pp. 45-48.

em que se reclamava das dificuldades de acesso a essa área, pela falta de vias de comunicação, como tornado evidente nos exercícios organizados pela Missão Militar Francesa no Rio Grande¹⁴. A partir de 1926, ano em que Mario Travassos se torna redator da Revista, a percepção de ameaça argentina chega a um novo patamar, se insinuando a ocorrência de um possível cerco hispânico ao Brasil, e se analisando diversos aspectos da preparação militar argentina, como a aquisição de material bélico e a instalação de uma indústria aeronáutica, iniciativas que teriam ocorrido para aproveitar-se de uma conjuntura de debilidade brasileira (provavelmente, em decorrência das rebeliões tenentistas)¹⁵. Isso seria facilitado, inclusive, porque na visão dos colaboradores da ADN o vizinho platino já havia adquirido então superioridade aérea, naval e terrestre na América do Sul¹⁶.

A resultante geral dessa situação era a possibilidade de um conflito com Buenos Aires para o qual o país não estaria preparado, como lembrou um editorial de 1927¹⁷. Esse mesmo editorial chamava a atenção para o caráter complementar que a política econômica e ferroviária argentina tinha com os preparativos militares do país. Nesse sentido, as ferrovias não só deixavam as divisões do Exército argentino em posição de atacar a fronteira sul do Brasil, mas também atuavam, criando ligações entre Buenos Aires e as antigas capitais do Vice Reinado do Prata, junto com uma política econômica expansionista para restaurar, sob hegemonia argentina, aquela entidade política, o que significaria uma ameaça direta a integridade territorial brasileira¹⁸. Para evitar esse cenário, o Brasil deveria, na visão da revista, prover ligações alternativas para a Bolívia e o Paraguai com o oceano, principalmente através da ligação ferroviária com Corumbá e daí com Santos¹⁹. Essa proposta seria depois incorporada por Mário Travassos em sua obra sobre a geopolítica sul-americana²⁰.

Ao mesmo tempo em que intensificava e sofisticava a percepção acerca da ameaça argentina, os colaboradores da Defesa Nacional também começaram a elaborar hipóteses que previam a junção do conjunto de ameaças ao país. A base desse argumento seria a retomada da pregação anti-imperialista da revista. Novamente, a Inglaterra era o centro das preocupações nessa frente, como expansionistas comerciais e poder naval dominante, mas também como agentes de criação da instabilidade mundial, principalmente na América do Sul, onde procurariam incitar as nações hispânicas contra o Brasil e criar divergências entre esse país e a Argentina, sempre favorecendo, contudo, a última²¹. Eventualmente, a ação inglesa despertaria a reação americana, o que se materializaria em uma disputa entre as duas nações pelo domínio do oceano. Tal disputa, por sua vez, se articularia com o conflito regional sul-americano²².

Nesse cenário, portanto, se ligam a ameaça imperialista com a proveniente da Argentina, criando um desafio de grandes proporções para a defesa do país, entre os quais se destacariam a necessidade de suprir as suas necessidades bélicas e civis em tempo de guerra, dado o advento de um possível bloqueio naval, e de mobilizar seus recursos de modo a enfrentar inimigos que tinham consensualmente uma capacidade militar e econômica maior que a sua. Por sua vez, tal incapacidade se ligava diretamente à política nacional, e ao seu domínio pelas oligarquias regionais, pela classe de bacharéis e pelos interesses segmentados, que impedem que a Nação atue como deve, ou seja, como um organismo unificado²³. Em ambos os casos, a Defesa da

14 ADN. (1922) "A Nova Organização do Exército". Editorial. A Defesa Nacional 9 (103), Jan/Fev, pp. 193-95; ADN. (1922) "Uma Lição da Experiência". A Defesa Nacional 9 (105), Abr/Mai, pp. 257-58.

15 Magalhães, JB (1927). "A Propósito da Situação Militar: O Espírito da Reforma". A Defesa Nacional. 14 (158). Fev, pg. 47-51; Lobato Filho, J. (1926) "Nota do Tradutor à 'Ideias sobre a organização militar argentina'". A Defesa Nacional 13 (149-150). Mai/Jun, p. 123; ADN (1927). "Lembra-vos da Guerra". Editorial. A Defesa Nacional. 15 (158). Fev, pp. 45-46.

16 Vasconcellos, G. (1927) "A Significação Estratégica da Política Ferroviária argentina e de suas linhas fluviais". A Defesa Nacional 14 (159). Mar, pp. 79-82.

17 ADN (1927). "Lembra-vos da Guerra". Editorial. A Defesa Nacional. 15 (158). Fev, pp. 45-46.

18 Vasconcellos, G. (1927) "A Significação Estratégica da Política Ferroviária argentina e de suas linhas fluviais". A Defesa Nacional 14 (159). Mar, pp. 79-82. Lobato, J. 1927. "A Situação Brasileira no Rio Paraguai". A Defesa Nacional 14 (164), Ago, pp. 58-59.

19 Magalhães, JB (1927). "A Propósito da Situação Militar: O Espírito da Reforma". A Defesa Nacional. 14 (158). Fev, pg. 47-51

20 Travassos (1938)

21 Magalhães, JB. (1929) "Meditações em torno da política militar Latino-americana". A Defesa Nacional 16 (181), Jan, pp. 7-9.

22 ADN. (1929) Editorial. A Defesa Nacional 16 (182), Fev, pp. 77-79.

23 Paula Cidade, F. 1914; "Exercitos Estadoades". 1 (4). Jan. Pp. 110-111

Nação exigiria alterações profundas tanto no campo da economia quanto no campo da política interna, entendidos como extensões da prática da guerra.

Doutrina de Guerra e Projetos Políticos e Econômicos da Defesa Nacional

O modo como o grupo da Defesa Nacional articulou a sua leitura de ameaça geopolítica com sua visão sobre os campos da política interna e da organização econômica passou pela sua concepção de guerra e preparação para a guerra. Tal concepção, por sua vez, foi fortemente influenciada pelo pensamento alemão da época, que se transmitiu à publicação através do treinamento de seus fundadores na Alemanha e da reprodução de artigos de oficiais alemães nas páginas da ADN.

A proximidade com os militares da Alemanha permitiu que a ADN reverberasse a mudança no entendimento de guerra que se processou nesse país no começo do século XX. Nesse período, houve no pensamento militar alemão uma transição entre o conceito de Guerra Absoluta, proposto por Clausewitz, e a noção de Guerra Total, sistematizada pelo General Ludendorff²⁴. A diferença entre esses dois conceitos era que, no primeiro, a guerra é vista como sendo submetida ao cálculo político, enquanto que no segundo, ela é um produto de uma luta sem limites pela sobrevivência, que em última análise leva a subordinação da própria política nacional aos objetivos militares. Em termos práticos, a subordinação da política à guerra proposta por Ludendorff provinha da ampliação do tamanho e das necessidades do Exército, que passaram a requerer uma enorme estrutura de apoio interna. Como essa estrutura, que deveria ter acesso a todos os recursos nacionais, poderia sofrer com o ataque direto dos inimigos, ou deixar de cumprir seu papel de apoio à guerra devido a ineficiências de todo o tipo, a sua criação e manutenção devem ser objeto do próprio planejamento para o conflito. Através desse raciocínio, portanto, Ludendorff abre espaço para que a base econômica nacional, e sua política interna, se tornem áreas de interesse e atuação legítimas da Defesa Nacional e das Forças Armadas²⁵.

A ideia da guerra total, e sua visão sobre a política interna e a economia como extensões do conflito militar e da atuação das Forças Armadas, carrega fortes semelhanças com as teses da Defesa Nacional, resumida no conceito de “Nação Armada”, segundo o qual o combate não é mais restrito aos Exércitos, mas era a tarefa da Nação como um todo, e que para a guerra devem-se mobilizar todos os recursos nacionais, além de que a segurança da pátria requer que se garanta a coesão nacional. Será esse conceito de “Nação Armada”, junto com a leitura de ameaça anteriormente descrita, que irá nortear a visão dos militares da ADN sobre a dimensão econômica e política interna do Brasil.

A Dimensão Econômica

Na dimensão econômica, a consequência da tese da “Nação em Armas” recaiu sobre dois pontos centrais: a necessidade de uma rede ferroviária e a necessidade de uma base industrial adequada à mobilização do país.

No caso das ferrovias, partia-se do exemplo da I Guerra mundial, na qual o modal havia sido central para a movimentação e abastecimento das tropas, para propor uma política de incentivo para o setor no Brasil, segundo a qual o governo determinaria o traçado da malha ferroviária segundo critérios estraté-

24 Na edição de Junho de 1920, a ADN divulgou que estava revendendo o livro “Minhas Memórias de Guerra” do General Ludendorff. O militar alemão também foi citado em um artigo técnico da edição de fevereiro de 1921 da revista.

25 Para a distinção entre Guerra Absoluta e Guerra Total, e suas consequências, ver Honig (2011).

gicos (ou seja, com foco no Sul do Brasil)²⁶ e delegaria sua construção e operação ao setor privado. Caso a iniciativa privada não demonstrasse interesse, o governo deveria se responsabilizar diretamente pelos empreendimentos²⁷.

As teses da ADN sobre a indústria, por sua vez, são ainda anteriores ao conflito mundial, quando o foco da preocupação era com o abastecimento de munições, dependente do estrangeiro e portanto passível de ser cortado caso o país não tivesse divisas ou sofresse embargos e bloqueios. A solução apontada para esse problema, por sua vez, era obter a autossuficiência nacional na fabricação de munições²⁸. Em seguida, depois da Guerra Mundial, o temor do isolamento do país por falta de divisas ou pelo domínio marítimo do inimigo levou a propostas de que se deveria criar um sistema completo de produção de itens militares, a exemplo do que havia feito EUA e Japão²⁹. A implantação de tal sistema, entretanto, dependeria da instalação de outros setores industriais, o primeiro dos quais seria o siderúrgico.

A criação da indústria nacional do aço foi primeiro proposta em um editorial da ADN de 1917³⁰, iniciando uma campanha da publicação em torno desse tema que envolveu, além de outros editoriais nos anos seguintes, artigos de especialistas e notas técnicas com o objetivo de provar a necessidade e viabilidade da siderurgia brasileira³¹. Apesar do nível de detalhe técnico, todavia, o que embasava a proposta era a necessidade de aço para a fabricação de munições e armas, principalmente peças de artilharia, e, em última análise, o temor da ameaça argentina³².

Depois da campanha pela siderurgia, e na medida que evoluíam as técnicas de guerra, a ADN passou a advogar a instalação de uma série de outros setores de interesse militar, dentre eles a indústria elétrica³³, química³⁴, automobilística e aeronáutica³⁵. A amplitude das áreas industriais necessárias para a guerra significava que sua implantação e administração não deveria ficar a cargo do Exército ou do Governo, mas de empresas civis que seriam mobilizadas em caso de conflito³⁶. Na centralidade conferida à indústria civil se faz também presente a influência dos militares alemães, que haviam apresentado a tese que, dada a pouca demanda do Exército em tempos de paz, era natural que se contasse com a mobilização da indústria civil durante a guerra³⁷.

Entendia-se assim a criação de um parque industrial civil como essencial para a defesa do país, não somente pela necessidade de fabricação de itens militares ou seus componentes e insumos, mas também para abastecer toda a população civil durante o conflito³⁸. De forma a atingir esse grau de autarquia industrial, a ADN propôs uma política de incentivo à indústria, que deveria incluir contratos vantajosos com o Estado, isenções fiscais, liberdade de importação de máquinas e equipamentos necessários à pro-

26 ADN. (1922) "Uma Lição da Experiência". *A Defesa Nacional* 9 (105), Abr/Mai, pp. 257-58; ADN. (1922) "A Nova Organização do Exército". Editorial. *A Defesa Nacional* 9 (103), Jan/Fev, pp. 193-95.

27 ADN. (1917) "Serviços de Estradas de Ferro". Editorial. *A Defesa Nacional* 4 (47), pg. 349-51.

28 "Fábrica do Realengo". *A Defesa Nacional* 1 (09) Junho de 1914, p. 302.

29 "O Problema da Munição e do Material Bellico na Proxima Guerra". *A Defesa Nacional* 4 (45) Junho de 1917, pp. 302-304; ADN. (1921) "A Reorganização de Nossa Industria Militar – O Quadro Technico e a mobilização industrial". Editorial *A Defesa Nacional* 8 (94), Abril, pp. 315-318.

30 ADN. (1917) "A Indústria Nacional do Aço". Editorial *A Defesa Nacional* 4 (44), Mai, pp. 249-51.

31 "A Defesa Nacional tem insisitido em seus ultimos numeros sobre a necessidade palpitante de crear-se a industria do aço no paiz, dado o importante papel que ella representa em sua preparação militar" ("Notas sobre a indústria nacional do aço". *A Defesa Nacional*. Julho de 1917 4 [46], p. 317). Ver também: "Notas sobre a industria do aço". Pts 1-5. *A Defesa Nacional*. 4 (46) Julho de 1917, pp 317-321; 4 (47) Agosto de 1917, pp. 363-67, 4 (48) Setembro de 1917 pp. 400-404; 5 (49) Outubro de 1917 pp 2-7; 5 (50) Novembro de 1917, pp. 47-52.

32 "O fabrico do aço, á parte o que representa como factor de riqueza econômica, encerra um dos elementos primordiales na organização da defeza nacional. Só o facto de entrarmos no numero das nações productoras do valioso metal, nos daria certa ascendência sobre a marcha evolutiva, que tanto nos preocupa, de alguns paizes visinhos." (ADN [1917] "Pelo porvir e para os vindouros". Editorial. *A Defesa Nacional* 4 [46], p. 317).

33 Nascimento, F.Q. (1919) "Uma indústria bem nacional e bem militar". *A Defesa Nacional* 6 (71-72), Ago., pp. 394-96.

34 ADN (1923) "Necessidades Industriais da Defesa Nacional". Editorial, *A Defesa Nacional* 10 (110) Abr., pp. 569-571; Carvalho, A.B, de. (1923) "A Chimica – Nova Arma de Guerra". *A Defesa Nacional* 10 (110), Abr., pp. 572-573.

35 ADN (1917) "Pelo porvir e para os vindouros". Editorial. *A Defesa Nacional* 4 (46), p. 317

36 "A Transformação da Indústria Civil em Indústria de Guerra". *A Defesa Nacional*, 8 (94) Abril de 1921, pp. 325-327.

37 Idem, p. 325.

38 ADN. (1923) "A Organização Nacional". Editorial. *A Defesa Nacional* 10 (118), Ago., pp. 711-718.

dução, proteção alfandegária e prêmios para a exportação³⁹. Com essas políticas, se acreditava que o país poderia eventualmente se libertar completamente da produção estrangeira.

Em resumo, o Grupo da Defesa Nacional tinha como proposta para a dimensão econômica o aperfeiçoamento dos meios de transporte, principalmente linhas férreas, assim como a construção de uma base industrial ampla, completa e autárquica, que contivesse desde indústrias de base e fabricação de armamentos até aquelas responsáveis pelo abastecimento da população civil. Ao mesmo tempo, ligavam essa visão à ameaça geopolítica, principalmente a Argentina e um poder naval capaz de bloquear as linhas de suprimento ultramarinas, e não tinham qualquer preconceito com relação a utilização maciça de capitais privados no processo de industrialização nacional.

A Dimensão Política

Se na dimensão econômica a luta entre os Estados pela sobrevivência se refletiu em um programa de industrialização autárquica, na dimensão política a ADN advogava que as necessidades impostas pela guerra exigiam a eliminação das desuniões e dos particularismos:

“A guerra moderna significa o esforço máximo de uma nação pela própria sobrevivência. O organismo social, afectado pela guerra, tem que reagir por inteiro, como um bloco, sem que nenhuma de suas energias fique inactiva” (Travassos 1926, p. 122)⁴⁰ “A Doutrina de CoeADN, Maio e Junho de 1926, “A Doutrina da Cooperação Militar e Naval e o Caso Brasileiro”, pg 122. V. 13, N. 149-150).

Dessa concepção de guerra e de suas exigências surge, assim, a noção de que o Estado é e deve ser um organismo coerente:

“O Estado é um organismo, e como tal só pôde estar em equilíbrio mediante um funcionamento harmonico de seus órgãos, sem atrophias e sem hipertrophias.” (ADN 1916, p. 49)⁴¹.

Da perspectiva da ADN, o maior obstáculo para o Brasil se tornar um Estado “orgânico” e capaz de agir como um bloco na defesa contra as ameaças internacionais era a classe política civil, identificada com os interesses regionais e particulares, e com os valores de paz universal, democracia e liberdades individuais. Devido a esse caráter faccional e a ideologia pacifista, a classe política e as oligarquias seriam responsáveis por bloquearem todas as iniciativas visando a aperfeiçoar a organização nacional e o preparo para a guerra. Esses atores também conspirariam diretamente contra o Exército, o que teria como efeito tornar o país vulnerável tanto à ameaça continental sul-americana quanto a ameaça imperialista⁴². Finalmente, não somente os políticos e as oligarquias comprometeriam a preparação do país para a guerra externa, como seriam eles próprios um potencial inimigo a ser combatido, dada a capacidade bélica das forças públicas estaduais e sua possível utilização para desagregar o território nacional⁴³.

39 ADN. (1923) “A Organização Nacional”. Editorial. *A Defesa Nacional* 10 (118), Ago., pp. 711-718; “Necessidades Industriais da Defesa Nacional”. *A Defesa Nacional* 10 (114), Abril de 1923, p. 571. Barros Barreto, M, de. “Comunicações Electricas. Sua Missão Civilizadora no Brasil, Seus Aspectos Industrial e Commercial”. *A Defesa Nacional* 14 (163) Julho de 1927, p. 68-70.

40 Travassos, M. 1926. “A Doutrina de Cooperação Militar e Naval e o Caso Brasileiro.” *A Defesa Nacional* 13 (149-150), Mai-Jun., p. 122.

41 ADN (1916) Editorial. *A Defesa Nacional* 4 (38), Nov, p. 49.

42 ADN (1917) “Enquanto é tempo”. Editorial. *A Defesa Nacional*. 4 (45), Jun., pp. 281-82. ADN. (1917). “Pátria Livre”. Editorial. *A Defesa Nacional* 4 (40), Jan., pp. 113-115.

43 Paula Cidade, F. 1914; “Exercitos Estadoes”. 1 (4). Jan. Pp. 110-111

Na visão da ADN, portanto, os políticos civis e regionais constituem um obstáculo a mobilização e organização do país, além do desenvolvimento do Exército, para conter inimigos externos, e são um inimigo em si mesmo pelo controle que detém das forças estaduais. Para equacionar o desafio colocado por desse cenário, em que a política interna, o inimigo e a guerra se fundem, eliminando a distinção entre os campos externo e doméstico, a ADN passou a defender a necessidade de um governo forte e centralizador, controlado pelo próprio Exército.

A tese do Estado forte tutelado pelas Forças Armadas tem suas origens nas primeiras edições da Revista, que advogam um maior papel para essa instituição na política nacional. Inicialmente, tal papel seria restrito ao Serviço Militar Obrigatório e a operação de escolas pelo Exército. A partir da segunda metade dos anos 1920, todavia, a Revista passou a argumentar que a tarefa de modernização do Exército havia sido completada, mas as possibilidades da instituição (e da própria Defesa Nacional) estavam sendo constrangidas pela desorganização do país. Conseqüentemente, se deveria redirecionar o foco da profissionalização do Exército para a melhora da própria organização nacional⁴⁴.

O primeiro passo nessa tarefa de aperfeiçoamento nacional seria uma defesa mais articulada da centralidade militar na política do país, justificada como resultado natural da importância da mobilização de todos os recursos sociais para a guerra. O protagonismo do Exército, todavia, só poderia ser atingido se a instituição fosse forte o suficiente para se impor a todos os segmentos sociais, se colocando acima dos seus conflitos, de forma a exercer o papel de guardião dos interesses gerais do país. Nesse ponto, as ideias da ADN divergem das interpretações de que a Revista se caracterizaria pela noção do afastamento militar da política, e assim serviria como um contraponto ao caráter engajado e revolucionário dos tenentes. Na realidade, pode-se afirmar que a diferença fundamental entre Tenentes e “Turcos” no que diz respeito à política era mais de método do que de conteúdo. Enquanto os primeiros aderem à rebelião aberta, o grupo da ADN propõe que o Exército terá mais sucesso em garantir seus interesses se se pautar pelo reforço da disciplina e da hierarquia. Com isso, se garantiria a redução da influência civil no meio castrense, e se preservaria a instituição das lutas faccionais e partidárias. Conseqüentemente, a corporação teria um alto grau de coesão interna e de força para agir com firmeza e solidez perante a classe política civil, prevenindo-se contra sua própria dissolução ao mesmo tempo em que obtém os recursos morais necessários para desenvolver sua função política, fazendo prevalecer suas exigências⁴⁵.

O “novo modelo” de intervenção militar na política interna elaborado pelos colaboradores da ADN teve sua primeira expressão na campanha pela instituição do Conselho de Defesa Nacional, órgão que seria um dos loci de poder no Estado brasileiro nas décadas seguintes. O que acontecia era que, para a revista, os Ministérios da Guerra e da Marinha apenas tratavam de componentes específicos do problema da Defesa Nacional⁴⁶, que necessariamente, como já vimos aqui, englobava nas teses da publicação os mais variados aspectos sociais. Assim, os assuntos concernentes à Defesa eram também tratados pelos mais diversos ministérios, que somente se comunicavam de forma “esporádica e dispersiva”.

Cumpria então que se criasse um órgão centralizador e permanente, que deveria ser completamente blindado contra as contingências da política partidária, entendida pela ADN como obstrutiva, sabotadora e corrupta⁴⁷. O novo órgão deveria determinar os objetivos políticos da Nação, avaliar seus recursos militares, elaborar os planos de guerra e se incumbir da organização militar do país, tanto no plano material quanto moral⁴⁸. Ou, como colocava a Revista, tratar de todos os aspectos extramilitares da defesa nacional, garantindo a adequação da organização social e da administração civil às diretrizes centrais da Defesa

44 ADN. 1926. “O que fizemos – O que nos resta fazer”. Editorial. *A Defesa Nacional* 13 (149-150) Mai/Jun., pp. 105-107.

45 ADN. (1926) “Deve-se reeducar o espírito militar da nação”. Editorial. *A Defesa Nacional* 13 (151) Jun., pp. 157-159.

46 ADN. (1926) “A Organização da Defesa Nacional”. *A Defesa Nacional* 13 (153) Set., pp. 237-239.

47 ADN. (1923) “A Organização Nacional”. Editorial. *A Defesa Nacional* 10 (118) Ago., pp. 717-718.

48 ADN. (1926) “A Organização da Defesa Nacional”. *A Defesa Nacional* 13 (153) Set., pp. 237-239.

Nacional⁴⁹. Em resumo, a tarefa do Conselho seria efetivamente a de exercer a direção política do país.

A proposta da ADN do Conselho de Defesa Nacional teria ainda mais um aspecto revelador. Se o Conselho dirigiria o país, seriam as Forças Armadas as responsáveis por controlar o conselho. Isso porque pela proposta ele deveria ter oito membros, quais sejam: Os ministros da Guerra, da Marinha e seus respectivos chefes e sub-chefes do Estado-Maior, além dos ministros da Viação, Exterior e Fazenda e o Presidente da República. Ou seja, dos dez membros, seis seriam militares (Os ministros da Guerra e Marinha e os chefes e sub-chefes do Estado-Maior). Mas, para além disso, a proposta previa que os responsáveis pelas pastas da Viação e da Fazenda não deveriam ter direito a voto no Conselho. A resultante final é que dos oito membros votantes, seis seriam representantes das Forças Armadas⁵⁰. A proposta do Conselho de Defesa Nacional representa assim, alguns anos antes da Revolução de 30, o primeiro ensaio de institucionalização da tutela militar na política nacional.

