

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 16, n. 1 • 2017

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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


instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

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

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira

Bernardo Salgado Rodrigues

Bruna Coelho Jaeger

Bruno Hendler

Dominique Marques de Souza

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

Laura Emilse Brizuela

Paulo Vitor Sanches Lira

Pedro Allemann Mancebo Silva

Pedro Felipe Alt

Ricardo Zorteia Vieira

Simone Kawakami Gonçalves Costa

Conselho Editorial | Editorial Board

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) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotonio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 16, n.1 • 2017

NOTA DO EDITOR 05

ARTIGOS		
	O capitalismo como sistema expansivo: a controvérsia entre Lênin e os populistas Marcelo Pereira Fernandes	06
	A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016) Tatiana Berringer	15
	O velho jeito de integrar: a nova arquitetura normativa e institucional da ASEAN Diego Santos Vieira de Jesus	30
	Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária Giordanno Nader Edson Mendonça da Silva	47
	O G-20 e a reforma das instituições financeiras internacionais após a crise do <i>subprime</i> Fernando Barcellos de Andrade Alencar	62
	De Multilateralismo Efetivo à “Multilateralismo Multilateral”: A Revisão Das Potências Emergentes Yasmin Sande Renni	75
	A geopolítica russa em relação aos Estados Unidos nos anos 2000 Rosiane Martins dos Santos	86
	O progresso técnico nas abordagens de Celso Furtado e Carlota Perez: uma análise keynasiano-estruturalista vis-à-vis uma proposta neoschumpeteriana-evolucionária Herton Castiglioni Lopes	99

summary

OIKOS | Volume 16, n.1 • 2017

EDITOR'S NOTE 05

ARTICLES		
	Capitalism as an expansive system: the controversy between Lenin and the populists Marcelo Pereira Fernandes	06
	Brazilian internal bourgeoisie and the South American regional integration (1991-2016) Tatiana Berringer	15
	The same old way of integrating: the new ASEAN regulatory and institutional architecture Diego Santos Vieira de Jesus	30
	Financial accumulation and development in the periphery: notes on the financing process in Brazil monetary post-stabilization Giordanno Nader Edson Mendonça da Silva	47
	The G-20 and the reform of the international financial institutions after the subprime crisis Fernando Barcellos de Andrade Alencar	62
	From Effective Multilateralism to "Multilateral Multilateralism": The Review of Emerging Powers Yasmin Sande Renni	75
	Russian geopolitics in relation to the United States in the years 2000 Rosiane Martins dos Santos	86
	The technical progress in the approaches of Celso Furtado and Carlota Perez: A keynesian-structuralist analysis vis-à-vis a neoschumpeterian-evolutionary proposal Herton Castiglioni Lopes	99



Nota do Editor | Editor's Note

Nesta edição, a revista **Oikos – Revista de Economia Política Internacional** do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) traz tanto artigos submetidos através do seu sítio, quanto pré-selecionados do II Enepi (Encontro Nacional de Economia Política Internacional), realizado pelo PEPI em maio de 2017, que passaram por uma segunda avaliação dupla e cega de pareceristas.

A revista traz debates e reflexões da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam contribuir para o seu debate. Artigos que partem de debates próprios da EPI, ou da Economia, Relações Internacionais, Geopolítica e História, conduzidos e conectados apropriadamente ao debate ou à análise de EPI. Assim, em 2017, a OIKOS segue suas linha e missão editoriais estabelecidas desde 2015, voltadas à criação e consolidação de um espaço editorial específico para a pesquisa e produção intelectual acadêmica de pesquisadores da área de EPI.

Boa Leitura!

Os Editores

O capitalismo como sistema expansivo: a controvérsia entre Lênin e os populistas

Capitalism as an expansive system: the controversy between Lenin and the populists

MARCELO PEREIRA FERNANDES | mapefern@gmail.com

Doutor em Economia e professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Recebimento do artigo Julho de 2017 | **Aceite** Agosto de 2017

Resumo Na Economia Política Internacional a análise de Lenin sobre o imperialismo é crucial. Na obra, *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, que se tornou um clássico sobre o tema, Lenin trata o imperialismo como uma fase específica do modo de produção capitalista, resultado de uma mudança substancial na sua estrutura organizacional. Entretanto, anteriormente ele já havia exposto sua contribuição teórica sobre o caráter expansionista do capitalismo. Essa contribuição se deu por conta do embate contra os populistas russos (narodniks) que atuavam na defesa dos pequenos produtores rurais. A concepção fundamental do populismo estava na ideia de que a Rússia não precisaria passar pela etapa capitalista, e poderia entrar diretamente no socialismo. O objetivo deste trabalho é discutir a polêmica entre Lenin e os chamados populistas. Essa primeira grande controvérsia de Lenin resultou numa frutífera análise sobre o desenvolvimento do capitalismo em escala mundial. **Palavras-Chave** Lenin, Populistas, Capitalismo.

Abstract In International Political Economy an analysis of Lenin on imperialism is crucial. In the work, *Imperialism, the Highest Stage of capitalism*, Lenin treats imperialism as a specific phase of the capitalist mode of production, resulting from a substantial change in its organizational structure. However, there is already a translation about the expansionist character of capitalism. This collaboration is carried out on behalf of the embassy against the Russian populists (narodniks) who worked in the defense of the small farmers producers. The fundamental conception of populism was the idea that Russia would not have to go through the capitalist stage, and could enter directly into socialism. The aim of this paper is to discuss the controversy between Lenin and the so-called populists. This first major controversy of Lenin resulted in a fruitful analysis of the development of capitalism on a world scale.. **Keywords** Lenin, Populists, Capitalism.

“A circulação do dinheiro como capital é, ao contrário, um fim em si mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado. O movimento do capital é, por isso, desmedido”. Marx, *O Capital*

Introdução

Em meados do século XIX a Rússia inicia um período de profundas transformações econômicas e sociais. Após a derrota militar na Guerra da Criméia (1853-1856), quando a França e a Inglaterra se uniram contra o país, a Rússia iniciou um processo de industrialização com vistas a reduzir a superioridade econômica das potências europeias. A industrialização na Europa Ocidental deixou o poder internacional da Rússia anacrônico (ANDERSON, 1974, p.347; LAUE, 1954). A abolição oficial da servidão com a reforma da terra em 1861 fez parte do esforço de modernização da Rússia. O processo de industrialização foi apoiado por medidas governamentais básicas, como tarifas, subsídios e restrições à importação (FERNANDES, 2000, pp.252-253).

No entanto, o esforço governamental para industrialização não era unanimidade na sociedade russa. Por sua vez, a reforma da terra não resolveu satisfatoriamente a questão agrária. Com isso, ainda nos anos 1860 surgiu o movimento populista (*narodnik*) que atuava na defesa dos pequenos produtores rurais e se posicionava radicalmente contra a introdução do capitalismo na Rússia, e a favor de um tipo de “socialismo agrário”. A posição dos populistas deu origem a um fecundo debate no fim do século XIX a respeito das possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na Rússia e sobre o que ficou conhecido como a “questão dos mercados”, em que vários autores marxistas participaram, entre eles, Lenin.

Desde o início a preocupação central de Lenin era com o processo revolucionário que levaria a vitória do socialismo. E para esse fim entendeu que a análise do desenvolvimento econômico da Rússia e suas relações econômico-sociais seriam essenciais. Assim, seus primeiros embates se deram justamente no campo da teoria econômica. O seu primeiro texto, *Novas Orientações Econômicas na Vida Camponesa*, escrito em 1893 quando ele ainda estava com 23 anos, abarcava justamente a questão do desenvolvimento, mais precisamente sobre as condições dos camponeses na Rússia. Além disso, na polêmica contra os populistas, Lenin escreveu dois textos longos que são a base teórica para a análise do desenvolvimento do capitalismo em escala mundial (WEEKS, 1988): *O Chamado problema dos mercados* de 1893 e *Para caracterizar o romantismo econômico de 1897*, além da obra *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*. No geral, a crítica se concentra na ideia que o capital é expansivo e que o objetivo final dos investimentos é a valorização do capital, e não o consumo que está subordinado ao processo de acumulação.

O objetivo deste trabalho é discutir a polêmica entre Lenin e os chamados populistas quanto ao desenvolvimento do capitalismo na Rússia, ou seja, seus primeiros escritos em que foi tratada a questão dos mercados. Essa primeira grande polêmica de Lenin resultou numa frutífera análise teórica econômica em que ficou destacado o caráter expansivo do capitalismo. Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções. Na segunda seção analisaremos o pensamento dos populistas russos. Na terceira seção discutiremos as primeiras críticas aos populistas com Plekhanov e os marxistas legais. Na quarta discutiremos a crítica de Lenin, no qual consideramos a mais profícua crítica ao pensamento econômico populista, no qual engendrou uma análise fundamental sobre o funcionamento do modo de produção capitalista.

Os populistas (*narodniks*)

O populismo era formado por profissionais liberais, estudantes e intelectuais, e influenciado por filósofos nacionalistas russos, e em parte também por socialistas franceses como Jean

de Sismondi e Saint Simon (BARNETT, 2005, p.41; MIGLIOLI, 1982, p.124). Os dois maiores expoentes do populismo nos anos 1880 e começo dos 1890 foram Vasili Vorontsov (1847–1918) e N.F. Danielson (1844–1918). Este, o líder do movimento, traduziu o primeiro livro do *Capital* para o russo em 1872 e se correspondeu com Marx e Engels durante três décadas. Ele também teve papel importante na divulgação da obra de Marx na Rússia (HOWARD; KING, 1989, p.166; ROSDOLSKY, 2001, p.383).

A concepção fundamental do populismo estava na noção de que a Rússia não precisaria passar pela etapa capitalista e poderia entrar diretamente no socialismo, ao contrário do que defendiam os marxistas russos. A força do movimento estava na defesa da comuna camponesa com longa tradição comunitária, uma característica russa – que não existia na Europa Ocidental – e na pequena produção de mercadorias (MARX; ENGELS, 2013). Os populistas consideravam que o modo de produção capitalista tinha um problema crônico de subconsumo, isto é, o mais-valor não poderia ser realizado, já que os camponeses pobres não poderiam formar um mercado capaz de comprar as mercadorias produzidas em larga escala pela indústria capitalista. A estagnação da economia seria inexorável por falta de um mercado interno, especificamente para os bens de consumo dos trabalhadores. É fundamental ressaltar que essa é uma teoria para o capitalismo em geral e não somente para realidade russa¹ (HOWARD; KING, 1989, p.167).

Sobre a possibilidade de a Rússia saltar a etapa capitalista, Marx a princípio parece ter aventado essa possibilidade numa resposta à revolucionária russa Vera Zasulich em 8 de março de 1881² (MARX; ENGELS, 2013). Todavia, no prefácio à edição russa do *Manifesto do Partido Comunista*, Marx e Engels se questionaram se a comunidade rural russa poderia se transformar diretamente na propriedade comunista. A resposta é que, segundo eles, isto seria possível somente se a revolução russa fosse “o sinal para revolução proletária no Ocidente, de modo que uma complemente a outra, a atual propriedade comum da terra na Rússia poderá servir de ponto de partida para uma evolução comunista”³ (MARX; ENGELS, 2013, p.125).

Em 1882 Vorontsov publicou a obra *O destino do Capitalismo na Rússia* que se tornou o “pontapé inicial” da discussão e que teve grande influência no debate (LAUE, 1954; OFFORD, 1999, p.92). Segundo Vorontsov não existiriam condições do capitalismo florescer na Rússia, um país imenso com comunicação e sistema de transportes precários, um clima severo que provocava custos enormes com transporte, abrigo e roupas adequadas. Um mercado doméstico russo somente seria viável com uma produção em larga escala exigida pela produção capitalista. Nessas condições, a economia capitalista só conseguiria evoluir através de mercados externos. No entanto, como a procura por mercados externos já seria intensa por parte das economias avançadas da Europa Ocidental, a economia russa não teria condições de competir por esses mercados (HOWARD; KING, 1989, p.167; HARDING, 1983, pp.82-83).

Deste modo, segundo os populistas, as políticas governamentais direcionadas à industrialização provocariam problemas sérios, como aumento dos impostos aos camponeses, prejudicando a antiga economia natural. A fome que assolou a Rússia entre 1891-1892 seria um dos sintomas desse processo (LAUE, 1954, p.12). Porém, isso não significaria uma ojeriza absoluta à indústria. A questão é que o desenvolvimento da indústria só era possível com base numa melhoria simultânea do nível de vida do campesinato. Caso contrário, a industrialização estaria fadada ao colapso (HARDING, 1983, p.84).

1 A teoria subconsumista dos populistas foi muito influenciada por Jean de Sismondi. Segundo Sismondi (2009 [1827]), no capitalismo haveria uma disparidade entre o consumo e a produção. Nas economias avançadas o mercado doméstico não conseguiria absorver toda produção, impedindo o desenvolvimento do capitalismo. Esse problema só poderia ser superado se o país pudesse vender para o exterior o seu excedente. O ideal político de Sismondi seria uma sociedade constituída de pequenos produtores, o que está em acordo com a visão dos populistas quanto à defesa dos pequenos produtores rurais.

2 A carta de Zasulich pretendia justamente resolver a disputa entre marxistas e populistas sobre a possibilidade da Rússia entrar diretamente no socialismo. Duas perguntas foram feitas na carta: o possível destino da comuna russa, e o que Marx pensava sobre a ideia da inevitabilidade histórica de que todos os países do mundo devem passar pelo modo de produção capitalista (MARX; ENGELS, 2013, p.80). Dussel (2012, p.382) é categórico ao afirmar que Marx se alinhava aos populistas russos em confronto com Engels e Lenin, o que é muito questionável.

3 Marx considerava a monarquia russa o centro da reação da Europa. De fato, a derrota da revolução de 1848 na Alemanha contou com o auxílio do Czar (MARX; ENGELS, 2013). De acordo com Anderson (1974, p.347), a Rússia foi o único país importante do continente a não sofrer insurgências populares em 1848.

De acordo com Harding (1983, p.84), os populistas visavam primeiro pressionar para que o governo se conscientize da dureza das políticas públicas voltadas a industrialização forçada. E, em segundo lugar, servir o bem-estar do povo, ajudando a atenuar a influência corrosiva dessas políticas equivocadas, amenizando em particular os aspectos mais opressivos do avanço capitalista. E concluiriam que a tentativa do Partido Social Democrata em atribuir ao proletariado russo o papel de classe revolucionária seria um erro, consequência de uma tentativa equivocada de transpor as conclusões de Marx a um contexto histórico muito distinto daquele estudado por ele. O esquema marxista poderia ser aplicado numa economia avançada, como a Inglaterra, mas não na Rússia.

Na realidade, existia entre os populistas russos uma forte carga moral quanto ao funcionamento do sistema. Vorontsov acreditava que o capitalismo não era somente indesejável. Tratava-se de um sistema importado, totalmente repugnante em relação à natureza da alma do povo russo; e que uma vez implantado desagregaria a tradição comunitária russa.

Por sua vez, sua visão pessimista do capitalismo somava-se a uma ideia extremamente otimista quanto ao dinamismo da vida comunitária camponesa, contrária ao individualismo do capitalismo. “The people’s party would stand to gain a great deal if to its faith in the vitality of the foundations of peasant life was added a conviction of the historical impossibility of the growth of capitalist production in Russia” (VORONTSOV *apud* HARDING, 1983, pp.81-82).

Ao contrário da concepção de socialismo que os populistas pareciam justificar com sua defesa do estilo de vida camponês russo, no *Manifesto* Marx e Engels advertiam que o proletariado utilizaria sua supremacia política para não apenas “arrancar pouco a pouco todo capital da burguesia”, mas também para aumentar mais rapidamente possível o total das forças produtivas (MARX; ENGELS, 2010, p.57). Por isso, conforme Netto (1982, p.xii), de fato durante os anos 1860-70, o populismo representou uma política progressista no quadro político da Rússia. Mas à medida que o desenvolvimento do capitalismo avançava com todas as consequências na estrutura socioeconômica do país, os populistas se desprenderam do movimento real caindo numa atitude reacionária diante da realidade russa.