Conclusão

No período do desenvolvimentismo brasileiro, o protagonismo político das Forças Armadas foi uma constante. E, dentro do “partido do Exército”, o grupo associado nos anos 1910 e 1920 à Revista Defesa Nacional teve grande relevância, especialmente por terem suas ideias e posições institucionais renovadas após a II Guerra Mundial⁵¹. As explicações para o sentido do protagonismo militar passou desde a redução desse ator ao interesse de grupos da sociedade civil⁵², passando por entes funcionais ao sistema político⁵³, para chegar finalmente a defesa de interesses corporativos⁵⁴. É surpreendente, contudo, que não tenha sido eleito como foco de explicação da atuação política na área interna e econômica por parte dos militares, praticantes da profissão voltada para a guerra por excelência, a sua preocupação com a questão da geopolítica regional ou da disputa interestatal.

A pesquisa retratada nesse artigo indica que existiu um pensamento associado às elites militares da Era Desenvolvimentista que tinha como foco a questão do sistema internacional, da guerra e da geopolítica. Nesse sentido, as ideias pesquisadas eram bastante distintas, e na realidade opostas, ao pacifismo, positivismo e foco na dimensão interna geralmente associados às Forças Armadas no século XX, inclusive por aqueles que lembram do papel militar no Estado Desenvolvimentista. Ao mesmo tempo, esse pensamento não se limita aos problemas institucionais militares, mas contém propostas políticas e econômicas que tem uma motivação diversa da preocupação com a “autonomia frente ao capital estrangeiro” ou o bem-estar socioeconômico daquelas correntes ideológicas identificadas por Fonseca e Bielschowsky. É possível, assim, que a burocracia desenvolvimentista, que foi objeto da tutela militar no período 30/80, também não respondesse aos objetivos declarados e “iluministas” do pensamento econômico, mas aqueles advindos do plano da guerra e da disputa interestatal.

Claramente, os dados da pesquisa sobre o pensamento militar aqui apresentados não permitem ainda chegar a qualquer conclusão sobre o Estado desenvolvimentista. Todavia, fornecem indícios que a geopolítica, a estratégia e os alinhamentos e tensões internacionais tiveram grande papel, ao contrário do considerado em praticamente todas as literaturas disponíveis, na motivação da ação política militar, no comprometimento do Estado com a centralização e a industrialização (a dimensão volitiva do Estado

49 Idem, pp. 237-239.

50 ADN (1926) “Conselho de Defesa Nacional”. Editorial A Defesa Nacional 13 (154) Out., pp. 277-279. A proposta do CDN adotada pela revista foi inicialmente formulada pelo EME em 1916 e retratada no relatório do Ministro da Guerra em 1919. Previa-se ainda que o Presidente da República poderia nomear mais dois membros do Conselho, obrigatoriamente oficiais gerais.

51 Ver Vieira, R.Z., 2013.

52 Ver Rizzo de Oliveira, 1976.

53 Stepan, 1975.

54 Carvalho, 2005; Coelho, 2000.

desenvolvimentista), e no próprio perfil que esses movimentos adquiriram. Dessa forma, permitem pensar em uma nova agenda de pesquisa sobre o Estado desenvolvimentista que foque no estudo de uma elite militar com duas grandes características: Sua autonomia das clivagens político-partidárias e ideológicas, dos regimes políticos ou do interesse de classes ou oligarquias, e sua preocupação, ou mesmo fixação, nas alterações na balança de poder e nas estratégias dos grandes adversários e aliados geopolíticos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e a Argentina. Uma agenda de pesquisa com esse sentido poderia finalmente entender as influências políticas internacionais sobre o desenvolvimentismo, e entender o Estado desenvolvimentista como um fenômeno inserido no sistema interestatal capitalista.

Referências bibliográficas

- AMENTA, E. (2005). "State-Centered and Political Institutional Theories in Political Sociology: Retrospect and Prospect". In Robert Alford, Alexander Hicks, Thomas Janoski, and Mildred A. Schwartz, Eds. **The Handbook of Political Sociology**. New York: Cambridge University Press.
- BARKLEY, K & PARIKH, S. (1991). "Comparative Perspectives on the State". **Annual Review of Sociology**, 17 (1), pp. 523-549.
- BARROS DE CASTRO, A & PIRES DE SOUZA, F.E. (1985). **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BIELSCHOWSKY, R & MUSSI, C. (2013). "Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois". In.: Bielschowsky, R. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: CGEE.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988). **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- _____ (1991). "Ideologia y Desarrollo". In: **Revista de la CEPAL**, dezembro de 1991, n. 45.
- BOITO JR, A. (1982). **O Golpe de 1954: A Burguesia contra o Populismo**. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BOSCHI, RR. (1978). "Empresário Nacional: Ideologia e Atuação Política nos Anos Setenta". In: Boschi, RR & Diniz, E. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- CARDOSO, FH & FALETTO, E. (2004). **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, J.M, de. (2005). **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CENTENO, M. A. (2002). **Blood and Debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- COELHO, E.C. (2000). **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record.
- DOMINGOS NETO, M. (1992). "Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930)". In: Rouquié, Alain ed. **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.
- DORATIOTO, F. (2000). "A Política Platina do Barão do Rio Branco". **Rev. bras. polít. int.** 43 (2), pp. 140-149. DOI: 10.1590/S0034-73292000000200006
- _____ (2012). "O Brasil no Mundo". In: Schwarcz, LM. ed. **História do Brasil Nação: 1808-2010**, vol 3. Rio de Janeiro: Objetiva.

- DRAIBE, S. (1985). **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FAUSTO, B. (1970). **A Revolução de 1930. História e historiografia**. São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, F. (2005). **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica**. São Paulo: Ed. Globo.
- FIORI, J.L.C. (1985). **Ciclo e crise na dinâmica de um estado periférico. Uma reflexão em dois movimentos sobre a crise do estado brasileiro**. Tese de Doutorado, Mimeo, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, RJ
- _____ (2014). **História, Estratégia e Desenvolvimento: Para uma Geopolítica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014.
- FONSECA, P.C.D. (2012^a). “Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil”. In: Bastos, P.P.Z & Fonseca, P.C.D. Eds. **Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade**. 1ed. São Paulo: Unesp, p. 21-49.
- FONSECA, P.C.D. (2012b). “A Revolução de 30 e a Economia Brasileira”. **Revista Economia**, 13 (3b) set-dez., pp. 843-866.
- FURTADO, C. (1963). **Formação Econômica do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1963.
- GERSCHENKRON, A. (1976). **Economic backwardness in historical perspective: a book of essays**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.
- HONIG, J.W. (2011). “The Idea of Total War: From Clausewitz to Ludendorff”. In.: **The Pacific War as Total War: Proceedings of the 2011 International Forum on War History**, pp. 29-41. Tokyo: National Institute for Defence Studies.
- JOHNSON, C. (1982). **MITI and the Japanese Economic Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925 - 1975**. Stanford: Stanford University Press.
- LIST, F. (1983). **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural.
- LUZ, N.V. (1961). **A Luta pela industrialização no Brasil (1808 a 1930)**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- MARTINS, L. (1991). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. São Paulo: Paz e Terra.
- MELLO, L. I. A. (2012). **Argentina e Brasil: A Balança de Poder No Cone Sul**. 2. ed. São Paulo: Hucitec.
- PERISSINOTTO, R. (2014). “O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino”. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , 22 (52), pp. 59-75. DOI: 10.1590/1678-987314225205.
- PERISSINOTTO, R. COSTA, PRN ; NUNES, W; ILHA, A. (2014). “Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970)”. **Revista de Economia Política (Impresso)**, v. 34, p. 503-519, 2014. DOI: 10.1590/S0101-31572014000300009.
- PETTY, W. (1983). **Obras Econômicas**. São Paulo: Abril Cultural.
- RIZZO DE OLIVEIRA, E. (1976). **Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964 - 1969)**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp.
- SKOCPOL, T. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In.: Evans, P; Rueschemeyer, D & Skocpol, T. Eds. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, A. (1988). **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural.
- SODRÉ, N.W. (1967). **História da burguesia brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (1978). **Introdução à Revolução Brasileira**. São Paulo: Editora Ciências Humanas.
- STEPAN, A. (1975). **Los Militares y la Política**. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- SUZIGAN, W. (1975). “Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica”. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, 2 (5), pp. 433-474.
- TAVARES, M.C. (1963). “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações”. In: M.C. Tavares, 1972. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- _____. 1974 (1998). **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, mimeo e Campinas: Unicamp
- _____. 1978 (1998) **Ciclo e crise o movimento recente da industrialização brasileira**. UFRJ, mimeo e 1998, Campinas: Unicamp.
- TILLY, C. (1996). **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Ed. UNESP.
- TRAVASSOS, M. (1938). **Projeção Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nacional
- VIEIRA, R.Z. (2013). **Lembra-vos da Guerra: Ameaça Geopolítica, Organização do Estado e Desenvolvimento Econômico no Pensamento Militar Brasileiro (1913-1964)**. Dissertação de Mestrado. UFRJ.
- WEFFORT, F. (1978). **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FONTES - Periódicos:

A DEFEZA NACIONAL: Revista de Assumptos Militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1913 -. ISSN. 0011 – 7641.

África, um continente sem fiadores: as diferenças entre o modelo ocidental e o chinês de financiar o desenvolvimento e o caso da República Democrática do Congo

Africa, a continent without guarantors: the differences between the Western and Chinese model of financing the development and the case of Democratic Republic of Congo

RAFAEL ANTÔNIO ANICIO PEREIRA | rafaelancio@gmail.com
Mestrando em Economia pelo PPGE-UFRGS.

SAMUEL COSTA PERES | scostaperes@gmail.com
Mestrando em Economia pelo PPGE-UFRGS.

Recebimento do artigo Julho de 2015 | **Aceite** Julho de 2016

Resumo Nos últimos anos, a África tem ocupado um espaço cada vez maior no cenário econômico e político internacional, devido, sobretudo, às altas taxas de crescimento econômico de muitos de seus países. Claramente, a China tem exercido papel importante neste novo ciclo. Parece indiscutível que, por um lado, a crescente relação econômica entre a China e países da África é benéfica para o desenvolvimento destes últimos. Por outro lado, ela não é livre de controvérsias. Neste artigo, o objetivo é tratar das visões que os países ocidentais e as instituições financeiras multilaterais têm a respeito do desenvolvimento econômico e, mais especificamente, do financiamento de infraestrutura na África, contrastando-as com a abordagem chinesa. Ademais, busca-se traçar potenciais impactos positivos e negativos de cada enfoque a partir de uma análise do caso da República Democrática do Congo, o qual evidencia que a despeito de ser benigna, a ajuda chinesa à África não é altruísta e envolve interesses diversos tanto no país como no continente em geral. Nesse sentido, eleger como superior o modelo de financiamento chinês ou o ocidental não é algo trivial. Em todo caso, a busca de um equilíbrio entre a visão ocidental e chinesa parece ser a alternativa mais apropriada para que se avance de forma harmoniosa em direção ao desenvolvimento da África, respeitando sua soberania. **Palavras-Chave** Financiamento do Desenvolvimento, China, África, Instituições Financeiras Multilaterais.

Abstract In recent years, Africa has occupied an increasing space in the economic scenario and international political, due mainly to the high rates of economic growth in many of its countries. Clearly, China has played an important role in this new cycle. It seems undeniable that on one hand, the growing economic relationship between China and African countries is beneficial to the development of the latter. On the other hand, it is not free from controversy. In this paper, the aim is to address the visions that Western countries and multilateral financial institutions have about the economic development and, more specifically, the infrastructure financing in Africa, contrasting them with the Chinese approach. In addition, it is intended to draw potential positive and

negative impacts of each approach through an analysis of the case of the Democratic Republic of Congo, which demonstrates that despite being benign, the Chinese aid to Africa is not altruistic and involves many interests both in the country and on the continent in general. In this sense, to elect as superior the Chinese or the Western funding model is not trivial. In any case, the search for a balance between Western and Chinese view seems to be the most appropriate alternative in order to advance harmoniously towards the development of Africa, respecting its sovereignty.. **Keywords** Development financing, China, Africa, Multilateral Financial Institutions.

Introdução

O mundo do pós-guerra fria vem experimentando uma transformação importante. Nos últimos anos, os chamados países emergentes têm ocupado um espaço cada vez maior no cenário econômico e político internacional. A ascensão da China tem suscitado novas questões relacionadas à balança de poder no mundo e seu crescimento econômico tem impactado praticamente todos os países. A África também tem despertado interesse no cenário internacional, devido, sobretudo, às altas taxas de crescimento econômico de muitos de seus países. Notadamente, a China tem exercido papel importante neste novo ciclo, e sua relevância econômica cresceu de maneira exponencial nos últimos anos, fazendo com que, por exemplo, o comércio entre o país e o continente africano saltasse de US\$ 10 para 200 bilhões ao ano em apenas uma década (VISENTINI, 2014, p. 48).

Paralelamente a isto, foi criado no ano 2000 o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), o qual reúne o governo da China e dos países africanos em torno de temas de interesse mútuo. A reunião acontece a cada três anos e, em 2006, foi sediada em Pequim, onde 48 delegações de Estados africanos estiveram presentes. Na China, 2006 foi considerado pelo governo de Pequim como o “Ano da África”, o qual marcou o comprometimento da China com a expansão dos recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento de países africanos. Segundo Foster et al (2008, p.1), o valor desses recursos foi quadruplicado, atingindo 8,4 bilhões de dólares. O caso da República Democrática do Congo é um dos exemplos mais conhecidos, dado o montante de recursos envolvido na transação entre o governo deste país e os chineses.

Segundo Visentini (ibid.), esse novo movimento realizado pelas nações emergentes não foi previsto pelos países desenvolvidos ocidentais. De fato, no documento publicado pela Comissão pela África (*Commission for Africa*, 2005) que visava, entre outras coisas, diagnosticar os problemas das economias africanas e propor soluções, a China mal saiu no radar. Com o fórum da FOCAC em 2006, a percepção da China como um parceiro estratégico para a região fica mais clara e começa a provocar novas consequências.

Na esfera comercial, bem como na área de investimento em infraestrutura, é considerável o impacto que os chineses vêm exercendo sobre continente africano. Parece indiscutível que, por um lado, a crescente relação econômica entre a China e países da África é benéfica para o desenvolvimento de um continente que ainda sofre com a pobreza. Por outro lado, ela não é livre de controvérsias, as quais suscitam muitas críticas, sobretudo por parte de países desenvolvidos.

Neste artigo, o objetivo é tratar das visões que os países ocidentais e as instituições financeiras multilaterais têm a respeito do desenvolvimento econômico, mais especificamente, do financiamento de infraestrutura na África, contrastando-as com a abordagem chinesa, e com destaque especial ao caso da República Democrática do Congo (RDC). De caráter mais generalista, as seções 1 e 2 abordarão, respectivamente, esses temas. Após a descrição das distintas visões e a comparação de suas principais características, contidas na terceira seção, desenvolve-se, na seção seguinte, uma discussão sobre os efeitos potenciais de curto e longo prazo que o financiamento de infraestrutura fornecido pela China tem sobre as economias dos países africanos receptores. A seção 5 compreende uma breve reflexão sobre a maneira

com que os chineses e os países ocidentais atuaram na RDC nos últimos anos, no intuito de se evidenciar, na prática, as diferenças de abordagem entre a China e o Ocidente. A última seção reserva-se às considerações finais do artigo.

O ocidente e as ideias do Clube de Paris

Nos últimos anos, parte importante da literatura econômica, inclusive do Fundo Monetário Internacional (FMI), tem enfatizado a importância da infraestrutura como meio eficaz de promoção do crescimento e desenvolvimento econômicos¹. A interpretação mais comum é de que, tanto através de uma expansão da demanda como da melhoria das condições de oferta da economia, investimentos em infraestrutura geram um incentivo para que os agentes invistam ainda mais. A infraestrutura precária, por outro lado, pode ser uma das principais causas de estagnação econômica, capaz de gerar um ciclo vicioso de perpetuação da pobreza. Parte dos problemas sociais e econômicos dos países africanos tem como origem exatamente a precariedade da infraestrutura, tal como demonstra uma série de estudos apresentados por Jacobs (2011).

Apesar da reconhecida necessidade de investimentos em infraestrutura nos países africanos, especialmente nos da África Subsaariana, não existe um consenso com relação à forma de solucionar o problema. Durante as primeiras décadas do pós-segunda guerra, havia um suporte maior à intervenção do Estado e à participação direta dos países mais avançados nos investimentos nesse setor. O Banco Mundial, por exemplo, investia uma parcela muito maior dos seus recursos direcionados para a África na criação e manutenção da infraestrutura. Contudo, um novo processo, que tem início no final dos anos 1970 e percorre as décadas de 1980 e 1990, levou os governos dos países avançados a diminuir a sua participação nesse setor.

Tanto a falta de resultados esperados como o ressurgimento das ideias liberais na economia mundial fizeram com que o novo método utilizado para a solução dos problemas de infraestrutura na África envolvesse uma menor participação do Estado e maior esperança nas forças de mercado. O diagnóstico era de que o foco da intervenção das organizações multilaterais deveria ser na criação e melhoria de condições necessárias para o investimento privado. Segundo Brautigam (2009, p. 133), entre 1946 e 1961, 75% dos empréstimos do Banco Mundial eram direcionados para projetos relacionados a transporte e eletricidade. Esse foco deixou de existir mesmo antes dos países africanos se tornarem independentes.

Em 2005, sob a direção do então primeiro ministro britânico Tony Blair, foi formada uma comissão de especialistas em desenvolvimento que se reuniram com a intenção de estudar os problemas africanos e escrever um relatório em que apontassem os problemas e alternativas para o continente. Num dos parágrafos desse relatório, é feita a seguinte conclusão:

[...] despite its clear benefits, African governments and development partners sharply reduced, over the 1990s, the share of resources allocated to infrastructure – reflecting its lower priority in policy discussions. In retrospect, this was a serious policy mistake, driven by the international community, that undermined growth prospects and generated a substantial backlog of investment – a backlog that will take strong action, over an extended period, to overcome. [...] This was a policy mistake founded in a new dogma of the 1980s and 1990s asserting that infrastructure would now be financed by the private sector (COMMISSION FOR AFRICA, 2005, p. 233).

¹ Ver, por exemplo, Abiad (2014).

O relatório deixa evidente a necessidade de que os países avançados que prestam assistência à África dobrem seus esforços relacionados aos investimentos em infraestrutura. Posteriormente ao lançamento deste relatório, o Banco Mundial iniciou estudos com a intenção de especificar melhor essa demanda. A estimativa é de que a necessidade de financiamento ao setor de infraestrutura na África gire em torno de US\$ 93 bilhões por ano, sendo que cerca de metade desse valor não é ofertado pelos governos locais, gerando um déficit de quase US\$ 50 bilhões por ano² (FOSTER; BRICEÑO-CARMENDIA, 2010).

Claramente, pode-se constatar o reconhecimento da importância do investimento público em infraestrutura pelas instituições financeiras multilaterais e os governos dos países avançados que as administram. Entretanto, a preocupação com a governança dos países em desenvolvimento e a maneira como fazê-la progredir não mudou consideravelmente. O foco na criação de instituições consideradas essenciais ao desenvolvimento ainda permanece e o mecanismo de fomento não foi alterado significativamente. A assistência ao desenvolvimento dos países mais pobres realizada por instituições como o Banco Mundial e FMI ainda considera as condicionalidades antes da concessão dos empréstimos. A condicionalidade pode ser definida como a vinculação de financiamento à execução de determinadas políticas econômicas (FMI, 2001). Assim, o propósito da condicionalidade é fazer com que o país realize um ajuste na sua política econômica, solucionando os problemas responsáveis pelo seu pedido de auxílio financeiro (FMI, 2001; 2002). No entanto, essa política aplicada pelas instituições multilaterais sempre foi alvo de controvérsias.

A razão básica pela qual os empréstimos dessas instituições geram controvérsia é que os negócios são firmados exclusivamente com credores soberanos. Porém, as normas modernas da democracia e da soberania nacional sugerem que os Estados-nação devem gerenciar seus próprios assuntos internos e que essas políticas devem corresponder à vontade de eleitorados nacionais. Desse modo, ao contrário de empréstimos condicionais para empresas privadas e pessoas físicas, os empréstimos condicionais aos Estados-nação envolvem necessariamente questões complexas de soberania nacional e política interna. Ademais, as circunstâncias em que são acordados os empréstimos agravam o problema na medida em que na maior parte das vezes são países com graves problemas financeiros que buscam assistência, circunstâncias em que o equilíbrio de poder favorece fortemente o credor. Em alguns casos, a imposição externa de condições onerosas aos países fragilizados suscita o debate sobre a possibilidade das instituições credoras estarem se aproveitando da vulnerabilidade desses países, uma forma típica de exploração (BABB; CARRUTHERS, 2008).

Um aspecto mais invasivo das condicionalidades diz respeito às políticas macroeconômicas dos mutuários, i.e., a exigência de que os governos mutuários administrem de determinadas formas algumas variáveis econômicas, tais como o déficit orçamentário, as taxas de juros, ou a oferta de moeda. No entanto, quando credores oficiais como o FMI impõem estas condições particulares, frequentemente as justificam como necessárias à estabilidade da moeda e controle inflacionário. As condições ou condicionalidades de financiamento mais invasivas, todavia, estão associadas a condicionalidades estruturais. Exemplos de condições estruturais incluem reformas do tipo *market-friendly* ou neoliberais (por exemplo, de liberalização comercial e financeira e de privatizações) e reformas de governança em áreas como a legislação nacional de falências e sistemas judiciais³. Além das condicionalidades, outras características da atuação dos países desenvolvidos no campo do financiamento do desenvolvimento podem ser encontradas em documentos do Clube de Paris⁴.

2 Segundo o documento, esse déficit poderia diminuir caso houvesse uma melhoria no uso dos recursos já disponíveis, mas esse montante teria a cifra de 17 bilhões como limite, mantendo ainda um valor superior a 30 bilhões para ser financiado de alguma outra forma.

3 Para discussões detalhadas sobre as condicionalidades e suas controvérsias ver, por exemplo, Villaroman (2009), Babb e Carruthers (2008), Allegret e Dulbecco (2007) e Svensson (2003).

4 Criado em 1956, o Clube de Paris é um grupo informal de países credores que se reúnem para tratar de questões relativas às dívidas de longo prazo que os países pobres possuem. O Clube exerceu maior influência durante os anos 1980 (período em que diversos países do então chamado "terceiro mundo" experimentaram a "crise da dívida") e também durante os anos 1990. Nos anos 2000, o Clube de Paris foi o fórum mais importante para o tratamento da dívida dos países da África Subsaariana. Sobre a atuação do Clube de Paris ver, por exemplo, Vilanova e Martin (2001).

Em 2005, mesmo ano da publicação da “Comissão pela África”, o Clube de Paris publicou um documento cujo conteúdo tem um impacto importante sobre a forma com que os empréstimos de instituições internacionais são feitos para a provisão de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Chamado de “Declaração de Paris”, o documento lançado em 2005 por mais de 100 países desenvolvidos e em desenvolvimento estabelece princípios e especifica medidas no sentido de orientar as ações de países doadores e receptores de ajuda ao desenvolvimento para que alcancem os resultados desejados. São cinco os princípios propostos: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada para resultados e responsabilidade mútua. Com relação ao primeiro princípio, a preocupação com a apropriação tem a ver com a intenção de que os países receptores determinem a agenda de investimentos sem sofrer interferência. O alinhamento diz respeito à adequação e ao uso dos sistemas locais (leilões de projetos, por exemplo). O terceiro princípio, da harmonização, reflete a intenção de compartilhar informações (transparência) e evitar a duplicação do uso dos recursos para o mesmo fim (OCDE, 2005).

A “Declaração de Paris” é um documento importante quando se pretende analisar a intervenção econômica em países africanos. As ideias evocadas pelo documento pautam boa parte do debate relacionado às diferenças entre a atuação dos países do ocidente e da China na África, as suas virtudes e defeitos. Isso ocorre, em primeiro lugar, por causa da dificuldade de implementação destes princípios pelos próprios países que compõem o Clube de Paris. Em segundo lugar, porque a China não faz parte do Clube de Paris e, além disso, tem uma visão bastante distinta com relação à forma de auxiliar os países da África e colaborar com seu desenvolvimento.