Plekhanov e os marxistas legais

Entre os primeiros críticos dos populistas está Georgi Plekhanov, considerado o pai do marxismo na Rússia. No livro *Nossas Diferenças*, publicado em 1885, ele tentaria demonstrar a rapidez com que o capitalismo na Rússia vinha se desenvolvendo, o que se chocava frontalmente com a noção da excepcionalidade russa defendida pelos populistas⁴. A pergunta que se colocava sobre se o capitalismo ocidental teria sucesso em atrair a Rússia para o desenvolvimento capitalista antes de dar lugar a uma forma superior de organização social, parecia ser positiva (PLEKHANOV, 1885).

Através de dados estatísticos Plekhanov demonstraria o crescimento industrial da Rússia, principalmente a partir de 1870. Essa expansão se iniciou após o fim da servidão e com o fim da guerra da Turquia. Entre 1877 e 1882, por exemplo, ele afirmaria que um grande número de fábricas foram abertas, em especial aquelas ligadas ao processamento de fibras (algodão, linho, seda). “Our cotton industry has been enormously developed; some of its products can stand comparison with the most up-to-date and beautiful in Europe” (PLEKHANOV, 1885). Do mesmo modo Plekhanov observaria o crescente interesse do capital estrangeiro em investir na Rússia como um sinal irrefutável de que o capitalismo encontrou no solo russo um campo de investimento. Ainda conforme Plekhanov, o sistema de crédito na Rússia daria enormes saltos. Antes de 1864, o crédito privado era muito baixo. Treze anos depois, o sistema de credi-

4 O livro é uma resposta não somente aos populistas, mas também aos anarquistas e blanquistas que acreditavam que o atraso econômico da Rússia favoreceria a revolução socialista (PLEKHANOV, 1885).

to e os depósitos bancários haviam crescido enormemente, transformando a economia russa.

Assim, Plekhanov (1885) lembraria que, em qualquer país, a transição de uma economia natural para uma economia monetária, é necessariamente acompanhada por uma enorme expansão do mercado doméstico. Evidentemente que esse mercado teria que dirigir-se em sua totalidade para a burguesia russa. Porém, numa visão otimista ele acreditava que uma vez saturado o mercado interno o capitalista russo buscaria novos mercados no exterior. No futuro, a Rússia alcançaria o desenvolvimento do Ocidente porque seria um erro imaginar que os países que entraram na via do desenvolvimento capitalista antes de outros sempre seriam capazes de manter o monopólio do transporte mais barato, da produção mais barata e de melhor qualidade. No Ocidente também existiam países atrasados quando comparados com a Inglaterra ou a França, mas seus intelectuais não pregavam o excepcionalismo dos seus países, como faziam os populistas em relação à Rússia.

Ainda segundo Plekhanov, a vitória do proletariado na França ou na Inglaterra afetaria o desenvolvimento do mundo civilizado e reduziria a dominação do capitalismo em outros países. “But all this is a matter of the future, still more or less remote, and meanwhile our capitalism can become, and we have seen that it is becoming, the exclusive master in Russia” (PLEKHANOV, 1885).

Outros críticos importantes do populismo com atuação destacada nas universidades russas foram os chamados “marxistas legais”. Esse nome se deve ao fato deles publicarem seus artigos em revistas e jornais, isto é, autorizados pelo governo do Czar. Entre os principais nomes do marxismo legal estão: Sergei Bulgakov e Túgan-Baranóvski.

Tendo como base os esquemas de reprodução de Marx publicados no livro II do *Capital* (MARX, 2014 [1885]), Bulgakov afirmava que o capitalismo conseguiria se desenvolver sem precisar de mercados externos. Mais do que isso, o capitalismo não se defrontaria com dificuldades de realização. “Já no começo da produção capitalista, forma-se assim um círculo fechado, no qual ela não depende de nenhum mercado externo, mas basta a si próprio, estando em condições de crescer, digamos, automaticamente, mediante a acumulação.” (BULGAKOV *apud* ROSDOLSKY, 2001, p.387).

Assim sendo, Bulgakov destacava que no capitalismo a produção não teria a finalidade de satisfazer as necessidades de consumo da população que, na realidade, seria um elemento secundário da circulação do capital⁵. A finalidade da produção seria obter lucros aos capitalistas, independente de quais mercadorias produzidas. Não obstante inicialmente a demanda por bens de consumo fosse limitada, isso não necessariamente impediria o aumento da produção porque os capitalistas poderiam elevar sua produção vendendo bens de capital. Conseqüentemente, isso faria com que a produção de mercadorias aumentasse ainda mais, considerando o acréscimo do volume de emprego de força de trabalho no departamento produtor de meios de produção (Departamento I). Isto posto, “a única barreira à ampliação da produção reside no próprio capital e em suas necessidades de crescimento” (BULGAKOV *apud* ROSDOLSKY, 2001, p.387).

Entretanto, Bulgakov tinha uma visão harmônica do funcionamento do capitalismo, que se distanciou do pensamento do Marx. Para ele cada setor produziria e consumiria a produção criada por si mesma e pelos outros setores, fazendo com que a economia se desenvolvesse equilibradamente.

Com exceção de Lenin, Túgan-Baranóvski foi o autor que mais se destacou no debate contra os populistas. Ele criticou a aceitação da teoria de Sismondi, por parte de alguns marxistas, como inconsequente e infiel aos princípios que Marx elaborou, pois o propósito da economia capitalista não seria o consumo humano, mas sim a acumulação de capital, que se realizaria em um movimento circular. Como Bulgakov, Túgan também utilizou os esquemas de reprodução que Marx desenvolveu no livro II do *Capital*.

5 De acordo com Marx (2013 [1868], p.697): “E não poderia ser diferente, num modo de produção em que o trabalhador serve às necessidades de valorização de valores existentes, em vez de a riqueza objetiva servir às necessidades de desenvolvimento do trabalhador”.

Nesse sentido, Tugán-Baranóvski (1985, p.259) marcaria uma diferença substancial entre a economia capitalista e a economia mercantil simples. A finalidade da economia mercantil simples seria a elaboração de meios de consumo. No capitalismo, o trabalhador se converteria em meios de produção. Assim como a obtenção de material para alimentar as máquinas não seria o objetivo da produção capitalista, a produção de mercadorias para o consumo dos trabalhadores não seria a finalidade da produção capitalista. Esse papel de subordinação ao consumo, na dinâmica capitalista, vale tanto para o consumo dos trabalhadores como no consumo dos capitalistas. Estes últimos, seguindo Marx, seriam os funcionários do capital que atuam para manter a valorização do capital, uma vez que o processo de acumulação seria inexorável em razão da competição que o sistema engendra.

Conforme Tugán, a demanda característica do capitalismo não seria a demanda por bens de consumo, mas a demanda por meios de produção. Portanto, o subconsumo dos trabalhadores não poderia ser um entrave à expansão do mercado capitalista como acreditavam os populistas russos. Ao se desenvolver, a produção criaria seus próprios mercados. Todavia, não sem contradições como afirmava a lei de Say⁶. As crises fariam parte do sistema capitalista e seriam inevitáveis. Ainda de acordo com Tugán, a crise só seria evitável se a distribuição do produto social fosse proporcional entre as classes⁷. Entretanto, isso não seria possível porque o modo de produção capitalista é anárquico e não dispõe do planejamento necessário para garantir distribuição proporcional.

A crítica de Lenin

Coube a Lenin, ao expor sua avaliação sobre a “questão dos mercados”, empreender a mais brilhante crítica aos populistas russos (MAZZUCHELLI, 1985, p.151). Influenciado pelos estudos dos economistas Tugán-Baranovski e Bulgakov, Lenin (1982 [1899]) analisou as possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na Rússia e explicou que a busca por mercados externos não era decorrência das dificuldades de realização do mais-valor, como pensavam os “românticos” Sismondi e os populistas.

Em seu primeiro texto, Lenin (2012 [1893]), fez uma análise sobre a situação econômica dos camponeses russos. No texto Lenin buscava demonstrar que o capitalismo já era dominante no campo – embora esse possuísse elementos feudais – e que o camponês estaria sendo separado em duas classes sociais antagônicas. Isto é, uma classe camponesa rica proprietária de terra e um proletariado que trabalhava no campo. Isso dado que nas pequenas propriedades a produção era precária, fazendo com que os camponeses precisassem encontrar outras formas de sustento, e o assalariamento estaria entre essas formas. Por sua vez, os proprietários de terra passariam a comprar instrumentos de produção do setor industrial (LENIN, 2014 [1897]). Portanto, a ruína do pequeno produtor não significava a contração do mercado interno, nem o trabalho no campo seria incompatível com o capitalismo. A excepcionalidade russa defendida pelos populistas não existia.

Lenin também se apoiou nos esquemas de reprodução de Marx para demonstrar que o que interessava para o desenvolvimento capitalista seria a demanda originada dos próprios capitalistas. Ou seja, o fundamental seria a transformação de mais-valor em capital constante, o que acarretaria no rápido desenvolvimento do setor de bens de capital. O desenvolvimento do capitalismo aprofundaria a divisão social

6 Segundo a lei de Say toda oferta cria sua própria demanda ao preço de mercado. Nesse sentido, segundo essa lei, não existe a possibilidade de ocorrer superprodução de mercadorias.

7 De acordo com Miglioli (1981, pp.139-142) o conceito de “repartição proporcional da produção” não foi desenvolvido por Tugan, embora seja uma peça central na sua teoria. Para Miglioli, a “repartição proporcional da produção” significa que os níveis de investimento em cada setor sigam o crescimento da demanda no respectivo setor. Isso implica que o capital deveria ser deslocado para ter mais investimento no setor em que a demanda mais cresceu. Dessa maneira, o crescimento da produção seria proporcional ao crescimento da demanda e não surgiriam problemas de demanda efetiva.

do trabalho, elemento essencial para expansão de um mercado interno. E, ao passo que o capitalismo se desenvolvesse, novos mercados seriam criados e ampliados à custa dos meios de produção, e não dos meios de consumo que cresceriam de forma mais lenta, ocupando um lugar cada vez menor dentro do conjunto da produção capitalista (LENIN, 2013 [1893]). “De fato, o difícil, no problema da realização é precisamente explicar a realização do capital constante” (LENIN, 1982 [1899], p.17).

Com efeito, se o consumo dos trabalhadores fosse um problema fundamental há muito o capitalismo estaria estagnado, pois a natureza do capitalismo se baseia justamente na ampliação da produção de forma desmedida. A produção pela produção.

“É precisamente essa ampliação da produção sem a respectiva ampliação do consumo que corresponde à missão histórica do capitalismo e à sua estrutura social específica: a primeira consiste em desenvolver as forças produtivas da sociedade e a segunda exclui a massa da população do usufruto das conquistas técnicas” (LENIN, 1982 [1899], p.25).

Mas isso não significa que não haveria uma contradição entre produção e consumo, logo a possibilidade de subconsumo. Porém, essa seria uma questão secundária que por si só não poderia explicar as crises. As crises de realização no capitalismo residiriam na desproporção que existem no desenvolvimento dos diferentes ramos industriais que serviriam de mercado uns para os outros (LENIN, 1982 [1899], p.31). Isso porque os distintos ramos industriais não se desenvolveriam de maneira uniforme. Portanto, a crise de realização para Lenin seria sinônimo de crise de desproporção.

O movimento do mercado no capitalismo seria comandado fundamentalmente pelas relações interindustriais. E, as condições de realização seriam reguladas pela disposição de gastos dos capitalistas que se tornariam intrinsecamente instáveis. Aqui a noção de “anarquia de produção” é importante: haveria uma contradição fundamental entre o caráter social da produção, e o caráter privado da apropriação. A questão seria localizar em que parte do produto social envolveria uma realização mais problemática; e que, nesse caso, estaria na produção do Departamento I que tenderia a se autonomizar e a comandar o perfil dos movimentos cíclicos do capital (MAZZUCHELLI, 1985, p.155).

Nesse sentido, Lenin compreendia que o capitalismo tem um caráter expansivo, que se revelaria na tendência ao aumento ilimitado da produção e, assim, na incessante busca por novos mercados a todo o momento e em todos os lugares. Por isso, os mercados externos são necessários. “La competencia obliga a los capitalistas a ampliar de continuo su producción y a buscar mercados en el exterior para la venta en masa de sus productos” (LENIN, 2013 [1893]). Então não se trataria de um fenômeno que expresse uma limitação particular do capitalismo, seja por falta de consumo dos trabalhadores que impossibilitaria a realização do mais-valor, seja pela queda da taxa de lucro⁸: ao contrário é uma decorrência justamente do caráter expansivo do capitalismo, e a sua tendência à produção ilimitada, o que não se confunde com uma restrição. De acordo com, Lenin (2014 [1897]):

El mercado exterior es necesario porque la producción capitalista *implica* la tendencia a una ampliación *ilimitada*, contrariamente a todos los antiguos modos de producción, encerrados dentro de los límites de la comunidad, la propiedad patriarcal, la tribu, el distrito territorial o el Estado Mientras que en todos los antiguos regímenes económicos la producción se renovaba cada vez en la misma forma y en las mismas proporciones en que se desarrollaba anteriormente, esta renova-

8 A queda da taxa de lucro também tem sido uma explicação adotada nos círculos marxistas para explicar a busca por mercados externos.

ción es imposible en el régimen capitalista y la ampliación es ilimitada, el eterno avance se convierte en la ley de la producción.

Assim sendo, a busca por mercados externos, ou seja, a própria internacionalização do capital, é um processo que “envolve determinações essencialmente históricas” (MAZZUCHELLI, 1985, p.156). É um problema relacionado com as condições concretas do desenvolvimento do capitalismo nas diversas nações e em diferentes épocas. É o próprio desenvolvimento desigual dos ramos industriais, a generalização da produção mercantil e a sua progressividade que impulsionam o capitalismo em busca de mercados externos. A chave desse problema está no entendimento que o capitalismo é um sistema expansivo. É expansivo porque seu objetivo é a valorização máxima, o que induz ao máximo desenvolvimento das forças produtivas e do movimento de acumulação, a produção pela produção, tendo o dinheiro como um fim em si mesmo, “o ponto de partida e o ponto de chegada de todo processo de valorização” nas palavras de Marx (2013 [1868], p.230).

Nesse movimento o capital inventa novos mercados, de acordo com suas necessidades de acumulação⁹. Mas no seu movimento de acumulação, o capital vai criando barreiras que colocam um freio na acumulação. Portanto, a expansão do capital não é um processo ilimitado, porém os seus limites são dados somente pela sua relação consigo mesmo.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. *Lineages of the Absolutist State*: NLB, London, 1974.
- BARNETT, Vincent. *A History of Russian Economic Thought*. New York: Routledge, 2005.
- DUSSEL, Enrique. *A Produção Teórica de Marx: um comentário ao Grundrisse*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- FERNANDES, Luis Manuel. Rússia do Capitalismo Tardio ao Socialismo Real. In: FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3ª ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2000.
- HARDING, Neil. *Lenin's Political Thought*: London: The Macmillan Press 1983.
- HOWARD, M.C; KING, J.E. *A History of Marxian Economics*: volume 1, 1883-1929. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989.
- LAUE, Theodore H. Von. “The Fate of Capitalism in Russia: The Narodnik Version” *American Slavic and East European Review*, Vol. 13, No. 1, feb, pp. 11-2, 1954.
- LENIN, Vladimir Ilitch. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. O processo de formação do mercado interno para grande indústria. São Paulo: Abril Cultural, [1899] 1982.
- LENIN, Vladimir Ilitch. “Para una caracterización del romanticismo económico (Sismondi y nuestros sismondistas nacionales)”, [1897] 2014. Disponível em: <<https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1897/romanticismo-economico.htm>>. Acesso em: setembro de 2016.
- LENIN, Vladimir Ilitch. “El llamado problema de los mercados” [1893] 2013. Disponível em: <<https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1893/probmerca/index.htm>>. Acesso em: setembro de 2016.
- LENIN, Vladimir Ilitch. “Los nuevos cambios económicos en la vida campesina (A propósito del libro de V. E. Póstnikov “La explotación agrícola en el sur de Rusia”)” [1893] 2012. Disponível em: <<https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1893/001.htm>>. Acesso em: setembro de 2016.

9 O caráter expansivo já se encontra nas páginas *Manifesto do Partido Comunista*: “Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia a invadir todo o globo terrestre. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte” (MARX; ENGELS, 1998 [1848], p. 43).

- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, [1868] 2013.
- MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro II. São Paulo: Boitempo, [1885] 2014.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich *Lutas de Classes na Rússia*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MAZZUCHELLI, Frederico. *A contradição em processo: o capitalismo e suas crises*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MIGLIOLI, Jorge. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: T. A Queiroz, 1982.
- NETTO, José Paulo. Introdução. In: LENIN, Vladimir Ilitch. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. O processo de formação do mercado interno para grande indústria. Trad. José Paulo Netto. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- OFFORD, Derek. *Nineteenth-Century Russia: opposition to autocracy*. New York: Person Education limited, 1999.
- PLEKHANOV, Georgi. “Our differences”, 1885. Disponível em <<http://www.marxistsfr.org/archive/plekhanov/1885/ourdiff/index.html>>. Acesso em: setembro de 2016.
- ROSDOLSKY, Roman. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- SISMONDI, Jean Charles-Léonard Simonde de. *Novos Princípios de Economia Política*. Curitiba: Segesta Editora, [1827] 2009.
- WEEKS, John. “Imperialismo e mercado mundial”. In: BOTTOMORE, Tom (ed). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1988.

A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016)

Brazilian internal bourgeoisie and the South American regional integration (1991-2016)

TATIANA BERRINGER | berringer.tatiana@ufabc.edu.br
Professora de Relações Internacionais da UFABC

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

Resumo Neste artigo pretendemos trazer algumas reflexões sobre a relação da burguesia interna brasileira e o Mercosul. Propomo-nos a responder a seguinte indagação: qual é a relação entre a posição política ideológica dessa fração e o baixo compromisso político do bloco? Dividimos a história do Mercosul em cinco fases: 1991 e 1994 - período da criação; 1995 a 1998 - período da consolidação do bloco; 1999 a 2002 momento de crise; 2003 a 2008 o relançamento do bloco e o arquivamento da ALCA; a última fase que tem início em 2008 e vai até 2016, momento do impeachment da presidenta Dilma. A nossa hipótese é que desde 2008, e mais especialmente de 2012 em diante, abriu-se uma nova fase em que a burguesia brasileira passou a questionar os contornos políticos do bloco. Isso se deve primeiramente à própria posição econômica, política e ideológica dessa fração de classe, e conjuntamente a quatro elementos: 1) as pressões do capital financeiro e do imperialismo sobre os governos latino-americanos; 2) o novo papel que a China desempenha na economia regional; 3) a fraqueza política ideológica da grande burguesia interna brasileira; 4) a equivocada análise de que o Brasil estaria isolado face aos mega acordos comerciais inter-regionais que estavam sendo negociados. **Palavras-Chave** Burguesia interna brasileira; Mercosul; Integração regional.

Abstract This article aims to give some reflections on the relationship between the character of Brazilian internal bourgeoisie and the profile of the Mercosur regional integration. We propose to answer the following question: what is the relationship between the interests and character of this fraction and the existence of the block? We have divided the relations of large internal bourgeoisie with Mercosur in five phases: 1991 to 1994 period of creation; 1995-1998 period block consolidation; 1999 to 2002 time of crisis; 2003 to 2008 relaunching the block and out FTAA; the last phase which begins in 2008 and runs until the moment when the text is written (march 2016). Our hypothesis is that since 2008, and more especially from 2012 onwards, opened a new phase in which the Brazilian bourgeoisie began to question the character and real existence of the block. This is due to economic, political, ideological position of this class fraction and conjecturally to four elements: 1) the pressure of finance capital and imperialism on the latin american governments, 2) the new role that China plays in the regional economy; 3) the ideological political weakness of the great Brazilian internal bourgeoisie; 4) the mistaken analysis that Brazil would be isolated compared to the mega inter-regional trade agreements that were being negotiated. **Keywords** Brazilian internal bourgeoisie; Mercosur; Regional integration.

Introdução

Do ponto de vista histórico, a integração regional, em especial, a aproximação entre os Estados brasileiro e argentino, é recente. Apesar de muitas tentativas de criar uma aliança política como os Pactos ABC em 1907, 1909, 1915 e 1953, ou de estabelecerem acordos comerciais como Área de Livre Latino-americana e Caribenha (ALALC, 1960) e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI, 1980), o Tratado de Itaipu (1979) e os acordos de cooperação militar e nuclear entre os Estados brasileiro e argentino marcaram o início de uma nova era história da geopolítica da Bacia do Prata, que se aprofundou com a criação do Mercosul em 1991, e com a criação da Unasul em 2008.

A despeito disso, o processo de integração regional dos últimos 35 anos não foi linear e, tampouco constituiu estruturas rígidas e profundas que permita afirmar que já há uma institucionalidade supranacional, capaz de suplantar os Estados-nacionais. O Mercosul e a Unasul configuram-se como arranjos intergovernamentais, com baixa institucionalidade e reduzido grau de compromissos políticos. Atualmente apresentam-se muitas incertezas sobre o do Mercosul, especialmente, em função dos contextos políticos e econômicos no Brasil, na Argentina e na Venezuela, que são os principais atores da integração sul-americana. Neste artigo pretendemos apresentar como se deu o envolvimento e a organização da grande burguesia interna brasileira com os processos de integração regional na América do Sul nos anos 1990 e 2000. Buscamos investigar quais são os interesses dessa fração de classe e como eles refletem na posição política-ideológica face à postura do Estado brasileiro na região e no mundo.

Burguesia interna é um conceito elaborado por Nicos Poulantzas (1978) para pensar a relação entre frações de classe e a economia mundial a partir da internacionalização da produção nos anos 1970. Esse conceito serviu para o autor analisar a relações entre as burguesias da periferia da Europa com os Estados Unidos nessa nova fase do imperialismo em que a divisão internacional do trabalho não mais se configura como a clássica separação entre agricultura e indústria, mas que existe um processo de internalização da produção imperialista nas formações sociais dependentes. A burguesia interna é uma fração intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional, ela mantém uma relação de dependência tecnológica e financeira face ao capital externo, mas sua produção é prioritariamente voltada ao mercado interno (e regional). A posição política-ideológica face ao imperialismo não é anti-imperialista, pois há uma dissolução político-ideológica dessa fração que a impede de formular um projeto e estabelecer alianças com as classes populares como a burguesia nacional, de acordo com Mao Tse Tung e outros marxistas. Apesar disso, para garantir a sua sobrevivência ou a sua concorrência diante dos produtos estrangeiros ela precisa da proteção do Estado, o que resulta em aceitar conflitos pontuais com o imperialismo como políticas protecionistas, políticas de financiamento, política de conteúdo local, etc.

Seguindo as formulações de Poulantzas e os estudos sobre o bloco no poder no Brasil realizados por pesquisadores do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, como Armando Boito Jr (1984), Francisco Farias (2010), Danilo Martuscelli (2015), e esta autora (2015), assim como a formulação original de Jacob Gorender (1981) em “A burguesia brasileira”, defendemos que a burguesia interna brasileira, que entre 1930 e 1980 era predominantemente industrial, e atualmente aglutina um rol maior de setores econômicos, caracteriza-se por ser uma burguesia interna. Isto é: é uma fração integrada à economia mundial de maneira subalterna e dependente, mas, ao mesmo tempo, concorre e conflitua com o capital externo quando este ameaça a sua sobrevivência.

Cabe dizer que a fração de classe é, para nós, uma aglutinação temporal e/ou conjuntural. Não se trata apenas de uma clivagem estrutural, determinada pela posição na esfera da produção ou da circulação de capital. As frações de classe se formam a partir dos efeitos pertinentes gerados pelas políticas estatais (políticas de juros, câmbio, de financiamento, de salários, etc) ou pela dinâmica da economia mundial e das negociações econômicas internacionais. Em relação à política externa, a divisão entre as frações pode

se dar também em relação às parcerias estratégicas: aliança com Estados imperialistas, políticas isolacionistas, políticas expansionistas ou a busca do aumento da margem de manobra em relação a esses Estados. Primeiramente, haverá uma diferença determinada pela posição do Estado na estrutura de poder internacional: se imperialismo ou dependente. Ademais, consideramos a política de comércio exterior (abertura comercial, tarifas protecionistas e acordos de livre-comércio, união aduaneira, etc) como um elemento importante da política internacional dos Estados, o que nos difere da corrente realista dos estudos de relações internacionais.

A existência do Mercosul é, para nós, um elemento de comprovação da existência da burguesia interna e conflitos entre capitais nacionais e externos, a despeito da internacionalização e da financeirização do capital. Não fosse a existência de uma burguesia interna a economia brasileira teria uma abertura comercial ainda maior que a adotada nos 1990, a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) teria sido aceita. Com isso, contrapomo-nos às teses que sustentam a tendência à transnacionalização do capital e à formação de uma burguesia mundial¹. Ademais, divergirmos das teses de Florestan Fernandes (1976) e Rui Mauro Marini (2000) que caracterizam a burguesia brasileira como dependente ou como *lumpen* burguesia, por integrarem-se ao capital internacional e se submeterem integralmente ao imperialismo. Acreditamos que ambos conceitos ocultam a presença do conflito ainda que pontual, entre a burguesia brasileira e o capital forâneo. Tampouco permitem pensar que há fracionamentos e conflitos entre a burguesia industrial e a burguesia agrário-exportadora no Brasil.

Por outro lado, é o caráter dessa fração, em especial, a sua fraqueza política-ideológica que determina que o Estado brasileiro leve a cabo um projeto de integração de baixa institucionalidade, que mantém o intergovernamentalismo do Mercosul, com reduzido grau de compromissos entre os Estados-parte. Isso se deve à dependência financeira e tecnológica da grande burguesia interna em relação ao capital externo, que a leva a não aceitar projetos anti-imperialistas e populares e, iniciativas de integração regional com fortes contornos políticos. Mas, ao mesmo tempo, essa fração precisa da proteção do mercado interno e regional para os seus produtos e investimentos. Por isso, ela aceita conflitos pontuais com o imperialismo, mais ligados à esfera econômica como o aumento de tarifas protecionistas ou políticas de financiamento e estímulo à exportação e à internacionalização de empresas na região. Nos anos 2000 o Mercosul tornou-se um projeto que incomodou aos Estados Unidos, pois, limitou o seu acesso aos mercados locais e permitiu uma coordenação política entre os Estados que culminou na rejeição à Alca e na criação da Unasul.

Para analisar a relação entre a burguesia brasileira e os processos de integração regional, dividimos a história do Mercosul em cinco fases. A primeira corresponde ao período de criação entre 1991 e 1994; a segunda ao período de implantação do bloco entre 1994 e 1998; a terceira, entre 1999 e 2002, corresponde à crise interna e à participação do bloco nas negociações econômicas internacionais da ALCA, Mercosul-União Europeia e OMC; a quarta fase, entre 2003 e 2008, que houve um relançamento do bloco a partir da eleição de Lula no Brasil e Kirchner na Argentina, terminando com a criação da Unasul; e, por fim, o último e quinto momento que teve início com a eclosão da crise financeira internacional em 2008, a ascensão econômica da China, a criação do BRICS e, posteriormente o golpe de Estado no Paraguai, a aprovação da entrada na Venezuela no bloco e o impeachment da Presidenta Dilma.

Na atual fase acreditamos que o Mercosul vive um processo de crise interna decorrente do impacto das importações chinesas e do enfrentamento do capital financeiro internacional e do imperialismo às políticas neodesenvolvimentistas no Brasil e na Argentina. Enquanto a Unasul, por seu turno, tem demonstrando avanços, especialmente nos projetos comuns na área de defesa e de integração regional, como a criação da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) em 2015 e as obras que fazem parte do Conselho (Cosiplan). Interessa-nos entender como a grande burguesia interna brasileira, a principal beneficiária do

1 Para saber mais sobre isso ver: Martuscelli (2010).

Mercosul em função do acesso aos mercados de manufaturados tem se comportado diante dos desafios e dilemas que o bloco enfrenta. Faz-se necessário entender como isso se relaciona com a dinâmica da economia e da política internacional e nacional, e com as demais iniciativas da política externa brasileira, em especial a relação com os Estados Unidos e com o BRICS. Vejamos então como essas questões se inter-relacionaram nos últimos vinte e cinco anos.

1991 e 1994: a criação do Mercosul e as primeiras percepções da burguesia interna brasileira sobre os benefícios do bloco

No período de criação do Mercosul, entre 1991 e 1994, os Estados brasileiro e argentino adotaram e implementaram, cada um ao seu ritmo, as políticas neoliberais (privatizações, abertura comercial e desregulamentação financeira e trabalhista). Por isso, há uma divergência entre as análises de política externa brasileira acerca do papel do bloco na estratégia de inserção internacional do Estado brasileiro, que podem ser resumidas em três vertentes: (I) o processo reforçava o alinhamento aos Estados Unidos, em especial, a “Iniciativa para as Américas” lançada em 1990 que pressupunha a criação de uma zona de livre-comércio hemisférica e refletia a renovação da política de *Big Stick* dos EUA para a região (Pecequillo, 2012); (II) o Mercosul era uma expressão dos interesses do empresariado brasileiro, inscrito nos ideários neoliberais, que visavam a “integração competitiva” da economia brasileira através da abertura comercial e do aumento das exportações. Corresponhia, portanto, a um nacionalismo não defensivo (Sallum Jr, 2011); (III) a integração regional visava à busca por autonomia, sendo, portanto, um contraponto ao “americanismo” da política externa de Collor (Casarões, 2011).

A burguesia industrial brasileira, apesar de não ter participado de maneira ativa do processo de criação, demonstrou apoio ao bloco logo nos seus primeiros anos, pois os setores que compõem essa fração notaram que se tratava de oportunidade para o aumento das exportações de manufaturados. Durante os governos Collor e Itamar, o Mercosul era visto tanto como compensação diante parte das perdas internas que a abertura comercial trazia como um complemento a essa. Ou seja, o processo de integração comercial era um dos pilares da política neoliberal. Assim, a criação do bloco acabou produzindo efeitos sobre a organização política dos empresários brasileiros, em especial a Fiesp, a CNI passaram a estabelecer relações com as burguesias industriais dos Estados vizinhos, buscando vínculos mais profundos na região (Berringer, 2015).

É importante destacar que o Estado brasileiro entre 1993 e 1994 lançou a iniciativa de expansão do Mercosul através da tentativa de criação da Área de livre-comércio Sul-americana –ALCSA–, o que representou a busca por maiores mercados para as exportações brasileiras. Além do fortalecimento do papel do Estado na região enquanto líder político, aumento o seu poder para atuar junto aos Estados imperialistas.

Cabe lembrar que o Mercosul foi desenhado como parte da Iniciativa para as Américas e dentro da estratégia de “integração competitiva”, supracitados. De um lado, deveria cumprir a função de ajustes para a implantação de uma área de livre comércio hemisférica, como a proposta da ALCA apresentada na Cúpula de Miami em 1994. Nesse sentido, a criação do bloco estaria em consonância com a estratégia de *regionalismo aberto* defendida pela Cepal (2000b). Isto é: integração que visasse articular a liberalização comercial e a integração regional, visando inserir as economias locais à economia mundial, seria alcançado pela adoção de tratados de livre-comércio. Ao mesmo tempo, o bloco favorecia os interesses do empresariado brasileiro interessado no aumento das exportações. Esse setor via o neoliberalismo como uma oportunidade para reduzir os custos da produção interna, através da redução da carga tributária e dos direitos trabalhistas, a agenda conhecida como “integração competitiva”, parte do projeto neoliberal.