As diferenças entre os dois “modelos” são significativas. Os países do Clube de Paris, por exemplo, oferecem assistência por meio de um suporte orçamentário, o que significa que em vez de priorizar a execução de projetos, esses países preferem depositar os recursos da ajuda aos países africanos diretamente nas contas governamentais. Esse método corresponde ao princípio da apropriação que a declaração de Paris procura promover, mas que não é livre de controvérsias, dado que a oferta de empréstimos quase sempre vem condicionada pela execução de ajustes e maior transparência das contas públicas, o que em muitos casos limita o espaço que os governos desses países desfrutam para executar suas políticas. Por outro lado, os empréstimos da China raramente são destinados diretamente aos governos desses países, mas sim às empresas chinesas que, em geral, executam os projetos de infraestrutura que teoricamente promoveriam o crescimento e o desenvolvimento das economias mais pobres.

A ajuda dada aos países africanos pelos países avançados, tanto por meio de condicionalidades como da exigência de uma contabilidade transparente, intenciona a construção do que é aceito pelos órgãos internacionais como elemento chave para o processo de desenvolvimento. A capacidade estatal dos países em desenvolvimento, fundada nos procedimentos e instituições de governança, seria essencial à criação de um ambiente propício ao desenvolvimento (JACOBS, 2011). A China, por outro lado, não enfatiza esses aspectos. Segundo Brautigam (2009, p. 296-297), os chineses não consideram a governança como pré-condição ao desenvolvimento. Na perspectiva de Pequim, as instituições de governança são aperfeiçoadas com o tempo, num processo simultâneo ao próprio crescimento econômico do país. Em contraste ao modelo mais “soft”, que enfatiza o desenvolvimento da capacidade do Estado através do suporte orçamentário, o modelo “hard” chinês enfatiza o “bloco e o cimento” como meios diretos de expandir a infraestrutura na África.

Modelo Angolano

Na África, a maior parte dos países é conhecidamente muito pobre, a condição financeira dos governos é severamente limitada e o risco financeiro é alto. Nesse contexto, os chineses utilizam-se do chamado “modelo angolano” para assegurar o reembolso do financiamento que eles disponibilizam.

Essa prática consiste basicamente em usar os recursos naturais que os países africanos dispõem como uma forma de garantia do pagamento do empréstimo concedido.

Apesar de ser tratado ultimamente na literatura como modelo “angolano”, esse mecanismo financeiro já havia sido usado por outros países antes do caso da Angola (no qual a China ofereceu financiamento à infraestrutura do país em troca de petróleo). Brautigam (2009) aponta que apesar da China ser atualmente credora no “modelo angolano”, ela já esteve do outro lado da história, no final dos anos 70, momento em que seus governantes procuravam abrir e modernizar a economia, recebendo do Japão recursos para sua infraestrutura e oferecendo em troca minério de carvão.

Desde 2001, a China tem concedido empréstimos a vários países recebendo como garantia uma série de recursos naturais, desde petróleo a outros minérios e alimentos. Segundo Foster et al (2009), em publicação feita pelo Banco Mundial, a China aceitou como garantia para seus empréstimos recursos como bauxita, cromo, cobre, ferro e até mesmo cacau. A República Democrática do Congo (RDC), Sudão, Angola, Nigéria, Guiné, Gabão, Zimbábue e Gana são alguns dos países que receberam investimentos bilionários.

Apesar do enorme crescimento dos empréstimos chineses para infraestrutura na África, Brautigam (2009, p. 167) afirma que os projetos de investimento podem ser marcados por longas e difíceis negociações até resultarem num acordo final, o qual envolve questões de taxação, concessões, royalties, preços de terras, e que, dessa forma, contemple garantias de retorno e reembolso do financiamento. Segundo Foster et al (2009, p. 7), na média, a China oferece empréstimos com taxa de juros de 3,6%, um período de carência de 4 anos e maturidade de 12 anos. Esses números podem representar um subsídio de aproximadamente um terço. Contudo, pode-se constatar uma grande variância quando se analisam diferentes casos. As taxas de juros variam entre 1 e 6%, a carência de 2 a 10 anos, e maturidade da dívida oscilando entre 5 e 25 anos. O subsídio pode ir de 10 até 70% (ibid.). Em razão das diferenças que existem de alguns contratos com relação a outros, a priori, é difícil caracterizar os empréstimos chineses como ajuda ou como simplesmente empréstimo comercial. De fato, seria necessário especificar exatamente os critérios usados para definir o que é ajuda e os termos de cada contrato de empréstimo firmado⁵.

Na última década, a principal instituição financeira chinesa envolvida nesse tipo de transação é o Banco de Exportação e Importação (*China Eximbank*), do qual foram esperados empréstimos no valor de US\$ 20 bilhões no período entre 2007-2010 a taxas mais baixas que a média (BRAUTIGAM, 2010). O fato dos empréstimos aos países africanos estarem majoritariamente sob a responsabilidade de uma instituição cujo objetivo é promover o comércio exterior demonstra a forma como os chineses conjugam implicitamente a assistência a esses países com seus negócios e atividades de cunho mais lucrativo. Isso reflete, de certo modo, a forma como a política exterior chinesa funciona, dando ênfase ao fato de a China não ser um país “doador”, mas sim “parceiro” do continente africano. Tal como retratado nos princípios da Cooperação Sul-Sul, a relação entre os países em desenvolvimento (como a China se autodenomina) deve ser direcionada para a conquista de “benefícios mútuos” (MWASE; YANG, 2012).

Como visto na seção anterior, os credores públicos ocidentais que ajudam com o financiamento do desenvolvimento na África buscam garantir os resultados dos seus empréstimos fazendo com que os países receptores se comprometam muitas vezes com valores democráticos, governança e transparência. O modelo que a China procura adotar, dado o princípio de não-interferência presente nas diretrizes de sua política externa, diferencia-se no sentido fornecer os recursos necessários ao investimento em infraestrutura sem impor condições políticas ou de gestão macroeconômica, nem mesmo de transparência. Porém, existe uma exceção. Conforme Brautigam (2009, p. 150) demonstra, o governo chinês ainda considera essencial o apoio dos países à política “One China”, que basicamente consiste em não reco-

5 Esta questão será retomada com a análise do caso da RDC, na seção 5.

nhecer o governo de Taiwan como legítimo, implicitamente considerando o país como parte do Estado Chinês. Os países que não o fazem deixam de ter relações diplomáticas com Pequim e conseqüentemente perdem a assistência econômica que a potência asiática poderia oferecê-los.

Outra característica deste modelo de financiamento utilizado pela China é a importância que tomou as empresas de construção chinesas, especialmente as estatais. Ocorre que, uma vez concedido pelo banco encarregado de promover o comércio exterior chinês, no caso dos empréstimos concessionais, pelo menos 50% dos investimentos de infraestrutura devem ser executados por empresas chinesas (CORKIN, 2013). De maneira geral, isso tem resultado em ganhos significativos de experiência e competitividade por parte dessas empresas, ganhando inclusive concessões de empreendimentos financiados pelo Banco Mundial (JACOBS, 2011). Ressalta-se que elas se arriscam menos também por causa do fato de não precisarem receber o dinheiro dos governos dos países receptores. Os recursos financiados não vão para a conta dos governos que demandam os empréstimos, mas sim para a conta da empresa (chinesa na maior parte dos casos) que fornece o serviço de infraestrutura (BRAUTIGAM, 2009). Essa é uma diferença fundamental com relação ao modelo de financiamento defendido pelo Clube de Paris, o qual prefere o suporte orçamentário, ou seja, o depósito dos recursos na conta dos governos.

Consequências para a África

Existe uma série de consequências tanto positivas quanto negativas relacionadas a essa nova onda de crescimento das “trocas” de recursos naturais por infraestrutura que envolve países africanos e a China. Em termos de impactos diretos sobre as economias desses países, a influência desses investimentos principalmente sobre crescimento econômico, geração de emprego transferência tecnológica é levantada. Uma vez que aqueles países são pobres e precisam de financiamento externo para continuar se desenvolvendo, a questão da sustentabilidade de suas dívidas também faz parte do debate. Aspectos relacionados à governança dos Estados africanos, transparência e desenvolvimento das instituições, como demonstrado, também são preocupações do Clube de Paris e a fonte de muitas críticas à atuação da China no continente.

Resultados potenciais no curto prazo

No período de 2007-2009, Ruogu Li, o então presidente do Eximbank chinês, indicou que o banco financiaria entre 6 e 7 bilhões de dólares em projetos de investimento na África (BRAUTIGAM, 2010). O potencial impacto que uma soma de tal magnitude pode gerar nas economias da África é importante, considerando que este valor supera, em muitos casos, o orçamento que os governos de países como RDC e Gabão dispõem (ALDEN; ALVES, 2009). Os investimentos em infraestrutura são benéficos para o crescimento também por razões de oferta, uma vez que diminuem os gargalos provocados no setor de transporte (ferrovias), telecomunicações (sobretudo fornecimento de equipamentos) e, de longe o mais carente, de energia (hidroelétricas), principais destinos dos recursos providos pela China (FOSTER et al, 2008).

Em tese, para que os investimentos financiados pelos chineses deem frutos, é preciso que eles satisfaçam as necessidades prioritárias dos países. Teoricamente, tais necessidades são conhecidas de maneira mais clara pelos seus próprios governos, os quais estão, obviamente, mais próximos do problema. Nesse sentido, a questão da apropriação – princípio tão defendido pelo Clube de Paris – deveria ser aplicado, de forma a tornar o uso dos recursos mais coerente com a estratégia de desenvolvimento global que está em andamento, ou deveria estar. A questão seria então saber se essa infraestrutura não está

sendo desenvolvida com o mero propósito de extrair com mais facilidade os recursos naturais desses países. A boa notícia, segundo Foster et al (ibid), é que isto não ocorre. De acordo com dados dos autores, apenas 7% dos investimentos em infraestrutura na África financiados pelos chineses estão relacionados à extração de matérias primas. Isso indica que os governos têm, de fato, participado do processo decisório acerca da alocação dos recursos. Jacobs (2011) utiliza a ideia de apropriação num nível macro para se referir a esta capacidade dos governos de adaptar esses investimentos a uma estratégia de desenvolvimento própria⁶.

O maior problema é que no nível micro, os governos desses países africanos não exercem controle sobre os investimentos. As empresas chinesas são, na grande parte dos casos, as responsáveis por levar a cabo o serviço, e uma das maiores críticas feitas a elas se refere ao fato de não alavancarem significativamente o emprego da mão-de-obra local, dada a alta quantidade de funcionários chineses trabalhando nesses projetos (BRAUTIGAM, 2009).

Existem explicações para que empresas chinesas prefiram contratar pessoas do seu país (o que implica outros custos como passagens de avião e alojamento, por exemplo) em vez de utilizar os recursos humanos disponíveis no país onde o trabalho é realizado. Uma delas reflete o problema da baixa qualificação dos trabalhadores nesses países africanos. De maneira geral, o aspecto cultural também relaciona-se a esta questão da produtividade. Brautigam (ibid.) cita a explicação de um empresário chinês que afirma que os trabalhadores de seus países são orientados por resultados e só param para descansar, por exemplo, quando o serviço que estão fazendo é terminado. A rapidez dos trabalhadores no que diz respeito à execução das tarefas acabaria compensando os custos, que nem sempre são tão mais altos do que o da mão-de-obra africana.

No que concerne à reação dos governos locais a este problema, sabendo da importância da questão do emprego para a população, alguns se esforçam para impor um nível mínimo de contratação de trabalhadores locais. O problema é que a capacidade de fiscalização desses governos é limitada, o que compromete o cumprimento dessas exigências, mesmo que elas sejam especificadas no contrato. Muitas vezes, a proximidade das eleições faz com que os governos priorizem a rapidez na entrega, diminuindo a vontade política que é necessária para cobrar na prática as exigências dessas cotas (CORKIN, 2013). Apesar desse problema ser real, ele vem diminuindo com o tempo (ibid., p. 119). Isso, pois, o emprego de mão-de-obra local vai aumentando conforme o tempo de instalação e a experiência das empresas chinesas na África. Outro fator importante é o aumento de custo da mão-de-obra chinesa. Conforme a própria China se desenvolve, torna-se mais difícil atrair trabalhadores para o continente africano. E se, por um lado, o fato das empresas chinesas não contratarem tanta mão-de-obra africana limita os ganhos potenciais da infiltração do país asiático na África, por outro ele diminui a exaustão dos recursos humanos qualificados que são escassos e libera esses trabalhadores de melhor formação para outras atividades igualmente carentes, sobretudo em postos nos governos desses países, os quais encontram uma série de dificuldades operacionais para desempenhar seu papel (BRAUTIGAM, 2009). Alguns sinais indicam que o governo chinês tem consciência deste problema e, por isso, está buscando promover o treinamento de cidadãos africanos na China, no intuito de diminuir o déficit de capacitação da mão-de-obra que existe nos países da África⁷.

6 Interpretando para o caso dos empréstimos relacionados aos países do Clube de Paris, existiria um conflito entre o mecanismo de condicionalidades e essa ideia de apropriação num nível macro. Políticas de redução de gastos públicos relacionadas à concessão de empréstimos de instituições de Bretton Woods, por exemplo, poderiam ser incoerentes com determinado estágio de um programa de desenvolvimento executado por algum país africano.

7 No terceiro fórum da FOCAC, em 2009, o governo chinês se comprometeu, por exemplo, a treinar 15 mil africanos na China. Por outro lado, a educação profissional promovida pelas próprias empresas chinesas é muitas vezes desestimulada pela falta de garantias que esses empresários têm de que os trabalhadores continuem como seus funcionários após receberem o treinamento (BRAUTIGAM, 2009).

Questões de longo prazo

O histórico de dívidas de países africanos é ruim e isso faz com que preocupações relacionadas à sustentabilidade do passivo financeiro dos seus governos sejam suscitadas. O “modelo angolano” diminui esse problema permitindo aos países se financiarem mesmo na ausência de sólidas condições financeiras para o cumprimento das obrigações contratadas. Por outro lado, esse mecanismo também envolve riscos. Apesar de não impactar nas despesas das contas públicas, ele pode afetar o fluxo de receitas, uma vez que o valor de exportações que poderiam ser feitas futuramente já não estaria mais disponível.

Além disso, cabe lembrar que o preço desses recursos naturais não é fixado no momento da negociação do contrato. O impacto que ele terá na diminuição da dívida dependerá do preço de mercado vigente no dia da venda. Ou seja, caso haja uma queda do preço de commodities no mercado internacional, a capacidade de pagamento desses países reduz sensivelmente (CHRISTENSEN, 2010). A recente queda desses preços indica os riscos que os países africanos correm. Corkin (2013) ilustra essa questão dentro do contexto angolano, em que uma queda do preço do petróleo durante a crise econômica de 2008/2009 provocou sérias dificuldades de pagamento para o governo angolano, obrigando-o a novamente pedir auxílio ao FMI, e tendo que se comprometer com a formação de uma maior poupança para acessar os recursos do Fundo.

É interessante, no entanto, analisar as diferenças entre as visões que têm as instituições financeiras internacionais, como o FMI, e a maneira mais pragmática e intuitiva dos chineses no que tange ao financiamento internacional. Christensen (2010) cita, por exemplo, a opinião do presidente do Eximbank da China em 2006, Ruogu Li, para quem a visão do FMI e do Banco Mundial é estática demais e não considera a sustentabilidade e o impacto dos projetos, sugerindo que ela seria muito determinada por indicadores passados (*backward-looking*). E acrescenta que ao não considerar outros aspectos da economia do país corre-se o risco de negligenciar determinadas variáveis capazes influenciar o rendimento do investimento. No caso da infraestrutura, por exemplo, a manutenção dos projetos pode depender da capacidade financeira que o governo do país possui, e que é sempre questionada pelos países do Clube de Paris.

Os chineses parecem estar conscientes dos riscos envolvidos, mas acreditam que se o negócio for bem gerido, será lucrativo da mesma maneira. Além disso, cabe lembrar que o Exim bank da China é um “*policy bank*” estatal e, por isso, precisa utilizar seus fundos (BRAUTIGAM, 2013). A taxa de juros cobrada nem sempre é concessional⁸, mas tende a ser menor do que a média cobrada por outras instituições financeiras, fazendo com que a prioridade nem sempre seja a mais alta e/ou garantida margem de lucro possível, mas sim a geração de negócios capazes de estimular a geração de muitos outros no futuro (BRAUTIGAM, 2009, p. 148).

Apesar de existir essa preocupação legítima dos países avançados com relação ao tema da sustentabilidade da dívida dos países africanos, é necessário também questionar até que ponto isso não reflete os próprios interesses desses países ricos. Esta questão tem a ver com a ordem de preferência entre os credores dos países africanos. No caso do “modelo angolano”, sendo o reembolso dos empréstimos feito através de recursos naturais, o fluxo não depende do orçamento dos países, indo diretamente para a conta dos chineses (Ibid., p. 147). As dívidas dos países do Clube de Paris, que dependem da saúde financeira das contas públicas, seriam pagas somente quando houvesse dinheiro disponível, provavelmente depois da liquidação do débito associado aos chineses. Christensen (2010, p. 19) afirma que, desta forma, a

8 Nas taxas de juros concessionais geralmente existe uma parte caracterizada por subsídio, o que faz com que o empréstimo possa ser considerado assistência ao desenvolvimento.

China se torna de fato uma credora preferida desses países africanos. Segundo Brautigam (2009, p. 147), não há nenhuma lei internacional que trate do status de credores preferidos, mas a convenção no Clube de Paris é de que as dívidas relacionadas às instituições de Bretton Woods (FMI, Grupo Banco Mundial) têm prioridade. Ocorre que a China não faz parte do Clube de Paris e isso faz com que exista, ainda que somente de maneira implícita, um conflito de interesses.

Como já aludido, outro desafio na pauta de discussão sobre as diferenças entre o modelo angolano utilizado pela China e aquele estimulado pelo Clube de Paris refere-se ao desenvolvimento da governança na África. Questões ligadas à boa gestão dos recursos públicos, baseada no cumprimento da lei, transparência das instituições e combate à corrupção são consideradas essenciais ao desenvolvimento, sobretudo em países cujas economias são dependentes da extração de recursos naturais. Apesar de alguns avanços na última década, é exatamente nesses lugares onde o problema da (falta de) governança é mais crítico (Christensen, 2010, p. 22). Soma-se a isso o fato do setor de infraestrutura, alvo de 70% dos empréstimos do Eximbank da China, ser reconhecido como um dos focos de práticas de corrupção (BRAUTIGAM, 2009, p. 294).

No que concerne à solução, ou pelo menos tentativa de diminuir os efeitos da frágil estrutura de governança da maioria desses países, as instituições financeiras internacionais têm utilizado das condicionalidades para tentar mudar o comportamento dos governos. Sobretudo a partir dos anos 80, a concessão de empréstimo dessas instituições tem sido condicionada à execução de uma série de reformas estruturais que alteravam profundamente o funcionamento do Estado e seu envolvimento na economia. Contudo, dada a baixo nível de eficácia dessas medidas, acadêmicos ainda debatem a respeito de seus vícios e virtudes. Brautigam (ibid., p. 149) cita também outros aspectos desse assunto, mais relacionados com a reação que os governos de países pobres têm quando essas condicionalidades são impostas. Apesar das boas intenções, o sentimento dos que recebem essas imposições é de serem reféns da hegemonia ocidental, a qual, em muitos casos, pode gerar o sentimento de humilhação.

A China, como já demonstrado, graças a sua política de não-interferência, busca não se envolver em aspectos que considera como assuntos internos de outros Estados. Além disso, os chineses tendem a interpretar o desenvolvimento da economia não somente como função das instituições, mas também o contrário, ou seja, como pré-condição para que a os mecanismos de governança melhorem (Ibid, p. 296-297). Por outro lado, como Christensen (2010, p. 1) indica, uma possível maneira de a China promover a governança nos Estados africanos seria através do próprio exemplo, tornando suas próprias práticas transparentes. Contudo, a autora também pondera dizendo que a publicação de informações relativas aos empréstimos que a China oferta a um determinado governo poderia gerar pressões de outros países que também acessam linhas de crédito chinesas. De fato, não é uma questão simples, pois a ocultação de detalhes também pode suscitar especulações capazes de danificar a imagem que a China tem na África. Sobre essa questão, Brautigam (2009, p. 294) tende a ver a postura chinesa de maneira mais positiva e exaltar as virtudes de um dos mecanismos do modelo angolano, através do qual o valor do financiamento é direcionado direto à conta das empresas ligadas às obras de infraestrutura, impedindo assim que boa parte do dinheiro se perca dentro da máquina estatal contaminada pela corrupção do governo e de muitos funcionários públicos de países com frágeis mecanismos de governança.

Essa última observação de Brautigam também poderia servir para subsidiar uma visão de que a China é um ator neutro na África quando se trata da promoção do desenvolvimento institucional. Corkin (2013, p. 156) reconhece as dificuldades relacionadas à presença chinesa no território africano, mas enfatiza a importância da agência dos governos dos africanos, ou seja, o papel ativo e suficientemente articulado de elites locais em favor do seu próprio interesse (ainda que em detrimento da população geral dos países que administram), razão pela qual os chineses não deveriam ser responsabilizados pela continuidade de regimes corruptos e pelo lento progresso institucional que diversos países da África experimentam.

A capacidade de ação dessas elites que governam diversos países da África não deve ser subestimada, e isso se demonstra pelo fato de muitas das condicionalidades impostas pelas próprias instituições financeiras internacionais não serem respeitadas, ou apenas parcialmente (BRAUTIGAM, 2009, p. 149). Além disso, em alguns contextos, a estabilidade política no interior de alguns Estados pode ser mais importante que o desenvolvimento mais acelerado da governança, inclusive porque, num contexto de guerra civil, por exemplo, é ainda mais complexo o desafio de fazer as instituições evoluírem. Por esta razão, um modelo que conjugue e equilibre as visões tanto do Ocidente quanto da China fosse talvez o mais recomendável para a África. Aplicado de maneira cuidadosa, consistente e gradual, um método que misturasse essas características talvez oferecesse a saída para um continente que, infelizmente, ainda sofre com a fragilidade de suas instituições.

A China e o país mais pobre do mundo

A República Democrática do Congo (RDC), antigo Zaire, é um dos maiores países da África, localizado próximo do centro do continente e dotado de uma série de recursos naturais. O país hospeda em seu imenso território o segundo maior rio do mundo, o qual é famoso por ser alvo de negociações em torno do que viria a ser maior usina hidroelétrica já então construída⁹. Além disso, a RDC também dispõe de uma das maiores reservas de minérios do mundo, possuindo em seu território um dos maiores estoques de cobre e o maior estoque de cobalto do mundo, recursos que são fundamentais para a produção de diversos equipamentos tecnológicos.

Apesar disso, a RDC é considerada o país mais pobre do mundo em termos de renda per capita. Lembrado também por ser a nação africana onde Che Guevara tentou promover mais uma revolução, o país é marcado por guerras civis que se estenderam durante anos e cessaram pela última vez somente em 2003 (apesar de ainda existirem focos de conflito, sobretudo na parte leste do país, na fronteira com Rwanda). No ano de 2001, Laurent-Désiré Kabila, então governante da RDC, foi assassinado e seu filho, Joseph Kabila, assumiu a liderança do país. Em 2006 e 2011 Joseph Kabila concorreu a eleições e, mesmo com resultados contestados, venceu e seguiu sendo o presidente. Foi sob seu governo que foi negociado o que é reconhecido como uma das maiores apostas dos chineses dentro do continente africano.

“*Le contrat chinois*” (“O contrato chinês”), tal como é conhecido na RDC, foi bastante debatido na mídia e até os angolanos, cujo governo tem sido um dos principais parceiros da China na África, acreditam que ele tornará o país ainda mais estratégico para os chineses do que a Angola (CORKIN, 2013, p. 167). O contrato tem suas origens no ano de 2003 e, conforme a guerra civil foi cessando e o preço do cobre no mercado internacional aumentando, as negociações foram avançando (BRAUTIGAM, 2013). O contrato teve sua primeira versão finalizada em 2007 e envolve várias instituições. Além do Eximbank da China (responsável por financiar o empreendimento) e todos os ministérios com aos quais ele deve se reportar – Ministério do Comércio (MOFCOM) e Ministério das Finanças, por exemplo, – há um consórcio de quatro empresas estatais chinesas e uma congoleza envolvidas na transação.