1994 a 1998: “Os anos gloriosos do Mercosul: um espaço para a burguesia interna brasileira”

Entre 1994 e 1998, as trocas intra-bloco cresceram exponencialmente, favorecendo as burguesias locais, e as empresas multinacionais instaladas nos territórios do Cone Sul (Sabbatini, 2003). Com a adoção da tarifa externa comum (TEC) e da tentativa de criação da União Aduaneira, o bloco passou a ganhar contornos políticos, tornando-se um ator internacional, que garantiu maior poder de negociação dos Estados-parte, e especialmente do Estado brasileiro, nas negociações econômicas internacionais (ALCA, Mercosul-União Europeia e OMC) (Mello, 2000).

A partir de 1996, a burguesia industrial brasileira, através da Confederação Nacional da Indústria – CNI –, passou a integrar o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), acompanhando as negociações econômicas internacionais e buscando soluções para os contenciosos comerciais intra-bloco. O empresariado passou a estabelecer relações diretas com os empresariados dos países-membros a fim de garantir a expansão dos seus negócios. O principal exemplo foi o acordo automotivo entre o Estado brasileiro e o argentino firmado em dezembro de 1998 (Berringer, 2015).

O referido acordo nasceu das negociações entre os empresários após a reclamação do setor automobilístico argentino de necessidade de proteção dos seus produtos face aos brasileiros, em especial, aqueles produzidos na Zona Franca de Manaus, pois, seriam beneficiados pelos incentivos fiscais do Estado brasileiro. Com a mobilização dos empresariados dos dois países, a Reunião dos Ministros e a Cúpula dos Presidentes, lograram firmar um acordo que previa 60% de nacionalização das autopeças produzidas nos países-membros e 35% de tarifa externa comum para importação de países terceiros.

A partir de 1996, parcela importante da burguesia industrial brasileira começou a mostrar forte descontentamento em relação à abertura comercial levado a cabo pelo Estado brasileiro nos governos FHC. Preocupada com os avanços nas negociações da criação da ALCA, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) decidiu criar a Coalização Empresarial Brasileira (CEB), a fim de acompanhar as negociações e unificar o posicionamento do empresariado brasileiro. A CEB foi a primeira articulação nacional e multissetorial que o empresariado brasileiro organizou, o que demonstra o efeito que as negociações da ALCA produziram para a aglutinação da grande burguesia interna brasileira que irá se beneficiar do Mercosul ao longo dos anos 2000. Em 1997, Fórum Empresarial das Américas, reunião que integrava o conjunto das negociações da ALCA, teve sede no Brasil. Ali decidiu-se que o acordo seria firmado entre os blocos, e entre Mercosul e Nafta, e os compromissos seriam firmados de maneira unificada. Nota-se, com isso, que a burguesia industrial brasileira passou a defender o Mercosul com maior engajamento. A percepção de que a Alca poderia eliminar os ganhos adquiridos com a criação do bloco do Cone Sul, acabou levando à mobilização dessa fração da classe dominante a fim de garantir seus interesses na integração regional existente até então.

1999 e 2002: A crise do Mercosul, a ameaça da ALCA e a aglutinação da grande burguesia interna brasileira

A vulnerabilidade econômica resultante da implantação do neoliberalismo fez com que, entre 1999 e 2002, o Mercosul vivesse um período de crise, que corresponde à terceira fase do

bloco. A crise cambial brasileira, decorrente da crise asiática e mexicana e da debilidade econômica acentuada pela adoção das políticas neoliberais nos governos FHC, repercutiu diretamente na relação entre as duas principais economias do bloco (Brasil e Argentina), abalando a integração existente até então. As trocas intra-bloco diminuíram e a imposição de salvaguardas e protecionismos aumentou de ambos os lados. Restou aos Estados-membros articular via Mercosul uma posição coordenada de resistência e negociação não automática em relação à ALCA. Posição esta que em 2002 estava bastante consolidada, e que contou com ampla participação da burguesia interna brasileira através da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) (Berringer, 2015).

A CEB cumpriu o papel de aglutinação dessa fração de classe que denominamos a grande burguesia interna brasileira. Defendemos que nos anos 2000 essa fração se fortaleceu no Brasil, aglutinando diferentes setores, entre eles: a indústria de manufatura, a construção civil, as estatais, as mineradoras, o agronegócio e, periféricamente, algumas multinacionais instaladas no país. Em resumo, é possível dizer que os setores exportadores (agronegócio, têxtil, etc) tinham uma postura mais favorável à aprovação do acordo, enquanto os setores ligados à indústria química, automobilística, e máquinas e equipamentos eram mais reticentes. Como então os diferentes setores que integravam a CEB acabaram confluindo para uma mesma posição de rejeição à ALCA?

Antes de respondermos à questão, cabe lembrarmos que a ALCA colocava em xeque a continuidade ou não do Mercosul e, pressupunha o aprofundamento do neoliberalismo ortodoxo, já que incluía a liberalização produtos, serviços e a proteção aos investimentos externos. Além disso, o ponto nodal foi a percepção de que a liberalização seria unilateral, já que os Estados Unidos não apresentavam contrapartida esperada, especialmente pelo agronegócio: a diminuição dos subsídios agrícolas. Por isso, estes diferentes setores econômicos, se juntaram e passaram a reclamar por mais financiamento para as exportações, por um reforço da política de integração regional e por uma negociação mais firme nas negociações econômicas internacionais, em especial na ALCA, Mercosul-União Europeia e OMC (Berringer, 2015).

Além disso, nesse período (entre 1998 e 2002) houve três iniciativas importantes para que a integração regional assumisse contornos mais políticos. O primeiro foi a aprovação do Protocolo de Ushuaia em 1998, que estabeleceu o compromisso democrático entre os Estados membros do Mercosul. A segunda foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão – Protocolo de Olivos em 2002—, a terceira foi a convocação da reunião com os doze presidentes sul-americanos em Brasília no ano 2000, que resultou na criação da Iniciativa para Integração em Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), inserindo novos elementos na relação entre esses Estados e, reunindo, pela primeira vez os 12 Estados do subcontinente. Apesar dessas iniciativas, permanecia uma forte demanda para que o Mercosul ganhasse um novo impulso e pudesse superar a crise iniciada em 1999. Assim, nas eleições de 2002, observa-se forte defesa da grande burguesia interna em relação à integração regional (CNI, 2002).

2002 a 2008: o relançamento do Mercosul e o fortalecimento da burguesia interna brasileira

Logo que foi eleito, no final de 2002, Lula declarou que a integração regional seria uma prioridade da atuação internacional do Estado brasileiro. Assim, coordenou junto com o Presidente Fernando Henrique Cardoso o Grupo de Amigos da Venezuela, que contribuiu para a chegada de alimentos e combustíveis naquele país, no momento de grave crise política. No início de 2003, a primeira visita presidencial de Lula para outro Estado foi para a Argentina. Como Néstor Kirchner havia acabado de assumir a presidência daquele Estado, os dois reafirmaram suas agendas de campanha eleitoral, demons-

trando disposição em relançar o Mercosul e avançar na integração política da região. Assim, em 2004, entrou em vigor a Solução de Controvérsias do Mercosul, foi instalado o Tribunal Permanente de Revisão, e, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural Mercosul (FOCEM)². No ano seguinte, foi assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e deu-se seguimento às Cúpulas Sociais do bloco.

Além do fortalecimento do Mercosul, o Estado brasileiro também buscou avançar sobre o projeto de aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN), o Equador e a Colômbia se tornaram membros associados ao bloco. Em 2006, aprovaram a entrada da Venezuela como Estado-membro do bloco. E o Estado brasileiro firmou acordos de complementação econômica (ACE) com o Peru (2005), Equador, Colômbia, Venezuela (2004) e Cuba (2006).

Ainda em 2004, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco (Peru), foi criada a Comunidade Sul-americana das Nações (CASA). Essas iniciativas e a proximidade com os governos vizinhos, em especial com aqueles que se colocavam no campo político crítico ao neoliberalismo ortodoxo – Chávez na Venezuela, Kischner na Argentina, Tabaré Vasquez no Uruguai e mais tarde Evo Morales na Bolívia, Fernando Lugo no Paraguai – contribuíram para que houvesse um posicionamento coordenado dos Estados sul-americanos nas negociações da Alca, levando ao arquivamento da proposta em 2005.

Segundo Honório (2013) a reunião de Cusco foi um ponto de inflexão no regionalismo sul-americano, pois, introduziu novos eixos na integração regional. “[...] Temas como luta contra a pobreza, eliminação da fome, geração de emprego, acesso à saúde e a educação deram o tom desse novo momento do regionalismo na região (HONÓRIO, 2013, p.48-49)”. Três anos depois, em 2008, sob pressão de Hugo Chávez a Casa acabou dando origem à formação da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL – (Ruiz, 2010). Por meio dessa iniciativa o Estado brasileiro logrou aprofundar a coordenação política entre os Estados sul-americanos e introduziu novos temas e prioridades no processo de integração sul-americana como os projetos de infraestrutura, desenvolvimento e segurança. A Unasul incorporou a IIRSA ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e criou diversos outros Conselhos como o de saúde, o de desenvolvimento social, educação, cultura, ciência e tecnologia, economia e finanças, drogas e defesa. O mais importante foi este último: o Conselho de Defesa Sul-americano. Segundo Vigevani e Ramanzini (2013, p.26) “A absorção da iniciativa IIRSA pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa sul-americano e o apoio à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exige coordenação”.

Destaca-se ainda a importante atuação da Unasul contra o acordo militar entre os Estados Unidos e a Colômbia, e contra a tentativa de golpes de Estado na Bolívia e no Equador em 2008. A criação da Comunidade dos Estados latino-americanos e caribenhos (CELAC) em 2010, ao incorporar os mecanismos institucionais do Grupo do Rio, criado em 1986, reforçou e expandiu o diálogo político entre os 33 Estados-membros, que se comprometeram a cooperar em projetos de desenvolvimento da região.

A prioridade conferida à integração regional durante os governos Lula pode ser explicada por dois motivos: (I) por entender que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região e, em especial, para a posição do Estado brasileiro na estrutura de poder internacional; (II) em função das vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com o aumento das exportações de produtos e capitais para essa região. No conjunto das ações entre 2003 e 2008 a política do Estado brasileiro de fortalecimento da integração regional obteve apoio da grande burguesia interna, exceto algumas ações como a renegociação da Petrobras na Bolívia, a revisão do

2 Cabe dizer que o Estado brasileiro se comprometeu a contribuir com 70% dos recursos do Focem, que na época foram estimados em 70 milhões de dólares. Esses recursos foram destinados a projetos sociais e de infraestrutura nos países vizinhos, sendo que o Uruguai e o Paraguai recebiam 80% dos recursos e o Brasil e Argentina 20%. Nota-se também a abertura de uma linha de crédito do BNDES para financiar a venda de máquinas, componentes e peças fabricadas no Mercosul para o Brasil. E a aprovação de crédito para projetos na área de infraestrutura dos países vizinhos, entre eles: a construção de uma linha de transmissão de energia entre a hidrelétrica Itaipu e Assunção (Paraguai) e a construção e a montagem de uma tubulação de gás natural na Argentina, entre outros projetos. O BNDES também abriu uma subsidiária em Montevidéu para facilitar os negócios na América do Sul.

Tratado de Itaipu com o Uruguai, a entrada da Venezuela e assinatura do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) em 2006 (Berringer, 2015).

Em relação à Petrobras na Bolívia e à renegociação do Tratado de Itaipu é importante dizer que se tratavam da realização de compromissos eleitorais dos presidentes Evo Morales e Fernando Lugo. O primeiro em função dos movimentos indígenas que lutavam desde 2003 pela nacionalização dos hidrocarburetos, a principal fonte de recursos da Bolívia. O segundo contava com a revisão do Tratado para aumentar a arrecadação do Estado e poder investir em políticas sociais e desenvolvimentistas. Não por acaso, esses dois episódios não receberam o apoio da grande burguesia interna e foram muito utilizados pela oposição político-partidária e pela mídia que passaram a propagandear a suposta “ideologização” da política externa brasileira.

Sobre o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), a burguesia interna demonstrou postura crítica em relação ao Estado vizinho, quando o mecanismo foi assinado em 2006. O presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, declarou que “o mecanismo contraria o espírito da integração do Mercosul e gera um clima de retrocesso no desenvolvimento do bloco (Folha de São Paulo, 2006)”.

A entrada da Venezuela no Mercosul é um ponto que demonstra o caráter da grande burguesia interna. Apesar de a Venezuela ser um importante mercado para os produtos brasileiros e para os serviços das grandes construtoras, o receio de que a entrada daquele Estado, com uma política externa de maior enfrentamento discursivo com os Estados Unidos e União Europeia não é aceito por essa fração de classe no Brasil, dada a sua dependência tecnológica e financeira, e dada à sua fraqueza política e ideológica. A nota da CNI em 2006, logo que o Mercosul aprovou a entrada daquele Estado é bastante reveladora disso.

A baixa participação do bloco em acordos mais relevantes do ponto de vista econômico significa dificuldades imediatas reduzidas nesta área. Contudo, os acordos em negociação e as iniciativas futuras estarão sujeitas à coordenação com o novo membro, o que deverá aumentar a dificuldade na definição de posições comuns do bloco nas negociações comerciais.

O eventual relançamento das negociações do Mercosul - UE poderá ser um teste importante. As dificuldades intra-Mercosul na oferta de produtos industriais (Ex: setor automotivo) e as negociações na área agrícola devem ganhar complexidade adicional com a entrada da Venezuela.

Em particular, os entendimentos do Mercosul com os EUA (CNI, 2006^a, p.10).

Nesse ponto fica evidente a postura pragmática que essa fração tem diante da integração regional, a ela interessa a integração estritamente comercial. Sem contornos políticos e sem projetos mais profundos que não estejam ligados à esfera econômica. A integração física e energética ganha apoio, mas a integração política não. De certa forma, interessa o caráter intergovernamental e a baixa interação entre as políticas nacionais. Segundo Vigevani et al. (2008, p.6)

a estrutura do Mercosul tal como construída em seus primeiros quinze anos, de 1991 até 2007, é adequada às percepções de parte das elites brasileiras, que teriam seus interesses atendidos nessa estrutura existente. Esse modelo seria suficiente para dar sustentação considerada possível, ou a liberação desejada, às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com a União Europeia (UE) e com os Estados Unidos, tornando o país independente dos constrangimentos de uma União Alfandegária e de um Mercado Comum apoiados sobre maiores níveis de institucionalização. Esses maiores níveis, nessas perspectivas, condicionariam os Estados-parte, mesmo considerando o diferencial de poder.

De 2008 ao período atual – ascensão e crise do neodesenvolvimentismo

A eclosão da crise financeira nos Estados Unidos em 2008, a diminuição do preço das commodities, que havia possibilitado um ciclo de crescimento econômico na América do Sul entre 2003 e 2008, e o novo papel da economia chinesa no sistema internacional, marcaram o início de uma nova fase no Mercosul. Essa fase é marcada por uma crise interna, gerada também dos limites e contradições das políticas neodesenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, e pela ofensiva do capital financeiro e do imperialismo sobre os governos progressistas, a começar pela deposição do presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012, e depois as crises políticas na Venezuela, na Argentina e no Brasil.