O impulso inicial ao negócio veio de uma empresa chinesa chamada China Railway Engineering Corporation (CREC) cujo objetivo na RDC era a extração de recursos como cobre e cobalto (JANSSON, 2010, p. 7). Posteriormente, com o incentivo do Eximbank da China, as empresas Sinohydro, Zhejiang Huayou Cobalt e China Machinery Engineering Corporation (CMEC) foram incorporadas na *joint-venture* junto da empresa estatal congoleza Gécamines. As quatro empresas chinesas deteriam 68% das ações

9 Se a Inga Dam for um dia construída, ela teria capaz de produzir cerca de 40 mil megawatts, quase o dobro da capacidade da hidroelétrica chinesa de Três Gargantas, atualmente a maior do mundo. Fonte: The Guardian, “Construction of world’s largest dam in DR Congo could begin within months”, disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/28/construction-of-worlds-largest-dam-in-dr-congo-could-begin-within-months>

e a congoleza 32% (ibid, p. 12). Em troca dos direitos de extração de cobre e cobalto na província de Katanga, rica em minérios e localizada no sudeste do país, a joint-venture, cujo nome se tornou Sicominés, se comprometeria a construir infraestrutura social, como escolas e hospitais, e de transporte, como ferrovias.

Os recursos necessários tanto à construção das instalações da mineradora quanto à construção da infraestrutura seriam financiados Eximbank da China e reembolsados com o lucro obtido pelo empreendimento. O pagamento seria feito em duas fases e, durante este período, a Sicominés seria isenta da cobrança de impostos, os quais são previstos pelo Código de Minas da RDC. O contrato reconhece o status diferenciado das operações da empresa durante esse período de reembolso do empréstimo e isenção fiscal, prevendo que o congresso do país votasse uma lei aprovando-o (ibid., p. 14).

O custo relacionado à construção da mineradora foi estipulado em torno de US\$ 3 bilhões. O valor que seria financiado para a infraestrutura, como Jansson (ibid., p. 10) assinala, não foi estipulado de maneira fixa, tratar-se-ia de alvos móveis, cujo desembolso estaria correlacionado com os resultados de exploração da mina. Apesar disso, esse alvo móvel inicial, que era superior a US\$ 6,5 bilhões, chamou a atenção de muitos pelo seu volume. Para o governo de Joseph Kabila, o projeto da Sicominés foi importante, pois durante a campanha das eleições de 2006, ele havia prometido a execução de um programa de reconstrução da RDC, nomeado de “*Les cinq chantiers*” (“Os cinco campos de obra”), o qual previa investimentos em diversas áreas de infraestrutura.

Em contraposição aos interesses do governo da RDC e da esperança de alguns analistas, a cifra bilionária causou preocupação do Clube de Paris. Os termos do contrato de empréstimo não eram concessionais e o seu valor total, que superava a casa dos 9 bilhões de dólares, foi considerado grande demais para um país que já acumulava uma dívida bilateral e multilateral superior a 13 bilhões de dólares (ibid. p. 14). Além disso, numa segunda versão do contrato apresentada no ano de 2008, o governo da RDC oferecia uma garantia ao Eximbank da China de que caso o reembolso dos empréstimos não fosse feito com os lucros da Sicominés, o Estado congolês iria realizá-lo. Nesta segunda versão, o total de concessões para extração de minérios também foi elevado, totalizando 10,6 milhões de toneladas de cobre e 626.619 toneladas de cobalto (ibid. p. 11)

O governo da Bélgica, ex-colonizador da RDC, foi o primeiro a reagir e, logo depois, países que eram tradicionais antigos doadores da RDC uniram-se em torno da intenção de alterar algumas características do contrato. Em 2006, graças a problemas relacionados a informações de contas públicas incertas e falta de ajustes estruturais, o FMI cancelou de maneira prematura um programa de combate à pobreza e estímulo ao crescimento (ibid., p. 19). Apesar disso, com uma parcela importante de seu orçamento (entre um terço e metade das receitas) condicionada à ajuda externa, o governo da RDC sentiu a pressão do Clube de Paris. O próprio diretor do FMI na época, Dominique Strauss-Kahn, visitou o presidente da RDC e tentou convencer Joseph Kabila a fazer as alterações que o Clube de Paris desejava. Depois de um longo período de discussões e negociações, em outubro de 2009 foi assinado um novo contrato.

Tal como os países ocidentais almejavam, nesta terceira versão, o segundo bloco de investimentos que estava previsto anteriormente foi cancelado e o valor para a infraestrutura foi limitado a US\$ 3 bilhões. Somado à cifra de mais US\$ 3 bilhões necessária às instalações da Sinominés, o valor total do contrato foi reduzido de 9 para 6 bilhões de dólares. A garantia de reembolso do empréstimo oferecida pelo governo da RDC aos chineses, a qual não encontrava paralelo em nenhum outro caso de exploração de minérios no país, também foi retirada do contrato. A taxa de juros do financiamento à infraestrutura, o qual seria liberado para projetos individuais, também foi reduzida de 6,6% para 4,4%, o que corresponderia segundo o FMI e o Banco Mundial a um subsídio de no mínimo 42%, bastante acima dos 25% estabelecido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como mínimo necessário para classificar o financiamento como forma de ajuda ao desenvolvimento (ibid., p. 12).

Analisando as mudanças que aconteceram nesta terceira e última versão do contrato da Sicominés, pode-se perceber referências do debate das seções anteriores sobre as distintas visões que o Ocidente e a China têm em relação ao financiamento do desenvolvimento. O cancelamento de 3 bilhões de empréstimos para o setor de infraestrutura fará com que o reembolso da dívida total aconteça mais rapidamente e então a Sicominés possa começar a pagar impostos normalmente, tal como o Código de Minas da RDC estipula. Dessa forma, apesar da urgente necessidade de infraestrutura do país, seu financiamento pode ser realizado da forma tradicional, por meio da receita de impostos e sem a necessidade de contratar empresas chinesas, abrindo-se a possibilidade de realização de um leilão de concessão aberto e que funcione de acordo com as regras de mercado.

Dotar o Estado congolês de melhores condições fiscais e pressupor que ele use os recursos da forma que considerada correta parece implicar na constatação ou pelo menos na expectativa de que os mecanismos de governança existem e podem funcionar. Do ponto de vista ocidental, essas alterações no contrato podem ser positivas. Contudo, dado que esse pressuposto nem sempre é verdadeiro, elas inevitavelmente acabam criando outro conjunto de desafios, como os já abordados.

De fato, as mudanças no contrato podem ser interpretadas de diversas maneiras, dependendo da perspectiva do interlocutor. Contudo, outro acontecimento, que seguiu a renegociação do novo contrato, tem impactos indiscutivelmente positivos para a RDC. Em julho de 2010, o Banco Mundial e o FMI anunciaram o cancelamento de 12,3 bilhões de dólares que o país tinha em dívidas, dos quais 7,35 foi realizado pelo Clube de Paris em novembro do mesmo ano (ibid., p. 16). Essa foi uma boa notícia para o governo de Joseph Kabila, o qual, ironicamente, enviou seus agradecimentos ao embaixador da China no país, afirmando que, apesar do cancelamento da dívida ter sido executado através de dinheiro do ocidente, o crédito político era chinês (ibid., p. 23).

Com relação ao início das atividades da Sicominés, naquela ocasião, entre 2009-2010, calculava-se que a produção começaria em 2013-2014, atingindo a capacidade total em 2016. Apesar disso, algumas das obras que foram previstas pelo governo de Kabila graças ao financiamento chinês foram iniciadas logo após a renegociação do contrato. Em dezembro de 2012, eram calculados 458 milhões de dólares em projetos já financiados (JANSSON, 2013, p. 155).

Porém, no começo daquele ano de 2012, outros projetos foram impedidos de seguir adiante por causa de uma momentânea desistência do negócio por parte do Eximbank da China. Jansson (2013) cita como algumas das possíveis explicações a prudência com relação ao reembolso do financiamento. O prazo de 25 anos passou a ser encarado como longo demais pela diretoria do banco chinês e a isenção fiscal da qual a Sicominés seria beneficiária ainda não havia sido aprovada pelo congresso da RDC. Uma das intenções do banco, que era ter como garantia os 32% de ações da empresa que correspondiam a Gécamines e hipotecar o resto que estava sob o controle do consórcio chinês não foi aceita pelos empresários da Sicominés. Todas essas dificuldades só somam ao reconhecidamente problemático ambiente de negócios que há no país.

Uma vez que outros bancos chineses demonstraram querer competir pelo negócio, além do congresso da RDC ter aprovado a isenção fiscal para a Sicominés, o Eximbank da China deu um passo atrás e voltou a participar do acordo. Essas são possíveis, ainda que não confirmadas, explicações para o retorno do financiamento, por meio do qual se busca retomar as obras, a fim de que a mina comece a produzir no final de 2015 (JANSSON, 2014).

Nesse ínterim, a performance econômica da RDC tem sido positiva, com a economia do país crescendo 7,2% em 2012 e 8,1% em 2013, tendo os setores de mineração e construção contribuído de maneira relevante (WAKANA e BAMOU, 2014). É difícil, no entanto, afirmar a continuidade desse crescimento, dado que dependerá em boa parte da qualidade dos investimentos em infraestrutura que estão sendo e que serão realizados (para os quais ainda não existe uma avaliação aprofundada) e também

de outros aspectos de governança do Estado.

No que tange ao ambiente institucional, alguns sinais indicam que este não melhorou consideravelmente. Em decorrência da falta de transparência com relação aos contratos de mineração, o FMI, mais uma vez, cancelou o plano de realizar empréstimos ao governo da RDC (REUTERS, 2012). No campo político também têm existido conflitos, motivados, sobretudo, pela tentativa do governo de aprovar uma lei que permitiria a Joseph Kabila se candidatar a um terceiro mandato. Nos protestos, além do grave problema relacionado a mortes de civis causadas pela reação da polícia, muitos pontos de comércio geridos por chineses têm sido atacados. Um diplomata afirmou, no entanto, que esses casos não passavam de acontecimentos isolados, sem consequências de longo prazo (AGENCE FRANCE-PRESSE, 2015).

Considerações finais

Ao analisar as principais características das interpretações dos países avançados e da China com relação aos modelos de financiamento do desenvolvimento, as diferenças são claras. Em contraposição ao método mais orientado ao aperfeiçoamento das instituições defendido pelo Clube de Paris, a China parece ser mais pragmática e evitar o intervencionismo estrangeiro, o qual ela própria experimentou e que deixou marcas na sua história.

A primeira perspectiva envolve uma preocupação com o longo prazo, aspectos ligados à sustentabilidade da dívida e ao desenvolvimento dos mecanismos de governança. O segundo está mais calcado no curto prazo, na construção da infraestrutura que os países africanos precisam neste momento, postergando a pauta relacionada ao desenvolvimento das instituições, as quais deveriam avançar de acordo com o desenvolvimento da própria economia desses países.

Os países centrais do capitalismo mundial, muitos dos quais já colonizaram partes do território africano, por mais que enfatizem o princípio da apropriação das políticas de desenvolvimento por parte dos governos africanos, tendem a sustentar uma visão mais paternalista do desenvolvimento da África, continente que, sem a ajuda ocidental, teria dificuldades para se desenvolver por si mesmo. A China, por outro lado, busca enfatizar o fato de não ser doadora, mas sim um país parceiro que busca fortalecer uma relação que promova o benefício mútuo.

Nesse sentido, a intenção da ajuda da China à África pode ser vista como benigna, mas não altruísta. A China não ambiciona fazer da ajuda um instrumento para influenciar a política interna dos países africanos ou ditar políticas. Na realidade, a China espera ajudar a África a alcançar um desenvolvimento pujante, não se intrometendo nos assuntos internos dos países africanos por meio da ajuda condicional. No entanto, a ajuda da China não se dá sem trocas. Os projetos chineses criam acesso aos recursos naturais do continente africano e aos mercados locais, além de oportunidades de negócios para as empresas chinesas e de emprego para os trabalhadores chineses. Assim, quando no intuito de neutralizar as críticas internacionais as autoridades chinesas sublinham que a China também fornece ajuda aos países que não são ricos em recursos naturais, isso não significa que ela não tenha interesses em outras coisas que esses países podem oferecer, tais como o seu apoio à política de “Uma Única China”, à agenda da China em fóruns multilaterais e à reputação da China como um “stakeholder responsável”. Desse modo, categorizar a agenda abrangente e multidimensional da ajuda chinesa à África não é algo trivial.

Assim, apesar de ser possível diferenciar uma perspectiva da outra, não é possível afirmar que uma seja eminentemente superior. É fato que elas podem se conflitar, como aconteceu no caso da RDC, mas, por outro lado, elas não são totalmente excludentes. Nenhuma das partes pode ignorar as consequências das suas próprias ações e nem das ações alheias no continente africano. Pelo contrário, a busca de um equilíbrio entre a visão ocidental e chinesa parece ser a alternativa mais apropriada, a que combina os benefícios de uma e as virtudes de outra, maximizando, dessa forma, os ganhos dos países africanos,

tanto no curto como no longo prazo. Além disso, o entendimento mais aprofundado da dinâmica política dos países africanos e dos hábitos de suas elites também é fundamental, a fim de que a atuação de todos possa resultar em sinergia e mais desenvolvimento para o povo africano.

Referências bibliográficas

- ABIAD, A.; et al. The Time Is Right for an Infrastructure Push. **IMF Survey Magazine**: IMF Research. September 30, 2014.
- AGENCE FRANCE-PRESSE (AFP). **Chinese become targets in DR Congo anti-government riots**. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2925241/Chinese-targets-DR-Congo-anti-government-riots.html>. Acesso: 25/02/2015.
- ALDEN, C. ALVES, A. C. **China and Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance**. Governance of Africa's Resources Programme, Occasional Paper, n 41, September 2009.
- ALLEGRET, J.; DULBECCO, P. **The institutional failures of International Monetary Fund conditionality**. 2007, 2 (4), pp. 309-327. < www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00238490/document>. Acesso: 20/12/2014.
- BABB, S.; CARRUTHERS, B. Conditionality: Forms, Function, and History. **Annu. Rev. Law Soc. Sci.** 2008. 4:13-29
- BERGER, A., et al. Why are we so critical of China's engagement in Africa? In: FUES, Thomas & YOUFA, Liu (eds.). **Global governance and building a harmonious world: A comparison of European and Chinese concepts for international affairs**. Deutsches Institut für Entwicklungs politik (DIE) in cooperation with China Institute of International Studies (CIIS): Bonn, 2011.
- BRAUTIGAM, D. **The dragon's gift: the real story of China in Africa**. Oxford University Press, 2009.
- BRAUTIGAM, D. **China, Africa and the international aid architecture**. African Development Bank Group, Working Paper Series, 2010.
- BRAUTIGAM, D. **The Chinese-Congo Sicomine Project: New Analysis**. <http://www.chinaafricarealstory.com/>. March 9, 2013.
- BURGIS, T.; SEVASTOPULO, D. **China in Africa: how Sam Pa became the middleman**. Financial Times, August 8, 2014.
- CHRISTENSEN, B. V. **China in Africa: A Macroeconomic Perspective**. Center for Global Development. Working Paper 230, November 2010.
- COMMISSION FOR AFRICA. **Our Common Interest: Report of the Commission for Africa**. London: Commission for Africa, 2005.
- CORKIN, L. **Uncovering African Agency: Angola's Management of China's Credit Lines**. Farnham, Ashgate, 2013.
- DAVIES, M. **How China is influencing Africa's development**. OECD Development Centre, 2010.
- EWELUKWA, U. U. South-South Trade and Investment: The Good, The Bad and The Ugly—African Perspectives. **Minnesota Journal of International Law**. Vol 20:2, 2011.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. Conditionality in Fund-Supported Programs. Policy Issues. Washington, DC, feb, 2001. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>. Acesso: 20/12/2014.

- FMI. Fundo Monetário Internacional. **Guidelines on Conditionality**. <<http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm>>. Acesso: 20/12/2014.
- FOSTER, V., et al. **China's emerging role in Africa: Part of the changing landscape infrastructure finance**. GRID LINES, Note No. 42, October, 2008.
- FOSTER, V., et al. Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa. **Trends and policy options**, No. 5, 2009.
- FOSTER, V; BRICEÑO-GARMENDIA, C. **Africa's Infrastructure: A Time for Transformation**. World Bank Report. Washington, DC: World Bank, 2010.
- JACOBS, B. **European programmes and Chinese projects: a modality clash on sustainable infrastructure development in Africa**. Paper presented at The 4th European Conference on African Studies, Uppsala, 2011.
- JANSSON, J. **The Sicomines Agreement: Change and Continuity in the Democratic Republic of Congo's International Relations**. South African Institute of International Affairs, Occasional Paper, Oct, 2011
- JANSSON, J. The Sicomines agreement revisited: prudent Chinese banks and risk-taking Chinese companies. **Review of African Political Economy**, 40:135, 152-162, 2013.
- JANSSON, J. **China-DRC Sicomines deal back on track**. The Africa Report. August, 2014. Disponível em: <http://www.theafricareport.com/Central-Africa/chinadrc-sicomines-deal-back-on-track.html>. Acesso: 25/01/2014.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. **What Determines Chinese Outward FDI?** CMI working paper, 2009.
- MWASE, N.; YANG, Y. **BRICs' philosophies for development financing and their implications for LICs**. IMF Working Paper WP/12/74, 2012.
- OECD. **The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action**. 2005. Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf. Acessado em: 24/01/2015.
- REUTERS. **IMF halts Congo loan over mining contract concerns**. 3 December, 2012. Disponível em: www.reuters.com/article/2012/12/03/congo-democratic-imf-idUSL5E8N3F6G20. Acesso: 25/02/2015.
- SVENSSON, J. Why Conditional Aid Does not Work and What Can Be Done About It? **Journal Of Development Economics**, vol.70, pp.381-403, 2003.
- ÜNLÜ, D. Is Conditionality For Loans From International Financial Institutions a Legitimate Way to Influence National Policies? **Ankara Bar Review**, 2013/ 2.
- VILLAROMAN, N. G. The Loss of Sovereignty: How International Debt Relief Mechanisms Undermine Economic Self-Determination. **Journal of Politics and Law**, vol. 2, n. 4, dec-2009.
- VISENTINI, P. F. África e as potências emergentes: O Sul e a cooperação profana. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v.3, n.5, Jan-Jun, 2014.
- VILANOVA, J. C.; MARTIN, M. **The Paris Club**. Debt Relief International Ltd, Publication No. 3, 2001.
- WAKANA, S.; BAMOU, E. **Congo, Dem. Rep. African Economic Outlook**. AfDB, OECD, UNDP, 2014.

Descolamento do crescimento econômico em cinco países da América Latina no período 2002-2012

Detachment of economic growth in five Latin American countries in the period 2002-2012

MÍRIAM OLIVEIRA SILVA PORTUGUÊS | miriamoportugues@gmail.com
Doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)¹

Recebimento do artigo Julho de 2015 | **Aceite** Julho de 2015

Resumo No período 2002-2012, surgiu um fato estilizado sem precedentes: a taxa média de crescimento dos países em desenvolvimento excedeu em 5% em relação aos países desenvolvidos. A proposta deste artigo é esboçar alguns argumentos da hipótese do descolamento de crescimento econômico, a partir da ótica da abordagem clássica do excedente, a fim de verificar se esse padrão se reproduz nos maiores países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Conclui-se que as condições econômicas internacionais excepcionalmente favoráveis associadas a China constituindo-se num polo dinâmico capitalista, permitiram o aumento da tendência de crescimento e a significativa melhora na gestão macroeconômica destes países..

Palavras-Chave Descolamento; Crescimento; América Latina.

Abstract In the period 2002-2012, emerged an unprecedented stylized factor: the average rate of growth in developing countries exceeded 5% compared to developed countries. The purpose of this article is to outline some arguments of the hypothesis decoupling of the economic growth, from the perspective of the classical surplus approach in order to verify if this pattern is reproduced in the larger countries of Latin America: Argentina, Brazil, Chile, Colombia e Mexico. We conclude that the exceptionally favorable international economic conditions associated with China constituting a dynamic capitalist pole, allowed increasing trend of growth and significant improvement in macroeconomic management in these countries. **Keywords** Decoupling; Growth; Latin America.

Introdução

Durante a década de 2000, ocorreu uma importante mudança no padrão de evolução de crescimento da economia mundial: a contribuição no PIB mundial da China e dos outros países em desenvolvimento se tornou maior que os países desenvolvidos. Este novo fato estilizado, à respeito da aceleração

¹ A autora agradece as sugestões do Professores Ricardo Summa e Carlos Pinkusfeld Bastos, porém sem responsabilizá-los por qualquer problema que possa ter aparecido no trabalho.

do crescimento do PIB das maiores economias do mundo emergente comparado com os países avançados, se difundiu em alguns países menos desenvolvidos da América Latina e da África.

Neste contexto, Akyuz (2012) aporta a proposição do “decoupling” ou descolamento da tendência de crescimento econômico, na qual questiona se os países em desenvolvimento descolaram da tendência de crescimento do produto em relação aos países desenvolvidos. É verdade que devido a crescente integração comercial e financeira na economia mundial, o comportamento cíclico dos dois grupos de países se tornou bastante similar, tanto que os efeitos da crise financeira internacional de 2008 ratificam este contexto. Contudo a pergunta central descreve em que medida a rápida ascensão dos países em desenvolvimento constitui uma mudança em termos de tendência de crescimento em relação aos países ricos. O foco do “*de-coupling*” está nas maiores economias em desenvolvimento, pois a partir da formação de polos dinâmicos exercem influências sobre as países subdesenvolvidos.

A proposta deste artigo é esboçar alguns argumentos da hipótese do descolamento da tendência de crescimento durante a década de 2000, a partir da ótica da abordagem clássica do excedente dentro do arcabouço de crescimento e desenvolvimento econômico, a fim de analisar os maiores países da América Latina e verificar se esse padrão se reproduz nesta região. Uma vez que a abordagem clássica do excedente considera a distribuição de renda definida de forma exógena aos preços relativos (o excedente explicado pela complexa interação das condições técnicas de produção e fatores políticos e institucionais), a demanda agregada dos países explica em grande parte do deslocamento em um contexto de redução da restrição externa por fatores externos extremamente favoráveis. Especificamente, o propósito da análise é descrever indicadores externos e variáveis macroeconômicas como as taxas de crescimento que ratificam o argumento, e ainda, mais focada em especificar a importante performance nos componentes da demanda agregada dos países no período.

A crise financeira internacional de 2008 afetou duramente as economias da América Latina, porém a recuperação foi forte e de forma desigual. Isto vale, também, para características da expansão do crescimento do PIB, pois apesar dos fatores agirem de forma parecida neste conjunto de países, cada um tem sua especificidade, pois eles apresentam diferentes processos históricos, tamanhos de economia, estruturas institucionais e características de comércio. A análise vai se centrar na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, e México.

Para tanto, este trabalho será dividido em cinco seções a contar desta introdução. A segunda parte faz um breve resumo das hipóteses e dos mecanismos da abordagem clássica do excedente. Na terceira seção, discute-se a hipótese do descolamento da tendência de crescimento em contexto geral, definindo os argumentos sobre o tema, como também expõe as condições de inserção externa de cada país durante a década de 2000 e início da década atual. Em seguida, é realizada a análise descritiva sobre o desempenho do crescimento dos componentes da demanda agregada dos países selecionados. Por fim, as considerações finais.

Modelo de crescimento com restrição externa: retomada da abordagem clássica do excedente.

A ideia de crescimento com restrição externa parte dos princípios gerais da abordagem do excedente econômico e do princípio da demanda efetiva (Medeiros e Serrano, 2004; Serrano, 1995; Serrano, 2003). A abordagem do excedente econômico parte de uma teoria objetiva dos preços relativos em que os preços dos fatores de produção são determinados por um mecanismo complexo e competitivo de distribuição do excedente entre os proprietários dos fatores. Este processo inclui a definição das condições técnicas de produção e considera os fatores políticos e institucionais, como por exemplo o

processo de barganha dos trabalhadores².

A distribuição de renda é resultante desse processo complexo em que interagem os determinantes dos salários nominais (organização sindical, padrões de consumo mínimos socialmente toleráveis etc.), a evolução da produtividade e a política econômica do estado, particularmente no que diz respeito a taxa de juros e à taxa de câmbio. (Medeiros e Serrano, 2004, p.252)

A dinâmica capitalista é explicada adicionando o princípio da demanda efetiva com a retomada da teoria clássica do valor e da distribuição, de maneira que as economias produzem um excedente acima dos níveis de subsistência necessários, limitado pela demanda agregada, e não pela oferta, pois não existe mecanismo automático que valide que todo excedente potencial não consumido será investido. Ou seja, não serão as decisões de poupar que ditam a lógica de acumulação de capital e sim, as decisões de investimento e o seu crescimento, que por sua vez, determina o nível de poupança agregada. Isto no curto e no longo prazo (Medeiros e Serrano, 2004).

As decisões de investir geram poupança agregada no longo prazo, já que a capacidade produtiva para o setor privado é gerada pelo crescimento contínuo do investimento. A linha teórica seguida neste artigo salienta a visão de Serrano (1995), em que a dinâmica do investimento é explicada pela variação do nível e da taxa de crescimento da demanda final (gasto do governo, construção civil, consumo e exportações). Isto representa a combinação do efeito multiplicador e acelerador, sendo chamado de supermultiplicador³. Quando a taxa de crescimento da demanda final aumenta, a taxa de investimento inicialmente não se altera, mas o grau de utilização da capacidade se eleva, e durante um período maior de tempo, a taxa de investimento se ajusta aos níveis de capacidade produtiva e taxa de crescimento da demanda final. A taxa de investimento só cresce, se a demanda final cresce de forma sustentada e regular, de forma a ocupar a capacidade produtiva que está sendo criada.

Um importante ponto na análise das economias capitalistas, diz respeito ao processo de acumulação de capital e o ritmo de crescimento do produto liderado pela demanda, pois são afetados pelas políticas macroeconômicas de cada estado que estão geralmente ligadas às necessidades de satisfazer as suas restrições externas. Isto quer dizer que as economias em cada período histórico encontram dificuldade em realizar políticas nacionais para o processo de acumulação de capital porque enfrentam variações na situação da balança de pagamentos, que é o canal de transmissão da complexa interação de “mudanças no ambiente internacional econômico e geopolítico, sob diferentes sistemas financeiros e monetários internacionais, e as mudanças nas políticas e nos resultados de desenvolvimento de diferentes estados” (Medeiros e Serrano, 2004, p. 250). A exceção do país que emite a moeda internacional, pois não sofre restrição de divisas (pois a emite) e, conseqüentemente, de balança de pagamentos.

A questão é quando a demanda cresce de maneira sustentável e, conseqüentemente, a capacidade produtiva, a necessidade de importar também cresce, pelo efeito multiplicador dado o aumento da renda e/ou pela necessidade de fornecimento de insumos como bens de capital ou matérias primas (dependendo para proporção de meios de produção existentes no país) comprometendo o equacio-

2 Esta abordagem discorda da teoria neoclássica com respeito à lógica do princípio de substituição, na qual indica que em equilíbrio geral, os fatores de produção seriam plenamente empregados e seus preços refletiriam a escassez relativa das dotações dos fatores de produção de forma direta (indicada pelos próprios preços dos fatores) e indireta (no consumo, refletido pelos preços dos produtos que usam fator de produção de forma mais intensiva). Segundo a abordagem do excedente, não existe tendência automática de ajuste dos fatores de produção ao equilíbrio de pleno emprego. O contraponto ao princípio da substituição se refere ao capital ser um fator reprodutível e por isso, seu preço não poder refletir “escassez relativa”. Outro ponto, o fator trabalho também não é escasso, afirmando que as economias capitalistas em geral tem excedente estrutural de mão de obra, principalmente economias em desenvolvimento. (Medeiros e Serrano, 2004; Serrano, 2003).

3 Ver Serrano (1995)

namento do saldo comercial do país. A capacidade de pagamento das importações em termos de divisas internacionais depende da dinâmica das exportações (dependente da renda externa que tem um determinante exógeno). A ideia principal é que o crescimento das economias se esbarra na restrição externa, pois as divisas internacionais são o “insumo” escasso no processo de desenvolvimento. A teoria distingue o papel da taxa de crescimento de exportações como um principal fator de financiamento externo para o desenvolvimento, além de ser um importante componente da demanda agregada. As divisas provenientes das exportações são causa do relaxamento da restrição externa, aliviando problemas de liquidez, sustentabilidade do déficit em conta corrente e dos passivos externos. (Medeiros e Serrano, 2004).

A trajetória de crescimento do produto, que inclui a lógica da restrição externa, depende dos diferentes padrões de acumulação, dado pelas diferenças históricas e estruturais de cada país e resultante da dinâmica orientada para o mercado interno e/ou pelas exportações. Em particular, uma importante implicação do modelo do supermultiplicador é que os regimes de crescimento do produto dependem da proporção da demanda que é atendida pela produção interna e, ainda, do peso que cada gasto autônomo tem na demanda total (Behring, 2013). Por exemplo, um país com um peso do investimento menor em relação aos outros gastos autônomos, se cresce a taxa de investimento (demanda por bens de capital não produzidos internamente), a propensão a importar do país também aumenta, e uma maior possibilidade de problemas de restrição externa. Além disso, se a proporção da demanda atendida pelo mercado interno for muito baixa, os efeitos dos gastos autônomos (exportações ou demais gastos) tem seu impacto reduzido sobre o nível de produção doméstica (induzem demanda de outros países) nos dois tipos de regimes (orientado para exportações ou mercado interno). Assim, o crescimento do produto de longo prazo e princípio de ajustamento do investimento é explicado pela demanda efetiva (gastos autônomos que não geram capacidade) e dependente da estrutura produtiva dos países. Entretanto, o crescimento do produto é limitado pela restrição externa, exprimido por uma esforço de financiar importações, principalmente em países com uma estrutura produtiva relativamente pequena, e precisam importar bens de capital e produtos básicos.

Descolamento do crescimento econômico e inserção externa

Na última década, as maiores economias do mundo emergente, como Brasil, Índia, Rússia, e, principalmente a China, obtiveram um maior crescimento do PIB comparado com os países avançados. Esta tendência se difundiu em alguns países menos desenvolvidos da América Latina e da África, resultando no surpreendente e sem precedentes fato estilizado (especialmente comparando com as décadas passadas): de 2002 até 2008, o diferencial de crescimento entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos foi de cinco pontos percentuais, e mesmo com a recessão gerada pela crise em 2008-2009, os países em desenvolvimento passaram a crescer mais rápido em 4% durante 2010-2011. A taxa média de crescimento dos países emergentes no período 2002-2012 extrapolou em 5% por ano os países desenvolvidos. (Akyuz, 2012)

A crise financeira mundial de 2008 resultou na contração do comércio mundial e queda dos fluxos financeiros, e como consequência, o crescimento do produto dos países emergentes se reduziu. Entretanto, diferentemente dos Estados Unidos e da Europa que continuam com recessão e algumas fragilidades financeiras, a recuperação dos países emergentes foi rápida. Eles restauraram seu crescimento de produto a níveis comparados aos anteriores à crise. (Akyuz, 2012).

A Tabela 1 mostra os diferenciais de crescimento do PIB dos alguns países em relação países da

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) de 1960 a 2010 (Medeiros, 2011a)⁴. Entre 2004 a 2008, o diferencial aumentou em mais de 3%, pela primeira vez, em muitos países da América Latina e da África (mais especificamente: Leste europeu, Rússia, Norte da África, África Subsaariana, África do Sul, América Central excluindo o México, América do Sul; Leste Asiático; China; Índia).

Tabela 1: Diferencial de crescimento do PIB em relação ao países do OCDE

Diferencial de cresc. do PIB	1991-2003	2004-2008	2010
Mais de 3%	Leste Asiático, China, Índia	Leste Europeu, Rússia, North África, Sub- África Subsaariana, África do Sul. Central América excl. México; South América do Sul; Leste Asiático; China; Índia	África Subsaariana; América do Sul; Brasil; Leste Asiático; China; Índia
De 1 até 3%	América Central, excl. México	Brasil, México	Leste Europeu. Rússia, Norte da África, América Central, México
Países do OCDE	2.5	2.2	2.2

Fonte: Medeiros (2011a), UNCTAD.

A partir da ampliação do hiato de crescimento do produto entre o norte e o sul, surge a hipótese do “*decoupling*” ou descolamento do crescimento econômico, levantada por Akyuz (2012), com a pergunta central: se a tendência de crescimento dos países em desenvolvimento se deslocou em relação aos países desenvolvidos, ou seja, consta verificar em que medida a rápida ascensão dos países em desenvolvimento constitui uma mudança de tendência de crescimento em relação aos países ricos e a eventos adversos. No passado, as economias em desenvolvimento dependiam da taxa de crescimento do mundo desenvolvido, uma vez que se elas aceleravam, o mundo periférico acompanhava, e se fosse ao contrário, no desaquecimento da atividade econômica também seguia a tendência.

O comportamento cíclico das economias desenvolvidas e em desenvolvimento se tornou mais similar e sincronizado a partir dos anos 1990, e intensificando nos anos 2000, como resultado da crescente integração comercial e financeira na economia mundial, permitindo a elevação da correlação das atividades econômicas (no ciclo) entre os países do norte e do sul, sobretudo demonstrado pelas consequências da crise de 2008, não só nos países desenvolvidos, mas também nos países em desenvolvimento (Damill e Frenkel, 2011).

Por outro lado, em termos de tendência de crescimento do produto, aconteceu um descolamento dos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos⁵, demonstrado no gráfico 1, principalmente no último período. Este descolamento durante os anos 2000 é diferente porque aparenta ser mais persistente, mais permanente e mais generalizado. Durou toda a década passada, se tornou mais intenso a partir de 2004 e, ainda, resistiu a crise. A tendência se tornou mais generalizada porque afeta inclusive a periferia da América latina e parte da África. Os gráficos na figura 1 demonstram um similar comportamento nas séries de crescimento do PIB dos países da América Latina e em desenvolvimento excluindo a China.

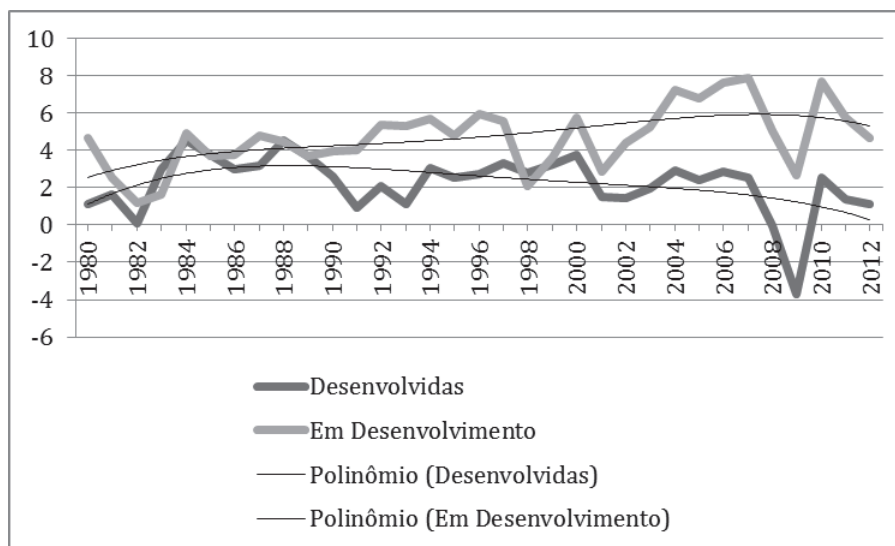
O foco deste argumento é relativo as maiores economias em desenvolvimento, que contém a maior parte da população e renda. A dinâmica de produção destes países associada a formação de polos

⁴ O excesso do PIB médio real anual acima da média dos países do OCDE, em pontos percentuais.

⁵ Não existe uma classificação internacional padrão para definição do conceito de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este artigo utiliza a classificação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). (Disponível em: < <http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>>. Acesso em: 09 setembro 2015)

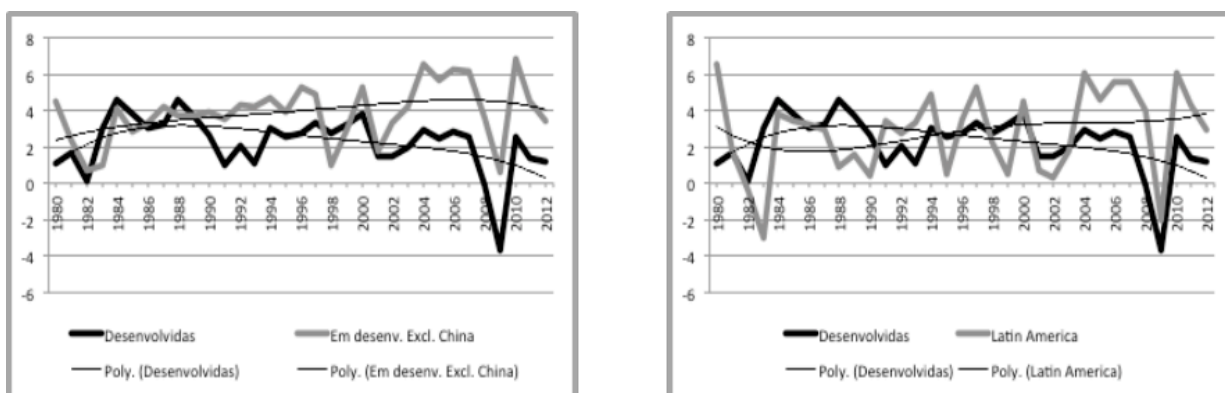
econômicos acabam exercendo influências sobre as economias menores. E a maior conexão entre estas economias é o comércio.

Gráfico 1: Taxa de crescimento do PIB real anual (base=2005)



Fonte: UNCTAD

Figura 1: Taxa de crescimento do PIB real anual (base=2005)



Fonte: UNCTAD

A factibilidade de alguns países menos industrializados terem um autônomo polo de crescimento é discutida por Arthur Lewis (1980)⁶ citado por Medeiros (2011a), em que forças internas determinariam a taxa de crescimento da produção e, por sua vez, o comércio entre eles.

This change on the growth pattern was not possible in many peripheral countries, only in the countries with more diversified economic structure this possibility could occur – Lewis particularly considered positively the case of India- but the main point was that this change was not supposed to occur simultaneously in all less developed countries. The necessary condition was that some leader country had an autonomous growth and high demand from other developing exporters. These countries could base their growth on internal markets. (Medeiros, 2011a, p. 4)

6 Lewis, A (1980) "The Slowing Down of the Engine of Growth", The American Economic Review, Vol 70, No 4;

Acrescenta-se que esta dinâmica sobrevém mais facilmente, se existirem comércios preferenciais e arranjos de moeda, e será mais necessário, se os países desenvolvidos não compartilharem uma maior parte de seus mercados internos. A China cumpriu esse papel de polo dinâmico na década passada. Apesar da Índia possuir um desempenho importante, a China tem maior contribuição nos fluxos de comércio e crescimento do PIB que a Índia, o Brasil e a Rússia juntos, podendo definir autonomamente os parâmetros de seu crescimento. O rápido crescimento do produto nos países em desenvolvimento está associado a sua maior participação na renda mundial, além do importante aumento na participação do comércio mundial e um considerável crescimento do comércio Sul-Sul. (Akyuz, 2012; Medeiros, 2011a, Freitas *et al.* 2015, Amico, 2014).

A partir disso, Medeiros (2011a) destaca um processo de mudança estrutural iniciada em 2000. O processo de urbanização e industrialização da China absorveu a vasta oferta de trabalho, provocando um declínio dos preços de bens industriais intensivos em trabalho e em decorrência, uma substancial melhora nos termos de troca. A crescimento da Índia e a China tiveram efeitos nas commodities primárias contribuindo para seu alto valor desde 2003 chamados de “Super-ciclo de commodities” (Cuddington J. ; Jerrett, D. 2008 apud Medeiros, 2011a; Serrano, 2008). Este fato favoreceu o comércio dos países em desenvolvimento exportadores, ampliando o fluxo de produtos primários destes países e a exportação de bens industriais da China para estes. Sobreveio um crescimento do comércio Sul-Sul nunca visto.

O rápido crescimento do PIB na China foi liderado pela expansão da produção industrial. Bens industriais finais destinados à exportação, a produção de bens de capital em indústrias pesadas para processo de urbanização e a demanda de bens de consumo de novos consumidores domésticos urbanos foi o principal núcleo do forte fluxo de investimento na China (Freitas *et al.*, 2015).

Outro fato ocorrido principalmente na Ásia, se refere as firmas multinacionais criando vastas cadeias de comércio de forma vertical com processos de escoamento, além do crescimento do comércio intra-firma, entre países e entre empresas nacionais. De modo geral, Medeiros ressalta como fato estrutural:

The main effect of above transformation in terms of trade and demand for raw material for several peripheral countries was the possibility to achieve higher rates of growth and simultaneously a surplus in current account balance in a remarkable contrast with the other decades. (Medeiros, 2011a, p.12-13)

Este contexto possibilitou aos países diminuírem sua restrição externa com a geração de superávit com o crescimento das exportações, superávit em conta corrente, maior volume de reservas e a criação de fundos de estabilização. A proporção entre reservas internacionais e dívidas de curto prazo foram ampliadas na África, América Latina e Ásia (Medeiros, 2011a).

O principal fator que contribuiu para a significativa melhora na gestão macroeconômica dos países em desenvolvimento e permitiu o aumento da tendência de crescimento, foram as condições econômicas internacionais excepcionalmente favoráveis (Akyuz, 2012; Ocampo, 2010). O rápido crescimento da economia chinesa, o aumento do preço em dólares das commodities, a baixa taxa de juros nos países centrais e o amplo fluxo de capitais para países em desenvolvimento são apontadas por Freitas *et al.* (2015) como os quatro principais fatores que contribuíram para o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos.

Os fatores externos favoráveis - ampliação do comércio, a expansão do preços de commodities e dos fluxos de capitais para o sul - reduziram-se bastante com o advento da crise em 2008 (gráfico 3), entretanto, as políticas de *quantitative easing* (programa de estímulos monetários realizados, prin-

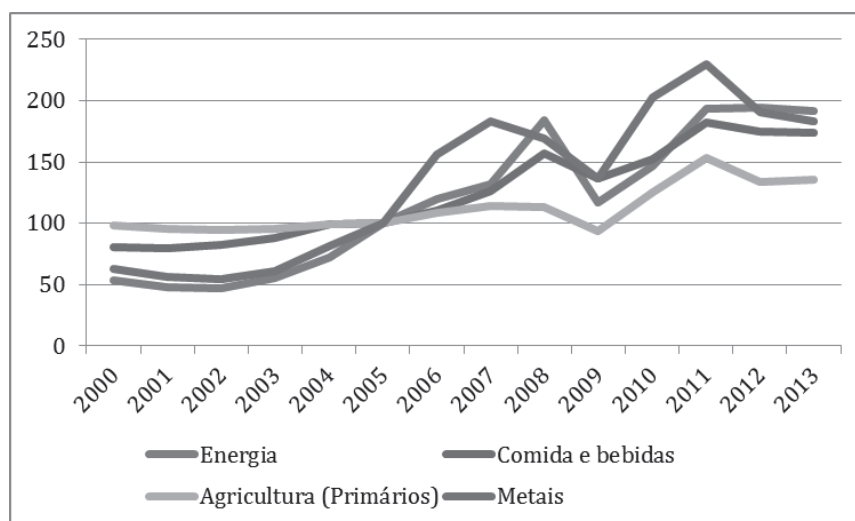
principalmente, pelo banco central dos Estados Unidos iniciada em dezembro de 2008) e o limite zero da taxa de juros proporcionaram o retorno dos fluxos de capitais para os países em desenvolvimento e, juntamente com a instauração de políticas anticíclicas da China (pacote de estímulo fiscal com valor próximo de US\$600 bilhões, focado principalmente – cerca de 80% do valor - em investimento imobiliário e em infraestrutura)⁷. Assim, o crescimento do sul retomou. Depois da crise, os países em desenvolvimento aumentaram a dependência da demanda doméstica, gerando redução do superávit em conta corrente no leste da Ásia e aumento dos déficits no resto dos países em desenvolvimento. (Akyuz, 2012)

Apesar do menor peso dos fatores internos, a conjuntura econômica favorável nos anos 2000 para os países em desenvolvimento, em especial na América latina, possibilitou o comércio internacional de commodities se tornasse mais dinâmico, atenuando a restrição externa de crescimento dos países periféricos. Assim, algumas economias realizaram políticas econômicas voltadas para o mercado interno que não seja incompatível com o balanço de pagamentos, e os países que tem o mercados internos acoplados com o mercado externo, usufruíram deste contexto. Os governos aperfeiçoaram a administração dos fluxos de capitais, inclusive com uma política deliberada explícita de acúmulo de reservas que gera um colchão de liquidez e pode evitar turbulências. Isto permite a realização de políticas de estímulo a demanda agregada.

A mudança no padrão de evolução de crescimento da economia mundial com respeito ao aumento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento vis-à-vis os países desenvolvidos, também atingiu a América Latina. O crescimento na América Latina durante o período de 2004-2007 foi o melhor em três décadas. Segundo Ocampo (2009), o boom foi caracterizado por um conjunto de quatro fatores que nunca tinham sido observados juntos antes: alto preço das commodities, expansão do comércio mundial, condições de financiamento excepcionais e alto nível de remessas do exterior de trabalhadores emigrantes. Duas destas condições coincidiram na década de 1970, os altos preços de commodities e as condições de financiamento.

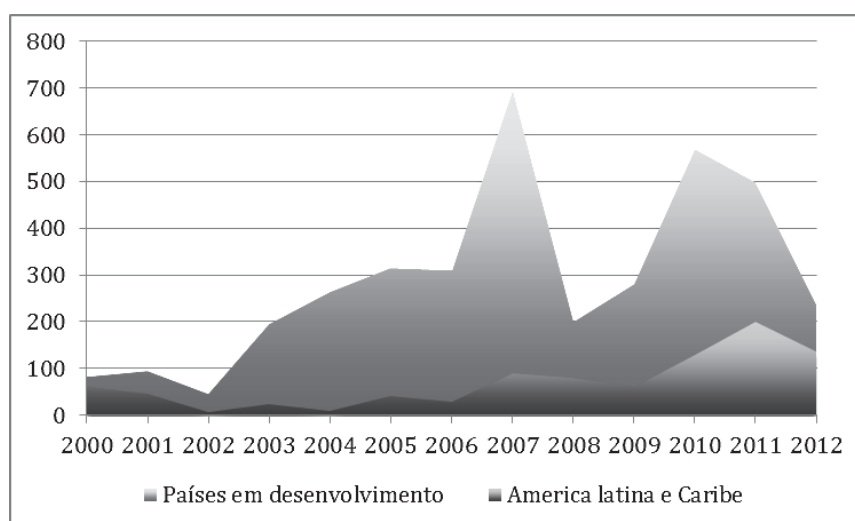
A figura 1 mostra a evolução acentuadamente positiva dos índices de preços de commodities durante a década de 2000. Inclusive depois da crise, os índices recuperaram rapidamente os níveis elevados entre 2010 e 2012, particularmente no caso dos minerais. O gráfico exhibe a significativa diferença entre produtos minerais e da agricultura, especialmente no final do período. Segundo Ocampo (2010), um dos reflexos dos ganhos nos termos de troca na América latina está concentrado em economias exportadoras de minerais e energia, como Chile e Venezuela, seguidos pela Bolívia, Equador, Peru e Colômbia. Desde 2011, o gráfico expõe uma tendência de baixa nos preços, principalmente em 2013, devido a moderação crescimento da China (o principal destino de vários produtos primários da região), um aumento na oferta destes produtos globalmente e o lenta recuperação das economias desenvolvidas (Cepal, 2013). Importante ressaltar que os preços no final do período ainda continuam superiores ao início do período. Este movimento dos preços gerou uma ampla fonte de divisas internacionais para os países exportadores de commodities na América Latina, levando um relaxamento da restrição de balanço de pagamentos, possibilitando um maior espaço de política aos governos, tanto pelo aumento de capacidade de importar ou de quitação de dívidas externas. Diferentemente da situação de restrição de divisas na qual muitos países enfrentaram na década de 1990.