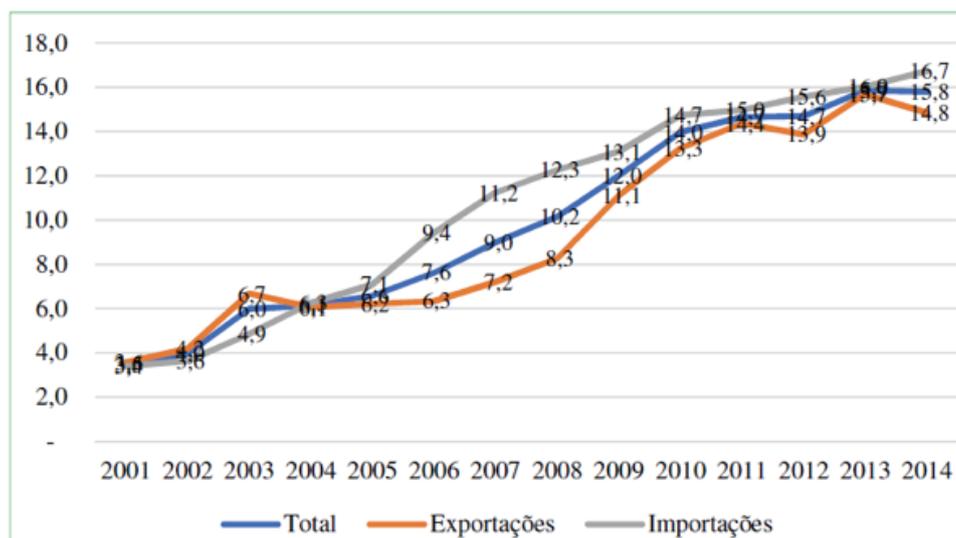
No âmbito interno, houve uma busca por aumentar os compromissos políticos como a criação da Unidade de Participação Social, que ficou responsável por organizar as Cúpulas Sociais e pensar formar de harmonizar as políticas sociais comuns aos Estados-parte, e aprovou-se a Nova Carta Laboral em 2015. Criou-se também o Instituto de Política Públicas e Direitos Humanos que, dentre outras ações, organizou o Acervo Documental Condor – iniciativa que visava passar a limpo a história da Operação Condor levada à cabo nos anos 1970 - e fortaleceu as expectativas de avanços na implantação da cidadania regional e de uma política migratória.

No entanto, as Cúpulas Sociais, apesar de terem sido realizadas interrompemente desde 2006, não lograram garantir um espaço de influência real aos movimentos sociais, organizações não-governamentais e centrais sindicais. As declarações finais dos encontros guardam pouca relação com as decisões dos encontros dos chefes de Estado. Até agora só o Uruguai e a Argentina realizaram eleições diretas para o Parlamento do Mercosul, e há poucas políticas nas esferas da educação e da cultura que podem possibilitar maior envolvimento dos cidadãos com o processo de integração. No atual estágio, o bloco ainda se configura como um processo “cima para baixo” e não “de baixo para cima”. Isto é: há pouco envolvimento dos setores populares e das entidades de representação de classe no processo, assim como ainda não há uma massificação ideológica acerca da integração regional, capaz de enraizar na população o sentimento de pertencimento de uma coletividade política e social sul-americana.

No âmbito externo, buscou-se a expansão do bloco, com a incorporação do Estado venezuelano em 2012, e a aprovação do protocolo de adesão do Estado boliviano em 2015. Ademais, o Mercosul firmou acordos comerciais com Israel (2007), com a União Aduaneira da África Austral – SACU – (2008), com a Índia (2009), com o Egito (2010) e com a Autoridade Palestina (2011). Também houve um forte movimento para tentar acelerar a implantação dos acordos de tarifa zero com os Estados peruano, chileno e colombiano, que visa contrapor-se à assinatura da Aliança para o Pacífico firmada em 2012. Nesse ponto, cabe destacar que em 2013 e 2014, o comércio entre o Brasil e os países da Aliança do Pacífico foi superior a 5% do total do comércio exterior do país com o mundo. Em 2013, o total de exportações brasileiras para esses países superou 13,4 bilhões de dólares, sendo 11,1 bilhões em produtos industrializados. Em 2014, o montante das exportações foi acima de 12,8 bilhões de dólares, sendo 9,8 bilhões em produtos industrializados (Fonte: Ministério da Indústria e Comércio Exterior, 2015). Em outubro de 2015 o Estado brasileiro e o Estado colombiano firmaram um Acordo de Facilitação de Investimento, um Acordo Automotivo, e aumentaram o compromisso das reduções tarifárias em dentro do Acordo de Complementação Econômica 59 (ALADI), abrangendo produtos siderúrgicos e têxteis e sinalizando a expansão para produtos plásticos.

Ademais, é importante salientar que o fluxo comercial da região com a China alcançou níveis elevados. Trazendo desafios inesperados para o Mercosul. Como se pode notar no gráfico abaixo:

Participação da China nas exportações, importações e comércio total do Mercosul (2001-2014) (em%)



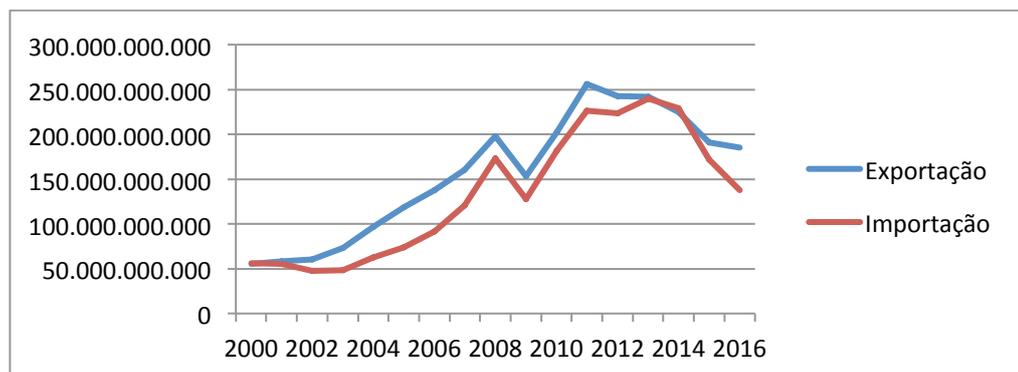
Fonte e elaboração: Bastos e Hiratuka, 2017.

Mais de 60% das importações são de bens e serviços de média e alta tecnologia, enquanto a pauta de exportações do Mercosul para a China é mais de 80% em produtos básicos e primários. Fora isso, a América Latina, entre 2005 e 2010, recebeu 19,5% do Investimento Externo Direto Chinês. Em 2010 e 2011, o Brasil recebeu 36,1% do IDE chinês e a Argentina 17,5% (IPEA, 2011). Desde 2015, os Estados brasileiro e argentino firmaram diversos acordos bilaterais de parceria tecnológica e investimento em infraestrutura com o Estado chinês, quadro que vem se aprofundando a cada ano.

Esse quadro, nos leva a nos fazermos as seguintes perguntas: se durante os últimos treze anos (2003-2015) a política externa, em especial, as políticas de fortalecimento da integração regional, foram um dos principais instrumentos para a plataforma neodesenvolvimentista dos governos PT (Berringer, 2015), diante da crise política e econômica, como está o Mercosul? Qual é a posição da grande burguesia interna dentro da atual crise política no Brasil? Vejamos a seguir alguns elementos sobre essas questões.

Desde 2009, quando a Argentina passou registrar quedas na produção interna e nas exportações, o Estado argentino adotou medidas para conter as importações brasileiras, como a exigência de certificados de importação (licenças não automáticas). Essas imposições e a queda nas exportações Brasil-Argentina em 2009, 2011, 2013 e 2014, como se pode ver no gráfico abaixo.

Balança comercial Brasil Argentina 2000-2016 - bilhões U\$



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Elaboração da autora

A queda nas trocas comerciais levaram a grande burguesia interna brasileira a ter uma postura mais crítica em relação ao Estado vizinho. A CNI mesmo reconhecendo a superioridade da indústria brasileira *vis a vis* a da Argentina pediu que o Estado brasileiro abrisse um painel na Organização Mundial do Comércio contra a Argentina e a adotasse medidas de retaliação (CNI, 2009c). A entidade editou ainda notas técnicas e enviou cartas ao Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Miguel Jorge (CNI, 2009a)³. E em 2010, no documento de posição eleitoral (CNI, 2010), declararam que o Mercosul é um importante espaço econômico para a indústria brasileira tanto para as exportações de manufaturados como para os investimentos externos direto e demandaram que o Estado brasileiro assumisse a liderança do bloco, fazendo respeitarem-se as regras e contribuindo para a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento (CNI, 2010).

Em 2012, demonstrando consonância com os avanços da Unasul, a Fiesp organizou em abriu de 2012 um Seminário sobre a Infraestrutura Regional, cujo resultado foi a publicação de um livro sobre o tema, que reflete o entusiasmo da entidade com os projetos da Cosiplan. Em novembro de 2015, a entidade organizou também um seminário sobre Integração Produtiva na América do Sul. Mas, nos documentos da Fiesp, CNI e Ícone dos últimos três anos (2012, 2013 e 2014) as manifestações de descontentamento cresceram em relação ao bloco. Essas entidades passaram a criticar as imperfeições da implantação de uma zona de livre-comércio no Mercosul e, concomitantemente, iniciaram um ataque à União Aduaneira, pedindo o abandono desse compromisso a fim de garantir maior liberdade ao Estado brasileiro na arena internacional. Questionam os custos e implicações que o bloco passou a representar na política externa brasileira, supondo que seja um entrave para a adesão de outros acordos bilaterais.

Nessa esteira, o acordo Mercosul-União Europeia, que voltou à mesa de negociações em 2010, depois de ter ficado parado seis anos, acabou ganhando maior apoio da grande burguesia interna. Essa mudança de posição chama atenção. No estudo técnico realizado pela Fiesp e pelo Ícone, em 2012, demonstra-se que o agronegócio seria o setor mais beneficiado pela aprovação do Acordo, como de poder ler no trecho abaixo:

Nas discussões multilaterais que visam à liberalização do comércio internacional, a UE e o Brasil têm apresentado posições divergentes quanto ao grau de abertura em diferentes setores, da mesma maneira ao que ocorre com os EUA. A UE, em geral, defende uma maior proteção aos produtos agrícolas e da indústria de alimentos, além do livre comércio de diversos produtos industriais, enquanto o Brasil apresenta um posicionamento oposto na maior parte desses setores.

Esse fato faz com que as negociações regionais que visem a um acordo de livre comércio entre os blocos sejam pautadas por opiniões polarizadas, que podem se tornar obstáculos para a concretização da iniciativa. (Fiesp & ICONE, 2012, p.57)

O acordo comercial birregional provoca mudanças expressivas nas exportações brasileiras de produtos do agronegócio para o bloco europeu. [...] A maioria dos setores da indústria apresenta ganhos relativamente pequenos, se comparados aos incrementos do setor agrícola (*idem*, p.58).

3 É importante notar que a posição mais crítica em relação ao bloco foi mais vociferada pela CNI do que pela Fiesp. Esta entidade parece ter uma visão mais estratégica em relação ao Mercosul. Em entrevista ao programa "RodaViva" da TV Cultura no dia 28 de maio de 2012, Paulo Skaf chegou a defender a necessidade de reverter o superávit econômico do Brasil no comércio bilateral, posto que uma crise profunda na Argentina poderia afetar a economia brasileira. Além disso, recomendou que o governo estendesse a política de compras governamentais aos produtos argentinos.

Apesar dessa constatação, nos documentos de 2013 e 2014 a Fiesp (2013) e a CNI (2014) declaram forte apoio a assinatura do acordo. O que estaria por trás dessa posição? A nossa hipótese é que após com a suspensão do Estado paraguaio, logo após quando o golpe de Estado que depôs o presidente Fernando Lugo, e a entrada do Estado venezuelano, o receio em relação ao caráter político do Mercosul se acentuou. A concomitância entre a suspensão do Estado paraguaio e a entrada do Estado venezuelano foi interpretada pela oposição como uma “manobra” do Estado brasileiro a fim de favorecer o governo de Hugo Chávez. Passou-se então a uma campanha de denúncia do caráter político em detrimento dos compromissos econômicos do Mercosul. Passaram a defender que o acordo é uma oportunidade e uma necessidade para a reversão do quadro de baixo crescimento econômico. Além dos elementos supracitados, acreditamos que os novos acordos de investimentos e serviços como o Acordo sobre Comércio e Serviços (TISA), o Acordo Transpacífico (TPP) e o Acordo Transatlântico, também acabaram desempenhando um papel importante na tomada de posição da grande burguesia interna brasileira. Retomou-se o receio de que a economia brasileira fique isolada. Percebe-se que assim como no início dos anos 1990, a grande burguesia interna parece acreditar que deve se adequar “a globalização neoliberal” e as novas formas de organização políticas e econômicas lideradas pelos Estados imperialistas.

Cabe lembrar ainda que o Brasil foi retirado do Sistema Geral de Preferências da Europa em 2014, perdendo uma redução tarifária importante (Fiesp, 2014). Ademais, até agora, apesar de inúmeras acusações sobre a posição contrária do Estado argentino em relação ao acordo, a União Europeia não apresentou uma proposta de redução do protecionismo agrícola, enquanto o Mercosul se diminuir quase 90% das tarifas de importação de produtos industrializados.

Enfim, as posições críticas à política externa dos governos petistas ganharam força, como se pôde notar na disputa eleitoral para presidentes em 2014 e nas manifestações da direita nos dias 15 de março e 12 de abril de 2015 nas principais capitais no país. As acusações da “ideologização”, “bolivarianismo” e de isolamento da atuação internacional do Estado brasileiro tornou-se parte das bandeiras dos setores que apoiaram o impeachment da presidenta Dilma e parecem ter ganhado apoio da grande burguesia interna.

Considerações finais

Acreditamos que apesar da grande burguesia interna ser a maior beneficiária do Mercosul, ela tenha uma posição oscilante que decorre da relação de dependência econômica e financeira e da sua fragilidade político-ideológica face ao imperialismo. Ela não se interessa por um processo de integração regional anti-imperialista e popular. Isso tem sido uma postura recorrente na história.

Sustentamos que a entrada do Estado venezuelano, o início das negociações para a entrada do Estado boliviano, assim como o avanço da implantação de políticas sociais no Mercosul, como a criação da Unidade de Participação Social, apontaram para as classes dominantes brasileiras que estaria em curso a aliança entre os governos progressistas para um projeto de maior autonomia e conflito com o imperialismo. Somou-se também a reação política e ideológica da classe média alta, liderada pela imprensa e por setores conservadores contrários a política externa dos governos PT. que assim Assim como a União Democrática Nacional (UDN) e Carlos Lacerda temiam a união entre Vargas e Perón em 1953 e 1954 e rechaçaram a posição defesa da autodeterminação de Cuba em 1961. O rechaço à proposta do Pacto ABC de Perón pautou-se pela rejeição à “terceira via” defendida pelo Presidente Argentino durante a Guerra Fria, e o temor da aliança entre governos “sindicalistas” (progressistas) daquela época. Essas posturas em diferentes momentos históricos, indicam que a burguesia interna brasileira não aceita possíveis contornos anti-imperialistas na integração regional, preferindo abrir mão dos benefícios que obtém com o bloco em

nome da manutenção dos seus interesses políticos de longo prazo, que inclui a rejeição às políticas de distribuição de renda e de aproximação política ou criação de alianças entre governos progressistas na região. O que confirma a nossa hipótese de que essa fração não se caracteriza por uma burguesia nacional, dotada de projeto político e disposta a se aliar aos setores populares.

Ademais, no processo de impeachment da presidenta Dilma e de crítica à política externa sul-sul somou-se o novo papel da China na economia mundial, que acabou tendo um enorme impacto no Mercosul, a crise economia e política na Argentina, o maior parceiro do Brasil, e as negociações dos mega-acordos de investimentos lideradas pelos Estados Unidos. Esses elementos contribuíram para que houvesse a falsa percepção de que a política externa sul-sul teria levado o país a um isolamento da economia mundial. Como se houvesse oportunidades que estivessem sido abandonadas.