7 Pacotes de estímulos fiscais foram adotados por vários países da Ásia como a Tailândia, Coreia, Malásia e Singapura. (Akyuz, 2012)

Gráfico 2 - Índice de preços de Commodities (base 2005)

Fonte: FMI

Os fluxos de investimentos financeiros privados também foram direcionados para América Latina de forma considerável de 2004 até 2007, e até após crise, devido as políticas dos países desenvolvidos de combate a recessão, em especial os EUA, com o a política prolongada de juros próximo a zero e o *quantitative easing* (gráfico 3). A grande liquidez da década proporcionou acesso a moeda estrangeira com condições mais vantajosas à empresas e governos, permitindo a reestruturação da dívida sob melhores termos de juros e prazos, a diminuição de classificação de risco de vários países, bem como a redução da dívida e passivos da carteira, expansão do mercado de títulos e ações externas, entre outros (Ocampo, 2010; Weller, 2012).

Gráfico 3 - Fluxos de capitais financeiros privados (bilhões de dólares)

Fonte: FMI. Obs: Inclui investimento direto estrangeiro, fluxos de portfólio privados e outros fluxos privados.

Durante o período de 2004 a 2007, Argentina, Brasil e Chile, apresentaram superávit nas transações correntes, a despeito da Colômbia e México. A partir de 2008, Brasil começou a exibir déficits em conta corrente, enquanto a Argentina e Chile, a partir de 2011. Colômbia e México tiveram déficits anuais entre 2001 e 2012. Com intuito de analisar as condições de solvência dos países selecionados, a tabela 2 indica

a razão entre as transações correntes e exportações⁸. Comparando o período 1995-00 e 2003-07, Brasil, Chile e Argentina tiveram uma significativa melhora na razão devido a possibilidade de realizar superávits nas transações correntes, assim como a redução da razão. México e Colômbia compartilham a tendência de suave melhora na possibilidade de pagamento, pela redução da razão entre os dois períodos. Amico (2014) mostra que a razão de conta corrente e de exportação para a América Latina foi negativa 1995-2002 (em mais de 10% ao ano), mas o sinal do indicador foi revertido (positivo) entre 2003 e 2007.

Tabela 2 – Relação entre transações Correntes e exportações em %

Países	Média 1995-00	Média 2003-07	2003	2005	2007	2010	2012
Argentina	-33.5	13.7	23.6	11.2	11.0	-1.8	-1.2
Brasil	-45.2	7.1	5.0	10.4	0.8	-20.2	-19.2
Chile	-10.3	5.4	-3.1	3.9	9.1	4.4	-10.0
Colômbia	-23.2	-9.4	-6.3	-7.7	-17.7	-18.9	-16.6
México	-7.1	-4.0	-4.7	-3.9	-5.1	-1.5	-4.1

Fonte: CEPAL

Outra forma de análise das condições de inserção externa dos países é utilizar a relação dívida de curto prazo e total de reservas internacionais de um país. Os dados estão demonstrados na tabela 3. Este indicador avalia as condições de liquidez dos países, pois capta a capacidade de pagamento da autoridade monetária em caso de não renovação da dívida externa que tem que ser paga em moeda estrangeira (em geral dólares), e que vencem no prazo máximo de seis meses. A relação dívida de curto prazo e reservas da Argentina e do Brasil diminuiu substancialmente durante a década. Efeito decorrente da grande acumulação de reservas dos dois países. Colômbia e México teve uma suave melhora deste indicador entre 2007 e 2010, enquanto o Chile apresenta um detrimento do indicador pois a relação alargou mesmo com a quantidade de reservas se elevando.

Tabela 3 – Dívida externa de Curto prazo (% do total de reservas)

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	157.6	134.6	124.1	88.4	41.8	43.1	41.3	32.6	56.9	59.8
Brasil	49.9	47.7	44.6	23.7	21.8	18.9	16.7	22.7	12.0	8.7
Colômbia	32.6	37.8	41.3	30.9	24.6	23.8	16.1	28.2	33.2	27.9
México	38.8	31.6	30.0	34.4	31.4	29.2	29.7	47.6	44.7	55.8
Chile	44.9	48.3	39.9	41.7	53.4	60.6	62.4	58.3	46.3	54.9

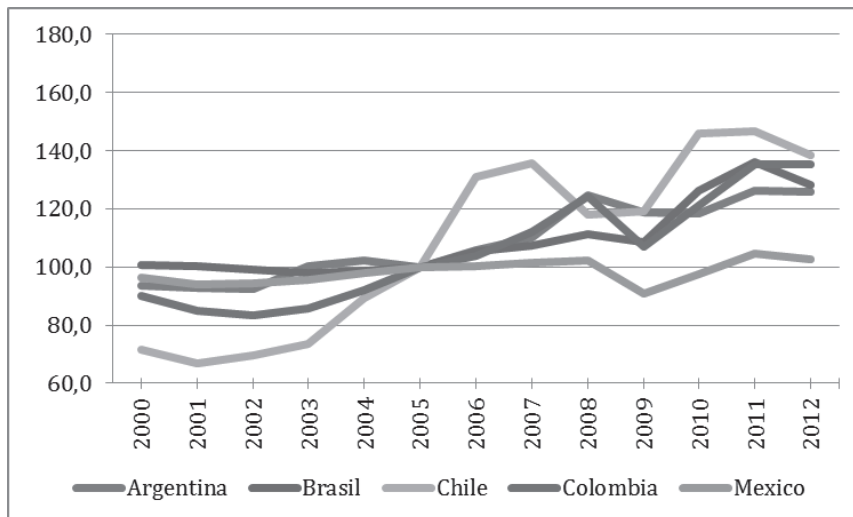
Fonte: Base de dados do World Bank e Banco Central do Chile

Segundo Ocampo (2010), o progresso do superávit da conta corrente durante a período de expansão dos países da América Latina, representa essencialmente a melhora dos termos de troca, derivada basicamente das receitas cambiais de commodities. O gráfico 4 mostra a variação positiva dos termos de troca em todos os países no período selecionado, porém, após a crise, com menor intensidade. Argentina, Chile e Colômbia observaram uma maior variação dos termos de troca, ao contrário do Brasil e México. A melhora

⁸ Entende-se que a utilização deste indicador representa a capacidade de solvência do estoque da dívida denominada em moeda estrangeira, enquanto o indicador - transações correntes como porcentagem do PIB - não revela a real capacidade de pagamento, pois é medido em unidades de produto nacional e sua totalidade não necessariamente transforma-se em divisas internacionais. (Medeiros e Serrano, 2006; Lara, 2012)

dos termos de troca interage com o papel da China e rápido crescimento dos países Asiáticos, devido a crescente demanda por bens básicos, minérios, hidrocarbonetos e alimentos (Ocampo, 2010; Weller, 2012).

Gráfico 4 - Termos de troca dos países selecionados (f.o.b. - base 2005)

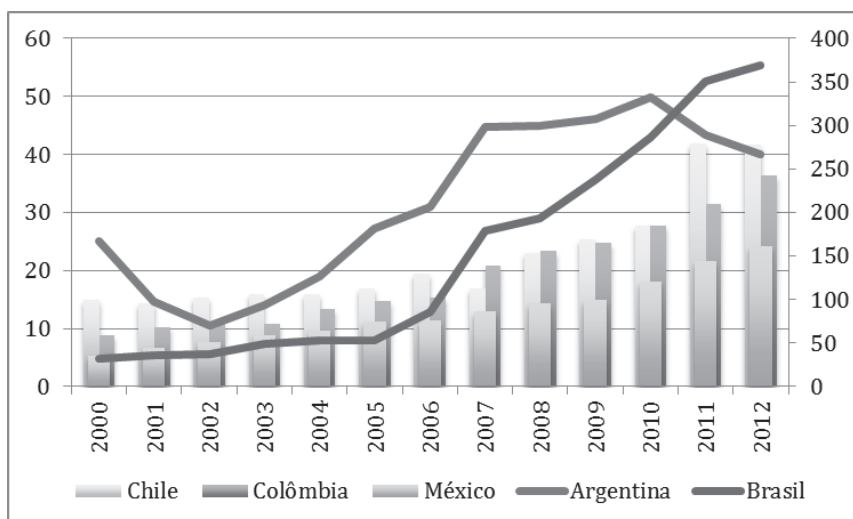


Fonte: CEPAL

O volume de reservas internacionais durante a década de 2000 estão indicadas no gráfico 5, mostrando a extraordinária evolução, principalmente no Brasil e na Argentina, devido a uma explícita decisão de acumular, em parte pela expansão dos preços das commodities e em parte pelos fluxos de capitais. Apesar de adotarem um regime flexível, ocorreram diversas intervenções nos mercados de câmbio em face a expansão dos fluxos de capitais que tendiam a apreciar o câmbio e aumentar a volatilidade da taxa. A flutuação suja aconteceu em todos os países, com a exceção do México durante 2004-2007, mas depois na crise voltou a intervir massivamente. A estratégia do Brasil e da Colômbia não conseguiu ser forte o bastante para evitar a apreciação da moeda e a sua volatilidade. (Ocampo, 2009; 2010)

Devido a política de intervenção no Câmbio, a Argentina apresentou um tendência de queda das reservas a partir de 2010, que persistiu por todo ano de 2013, e no início de 2014, levou a maior depreciação da moeda desde 2002.

Gráfico 5 - Reservas internacionais em bilhões de dólares (preços correntes)



Fonte: UNCTAD Obs: Argentina e Brasil são indicados pelo eixo vertical a direita, os outros três, pelo eixo a esquerda.

Assim, a década de 2000 se destaca pela abundância de fluxo de capitais, baixas taxas de juros dos países desenvolvidos, grande expansão econômica da China, crescimento do preços de commodities e uma variação positiva dos termos de troca, levando este cinco países durante o período de 2003 a 2008 partilhar de uma tendência significativa de melhora nas condições do balanço de pagamentos. Dependendo do foco de política de cada país, a possibilidade de acumulo de reservas e redução do endividamento externo, e para alguns deles obter superávits na balança comercial. O período entre 2010-12 mostra uma diminuição das condições excepcionais de inserção externa devido os efeitos da crise, tanto pela redução dos preços de commodities e quanto pela deterioração das transações correntes.

Desempenho macroeconômico dos Países selecionados entre 2000 e 2013

Posteriormente a análise das condições de inserção externa dos países selecionados, cabe verificar a situação doméstica de crescimento do PIB e dos componentes da demanda agregada com intuito de examinar se as melhores condições de balança de pagamentos possibilitou um maior espaço de política econômica e crescimento para os cinco países. Em termos de crescimento dos componentes da demanda, o consumo das famílias apresentou um crescimento moderado na maioria dos países entre 2003 e 2009 e uma desaceleração em 2009, principalmente do México, devido aos efeitos da crise financeira. A retomada do crescimento acontece a partir de 2010 com taxas acima de 4% em todos os países. O crescimento dos gastos do governo se manteve acima de 2% durante todos os países durante entre 2004 e 2012 (exceção para dois anos: 2008 para Chile e 2010 para México). (Dados retirados do World Bank).

A tabela 4 representa a taxa de crescimento de três dos componentes da demanda agregada: consumo das famílias, consumo do governo e formação bruta de capital fixo. O período 2004-10 comparativamente em relação ao de 2000-03, apresentou médias das taxas de crescimento maiores para todos os países, com destaque no investimento com médias de 16% para Argentina, 6.5% para o Brasil e 10% para México. As médias do período 2011-13 tiveram tendências divergentes em comparação aos outros períodos entre os países selecionados. O investimento apresentou médias das taxas de crescimento maiores que o período anteriores no Chile (9.4%), Colômbia (9.7%) e no México (3.6%), por outro lado, o Brasil reduziu a média para 4% e a Argentina para 4.6%. No consumo das famílias, o Chile, Colômbia e México exibiram médias de taxas de crescimento em 2011-13 maiores que os períodos anteriores, enquanto o consumo do governo obteve médias de crescimento maiores para Argentina, Colômbia e México. Importante destacar que as médias de crescimento do investimento alcançadas no período de 2004-10 são mais altas que as taxas de crescimento do consumo das famílias e do governo em todos os países.

As melhores condições externas refletem diretamente em crescimento doméstico efetivo por meio da política fiscal. A possibilidade de aumento de gastos públicos por meio de ingressos fiscais (pelo boom das exportações de commodities) sem incorrer em desequilíbrios orçamentais permitiu o crescimento desta variável durante o período nos países selecionados, inclusive em grande parte da América Latina. (Amico, 2014; Freitas et al. 2015)

**Tabela 4 – Taxas de crescimento anuais do consumo final das famílias, Governo e investimento
(Em média geométrica para o período)**

Países	Consumo das famílias			Consumo do Governo			Investimento		
	2000-03	2004-10	2011-13	2000-03	2004-10	2011-13	2000-03	2004-10	2011-13
Argentina	-3.5%	7.6%	6.3%	-1.3%	5.5%	6.3%	-8.9%	16.0%	4.6%
Brasil	1.3%	4.5%	3.8%	2.0%	3.0%	2.5%	0.1%	6.5%	4.0%
Chile	4.2%	5.3%	6.9%	2.8%	5.2%	3.1%	5.1%	8.4%	9.4%
Colômbia	3.0%	4.2%	4.7%	2.6%	4.9%	6.3%	8.0%	10.1%	9.7%
México	2.6%	2.5%	4.0%	-0.5%	2.2%	2.4%	2.0%	3.4%	3.6%

Fonte: World Bank national accounts data. Obs: Agregados são baseados em valores constantes de 2005 em dólares. Os dados de Investimentos são representados pela formação bruta de capital fixo sem a variação estoques.

As taxas de crescimento das exportações nos cinco países foram acentuadamente positivas até o ano de 2008. Entre o período de 2003 a 2014, a taxa média de crescimento de cada país ficou acima de 5,5%, sendo o Brasil com a maior delas: 9,22%. As importações também apresentaram fortes taxas de crescimento para o período de 2003 até 2008, com uma taxa média no período de 6,72% para o México e taxas médias acima de 11% para os outros quatro países. Em 2009 todos os países apresentaram um decréscimo de pelo menos 7% nas importações, e em 2010 ocorre a forte retomada de taxas positivas (de no mínimo 10%), mas com uma intensa desaceleração a partir de 2011 até 2013. (Dados retirados do World Bank).

As médias das taxa de crescimento anual das exportações e importações de bens e serviços para os períodos selecionados estão representados na tabela 5. As importações exibiram médias de crescimento em 2004-10 e 2011-13 superiores ao início da década para todos os países, exceto o México. O destaque está em 2004-10 com médias de taxas de crescimento superiores a 9% para Argentina, Brasil, Chile e Colômbia. As médias de crescimento das exportações tiveram desempenho diverso entre os países, com a redução das taxas no Brasil em 2004-10 e 2011-13 e decréscimo de -1.4% na Argentina em 2011-13.

**Tabela 5 – Taxas de crescimento anuais das exportações e importações de bens e serviços
(Em média geométrica para o período)**

Países	Exportações			Importações		
	2000-03	2004-10	2011-13	2000-03	2004-10	2011-13
Argentina	3.6%	5.5%	-1.4%	-12.3%	17.7%	6.0%
Brasil	9.9%	5.9%	2.5%	-0.3%	11.6%	5.8%
Chile	5.1%	4.6%	3.0%	6.5%	10.8%	7.3%
Colômbia	1.6%	5.1%	7.7%	7.3%	9.3%	12.1%
México	2.5%	3.9%	5.4%	6.1%	4.9%	5.3%

Fonte: World Bank data. Obs: Agregados são baseados em valores constantes de 2005 em dólares.

O crescimento do comércio dos países em desenvolvimento se intensificou. Entre 2003 e 2012, a tabela 6 aponta que a porcentagem das exportações dos países desenvolvidos em relação ao total se reduziu em aproximadamente 14%, enquanto, das importações, a redução foi de 13%. Por outro lado, os países em desenvolvimento ganharam participação, inclusive na série excluindo a China, a despeito da menor rubrica. A América Latina no geral também acompanhou esta tendência, em aproximadamente

1% nas duas contas, bem como, nos países analisados com exceção do México. Pode-se notar que a tendência de aumento de participação comércio internacional, não foi reduzida com advento da crise.

Os canais de transmissão da crise de 2008 para América Latina foram diferentes em relação as crises anteriores, pois incidiu, principalmente, sobre o comércio internacional. O canal financeiro foi mais fraco e de menor duração por causa de melhoras na gestão do balanço de pagamento e, também, de estímulos monetários dos países desenvolvidos, que permitiram a elaboração de políticas anticíclicas pelos países da América Latina. A crise trouxe duas particularidades no comércio internacional: o principal efeito sobreveio sobre o comércio de manufaturas e serviços com a redução do comércio mundial, contudo, a agressiva política expansionária da China e do resto da Ásia, acelerou os preços de commodities favorecendo este setor. (Ocampo, 2010)

A queda do comércio mundial significou um decréscimo de, pelo menos, um terço do valor da exportações em relação ao pico do primeiro semestre de 2008, mas a recuperação se iniciou no final de 2009, com a liderança da Ásia, e seguido da América Latina (Ocampo, 2010). O comércio na América Latina tem um perfil exportador de re-especialização de commodities, em bens como minerais, petróleo, gás, cobre e ferro. (Weller, 2012; Correia e Oliveira, 2013)

Tabela 6 – Exportações e importações em porcentagem do mundo total em milhões de dólares.

Países	Exportações				Importações			
	2003	2008	2010	2012	2003	2008	2010	2012
Argentina	0.4	0.4	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	0.3
Brasil	1.0	1.2	1.3	1.3	0.7	1.1	1.2	1.3
Chile	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
Colômbia	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
México	2.2	1.8	2.0	2.0	2.3	1.9	2.0	2.1
Países desenvolvidos	64.8	56.4	53.9	50.8	68.7	61.5	57.9	55.1
Países em desenvolvimento	32.5	39.0	42.0	44.6	29.2	34.9	39.0	41.4
Países em desenvolvimento excl. China	26.7	30.2	31.7	33.5	23.9	28.1	30.0	31.6
América Latina	4.7	5.3	5.5	5.7	4.1	4.9	5.2	5.5

Fonte: UNCTAD. Obs.: O valor das exportações é f.o.b, e da importações c.i.f.

A tabela 7 exhibe a evolução média do comércio, comparando a década de 1990 com a de 2000, e dentro desta, dividiu-se entre 2003-2007 e 2008-2012. A mesma tendência da tabela anterior aparece nestes dados, sobretudo se comparado com a década anterior: o crescimento da participação do comércio emergente no mundo e a redução do desenvolvido. Nos países selecionados, as exceções são: o México, que perdeu participação no comércio entre 2008-2012, embora, em relação a década de 1990, ocorreu uma melhora na sua contribuição nas exportações e importações mundiais (inclusive em relação a década de 1980 e de 1970, nas importações com 0,68 e 0,96; e exportações com 0,45 e 1,21, respectivamente); e as importações argentinas, devido a uma política deliberada de controle de importações.

Tabela 7 – Médias das exportações e importações no período (Participação no mundo total).

Países	Exportações				Importações			
	1990-00	2001-12	2003-07	2008-12	1990-00	2001-12	2003-07	2008-12
Argentina	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4
Brasil	0.9	1.2	1.1	1.3	0.9	1.0	0.8	1.2
Chile	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
Colômbia	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
México	1.8	2.1	2.1	1.9	1.9	2.2	2.1	2.0
Países desenvolvidos	69.7	58.9	61.0	53.4	70.2	63.4	66.1	57.5
Países em desen.	28.1	37.5	35.6	42.4	27.9	33.9	31.4	39.2
Países em desen. Excl. China	25.1	29.5	28.4	32.0	25.5	27.1	25.3	30.2
América Latina	4.3	5.2	5.1	5.5	4.5	4.7	4.3	5.2

Fonte: UNCTAD.

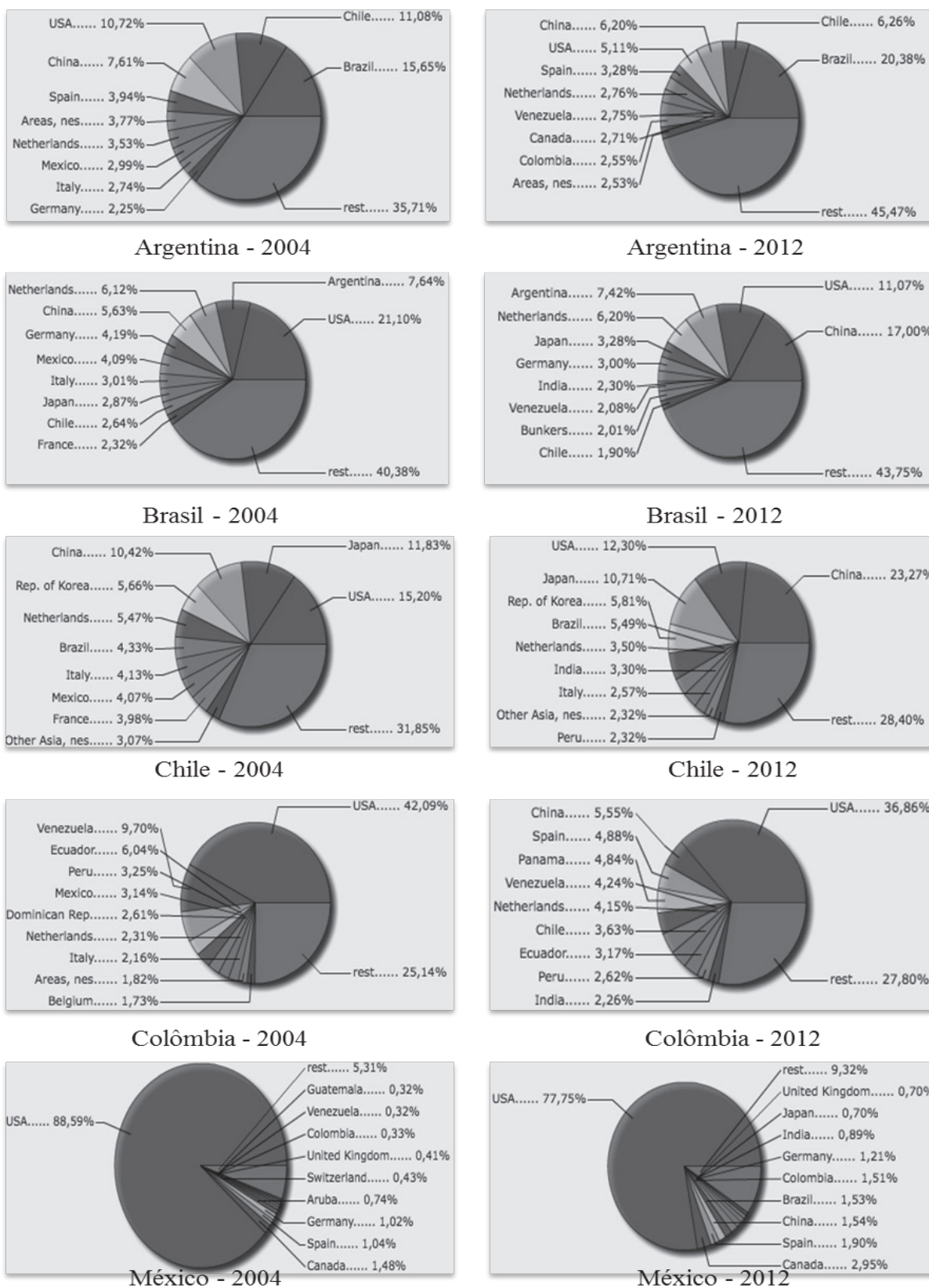
O comércio sul-sul cresceu bastante, e como salientado na seção 2, a China tem ampla participação neste aspecto, pois tem cerca de 20% do comércio total entre os países em desenvolvimento em 2012 (UNCTAD, 2013). Um-quarto de exportações mundiais em 2012, foram relativas ao comércio Sul-Sul, chegando ao recorde de \$4.7 trilhões, segundo UNCTAD (2013). A figura 2 revela as exportações dos cinco países dividido pelos principais parceiros comerciais. Em alguns países como Brasil e o Chile, a composição mudou consideravelmente, e em todos os países, a participação dos Estados Unidos se reduziu (apesar das exportações do México serem basicamente destinadas aos Estados Unidos, esta tendência também é observada), enquanto a contribuição da China, Índia, Coreia do sul e dentro da América Latina, elevou-se na maioria dos cinco países (também entre eles mesmos).

A China de quarto principal parceiro comercial na Argentina, foi para terceiro em 2008 (9,08%) e em 2012 (6,20%), enquanto seu principal parceiro comercial, o Brasil aumentou a participação em 4,74%. O Colômbia e Venezuela saíram da 28ª (0,79%) e 18ª (1,25%) colocação para 10ª (2,55%) e 8ª (2,75%) das exportações argentinas, respectivamente. Os países do Norte, como EUA, Espanha, Itália, Noruega e Alemanha perderam participação na comparação destes dois anos.

No Brasil, a China saiu da quarta colocação (5,63%) para primeira (17%), enquanto a Índia, de 30ª (0,67%) para 7ª (2,30%). Os EUA, Alemanha, França e Itália diminuíram a contribuição nas exportações brasileiras. No Chile mostrou a mesma tendência que o Brasil, a China saindo da terceira colocação (10,42%) para primeira (23,27%), enquanto a Índia de 18ª (1,45%) para 7ª (3,30%). EUA, Noruega, Itália e França pioram sua participação, enquanto o Brasil, Coreia do Sul, Japão e o Peru melhoraram.

Os EUA ainda continuam como principal parceiro comercial na Colômbia e no México, apesar da pequena redução de contribuição nas exportações destes países. Na Colômbia, a China saiu da 23ª (0,82%) posição para 2ª (5,55%), enquanto no México, a posição da China de 16ª (0,25%) foi para 4ª (1,54%). A posição da Índia nas exportações Colombianas de 55ª (0,05%) foi para 10ª (2,26), enquanto no México, de 17ª (0,23) para 8ª (0,89%). O Brasil melhorou sua posição nos dois países, Colômbia (de 22ª para 12ª) e México (de 12ª para 5ª). Percebe-se que a dependência das exportações do México para os EUA, ratifica a deterioração da participação daquela economia no comércio internacional, principalmente em relação aos países selecionados (tabela 3 e 4), dado o EUA ser principal núcleo da crise de 2008 e pela consequente desaceleração do crescimento nos anos seguintes.

Figura 2 - Exportações de todos os produtos distribuídos em parceiros comerciais como porcentagem do total.

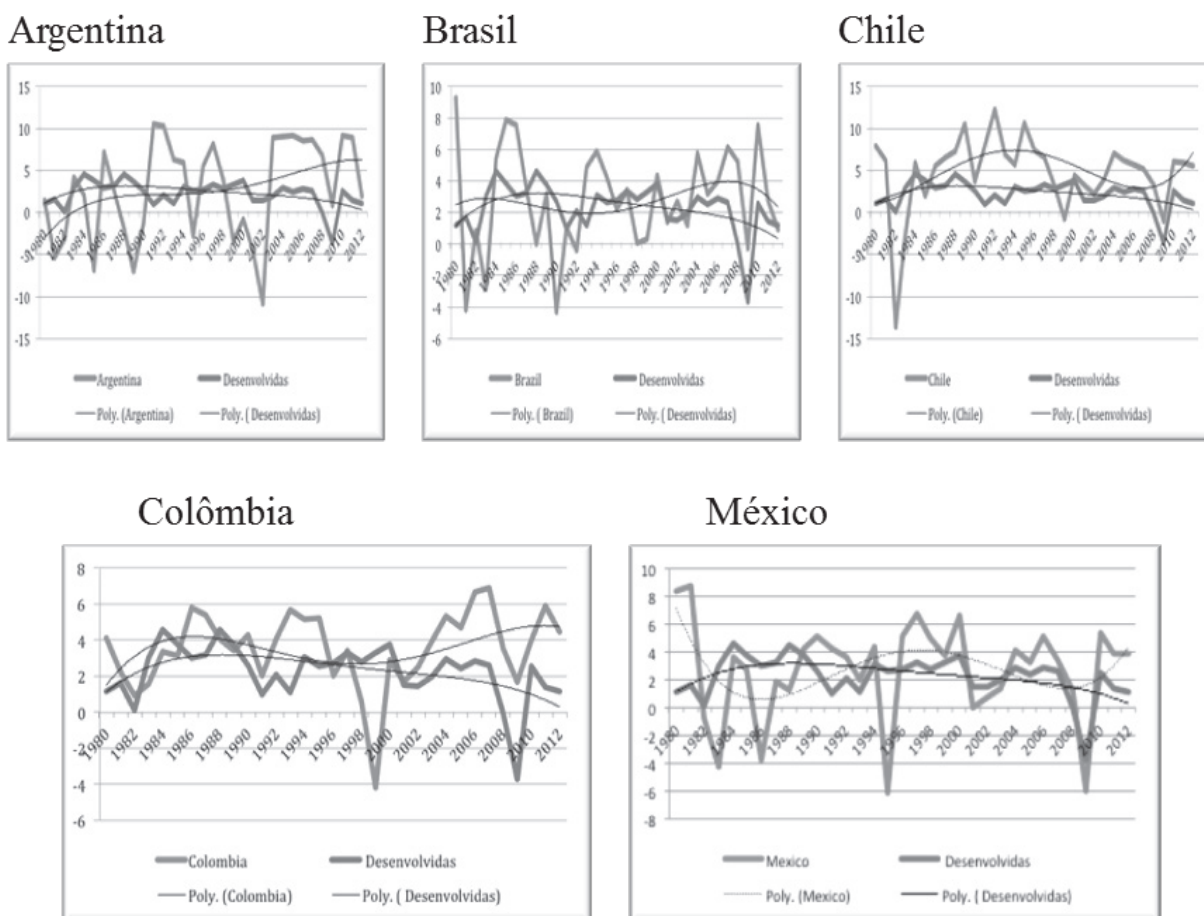


Fonte: Cepal – SIGCIplus

O crescimento do PIB sucedeu de forma generalizada nos países durante 2003 a 2008, mas a magnitude da queda do PIB e a recuperação da crise foi diversa entre os cinco. O PIB acompanhou a tendência de expansão dos componentes da demanda agregada descritas nas tabelas 3 e 4 durante o período 2003 a 2008. Em 2009, a Argentina e Colômbia ainda apresentaram um crescimento positivo do PIB com variação de 0,85 e de 1,6, respectivamente, em detrimento da recessão do Brasil (-0,33) e do Chile (-0,94). O México teve o pior resultado com uma variação de -4,53. O ano de 2010 foi de recuperação para todas economias, uma vez que a menor taxa de crescimento de 3,92 da Colômbia. Entre 2011-2012, o Brasil exibiu o pior resultado de crescimento com 2,73 em 2011 e 0,87 em 2012. O governo brasileiro tomou medidas para evitar o superaquecimento dentro contexto de elevado crescimento em 2010, gerando um forte impacto negativo sobre a atividade econômica (Weller, 2012; Serrano e Summa, 2012).

A figura 3 revela a expansão do PIB nos cinco países que inclui uma linha de tendência em comparação com os países desenvolvidos. Apenas o México não apresentou o descolamento da tendência de crescimento como os outros países. Uma possível resposta, pode ser a intensa integração da economia mexicana com o norte americana (Cepal, 2014). O comércio internacional explica em parte a lógica da vinculação do México com EUA, demonstrado anteriormente na figura 3, e explicada pela aderência ao Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), e a consequente e intensa disseminação das firmas maquiladoras⁹.

Figura 3 - Taxa de crescimento do PIB real anual



Fonte: FMI

9 Apesar da criação na década de 60, a vasta propagação destas firmas no território mexicano ocorreu após o acordo em 1994. As firmas maquiladoras atuam exclusivamente na montagem e etiquetagem de produtos exportáveis, a partir de componentes importados dos EUA.

Considerações finais

Segundo UNCTAD (2013), o comércio Sul-Sul cresceu consideravelmente. Além da China e dos maiores exportadores de gás e petróleo, entre as economias que mais expandiram o comércio sul-sul nas duas últimas décadas estão: Vietnã, Egito, Índia, Turquia, Peru, Colômbia, Brasil, México e Chile. Quatro dos países selecionados neste artigo, estão entre estes países. Os dados do comércio exterior refletiram esta tendência. Além do mais, o comércio Sul-Sul elevou-se significativamente em valor nos países menos desenvolvidos da África desde 1995, e que estas economias se obtiveram enormes benefícios com as trocas comerciais com os países da Ásia em desenvolvimento.

O relaxamento da restrição externa possibilitou aos países terem uma maior “espaço de política” com um explícito quadro econômico contra-cíclico. Na área monetária, os países evitaram a elevação inicial das taxas de juros, diferentemente das crises anteriores (para evitar fuga de capitais), e pelo contrário, reduziram suas taxas para estimular a economia. O primeiro país a fazê-lo, a Colômbia, iniciou o processo em dezembro de 2008, Chile em setembro de 2009, seguido do Brasil e Peru. México relutou em diminuir as taxas de juros (Ocampo, 2010).

Com respeito a taxa de câmbio, nenhum país adotou uma taxa flexível “limpa”, sempre intervindo a fim de evitar maiores volatilidades. O amplo uso do mercado de títulos domésticos para financiar os governos, e em menor grau para os setor privado, em conjunto com a redução da dívida externa e acumulação de reservas cambiais, ajudaram a providenciar um adicional espaço para políticas contra-cíclicas.

Durante o período de 2004-10 e 2011-13, a médias das taxas de crescimento dos componentes da demanda foram de pelo menos de 2,2% (exceto a Argentina em 2011-13), mostrando que durante estes anos os cinco países adotaram um política mais ativa para incentivar o crescimento da demanda agregada, e, conseqüentemente, o produto. O destaque está no período de 2004-10 com médias de taxas de crescimento do investimento de 3,4% no México e de pelo menos 6,5% para os outros quatro países, enquanto as importações de bens e serviços apresentaram uma média de crescimento de 4,9% no México e de pelo menos 9% para os demais países selecionados.

Por outro lado, Correia e Oliveira (2013) mostram avanços no quadro social e laboral na América Latina durante 2000 a 2012. A taxa de desemprego caiu na América Latina e em todos os países selecionados, exceto o México. A expansão do emprego formal, inserção da força laboral e aumento da escolaridade femininos são destaques das causas. Apesar de estar aquém do desejado, a pobreza e a extrema pobreza reduziram bastante, pela base de dados da Cepal, em cerca de 14% entre 1999 e 2011 (pobreza).

O México aparenta ser o país que mais destoou da tendência apresentada nos outros quatro países, e explicação está na sua aproximação, principalmente no comércio exterior, com os EUA. Apesar disso, em termo de comércio internacionais, o México continua sendo o país com maior contribuição no fluxo de comércio mundial quando comparado com os outros países selecionados, inclusive, o Brasil.

A China como um polo dinâmico, o arcabouço de crescimento do comércio Sul-Sul e redução da restrição externa possibilitou um ligeiro aumento no grau de autonomia destas economias, no sentido de permitir uma melhora nas condições e grau de escolha de políticas econômicas de cada país. A ideia central é que o crescimento acelerado e a diminuição do atraso relativo de países da periferia depende das estratégias internas de desenvolvimento nacionais e seu resultado associado com a favoráveis condições externas.

Todavia ainda existem muitos desafios na América Latina. O crescimento do produto via condições extremamente favoráveis não pode ser sustentável por um longo período de tempo. Primeiro, pelo argumento simples que as fatores externos favoráveis dificilmente não vão durar por muito tempo, a crise financeira internacional encerrou uma parte deles. Segundo, o volume substancial de reservas acumuladas que em parte ameniza a restrição externa, não é infinito. A forte desvalorização do câmbio na

argentina em janeiro de 2014, exemplifica isso. Terceiro, se o maior “espaço de política” macroeconômica foi utilizado de forma adequada pelas economias latino-americanas em setores que proporcionam o crescimento demanda no longo prazo, em consequência, o crescimento do produto.

A pergunta é se essa política de exportação de recursos naturais que possibilitou um grande alívio da restrição externa, pode gerar transbordamentos em atividades que são o motor sustentável de crescimento. Uma enorme lacuna entre os países da América latina e os países da Ásia a respeito da alta tecnologia desempenhada pelas indústrias manufatureiras intensivas em trabalho asiáticas. Medeiros (2011a) cita dois desafios para o conjunto de países exportadores de recursos naturais: ampliar o processo de acumulação capital adjacente a investimento em infraestrutura pública e privado, propiciando o aumento produtividade e crescimento do emprego; ampliação da coesão entre diversificação das exportações para atividades de maior valor e substituição das importações para reduzir a dependência e propensão para importar das atividades domésticas. Contudo, isso exige a necessidade de uma ampliação da infraestrutura e da base tecnológica de forma estratégica por meio de uma política industrial. E, inclusive, de estar na pauta do governos.

Referências Bibliográficas

- Akyuz, Y. (2010). **Export Dependence and Sustainability of Growth in China and East Asian Production Network**. South Centre, Research Paper, 17.
- Amico, Fabián (2014). “Sostenibilidad e implicancias del “desacople” entre el centro y la periferia en el contexto latinoamericano”. **Documento de Trabajo No. 57**. Mayo. CEFIDAR. Buenos Aires.
- Behring, G. (2013). **Análise crítica dos modelos de restrição externa na abordagem Kaldor-Thirlwall**. Dissertação de Mestrado: IE/UFRJ, janeiro
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014). **Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**, 2013. Santiago: ECLAC; Janeiro.
- CEPAL (2013). **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Cariben**, 2013. Santiago: ECLAC; Novembro.
- Correia, M. L.; Oliveira, T. S. (2013). **Perspectivas de desenvolvimento na América Latina: um olhar a partir da primeira década do século XXI**. Encontro Nacional de Economia Política, XVIII, maio. Belo horizonte.
- Damill, M.; Frenkel, R. (2011). **Macroeconomic policies and performances in Latin America 1990-2010**, CEDES, Buenos Aires, dezembro.
- Freitas, F.; Medeiros, C. A.; Serrano, F. (2015). **Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, mimeo.
- IMF (International Monetary Fund). (2013). **World Economic Outlook database. 2013**. Outubro.
- Lara, F. (2012). “Solvência e liquidez externas: aspectos teóricos, contábeis e a definição de indicadores sintéticos para análise de conjuntura”. **Textos para Discussão FEE, n. 101**. Porto Alegre: FEE.
- Medeiros, C. A. (2010). “O Ciclo Recente de Crescimento Chinês e seus Desafios”. **Anais da SEP**.
- Medeiros, C. A. (2011a) “The Decoupling of Economic Growth in World Economy in the Last Decade and Development Strategies”, In **workshop New Developmentalism and a Structuralist Development Macroeconomics**, Centro Celso Furtado, agosto 15-16, 2011, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

- Medeiros, C. A. (2011b). “The Political Economy of Institutional Change and Economic Development in Latin American Economies”, **Journal of Economic Issues**, vol XLV, No 2.
- Medeiros, C. A.; Serrano, F. (2004). “O Desenvolvimento Econômico e a retomada da Abordagem Clássica do Excedente”. **Revista de Economia Política**, vol 24, nº2, março, São Paulo.
- Medeiros, C., y Serrano, F. (2006). “Capital Flows to Emerging Markets: a Critical View Based on the Brazilian Experience”. In M. Vernengo (ed.), **Monetary Integration and Dollarization: No Panacea**. Upper Saddle River, N. J.: Edward Elgar, pp. 218-245.
- Serrano, F. (1995). “Long period effective demand and the sraffian supermultiplier”, **Contributions to Political Economy**, v. 15.
- Serrano, F. (2003). “Estabilidade nas abordagens clássica e neoclássica”. **Economia e Sociedade**, v.12 (2) Campinas.
- Serrano, F. (2008). “A Economia Americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000”, In Carlos Medeiros, Franklin Serrano e José Luís Fiori, **O Mito do Colapso Americano**. São Paulo: Record.
- Serrano, F.; Summa, R (2011). “Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000”. **Observatório da economia global (CECON/IE/ UNICAMP)**, n. 6, mar.
- Serrano, F.; Summa, R. (2012). “A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011”. **Oikos (Rio de Janeiro)**, v. 11, p. 166-202.
- Ocampo, J. A. (2009). “Latin America and the Global Financial Crisis”. **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 33, No. 4, July.
- Ocampo, J. A. (2010). **How Well has Latin America Fared During the Global Financial Crisis?** James A. Baker III Institute for Public Policy. Novembro.
- UNCTAD (2013). **Handbook of Statistics 2013**. Genebra: UNCTAD.
- Weller, J. (2012). “La coyuntura económica y social en América Latina y el Caribe”. In: BÁRCENA, Alicia & SERRA, Narcís (editores). **Reforma fiscal em América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?** Santiago: CEPAL.



As limitações do conceito de autonomia no liberalismo

The limitations of self-determination notion in the liberal theory

MARIO MOTTA DE ALMEIDA MÁXIMO | mariomottamaximo@gmail.com
Professor do Departamento de Ciências Econômicas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (IM-UFRRJ). Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ).

Recebimento do artigo Setembro de 2014 | **Aceite** Julho de 2015

Resumo A perspectiva de que os indivíduos constituem em si mesmos agentes autônomos é fundamental para a teoria econômica liberal. Diversos trabalhos tratam do problema da individualização no pensamento político e social. São inúmeras as dificuldades que surgem na construção e aplicação do chamado *homo economicus*. O presente artigo contribui para esse debate metodológico ao se concentrar na noção de autonomia que permeia as hipóteses comportamentais da teoria econômica dominante. O texto apresenta duas críticas internas ao próprio conceito de autonomia no liberalismo: a ideia de que os indivíduos estão em algum sentido não trivial realizando escolhas e a concepção distributiva de que é legítimo recompensar cada um de acordo com a sua participação no processo produtivo. **Palavras-Chave** Individualismo Metodológico, *Homo Economicus*, Autonomia do Sujeito e Liberalismo.

Abstract The view that individuals are themselves autonomous agents is a fundamental point to liberal economic theory. Several works address the problem of individualization in social and political thought. There are countless difficulties that arise in the construction and implementation of the so called *homo economicus*. This paper contributes to this methodological debate by focusing on the notion of autonomy that permeates the behavioral assumptions of mainstream economic theory. The text presents two internal criticism of the very concept of autonomy in liberalism: the idea that individuals are in some non-trivial sense making choices and the distributive conception that it is legitimate reward each one according to its participation in the production process. **Keywords** Methodological Individualism, *Homo Economicus*, Individual Self-determination and Liberalism.

Introdução

A teoria econômica liberal, em especial na tradição marginalista, concebe um indivíduo isolado que é capaz de agir autonomamente sobre sua própria existência. O pensamento liberal supõe que exista uma entidade separada e livre a qual ele chama de indivíduo. Um ente que pode ser entendido e pensado por si só. Há uma longa discussão a respeito das dificuldades metodológicas que esse individualismo acarreta para a teoria econômica e política¹. Nesse artigo, entretanto, propomos discutir a questão por um outro ângulo, esperando assim colaborar com o aprofundamento do debate. Nosso objetivo é nos concentrar no conceito de autonomia inerente ao individualismo metodológico, afinal só faz sentido entender a sociedade a partir de indivíduos se esses agem *autonomamente*, do contrário, é necessário compreender as forças que os movem.

Tratamos as palavras autonomia e liberdade como naturais, como se fossem parte do senso comum, sem as observarmos com maior cuidado. Assumimos que sua definição esteja esgotada e seguimos com as pesquisas na área de economia política sem rever o que está definido. O problema é que muitas das deduções e dos desdobramentos teóricos já estão, num nível mais abstrato, contidos na própria definição de autonomia que foi estabelecida. Por isso rever princípios é algo fundamental na investigação de uma ciência, porque nos permite percorrer outros caminhos antes bloqueados por uma definição inapropriada. O presente texto visa apontar dificuldades, que nos parecem insuperáveis, dentro da própria noção de autonomia, respeitando mesmo a forma como ela é apresentada pelo liberalismo.

O texto está dividido em três partes, além desta introdução e de uma conclusão. A primeira discute a construção e o significado de autonomia para o liberalismo, em particular na formulação de John Stuart Mill. A segunda parte problematiza a ideia de autonomia na sua expressão através da escolha racional e por último apresentamos as dificuldades desta noção quando a mesma se manifesta no ideal da meritocracia.

Surgimento e definição de autonomia para o liberalismo

Há uma percepção generalizada e um tanto difusa de que vivemos numa sociedade liberal, ou ainda a ideia aparece com uma nova roupagem, através do conceito de neoliberalismo, que para os objetivos deste trabalho refere-se ao mesmo fenômeno. O projeto político e econômico liberal surgiu no século XVII no mundo anglo-saxão, profundamente influenciado pela guerra civil inglesa. A pergunta que o conflito impunha era simples, apesar de extremamente complexa em seus diversos desdobramentos: “O que faz com que o governo seja legítimo e mereça a nossa aliança?” Essa será a questão que organizará toda a filosofia política moderna, e a resposta do liberalismo pode ser resumida em: “O poder político só é justificado enquanto promove a liberdade dos indivíduos.” Esses passam a ser os critérios fundamentais para se discutir política e economia, a soberania do indivíduo sobre sua própria existência. O Estado só faz sentido entendido como construto social, enquanto defende a subjetividade dos cidadãos. Da mesma forma, as relações econômicas só são legítimas na medida em que permitem a livre manifestação das preferências e desejos individuais. Talvez a passagem que abre o ensaio *Sobre a Liberdade* (1859) de John Stuart Mill seja a melhor definição dessa ideia.

1 Ver Bianchi (1988) e Paulani (2005).

O objetivo deste ensaio é defender um princípio muito simples, indicado para orientar de forma absoluta as intervenções da sociedade sobre o indivíduo na forma de coerção e controle, quer para o caso do uso da força física sob a forma de penalidades legais, quer para o da coerção moral da opinião pública. Consiste esse princípio em que a única finalidade justificada da interferência dos homens, individual e coletivamente, na liberdade de ação dos outros, é a autoproteção. O único propósito com o qual se legitima o exercício do poder sobre algum membro de uma comunidade civilizada contra a sua vontade, é impedir dano a outro. O próprio bem do indivíduo, seja ele material ou moral, não constitui justificção suficiente. O indivíduo não pode legitimamente ser compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, porque tal seja melhor para ele, porque tal o faça mais feliz, porque na opinião dos outros tal seja sábio ou correto. Estas são boas razões para o repreender, para com ele discutir, para o persuadir, para o aconselhar, mas não para o coagir, ou para lhe infligir algum mal caso aja de outra forma. Para justificar a coação ou a penalidade, faz-se necessário que a conduta de que se quer desviá-lo, tenha em mira causar dano a outro. A única parte da conduta por que alguém responde diante da sociedade é a que concerne aos outros. Na parte que diz respeito unicamente a ele próprio, a sua independência é, de direito, absoluta. Sobre si mesmo, sobre o seu próprio corpo e espírito, o indivíduo é soberano. (MILL, 2001 [1859], p.13, tradução nossa)

Sendo assim, o projeto liberal é aquele que estabelece a autonomia individual como o valor moral de maior relevância, diante do qual todos os demais estão submetidos e de onde provém a ideia de que o espaço político é inferior ao espaço privado e de que a ética do sujeito se manifesta no âmbito particular e não na ação pública. Sendo assim, cabe ao Estado apenas a garantia das liberdades individuais, para que os indivíduos possam exercer suas vontades e desejos, não sendo competência do Estado nada mais do que isto, dado que os indivíduos buscarão suas satisfações e felicidades na esfera privada. A autonomia individual constitui-se, então, como esse vetor de demandas que atravessa a vida social sem se confundir com ela.