Em suma, o projeto de integração que mais se aproxima do ideário da grande burguesia interna é uma zona de livre comércio e de liberdade para investimentos diretos, sem compromissos políticos e com baixa institucionalidade. Assim, percebe-se que um Mercosul multidimensional (comercial, social e político), apesar de garantir os interesses dessa fração de classe dominante, é uma composição entre os interesses da grande burguesia interna com interesses das classes populares, de parte da diplomacia e dos setores organizados da esquerda (movimentos sociais e centrais sindicais) e uma vez que a frente neodesenvolvimentista entrou em crise, o projeto de integração também acaba entrando em um novo processo.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. IN: *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BASTOS, Pedro Paulo Z. HIRATUKA, Célio. A política externa econômica do governo Dilma: comércio, cooperação e dependência. IN: *Texto para Discussão nº360*, Instituto de Economia da Unicamp, 2017.
- BERRINGER, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Ed. Appris, 2015.
- BOITO Jr, Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. *As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa San Tiago Dantas, Unicamp, 2011.
- CEPAL. O Mercado Comum latino-americano. BIELCHOWISKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Vol 1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000a. pp.349-371.
- CEPAL. Regionalismo aberto na América Latina e no Caribe. IN: BIELCHOWISKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Vol 2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000b. Pp.937-958.
- CRUZ e SILVA, Érica. *A atuação do empresariado brasileiro no governo Lula: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2011.
- FARIAS, Francisco. *Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)*. Tese (doutorado em Ciência Política), Unicamp, 2010.
- FLORESTAN, Fernandes. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FUSER, Igor. Integração energética na América do Sul: um debate político. IN: *Anuário da Integração de*

- América Latina y el gran Caribe*, 2010.
- GOBENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. São Paulo: Editora brasiliense, 1981.
- HONÓRIO, Karen dos Santos. *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil*. Dissertação (mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) San Tiago Dantas, 2012.
- IPEA. *Comunicados do IPEA nº121 - As relações do Mercosul com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico mundial*, 2011.
- MARINI, Rui Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.
- MARTUSCELLI, Danilo E. A burguesia mundial em questão. In: *Revista Crítica Marxista*, nº30, 2010.
- _____. *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Curitiba: Editora CRV, 2015.
- MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese (Doutorado em Ciência Política) USP, 2000.
- PECEQUILLO, Cristina. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- _____. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China. IN: *Carta Internacional*, vol. 8, nº2, 2013.
- POULANTZAS, Nicos. *Crise das ditaduras – Portugal, Grécia, Espanha*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.
- _____. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- SABBATINI, Rodrigo. Mercosul e a internacionalização comercial do Brasil IN: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano & HIRATUKA, Célio (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp, 2003.
- SALLUM, Jr, Brasília. Governo Collor: o reformismo neoliberal e a nova orientação da política externa brasileira. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº2, 2011.
- VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nº51, Vol. 1, pp.5-27.
- VIGEVANI, Tullo. & RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, integração regional e a política externa brasileira: Mercosul e Unasul. IN: *A nova política externa brasileira: balanços e perspectivas*. São Paulo: Instituto de Estudos Contemporâneos e Cooperação Internacional. 2013.

Documentos

- CNI. *A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento*. Brasília, 2002.
- _____. *Mercosul: dificuldades de agenda interna e o avanço do comércio*. Agosto 2005.
- _____. *Adesão Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil*, Janeiro, 2006a.
- _____. *Crescimento: a visão da indústria*. Brasília, 2006b.
- _____. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Informativo da Confederação Nacional da Indústria. Ano 16, nº8.9, maio e junho de 2007a.
- _____. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior*. Brasília: 2007b.
- _____. *Carta nº089/2009-PRES*. 16 de março de 2009a.
- _____. *Carta nº090/2009-PRES*. 2009b.
- _____. *Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira*, 2009c.
- _____. *A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor*, 2010.

- FIESP. Propostas de integração externa da indústria – Documento de posição. 2014. Disponível em <www.fiesp.com.br>. Acesso em: 10 de junho de 2015.
- FIESP & ICONE. Análise quantitativa das negociações internacionais – Relatório do Projeto. 2012. Disponível em <file:///C:/Users/berringer.tatiana/Downloads/AnaliseQuant_Relatorio.pdf>. Acesso: 15 de junho de 2015.
- FIESP. Documento de posição – agenda de integração externa, 2013.
- FIESP. Documento de posição. Proposta de integração externa da indústria, 2014.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Para CNI, salvaguardas da Argentina geram retrocesso no Mercosul*. 02 de fevereiro de 2006.

O velho jeito de integrar: a nova arquitetura normativa e institucional da ASEAN

The same old way of integrating: the new ASEAN regulatory and institutional architecture

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS | dvieira@espm.br

Doutor em Relações Internacionais e professor do Programa de Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-Rio).

Recebimento do artigo Agosto de 2016 | **Aceite** Novembro de 2016

Resumo Buscando superar limitações de perspectivas realistas e construtivistas no tratamento da integração regional no Sudeste Asiático, este artigo pretende explicar o adensamento de laços político-institucionais na região e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, que culminaram na proposta de estabelecimento de uma Comunidade da ASEAN até 2015. O argumento central – baseado em uma perspectiva liberal – aponta que o adensamento de laços político-institucionais e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN estão relacionados à estrutura de preferências convergentes dos membros pela resposta a desafios políticos e socioeconômicos regionais e multilaterais de maneira mais centralizada e coesa, mas também pela preservação da autonomia das elites nacionais na formulação das agendas políticas e socioeconômicas regionais e pela regulação da interferência externa nos assuntos domésticos dos membros. **Palavras-Chave** ASEAN; Sudeste Asiático; legalização.

Abstract In order to overcome limitations of realist and constructivist perspectives on regional integration in Southeast Asia, this article aims to explain the consolidation of political and institutional ties in the region and the development of a more complex regulatory architecture within ASEAN from the early 2000s, which paved the way for the establishment of the ASEAN Community by 2015. The central argument – based on a liberal perspective – indicates that the consolidation of political and institutional ties and the development of a more complex regulatory architecture within ASEAN are related to the structure of converging preferences of its members on the response to regional and multilateral political and socioeconomic challenges in a more centralized and cohesive way. They also aimed to preserve the independence of national elites in the formulation of regional socioeconomic and political agendas and regulate foreign interference in the domestic affairs of ASEAN members. **Keywords** ASEAN; Southeast Asia; legalization.

Introdução

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN na sigla em inglês) foi estabelecida em 1967 por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. Na década de 1980, Brunei aderiu à instituição, e, na década de 1990, Vietnã, Laos, Myanmar e Camboja tornaram-se membros. Dentre os objetivos da instituição, cabe destacar a aceleração do crescimento econômico, progresso social e desenvolvimento cultural na região por meio de esforços conjuntos e a promoção da paz e estabilidade regionais por meio do respeito à justiça e do domínio da lei na relação entre os membros. Além de promover estudos sobre o Sudeste Asiático, a ASEAN também visa a promover colaboração ativa e assistência mútua sobre questões de interesse comum nas áreas socioeconômica, cultural, técnica, científica e administrativa; oferecer auxílio na forma de treinamento e pesquisa nas esferas educacional, profissional, técnica e administrativa; colaborar para uma maior utilização da agricultura e indústrias, a expansão do comércio e a melhoria das redes de transporte, comunicações e padrões de vida das populações; e manter cooperação com organizações internacionais com objetivos e propósitos semelhantes. Dentre os princípios fundamentais que orientam a relação dos seus membros, presentes no Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC) de 1976, cumpre citar o respeito mútuo à independência, à soberania, à igualdade, à integridade territorial e à identidade nacional de todos os Estados; o direito de qualquer Estado em manter sua existência sem a interferência, a subversão e a coerção externas; a não-interferência nos assuntos internos dos outros Estados; a resolução de controvérsias por meios pacíficos; a renúncia à ameaça de uso da força; e a cooperação efetiva entre os membros. No seu conjunto de regras e prescrições – o “ASEAN way” –, a instituição incorporou esses princípios, além de um processo de formulação da decisão que observava a consulta e o consenso e uma inclinação para a informalidade e o comportamento não-conflituoso (ASEAN, s.d.; ÖJENDAL, 2004, p.523-524).

Ao longo da história da ASEAN, o consenso foi predominantemente uma função de influências externas, não o resultado de visões gradualmente convergentes entre seus líderes, que evitaram consultar uns aos outros quando iniciativas unilaterais eram possíveis. A cooperação muitas vezes se colocou como uma questão de conveniência. Segundo Tobias Ingo Nischalke (2000), a ASEAN constituiu uma aliança de conveniência baseada em considerações funcionais em vez de uma verdadeira comunidade com visões compartilhadas. Porém, como aponta Joakim Öjendal (2004, p.525-527), o “ASEAN way” foi modelado no contexto da Guerra Fria e não foi destinado a lidar com novas áreas temáticas, como direitos humanos, meio ambiente, democratização e intervenção humanitária, e a relutância em transformá-lo emanou das restrições impostas à construção de maquinaria regional integrada por uma série de regimes semi-autoritários. Simultaneamente ao surgimento de áreas temáticas, como lembra Ricardo Bacelette (2014, p.42-44), as forças de mercado que integraram e internacionalizaram a produção de empresas transnacionais formaram na região redes produtivas de cadeias de valor nas décadas de 1980 e 1990, ao largo de ideias políticas que a concebiam como instrumento de projeção internacional por meio de ação concertada entre os Estados membros da ASEAN.

A Visão ASEAN 2020, adotada pelos líderes dos Estados membros no trigésimo aniversário da instituição, concordava com a perspectiva compartilhada da ASEAN como um concerto de Estados do Sudeste Asiático que buscavam paz, estabilidade e prosperidade. É notável o adensamento de laços políticos e institucionais no âmbito da ASEAN desde o início da década de 2000, consoante à maior integração produtiva entre os membros. Na Cúpula da ASEAN em 2003, os líderes resolveram estabelecer uma Comunidade da ASEAN e afirmaram em 2007, na Declaração de Cebu, o compromisso de acelerar sua criação até 2015. A Comunidade da ASEAN é composta por três pilares: a Comunidade Política e de Segurança, a Comunidade Econômica e a Comunidade Sociocultural. Nesse processo, a Carta da ASEAN – um instrumento juridicamente vinculante para os Estados membros, que entrou em vigor em

2008 – serviu como a fundação para a Comunidade da ASEAN ao oferecer o status jurídico e a estrutura institucional para a instituição. A Carta codifica normas, regras e valores, além de estabelecer objetivos claros e meios para prestação de contas e criar novos órgãos para fortalecer o processo de construção da Comunidade da ASEAN (ASEAN, s.d). Sob a liderança da Malásia, a ASEAN tem, ao longo de 2015, uma pesada agenda transformativa, que abarca a criação da Comunidade, a definição da agenda até 2025 e a possível revisão da Carta da instituição (LETCHUMANAN, 2015).

Buscando superar limitações de perspectivas realistas e construtivistas no tratamento da integração regional no Sudeste Asiático, este artigo pretende explicar o adensamento de laços político-institucionais na região e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, que culminaram na proposta de estabelecimento de uma Comunidade da ASEAN até 2015. O argumento central – baseado em uma perspectiva liberal – aponta que o adensamento de laços político-institucionais e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN estão relacionados à estrutura de preferências convergentes dos membros pela resposta a desafios políticos e socioeconômicos regionais e multilaterais de maneira mais centralizada e coesa, mas também pela preservação da autonomia das elites nacionais na formulação das agendas políticas e socioeconômicas regionais e pela regulação da interferência externa nos assuntos domésticos dos membros. Defendo que os integrantes da instituição buscaram maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de obrigação mais alta. Sustento que, concomitantemente, eles assumiram compromissos mais precisos em áreas como a economia para melhor atingirem o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais, mas evitaram instrumentos precisos e intrusivos que poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ameaçar os princípios de soberania e não-intervenção em áreas como direitos humanos e meio ambiente. Ademais, aponto que, por temerem o envolvimento de outras partes com capacidade para estimular um regionalismo mais participativo e incluir as posições de grupos da sociedade civil, os membros da ASEAN preferiram manter uma delegação mais baixa de autoridade a outras instituições.

A seguir, apresentarei o debate teórico acerca da integração na ASEAN, dominado por abordagens realistas e construtivistas, e indicarei como uma perspectiva liberal focada no conceito de legalização (ABBOTT et al., 2000) pode superar as limitações dessas abordagens na explicação do adensamento de laços político-institucionais na região e do desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000. Na seção seguinte, explicarei a opção por uma legalização mais baixa ou moderada pelos membros da ASEAN até o fim da década de 1990. Antes de tecer as considerações finais, examinarei por que os membros decidiram, a partir do início da década de 2000, desenvolver uma estrutura institucional marcada por uma obrigação mais alta, mas precisão variável de acordo com a área temática e delegação baixa de autoridade a outras partes.

O debate teórico acerca da cooperação na ASEAN

As análises baseadas numa perspectiva teórica realista acerca da integração na ASEAN enfatizam a fragilidade da cooperação e da ordem regional definida como um modelo regular de comportamento e interação estatais que reduz a incerteza e estabiliza expectativas entre os Estados. Essas análises indicam as perspectivas estratégicas divergentes entre os membros da instituição e as tensões bilaterais que continuam a caracterizar as relações intra-ASEAN. Por conta de diferenças e disputas, os membros da ASEAN tenderiam a uma combinação política de alianças bilaterais de defesa e outros

arranjos de cooperação na área de segurança entre Estados membros específicos e partes externas como os EUA e a Austrália. Essa tendência vai contra a noção de uma comunidade de segurança na qual os membros buscam a segurança primariamente na cooperação com os outros. A paz e a estabilidade relativas na região da Ásia-Pacífico resultariam da presença de atores externos como os EUA, determinados a impedir a ascensão de potências emergentes como a China ao oferecerem segurança e estabilidade aos Estados membros da ASEAN. Sob tal perspectiva, a ASEAN seria pouco efetiva ao servir essencialmente como uma simples arena para o diálogo, mas não oferecer soluções substantivas para problemas e conflitos regionais, não compelir seus membros a obedecer a suas próprias regras e não convencer os vizinhos no Leste da Ásia a seguir suas prescrições para o comportamento regional (NESADURAI, 2009, p.97). Segundo Michael Leifer (1989, p.69), o “ASEAN way” não ofereceu bases para uma cooperação duradoura, a conquista de uma ordem estável e uma identidade regional robusta. Uma série de normas – em especial aquelas relacionadas à defesa da soberania e da não-intervenção – operou, de acordo com o autor, contra uma cooperação mais robusta ao protegerem os interesses nacionais (LEIFER, 1989, p.69).

Na perspectiva realista, as normas relacionadas à defesa da soberania e da não-intervenção refletem o domínio contínuo de interesses estatais individuais na ASEAN conforme são determinados pelas elites dominantes, de forma que a instituição pode ser vista como uma rede de apoio entre tais elites (COLLINS, 2007, p.213), e seu adensamento institucional desde o início da década de 2000 estaria essencialmente relacionado à necessidade de maior proteção mútua por essas elites. Os interesses comuns estavam relacionados essencialmente à garantia de desenvolvimento econômico, estabilidade política e segurança dos regimes políticos. Somente quando empreendimentos coletivos não minavam as prioridades e os arranjos nacionais ou eram necessários para responder a uma ameaça externa à estabilidade e à legitimidade política das elites dominantes, a cooperação regional foi além dos exercícios minimalistas (KHONG; NESADURAI, 2007).

A perspectiva teórica construtivista enfatiza a forma como fatores ideacionais – normas e identidade – não apenas conduziram à paz, à estabilidade e à ordem regionais, mas tiveram um potencial transformador que os realistas não consideraram. Nessa perspectiva, o “ASEAN way” transformou a região em uma comunidade normativa pacífica, administrada por entendimentos compartilhados de comportamento apropriado, como as normas comportamentais estabelecidas no TAC e o conjunto de normas que enfatizam procedimentos informais, flexibilidade, perspectivas não-conflitivas para negociações e consenso. Os construtivistas também enfatizam o papel das normas da ASEAN na administração de conflitos (NESADURAI, 2009, p.98-99).

Amitav Acharya (2005, p.104-107) destacou que, na década de 1990, a ASEAN estava em vias de se tornar uma comunidade de segurança pluralista, apesar das tensões e dos conflitos entre seus membros, pois eles geriam seus conflitos sem o uso da força ou a ameaça do uso da força. Essa gestão era possível por conta de um processo de socialização das elites em torno do conjunto de normas compartilhadas, que tiveram efeitos constitutivos ao transformarem, ao longo do tempo e por meio de interações repetidas, a forma como as elites nos membros da ASEAN viam a elas mesmas como membros de um grupo regional que compartilhava um destino comum. Essas normas ofereciam pontos focais para uma identidade regional na ASEAN e apontavam para uma cooperação regional mais forte, um processo de gestão de conflitos mais eficiente e uma ordem regional mais segura (ACHARYA, 2005, p.104-107). A coesão dentro da instituição – que dependeu da observação dos membros quanto ao “ASEAN way” – permitiu à ASEAN agir de forma concertada, não exercendo domínio sobre qualquer ator, mas definindo o ambiente regional de forma benéfica a ela mesma e garantindo que a comunidade internacional percebesse crises regionais nos termos preferidos pela instituição. O poder de ação concertada também permitiu à ASEAN tomar a liderança na construção de instituições regionais mais amplas na Ásia-Pacífico, por meio das quais pôde engajar potências externas, além de que seus princípios e práticas informaram

fóruns multilaterais na Ásia-Pacífico (EATON; STUBBS, 2006).

É importante destacar que tanto a perspectiva realista como a construtivista acerca da integração na ASEAN focam, em geral, o comportamento da instituição quanto a temas de segurança, mas em geral negligenciam os domínios econômico e sociocultural nos quais a cooperação também ocorre e, assim, não capturam outras facetas da governança regional no Sudeste Asiático. Assim, pode-se tanto subestimar ou exagerar o nível de cooperação possível se são extrapoladas as conclusões de uma área temática para outra. Ademais, o foco construtivista no papel de fatores ideacionais como normas e identidade faz com que se perca de vista a interação complexa entre fatores materiais e ideacionais que define a governança regional e a medida em que as normas da instituição são efetivamente postas em prática em situações que envolvam conflitos acerca de poder, território ou riqueza, por exemplo. Ademais, não se problematiza o papel da sociedade civil regional, limitando-se o entendimento da medida em que um regionalismo mais participativo pode efetivamente ser colocado em prática, bem como a proposição de medidas corretivas para agendas e normas definidas pelas elites dos Estados membros (NESADURAI, 2009, p.99-100).

Uma perspectiva teórica liberal acerca do conceito de legalização pode contribuir para a superação da negligência em relação aos domínios econômico e sociocultural, à interação complexa de fatores materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional no âmbito da ASEAN e à possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo. Segundo Judith Goldstein et al. (2000, p.387), instituições internacionais como a ASEAN podem ser vistas como conjuntos de regras, normas e procedimentos de formulação de decisão que estabelecem expectativas, interesses e comportamentos dos atores. Tais instituições podem ser desenvolvidas de maneiras múltiplas e variar em diversas dimensões (GOLDSTEIN *et al.*, 2000, p.387). De acordo com Kenneth Abbott *et al.* (2000, p.401-407), a legalização pode ser entendida como uma forma específica de institucionalização que varia em três dimensões: a obrigação, a precisão e a delegação. A obrigação refere-se à vinculação dos atores por um conjunto de regras ou compromissos, o que sinaliza que o comportamento desses atores pode estar sujeito ao escrutínio sob regras e procedimentos do direito internacional. Já a precisão remete à definição, pelas regras, da conduta que requerem, autorizam ou proscvem de forma não-ambígua. Finalmente, a delegação refere-se ao fato de que partes terceiras possam receber autoridade para implementar, interpretar e aplicar regras, bem como solucionar disputas e elaborar mais regras. Esses elementos podem variar desde o patamar mais baixo – a falta de obrigação jurídica, precisão ou delegação – até o mais alto. Diferentes níveis de obrigação, precisão e delegação podem ser combinados com o objetivo de se produzir uma instituição que preencha exatamente as necessidades específicas dos atores envolvidos em sua elaboração (ABBOTT *et al.*, 2000, p.401-407).

Ao utilizarem instrumentos não-vinculantes, os Estados podem não honrar os compromissos acordados, apesar de poderem se engajar em discursos normativos ou apelar para soluções políticas. Entretanto, conforme o tempo passa, mesmo declarações não-vinculantes podem definir as práticas dos Estados, além de suas expectativas de conduta apropriada, conduzindo até mesmo a acordos mais robustos. Os compromissos mais brandos também podem enfraquecer objeções a desenvolvimentos subsequentes (ABBOTT *et al.*, 2000, p.410-412). Como argumentarei nas próximas seções, a obrigação mais baixa ou moderada foi preferida pelos membros da ASEAN em um primeiro momento da integração regional, em particular em face de sua preocupação em preservar sua autonomia e flexibilidade. Porém, ao longo do tempo, eles perceberam a necessidade de maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de mais alta obrigação – como aquelas estabelecidas na Carta da ASEAN – por meio de uma estrutura institucional mais concreta e estável e de um aparato administrativo mais robusto de apoio. Ademais, visavam a ampliar a autonomia da instituição dentro de esferas definidas e adquirir maior capacidade de administração de disputas entre os membros e desses membros

com atores externos. Como desenvolverei adiante, observa-se, assim, uma mobilização de recursos materiais e ideacionais pelos membros na definição das instituições de governança regional de obrigação mais alta no contexto conducente à criação da Comunidade da ASEAN para que os padrões e os poderes da instituição sejam efetivamente utilizados em situações que envolvam conflitos acerca de poder, território ou riqueza no Sudeste Asiático e na Ásia-Pacífico.

Em geral, normas mais precisas e densas detalham as condições de sua aplicação e definem o comportamento requerido ou proscrito em situações específicas, ao passo que normas imprecisas são interpretadas e aplicadas pelos atores cuja conduta elas procuram governar, num contexto em que não existe uma estrutura jurídica centralizada que anule interpretações inapropriadas. Há instrumentos não-vinculantes que podem ser precisos e densos, presumivelmente porque os proponentes acreditam que essas características ampliam seu valor normativo e político, enquanto compromissos assumidos em tratados podem ser vagos e gerais (ABBOTT *et al.*, 2000, p.412-415). Como desenvolverei nas próximas seções, os membros da ASEAN assumiram compromissos gradativamente mais precisos em áreas como a economia, pois, com o objetivo de melhor garantirem o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais, entenderam que a maior precisão poderia tornar mais claros os termos da ligação das economias da ASEAN por meio da liberalização regional e assim atrair investidores que buscam locais para desenvolver redes de produção transnacionais. Porém, quando perceberam que normas mais precisas poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ampliar demasiadamente a interferência externa em seus assuntos internos, eles optaram por instrumentos menos precisos e intrusivos a fim de preservarem os princípios de soberania e não-intervenção, traços emblemáticos do “ASEAN way”. Tal opção pode ser observada em áreas como direitos humanos e nas relacionadas ao desenvolvimento da Comunidade Sociocultural da ASEAN, como meio ambiente.

De acordo com Abbott *et al.* (2000, p.415-418), os mecanismos de solução de controvérsias têm legalização mais alta quando as partes aceitam as decisões vinculantes de uma terceira parte baseadas em regras claras e legalização mais baixa quando o processo político envolve a barganha entre as partes, que podem aceitar ou rejeitar propostas sem justificativa jurídica. As formas mais robustas de legalização podem, assim, incorporar atores e formas alternativas de política nas relações interestatais. Os novos atores podem ter interesses próprios, cuja busca pode ser circunscrita pela autoridade e pela vigilância pelos Estados. A resolução de disputas, a adaptação ou a elaboração de regras, o cumprimento de normas concordadas e a resposta a violações por outra parte podem auxiliar a reestruturar a política interestatal tradicional (ABBOTT *et al.*, 2000, p. 415-418). Argumentarei nas próximas seções que os membros da ASEAN, continuando a aderir ao “ASEAN way”, entenderam que outra parte com poder de tomada de decisões vinculantes – e com capacidade para estimular um regionalismo mais participativo e incluir as posições de grupos da sociedade civil – poderia minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e locais. Nesse sentido, tais membros preferiram manter uma delegação mais baixa de autoridade a outras partes na configuração da Comunidade da ASEAN, tornando mais remota a possibilidade de um regionalismo mais participativo.

As primeiras décadas da ASEAN: a baixa ou moderada legalização

Nos seus primeiros anos, a ASEAN deparou-se com a necessidade de institucionalizar o processo de reconciliação entre Malásia e Indonésia, que se opusera à formação do primeiro Estado no início da década de 1960 por acreditar que a nova entidade política era uma forma de neocolonialismo. As Filipinas também se opuseram à formação da Malásia por reivindicar Borneu do Norte

como parte de seu território. A Tailândia desempenhou um importante papel de mediadora. A falta de confiança e as diferenças ideológicas entre os líderes de Cingapura e da Malásia resultaram em frequentes desacordos relacionados a questões econômicas, financeiras e políticas, o que levou à independência de Cingapura na década de 1960. Os dirigentes de tais Estados passaram a sentir necessidade de criar novos vínculos a fim de contornar problemas gerados pela dinâmica regional e também pelo envolvimento das potências da Guerra Fria no Sudeste Asiático no contexto da Guerra do Vietnã. A China condenou a ASEAN como uma aliança formada a pretexto de cooperação econômica, mas que, na verdade, configurava-se como um agrupamento militar dirigido especificamente contra os chineses. Tal entendimento se justificava pela utilização, pelos EUA, de bases na Tailândia e Filipinas para atingir seus objetivos no Vietnã (PINTO, 2005). A ASEAN foi criada em face da necessidade de reação à ameaça interna e externa do comunismo e do fato de que os conflitos regionais precisavam de negociações multilaterais após tentativas falhas de se estabelecerem instituições regionais na Ásia, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático¹ (SEATO na sigla em inglês), a Associação do Sudeste da Ásia² (ASA) e a Maphilindo³ (POLLARD, 1970).

Os membros da ASEAN definiram segurança de forma ampla e acreditavam que o progresso social e econômico dependia da paz e da ordem regionais, negando a atores externos a oportunidade de interferir na região e a desestabilizar. São nítidos o desenvolvimento e o refinamento dos conceitos que constituem a base de trabalho e os métodos de cooperação. Nesses primeiros anos, os encontros e as reuniões ministeriais tornaram-se ocasiões para a ampliação de confiança e o desenvolvimento do trabalho em grupo de maneira informal e aberta. Em face do enfoque maior na dimensão externa da segurança no fim da década de 1960 e no início da década de 1970 – a ação militar dos EUA na Indochina, o realinhamento entre os EUA e a China e a admissão da República Popular da China na ONU –, a ASEAN respondeu propondo a criação de Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade, na qual os membros realizariam esforços para garantir o reconhecimento do Sudeste Asiático como uma zona de paz, livre da interferência de potências externas. Na década de 1970, tal instituição buscou seu revigoramento em resposta a avanços comunistas na Indochina e, apesar de falha na formulação de uma política clara para tais desenvolvimentos, produziu a primeira Declaração de Concórdia da ASEAN e o TAC. Na primeira, os membros adotaram princípios para a estabilidade regional e um programa de ação para cooperação política; na segunda, as provisões da Declaração de Kuala Lumpur de 1971 – que estabelecera a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade – eram elevadas ao nível de um tratado, ao qual outros Estados poderiam aderir. Os princípios incorporados no tratado refletiam o respeito pela soberania, a não-interferência nos assuntos internos, a resolução pacífica de disputas intrarregionais e a cooperação efetiva (ÖJENDAL, 2004, p.524).

A busca de paz e neutralidade também era do interesse chinês, uma vez que a China também buscava limitar a presença dos EUA e da URSS no Leste e no Sudeste da Ásia. A iniciativa da Malásia de propor a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade era compatível com a ideia dominante na ASEAN de insular a região do alcance da disputa político-ideológica entre as duas principais potências da Guerra Fria, além de preservar a região de conflitos entre os membros da própria instituição e desenvolver a capacidade individual e coletiva desses Estados de mobilizar recursos disponíveis na garantia de suas seguranças interna e externa. A consagração da cooperação política em face das transformações ocorridas na região na

1 Organização imaginada em meados da década de 1950 como uma versão da OTAN para o Sudeste Asiático, na qual as forças militares de cada membro seriam coordenadas para o desenvolvimento da defesa coletiva. Foi dissolvida na década de 1970 depois da saída de membros.

2 Instituição formada no início da década de 1960 para facilitar a cooperação intergovernamental entre a Federação Malaia, a Tailândia e as Filipinas, com uma clara orientação anticomunista. Por conta das diferenças entre os membros acerca do formato institucional, fracassou e teve suas tarefas posteriormente incorporadas à ASEAN.

3 Instituição imaginada no início da década de 1960 como uma confederação da Federação Malaia, Filipinas e Indonésia para lidar com questões de interesse comum, mas percebida como uma tática das Filipinas e da Indonésia para retardar a formação da Malásia.

primeira metade da década de 1970 dá-se com a primeira Declaração de Concórdia da ASEAN. Ademais, o estabelecimento de um secretariado permanente da instituição em Jakarta representou um avanço em termos institucionais, e a assinatura do TAC funcionava como um incentivo para o convívio pacífico do Vietnã reunificado com os demais Estados da região (PINTO, 2005).

A determinação da ASEAN de defender seus princípios foi testada quando antagonismos sino-soviéticos, sino-vietnamitas e cambojano-vietnamitas culminaram no terceiro conflito na Indochina, com a invasão do Camboja pelo Vietnã e a substituição do genocida Khmer Rouge por um títere vietnamita em 1979. Um dilema se apresenta para a ASEAN: conciliar a percepção tailandesa de que o Vietnã era uma ameaça e a perspectiva predominante na Indonésia e na Malásia de que o Vietnã seria uma proteção contra a China. A principal questão era a de se o Camboja sob controle vietnamita era preferível à maior influência chinesa na região (NISCHALKE, 2000). Como aponta Paulo Antônio Pereira Pinto (2005), a questão cambojana desafiava a ASEAN a demonstrar seu poder de interlocução como um agrupamento regional em condições de apresentar posições comuns perante a comunidade internacional, tendo-se dado ênfase prioritária às acomodações políticas e iniciativas diplomáticas conjuntas e relegado em segundo plano aspectos referentes à cooperação e integração econômica (PINTO, 2005). As resoluções patrocinadas pela ASEAN na Assembleia Geral da ONU acerca da questão do Camboja receberam grande apoio da comunidade internacional. A Indonésia colocou-se como interlocutora ao manter o diálogo com todas as partes no conflito, tendo o apoio de outros membros da instituição. Em encontros informais em Jakarta, as facções cambojanas discutiram a paz e a reconciliação nacional, e o Vietnã anunciou que retiraria as tropas do Camboja em 1989 (NISCHALKE, 2000). Cumpre lembrar que, apesar de desenvolvimentos políticos importantes, a cooperação e a integração econômicas eram de importância secundária na ASEAN, em especial em face da disparidade nos níveis de crescimento econômico. Houve a pressão de Cingapura – membro mais rico, livre de grande parte de barreiras tarifárias e não-tarifárias – para uma maior ênfase na cooperação econômica, mas outros membros temiam que Cingapura se beneficiasse desproporcionalmente de qualquer liberalização do comércio intra-ASEAN, que ainda era reduzido e oferecia limitadas perspectivas de ganhos de mercado com maior integração. Porém, como lembra Pinto (2005), gradativamente os membros entendiam que a melhor forma de conter o perigo representado pelo avanço comunista e a ameaça trazida pelos movimentos internos de insurgência inspirados pelos eventos no Vietnã seria a promoção acelerada do desenvolvimento econômico.