É justamente esta ideia que Mill expressa de forma tão assertiva na passagem acima, naquele que ficou conhecido como o princípio da não-agressão (*Mill's Harm Principle*). O liberalismo apresentará uma enorme variação no que significa proteger a autonomia dos indivíduos e em quais são os instrumentos mais eficientes nessa direção, mas esta ideia fundadora estará presente em todas as manifestações da corrente liberal. Nosso esforço é justamente identificar algumas fragilidades nessa definição proposta por Mill, utilizando a ideia de escolha e meritocracia para iluminar os problemas que essa visão apresenta. É necessário que se diga, entretanto, que as duas exposições que faremos do conceito de autonomia, a escolha e a meritocracia, não são as únicas onde as dificuldades se evidenciam, podendo ser observados os mesmos problemas em muitas outras instâncias. O recorte nesses dois pontos se justifica porque eles apresentam questões teóricas e de método que são fundamentais para a teoria econômica. Por ora, no entanto, é necessário dizer algo mais sobre o próprio nascimento do liberalismo e a sua definição de autonomia.

A pergunta liberal é muito reveladora. Ao indagar sobre a legitimidade do poder, os liberais jogam luz sobre a ideia de concordância, de conformidade e aceitação. A pergunta deixa de ser qual é a melhor sociedade, para passar a ser se a sociedade merece a nossa aliança ou não. A questão passa do que é correto e justo para o que é legítimo e acordado. A pergunta formulada desta forma desvia a atenção dos

problemas próprios de nosso tempo, dos equívocos e erros sociais, para uma avaliação individual, para uma questão de fundamentação das instituições e arranjos políticos a partir de indivíduos isolados.

Por outro lado, os liberais poderiam argumentar que a boa sociedade é justamente aquela que emerge a partir da vontade de seus indivíduos, que respeita seus desejos e ambições, que os protege de violências externas, exatamente como o princípio de não-agressão de Mill preconiza. Porém, este não seria nem sequer um argumento, porque não podemos falar da melhor sociedade sem tratar das questões que são propriamente sociais. Não é possível endereçar perguntas a respeito do sistema produtivo, por exemplo, uma das questões econômicas mais relevantes, se não tivermos presente sua dimensão social e política².

Além disso, algo ainda mais importante se manifesta quando analisamos com maior cuidado a pergunta do liberalismo. Quando pensa a sociedade sob o olhar do indivíduo, o liberal supõe que exista uma entidade separada e autônoma a qual ele chama de indivíduo. Um ser que pode ser entendido e pensado por si só. Os contratualistas, por exemplo, imaginam uma situação onde indivíduos se reúnem para acordar um pacto social que os beneficie, como se fizesse sentido pensar em pessoas que se encontram para formar uma sociedade a partir de suas posições particulares. A falha desse raciocínio está no fato de que existe um conjunto de questões sociais que são necessariamente anteriores à instância do indivíduo, como a linguagem, por exemplo³. Desse modo, a sociedade é algo mais real do que o próprio indivíduo, porque ela o precede ontologicamente.

É interessante notar que apenas muito recentemente na história humana, a teorização passou a ocorrer desta maneira, isto é, passamos a considerar os indivíduos como agentes autônomos. Segundo Norbert Elias, foi necessário um enorme esforço, que ele denomina como “civilizatório”, para que os homens fossem capazes de pensar a si mesmos como partes distintas. Em outras palavras, a autonomia individual é fruto de um longo processo histórico que foi aos poucos delineando a consciência particular como algo inteligível em si mesmo⁴.

Esse núcleo da mudança estrutural e das peculiaridades estruturais do indivíduo que se refletem na autopercepção, da Renascença em diante, na noção de um “ego” individual fechado em seu receptáculo, no “ser” separado, por uma parede invisível, do que acontece “no lado de fora”. São esses autocontroles civilizadores, funcionando em parte automaticamente, que agora são experimentados na autopercepção individual como uma parede, quer entre o “sujeito” e o “objeto”, quer entre seu próprio “eu” e as demais pessoas (“sociedade”). (ELIAS, 2011 [1939], p. 237, aspas do autor)

Uma diferença importantíssima surge também quando consideramos o conceito de liberdade para os antigos e como nós o pensamos modernamente. No mundo grego clássico, possuir liberdade significava poder dispor de si mesmo. Por isso os gregos conferiam tamanha importância à liberdade política, porque apenas através dela um homem pode ser livre, dado que a completa autossuficiência é impossível⁵. Assim, para dispor de si mesmo e ter liberdade, visto que um homem precisa necessariamente da participação dos outros na sua própria vida, ele deve poder opinar e contribuir diretamente na vida

2 A esse respeito alguns economistas tentaram desenvolver teorias de surgimento espontâneo para o sistema político e econômico. Destacam-se nessa empreitada a obra de Friedrich Hayek e o conceito de ordem espontânea. Não podemos tratar neste texto de todas as implicações desta visão, bastando dizer que ela recai nos mesmos problemas apontados por este trabalho.

3 A respeito do papel da linguagem ver Searl (2010).

4 Normalmente em conjunto com este processo civilizatório se sublinha a ascensão da burguesia como classe social dominante na explicação da individualização metodológica. Afinal, a classe burguesa precisava afirmar seus valores de mérito pessoal em contraste com a classe aristocrática cujos valores se baseavam em tradições nobiliárquicas e costumes de corte.

pública. Somente assim ele poderá ser soberano de si próprio, através da instância política, que determina a vida coletiva, no qual ele está inserido.

Nosso argumento é que os modernos empobreceram a ideia de autonomia; dentro da corrente liberal, autonomia resume-se a escolha, seja de mercadorias, seja de candidatos. Não há canais que garantam a *isegoria*⁶, isto é, o direito de expressar sua opinião dentro da assembleia tomadora de decisão e vê-la debatida e considerada no momento da decisão coletiva. A nossa chamada liberdade de expressão não vai além do direito de se pronunciar abertamente; não tem peso dentro dos fóruns decisórios. É inevitável que o liberalismo carregue uma contradição profunda ao postular que os indivíduos são autônomos, mas não participam diretamente das deliberações políticas que possuem efeitos vitais em suas próprias escolhas. Uma mudança de política econômica, por exemplo, impacta de forma importante a vida dos indivíduos e, ainda assim, eles não participam de sua decisão. Essa contradição sugere a diversidade de dimensões nas quais o conceito de autonomia liberal se mostra restrito e problemático. Mesmo a noção de que fazemos escolhas, algo tão fundamental para a teoria econômica, pode ser questionada, como veremos na próxima seção. Neste primeiro segmento sugerimos uma definição de autonomia que parece unificar as correntes liberais modernas e apontamos algumas dificuldades que surgem ao analisarmos esta proposição. Nas seções seguintes discutiremos limitações específicas que são resultados desse conceito de autonomia.

O problema da Escolha

Como vimos anteriormente, o projeto liberal concede grande valor à ideia de escolha, pois é nela que está encerrada a noção de liberdade. Porém, até nesse escopo reduzido, o liberalismo encontra dificuldades teóricas. Talvez a tradição política e econômica liberal que mais dependa do conceito de escolha seja o utilitarismo. Para um utilitarista, a melhor sociedade é aquela que promove o maior valor de utilidade entre seus membros. Aqui é necessário fazer uma pequena distinção. Para a corrente utilitarista clássica, de Jeremy Bentham, o montante de utilidade da sociedade poderia ser calculado a partir do somatório das utilidades individuais, o que na literatura ficou conhecido como comparações interpessoais de utilidade⁷. Isso significa que a sociedade fica melhor com um aumento do seu total de utilidade, como, por exemplo, se transferirmos parte da renda dos mais ricos para os mais pobres, dado que se supõe uma utilidade marginal decrescente⁸. Entretanto, com o desenvolvimento da corrente utilitarista para a sua versão neoclássica, na passagem do século XIX para o XX, abandonou-se a ideia de comparações interpessoais de utilidade e ficou-se apenas com as utilidades individuais, que permitem apenas comparações do tipo de Pareto, isto é, a situação só melhora se um dos indivíduos prospera enquanto nenhum outro piora.

Todavia, no que concerne à escolha, podemos considerar indiscriminadamente utilitaristas clássicos e neoclássicos. Isso porque tanto para os clássicos quanto para os neoclássicos são os indivíduos isoladamente que escolhem aquilo que lhes dará maior utilidade. São eles próprios que revelam suas preferências, optando por aquilo que mais lhes aprouver. Dessa forma, os indivíduos devem ser livres para escolher o que bem desejarem, porque são eles mesmos que definem o que é melhor para si. O que significa que o valor de utilidade social será tanto maior quanto maior for a liberdade de escolha dos

5 Platão chega a ironizar a ideia de completa autossuficiência quando apresenta o sofista Hípias se vangloriando de ter ele próprio produzido tudo o que trazia no corpo.

6 Palavra grega composta de dois elementos: *ise* e *agoreúo*. Significa igualdade no ato de falar em público. O direito de falar na assembleia é compartilhado por todos os cidadãos.

7 Isto significa uma unidade comum de utilidade para todos os indivíduos. A ideia é imaginarmos uma espécie de medidor de utilidade, um "utilitômetro", assim seríamos capazes de somar e subtrair a utilidade entre os indivíduos, sabendo com isso se a utilidade total da sociedade aumentou ou diminuiu.

8 A chamada "lei" da utilidade marginal decrescente sugere que unidades adicionais do mesmo bem geram valores menores de utilidade em comparação com os anteriores.

indivíduos. Agora vamos observar essa ideia com maior cuidado. A noção de que os indivíduos realizam escolhas é muito estranha, depois que nos detemos mais sobre ela. E não é porque fazem deliberadamente escolhas ruins, apesar disso ser frequentemente verdade, mas é a ideia de que escolhas, no sentido próprio da palavra, estão realmente sendo feitas.

Vamos considerar como exemplo a compra de um sabão em pó. Se o consumidor que foi ao mercado comprar um sabão em pó fizesse realmente uma escolha, ele teria que, primeiro, considerar todas as possibilidades disponíveis, fazendo uma pesquisa de todas as marcas existentes e todos os produtos que servem como substitutos e complementos. Segundo, ele teria que conhecer toda a composição química de um sabão em pó, sabendo assim distinguir as possíveis variações e entender propriamente porque uma marca é diferente da outra, se é que são diferentes. Por fim, ele teria que conhecer todos os preços referentes ao sabão em pó, incluindo aí seus substitutos e complementos, para que ele possa ponderar o seu conhecimento dos produtos com a sua capacidade de pagar por eles. Agora pense que o mesmo processo feito para o sabão em pó, deverá ser realizado para todos os produtos e serviços que essa pessoa consome, alguns deles muito mais complexos do que o sabão em pó, e então teremos uma tarefa impossível. Talvez o consumidor consiga exercer a sua escolha para um ou outro produto, com o qual tenha mais familiaridade, mas jamais conseguirá fazê-lo para a maior parte das mercadorias que consome, pelo simples fato de que escolher é algo muito difícil e trabalhoso.

As consequências disto para o projeto liberal são desastrosas, porque se as pessoas não escolhem, no sentido rigoroso do termo, o que elas fazem é tomar ao acaso suas decisões ou seguir a influência de outros, seja através de uma propaganda ou de uma opinião alheia. O que significa que um dos pilares mais importantes do liberalismo, principalmente para a escola utilitarista, desmorona sobre si mesmo, porque os indivíduos não estão fazendo escolhas, ou eles seguem movimentos aleatórios ou forças externas. Assim, não há maximização de utilidade, porque não é possível para o indivíduo sequer construir a sua curva de utilidade. Ele está limitado por restrições que são próprias do processo de escolha. E não se trata de supor informação perfeita ou não, porque a questão não é a informação disponível, mesmo que esta seja continuamente um limitador também, e sim as próprias restrições inerentes à tomada de uma decisão.

O cerne da questão é que há uma limitação cognitiva por parte dos indivíduos em processar tanta quantidade de informações⁹. A psicologia cognitiva nos informa que os seres humanos possuem uma série de vieses e distorções em seus julgamentos e escolhas, conhecidos como *cognitive bias*¹⁰. Isso não complica apenas a hipótese de que as pessoas estão tomando decisões racionais, como a própria noção de que elas fazem escolhas próprias, autônomas. Afinal, se um agente econômico tem sua escolha influenciada simplesmente porque a ordem de apresentação dos produtos foi alterada, não parece razoável dizer que ele possui controle da escolha que está fazendo. A teoria econômica liberal nos últimos anos vem tentando manter o valor da autonomia decisória a despeito de reconhecer os resultados da psicologia cognitiva, o que representa uma tensão importante, porque o conceito de autonomia individual exige que quem escolhe o faça como sujeito, como propriamente um agente de sua condição. É possível enxergar nos trabalhos da chamada economia comportamental um crescente conflito entre o reconhecimento dos vieses cognitivos e a defesa da autonomia do agente.

Podemos inclusive perceber que a problemática da escolha aponta dúvidas sobre a responsabilidade dos indivíduos com relação aos seus próprios atos. Infelizmente, esta será uma questão que não será

9 Essa limitação foi primeiro proposta pelo economista Herbert A. Simon e ficou conhecida na literatura como racionalidade limitada. Entretanto, Simon achava possível conciliar a limitação cognitiva com a noção de que os indivíduos estão efetivamente fazendo escolhas. A ideia do autor é que os indivíduos, primeiro, simplificam enormemente as suas opções para em seguida realizarem suas escolhas, não num processo de otimização mas num processo suficientemente satisfatório. Simon dessa forma não se afasta da corrente liberal e de sua visão de autonomia e escolha. No presente trabalho estamos argumentando que a limitação cognitiva proposta por Simon é incompatível com a ideia de que os indivíduos realizam escolhas autônomas, isso porque o processo de simplificação ou seleção das informações que serão utilizadas não é próprio ao indivíduo, pertence sim a estruturas sociais que acabam por conduzir quais são as opções relevantes e que tipo de escolha é possível.

10 Área da psicologia cognitiva que estuda desvios persistentes na racionalidade dos agentes.

tratada neste texto, dado o escopo e os objetivos propostos. No entanto, nos interessa analisar uma questão correlata, a meritocracia, um dos valores mais importantes para o liberalismo, e ao mesmo tempo, um dos mais frágeis.

O problema da Meritocracia

A meritocracia a que nos referimos neste trabalho é a noção de que uma parcela maior da riqueza social deve se destinar àqueles que possuem alguma espécie de mérito, talento ou habilidade especial, que os distingue dos demais. Ou, o que é análogo a isso, o conceito microeconômico de produtividade marginal¹¹, a partir da qual cada um recebe na proporção que contribuiu para a geração da riqueza social. Esta é uma ideia distinta da simples admiração e reconhecimento da aptidão de um indivíduo numa determinada área. O que está em jogo aqui é a defesa de que o mérito deve vir acompanhado de uma parcela maior da riqueza social, porque de alguma forma ele contribuiu mais para a geração daquela riqueza. Vamos deixar de lado o problema do cálculo desta proporcionalidade e até mesmo as indagações a respeito de ser possível colocar a questão nestes termos. Também deixemos de fora considerações éticas da enorme crueldade que parece ser a punição do inapto, do rebaixamento daquele que não consegue avançar além do ordinário, assim como o efeito destrutivo que pode ser a cobrança do excepcional a todo o instante e a infelicidade brutal de um indivíduo que tem que lidar com a sua própria mediocridade diante de uma sociedade que não tolera a normalidade.

Deixemos estes e tantos outros problemas da meritocracia de lado para olharmos para apenas um deles. Mesmo que supuséssemos que os liberais estão certos e que seja possível conferir àqueles que possuem mérito as maiores parcelas da riqueza social, e que tenhamos superado o problema da desigualdade de oportunidades, a pergunta central permanece: Por que isso seria justo e legítimo? Quando analisamos com mais calma, a questão colocada não parece tão clara. Isto porque para ser justo e legítimo, o mérito de cada um deveria ser responsabilidade sua. Para colocar em termos mais simples, um liberal argumenta que um indivíduo merece sua riqueza porque trabalhou e se esforçou bastante, ou porque é extremamente inteligente ou talentoso, porém, não aparenta ser correta esta associação de merecimento, dado que a capacidade individual para o trabalho, ou a inteligência e o talento, não são responsabilidades do próprio indivíduo.

Há um enorme debate que discute se as capacidades individuais são fruto da natureza ou do ambiente social. Em outras palavras, se a inteligência e o talento são genéticas ou desenvolvidas socialmente. Para os efeitos da justiça e da legitimidade, não faz diferença. Se forem genéticas, os indivíduos as recebem aleatoriamente, não fizeram nada para tê-las, não são responsáveis por elas, simplesmente nasceram dotados de características meritórias. Por outro lado, se forem desenvolvidas socialmente, novamente, não faz diferença, porque o indivíduo não escolhe onde nem quando nascerá, muito menos quem serão seus pais ou as estruturas sociais que irão desenvolvê-lo. Não há porque premiar um indivíduo por algo que ele não decidiu ou por algo pelo que ele não é responsável de modo algum. Esse problema aparece de forma muito clara na principal obra de John Rawls, *A Theory of Justice*, e diversos liberais, particularmente da tradição contemporânea do contratualismo, já o enfrentaram, sem conseguir obter uma solução satisfatória. O próprio Rawls apresenta este argumento para defender o seu *Maximin Principle*, isto é, qualquer desigualdade social e econômica deve funcionar a favor dos membros menos favorecidos da sociedade¹².

11 A produtividade marginal de um determinado fator mede qual foi a variação na produção em resposta a um aumento marginal deste mesmo fator.

12 Também aparece pelo conceito de Difference Principle. A ideia é que, independentemente do sistema econômico em vigor, o conceito de justiça só será respeitado se os arranjos políticos, econômicos e sociais funcionarem em favor dos que são menos favorecidos.

Dessa forma, a ideia de que os indivíduos devem receber maiores parcelas da riqueza social porque de alguma maneira merecem um quinhão maior se desfaz completamente. Isso revela algo muito importante, do ponto de vista da justiça: a distribuição do produto social deve ser pautada em outros termos, que tratem da sociedade e não do indivíduo, afinal quem produziu a riqueza foi a força coletiva. O individualismo metodológico não é capaz de lidar com esse problema, como tentamos sugerir na primeira parte deste trabalho. O que o liberalismo tenta fazer é promulgar um critério de meritocracia a partir de um conceito de autonomia do sujeito que dificilmente pode ser sustentado. Só é possível distribuir a riqueza social individualmente pela régua do mérito se pudermos concluir que há de fato uma responsabilidade exclusiva daquele indivíduo na geração daquela riqueza. Isso porque nosso objetivo é discutir as limitações teóricas do conceito de autonomia e estamos pondo de lado as estatísticas e descrições que apontam a debilidade da distribuição meritocrática na prática do sistema econômico, o que certamente representa outra importante dificuldade para o liberalismo.

A noção da autonomia do sujeito continua, entretanto, como hipótese essencial das teorias econômicas e políticas liberais. Se observarmos, por exemplo, a teoria do capital humano, veremos que se trata de uma insistência na mesma ideia. Essa teoria sustenta que indivíduos investem em sua própria formação visando obter maiores ganhos no futuro, dado que sua produtividade será maior e eles serão recompensados com maiores salários. Dessa forma, trabalhadores escolhem autonomamente gastar sua renda num processo de formação humana (cursos técnicos, universitários ou habilidades que contribuam para a produção) de tal maneira que sua diferença salarial seja legitimamente justificada pelo mérito de sua aplicação pessoal. São indivíduos que tiveram a disciplina de investir em seu próprio futuro e, portanto, devem ser premiados por esse esforço individual. Como expõe Schultz, considerado um dos pais da teoria do capital humano:

Os trabalhadores se tornaram capitalistas não pela difusão da propriedade de ações corporativas, como o folclore diria, mas pela aquisição do conhecimento e habilidades que possuem valor econômico. Esses conhecimentos e habilidades são em grande parte produto de investimento e, combinados com outros investimentos humanos, explicam a superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados. (SCHULTZ, 1961, p. 3, tradução nossa).

Não é possível exagerar a importância que essa ideia exerce no discurso liberal. Como a passagem de Schultz anuncia, o mesmo raciocínio pode ser usado para explicar a diferença de renda e produtividade entre os países e, portanto, justificar porque alguns são ricos e outros pobres. Como discutimos na introdução deste trabalho, os liberais frequentemente ignoram a passagem do nível do indivíduo para o nível do agregado, utilizando nos dois estágios as mesmas teorias e proposições. Justificar que um trabalhador possui maior renda porque foi capaz de acumular mais capital humano pode igualmente se transformar na alegação de que um país é rico porque foi hábil em aumentar seus índices de escolaridade em sua população. Muitos economistas heterodoxos criticam esse argumento jogando luz sobre a relação espúria que está sendo feita entre escolaridade e produtividade, crítica que nos parece bastante apropriada. Entretanto, gostaríamos de ressaltar que a própria proposição de que indivíduos (ou países) reclamem legitimamente uma parcela maior da renda porque fizeram um esforço autônomo no acúmulo de capital soa equivocada. Isso porque o conceito de autonomia usado nessa justificação é, no melhor dos casos, limitado, e no pior deles, vazio e inócuo. A produção é um esforço necessariamente coletivo e, mesmo naquilo que tange ao sujeito, sua responsabilidade não é justificativa para um sistema baseado em interesses e incentivos.

Conclusão

O presente texto procurou criticar o conceito de autonomia no liberalismo político e econômico. Sugerimos dois caminhos pelos quais essa crítica pode ser realizada, considerando a forma própria como a hipótese da autonomia é apresentada pela teoria liberal, isto é, um esforço de realizar uma crítica interna à teorização do sujeito e do indivíduo. Por um lado, a proposição fundamental de que os agentes fazem escolhas efetivas pode ser questionada pela nossa limitação na capacidade de processar informações, o que, portanto, molda o comportamento econômico. Não é razoável postular um comportamento econômico autônomo se os agentes realizam escolhas empurrados por ações publicitárias de todo tipo. Por outro lado, a teoria de que os indivíduos são remunerados por seu mérito, mesmo quando considerada apenas no seu mecanismo interno, apresenta limitações importantes, como a dificuldade de atribuir responsabilidade pela ação realizada. O conceito de autonomia liberal não pode propor justamente aquilo que deveria explicar e, portanto, a ligação imediata entre a ação realizada e a sua consequente responsabilidade deve ser explicada dentro de um conceito de autonomia capaz de construir essa relação causal e não simplesmente supô-la.

É necessário desenvolver uma concepção de autonomia que considere os problemas e limitações apontados. A visão de autonomia sugerida pelo liberalismo, aquela que propõe que podemos entender os indivíduos como universos em si mesmos, que escolhem livremente a partir de suas preferências e desejos, que são responsáveis legitimamente e identificáveis por seus méritos e falhas, não é capaz de oferecer uma interpretação mais apropriada para o conceito. Repensar o que significa autonomia nos ajuda a enfrentar as dificuldades teóricas apresentadas pelo liberalismo e, assim, construir uma teoria econômica mais robusta a partir de hipóteses e de uma metodologia mais adequada ao comportamento humano.

Referências bibliográficas

- BIANCHI, Ana M. (1988). **A pré-história da economia: de Maquiavel a Adam Smith**. Hucitec, São Paulo, 1988.
- ELIAS, Norbert (1939). **O Processo Civilizador, Vol. 1: uma história dos costumes**. Zahar, Rio de Janeiro, 2011.
- HAYEK, Friedrich A. (1949). **Individualism and Economic Order**. The University of Chicago Press, Chicago, 1958.
- MILL, John S. (1859). **On Liberty**. Batoche Books, Kitchener, 2001.
- PAULANI, Leda M. (2005). **Modernidade e discurso econômico**. Boitempo, São Paulo, 2005.
- RAWLS, John (1971). **A Theory of Justice**. Harvard University Press, Revised Edition, Cambridge, 1999.
- SCHULTZ, Theodore W. (1961). "Investment in Human Capital", **The American Economic Review**, v. 51 n. 1, p. 1 – 17, march 1961.
- SEARL, John R. (2010). **Making the Social World: The Structure of Human Civilization**. Oxford University Press, New York, 2011.
- SEN, Amartya K. (1977). "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory", **Philosophy and Public Affairs**, v. 6 n. 4, p. 317 – 344, summer 1977.
- SIMON, Herbert A. (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice", **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, p. 99 – 188, february 1955.