Após a retirada vietnamita do Camboja e a assinatura da paz em 1991, as relações entre a ASEAN e seu antigo inimigo melhoraram rapidamente. Depois que o Vietnã e o Laos aderiram ao TAC em 1992, surgiu um acordo geral de ampliação do número de membros entre os membros da ASEAN, mas não se chegou a consenso sobre condições e cronogramas. Em 1994, Cingapura ainda citava problemas de incompatibilidade econômica com o Vietnã, mas as tensões no Mar da China Meridional em 1995 apressaram a adesão vietnamita. Em 1997, ficou clara a controvérsia acerca da adesão de Myanmar devido à situação dos direitos humanos no Estado, havendo muita pressão ocidental para que não aderisse à ASEAN. Num momento em que membros da ASEAN como a Indonésia desejavam reafirmar suas soberania e independência em relação à interferência externa de Estados ocidentais, a decisão de admitir Myanmar – e também o Laos – foi inalterada. A melhoria da situação política interna no Camboja conduziu à adesão do Estado à ASEAN em 1999 após as Filipinas, Cingapura e a Tailândia terem insistido nessa melhoria como condição para a admissão do Estado (NISCHALKE, 2000).

O processo de integração era caracterizado pela falta de confrontação aberta entre seus membros, um feito notável tendo em vista o período de instabilidade entre tais Estados na véspera de formação da ASEAN em 1967. A instituição também reforçou suas credenciais diplomáticas durante a década de 1980 por meio de seu papel na resolução da crise cambojana, entrando na década seguinte com a reputação de uma das instituições regionais mais bem sucedidas no mundo em desenvolvimento. Por outro

lado, a resolução da crise cambojana deixou a ASEAN sem um propósito claro, uma vez que tal questão dominou a sua agenda ao longo da década de 1980. A busca de um novo papel foi ainda mais complicada pelas transformações no ambiente de segurança após o fim de Guerra Fria. A natureza mais fluida do ambiente regional deveria criar um vácuo de poder que o Japão e a China poderiam preencher conforme os EUA reduzissem sua presença regional. Ademais, havia propostas do Japão, da Austrália e do Canadá para o estabelecimento de novas instituições multilaterais no Pacífico nas áreas de segurança e economia, que foram questionadas pelos membros da ASEAN, pois minariam a centralidade dessa instituição e imporiam regras e práticas que poderiam ser prejudiciais aos seus interesses econômicos e políticos. Porém, na reunião de cúpula entre os membros da instituição em Cingapura em 1992, eles lançaram duas propostas que revitalizariam o grupo e enfrentariam os desafios emergentes trazidos pela globalização e pelas incertezas no contexto estratégico regional. Foram apresentados os planos de se formar uma área de livre comércio e de se criar um mecanismo para o diálogo regional acerca de temas de segurança na Ásia-Pacífico, o qual seria institucionalizado poucos anos depois. Outras áreas de cooperação funcional foram delineadas na cúpula em Cingapura, e os principais órgãos administrativos da ASEAN – em especial seu secretariado e o escritório do secretário-geral – foram fortalecidos. Desde então, a ASEAN embarcou num amplo conjunto de projetos cooperativos nas áreas de economia, desenvolvimento social, crime transnacional – como pirataria marítima, drogas e tráfico humano – e temas não-convencionais da área de segurança, como segurança energética (NESADURAI, 2009, p.92).

O fim da Guerra Fria alterou a configuração das relações internacionais no Leste e no Sudeste da Ásia, de forma que o novo ambiente apresentava oportunidades históricas para o relaxamento das tensões na região por meio da consulta multilateral, medidas de construção de confiança e prevenção de conflitos. Em 1994, foi criado o Fórum Regional da ASEAN (ARF na sigla em inglês), com os objetivos de ampliação do diálogo construtivo e da consulta sobre questões políticas e de segurança que fossem de interesse comum, bem como de estímulo aos esforços por medidas de construção de confiança e à diplomacia preventiva na região. A criação do ARF – que hoje reúne 27 Estados no debate sobre temas de segurança na Ásia-Pacífico – foi precipitada por desenvolvimentos externos, em especial disputas territoriais no Mar da China Meridional, nas quais Indonésia e Malásia perceberam a necessidade de engajar a China. O ARF complementa as alianças e os diálogos bilaterais múltiplos e oferece uma estrutura em que seus membros podem discutir questões de segurança regional e desenvolver medidas cooperativas para fortalecer a paz e a segurança na região (DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, s.d.). Segundo Nischalke (2000), o ARF pode ser visto como o produto do diálogo entre dois campos na ASEAN: os proponentes da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade e aqueles que confiavam nos EUA para a oferta de segurança. A participação da Coreia do Norte no ARF foi bem-vinda, vista como um passo significativo na evolução da situação política na Península Coreana e no ambiente de segurança na Ásia-Pacífico. Em 1997, foi criado o ASEAN +3 como um encontro informal entre representantes da ASEAN, China, Japão e Coreia do Sul, visando inicialmente à cooperação política e de segurança por meio do diálogo e da consulta. O ASEAN +3 foi posteriormente transformado em um arranjo permanente da diplomacia regional para promover a cooperação em múltiplos domínios, incluindo áreas como seguranças energética e alimentar (BACELETTE, 2014, p.42-45).

Com o objetivo de impulsionar a competitividade dos Estados da ASEAN pela integração, atrair investimentos estrangeiros diretos e promover o crescimento de economias subordinadas, foi estabelecida em 1992 a Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA na sigla em inglês). A diminuição de tarifas intrarregionais ocorreria de forma cooperativa mediante um esquema de tarifas preferenciais efetivas comuns, meio importante de liberalização do comércio entre os Estados da ASEAN. O propósito era reduzir as tarifas em todos os produtos industrializados a níveis de 0-5% para um determinado ano. Como a AFTA é uma área de livre comércio, as tarifas impostas às importações procedentes de Estados externos

à região são estipuladas por cada Estado em separado. De forma distinta às regras complexas do NAFTA, a AFTA reconhece os produtos como próprios da região se a proporção do componente local for de 40%. A pré-condição para a AFTA foi a mudança de poder de nacionalistas econômicos para reformistas liberais em vários Estados da ASEAN, além da ampliação do volume de investimentos diretos japoneses no Sudeste Asiático e do crescimento econômico da China, que estava se tornando um sério competidor para os Estados da ASEAN em bens manufaturados de baixo custo e como destino de investimentos estrangeiros diretos (MIYAZAKI, 2005, p.107). Entretanto, o nível de comércio entre os membros ainda era muito menor do que em outros blocos regionais, o que sugeria que os ganhos potenciais de maior integração ainda eram vistos como limitados. No que diz respeito a aspectos institucionais, existe pouca supranacionalidade: a gestão e a aplicação das normas da AFTA são feitas pelas autoridades aduaneiras nacionais de cada Estado-membro (BACELETTE, 2014, p.47).

A ASEAN teve papel reduzido no enfrentamento da crise asiática iniciada em 1997. Os déficits comerciais de muitos de seus membros levaram à fuga de capitais externos, com o aumento da especulação. A partir de julho de 1997, membros da instituição tiveram uma forte pressão para a desvalorização de suas moedas. O primeiro a desvalorizar a moeda foi a Tailândia, que baixou o baht a 20% em relação ao dólar. Logo depois, o governo da Malásia precisou intervir para manter o valor do ringgit, Cingapura desvalorizou o seu dólar, e o peso filipino se desestabilizou, bem como a rúpia indonésia. Por todo o mundo, fábricas diminuíram a produção ou foram fechadas, a quantidade de falências cresceu assustadoramente, bancos perderam bilhões de dólares em depósitos, e a inflação disparou em alguns Estados. Durante a crise, alguns obstáculos a uma cooperação mais durável na Ásia se tornaram ainda mais evidentes, como as disparidades entre seus Estados membros em termos de desenvolvimento econômico e abertura de seus sistemas econômicos. Entretanto, como lembra Bacelette (2014, p.42-45, 49), as crises internacionais podem exercer papel catalisador na ASEAN, uma vez que impõem desafios que ultrapassam a capacidade de Estados membros da instituição de lidar individualmente com tantos obstáculos. A rapidez com que a crise asiática se espalhou desvelou o alto grau de interdependência econômica regional e a ausência de mecanismos regionais para lidar com situações de tamanha gravidade. Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades frente a choques externos, foi estabelecida a Iniciativa de Chiang Mai que apontava para a mitigação dos problemas de liquidez e o desenvolvimento de sistemas de alerta prévio para monitoramento e prevenção de crises especulativas. A Iniciativa – que permitiu a expansão do arranjo de *swap* da ASEAN, datado da década de 1970 – foi criada em 2000 como uma rede de acordos bilaterais de *swap* cambial, que abrangia os Estados membros da ASEAN e seus parceiros no ASEAN +3 (CUNHA, 2004, p.220). Com a multilateralização da Iniciativa no fim da década de 2000, estabeleceu-se um *pool* de reservas visando a reduzir a vulnerabilidade dos participantes em face dos fluxos financeiros internacionais voláteis. Além disso, no início da década de 2000, a proposta chinesa de estabelecer uma área de livre comércio com os Estados membros da ASEAN – em vigor desde 2010 – foi prontamente aceita pelos Estados dessa instituição, que visavam à manutenção dos fluxos de investimentos pós-crise asiática. O Japão ofertou um acordo semelhante à ASEAN buscando a manutenção de sua influência geopolítica e econômica (BACELETTE, 2014, p.42-45, 49). Segundo Pinto (2005), a China teve clara motivação política ao propor a área de livre comércio aos membros da ASEAN logo após o ingresso chinês na OMC. Tal proposta causou preocupação ao Japão e aos EUA. A China também aderiu ao TAC no início da década de 2000.

Os membros da ASEAN estenderam a cooperação para outros temas e áreas, como saúde. No início da década de 2000, os líderes da instituição se reuniram com a China para discutir o combate ao SARS e, em face da gripe aviária, desenvolveram uma força-tarefa. Depois estimularam o desenvolvimento de parcerias, a troca de informação e o maior monitoramento. Além de projetos voltados para a educação, o desenvolvimento rural e a erradicação da pobreza, foram realizadas novas iniciativas relacionadas ao bem

-estar social e ao desenvolvimento, como planejamento familiar, tecnologias de comunicação e a situação de crianças e mulheres. O programa desenvolvido pelos ministros do Trabalho dos membros da ASEAN e o Programa de Assistência Técnica para os novos membros visavam a enfrentar os desafios da integração regional relacionados a trabalho e a emprego. No que diz respeito à gestão de catástrofes, uma cúpula de emergência da ASEAN foi realizada em face do tsunami no Sudeste Asiático em 2004, estimulando a união para esforços de resgate. Desenvolveram-se nas discussões na instituição propostas de centros de assistência humanitária e de redes de comunicação, bem como de troca de informação sobre desastres e sistema de alertas prévios sobre tsunamis. A localização de células de grupos terroristas em Estados da ASEAN fez com que o Sudeste Asiático ocupasse um lugar importante nas estratégias dos EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Porém, alguns membros do processo de integração da ASEAN como o Vietnã e a Indonésia buscaram manter uma relativa independência em relação à grande potência. Ainda que os membros tivessem desenvolvido pouca integração com respeito à inteligência, a cooperação cresceu, com a prisão de terroristas e o fortalecimento das polícias. Depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, iniciativas importantes foram desenvolvidas na década de 2000 por membros da ASEAN, como a Declaração da ASEAN sobre Ação Conjunta para Contraterrorismo e a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo.

Analisando-se esse primeiro momento, é possível dizer, com base em uma perspectiva liberal, que os membros da ASEAN optaram pelo desenvolvimento de instrumentos de cooperação de baixas ou moderadas obrigação, precisão e delegação por almejam maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras. A opção por decisões unilaterais recíprocas ou declarações políticas e a relutância a obrigações incondicionais em instrumentos juridicamente vinculantes – à exceção de acordos como o TAC – estavam ligadas à estrutura de preferências convergentes dos membros pelas maiores facilidade e rapidez na implementação de compromissos, pela possibilidade de reversão ou modificação dos compromissos de acordo com as circunstâncias internas e externas de cada membro e pela maior facilidade de abandono de acordos juridicamente não-vinculantes se houvesse mudanças bruscas na política doméstica de um Estado ou na política internacional, uma vez que as violações não carregariam as mesmas consequências da infração de disposições com alta obrigação. A baixa ou moderada precisão estava relacionada à estrutura de preferências convergentes dos membros da ASEAN por mais flexibilidade e espaço político para que fizessem suas próprias escolhas com um amplo leque de opções e definissem caminhos rumo à implementação de políticas, baseados no estágio de desenvolvimento de cada Estado, estratégias nacionais, circunstâncias e prioridades. A baixa delegação estava ligada à estrutura de preferências convergentes dos membros por desenvolver uma barganha institucionalizada ou política pura para a solução de controvérsias entre eles de forma mais independente e buscar um fórum para negociações no que diz respeito à elaboração e formulação de regras, mas sem regulações vinculantes vindas de outra parte.

Rumo à Comunidade da ASEAN

Alguns recuos no processo de estabelecimento da AFTA levaram a questionamentos acerca da determinação da ASEAN de criar um mercado único regional no Sudeste da Ásia. A instituição foi novamente testada durante a crise financeira asiática iniciada em 1997, na qual ficou evidente sua inabilidade de desenvolver uma resposta significativa e concertada à turbulência. A resposta limitada à poluição ambiental por conta dos incêndios nas florestas indonésias, o golpe em Camboja e a repressão em Myanmar apontaram os constrangimentos na ação da ASEAN para a comunidade internacional e a sociedade civil na região. Ademais, especialistas acreditavam que as adesões de Vietnã, Myanmar, Laos e Camboja tinham minado o progresso da ASEAN no estabelecimento de uma comunidade de segurança.

Embora a ampliação do número de membros tivesse representado o objetivo da instituição de representar o Sudeste Asiático como um todo, o alargamento testou a sua coesão interna e a sua reputação perante a comunidade internacional. Os novos membros trouxeram questões que testaram a capacidade de instituição quanto à resolução de problemas. Houve resistência a tentativas de se desenvolverem novas normas regionais que permitiriam aos membros ao menos discutir políticas domésticas de seus parceiros se elas tivessem externalidades regionais. Tal resistência vinha especialmente de novos membros, para os quais as tradicionais normas de soberania e não-intervenção defendidas pela ASEAN asseguravam a tais Estados um nível desejável de autonomia, enquanto permitiam os benefícios da adesão. Mais uma vez, a ASEAN deveria encontrar formas de revitalizar o grupo e ampliar sua credibilidade interna e externamente (NESADURAI, 2009, p.93-94).

Até o fim da década de 1990, a integração no âmbito da ASEAN dava pouca atenção a projetos mais robustos de natureza político-institucional; porém, tal situação começou a se transformar a partir do início da década de 2000. A segunda Declaração de Concórdia da ASEAN, assinada em Bali em 2003, estipulava que a Comunidade da ASEAN deveria ser estabelecida em três pilares. No âmbito da cooperação política e de segurança, a Comunidade Política e de Segurança da ASEAN reconheceria o direito soberano dos membros de buscar políticas externas e arranjos de defesa individuais e consideraria interconexões entre realidades políticas, econômicas e sociais – “segurança completa” – em consonância com a Visão ASEAN 2020, sem se aproximar de um pacto de defesa ou uma aliança militar. A Comunidade visaria a utilizar os mecanismos e as instituições da ASEAN para fortalecer as capacidades nacionais e regionais para o contraterrorismo e o combate ao tráfico de drogas e de pessoas e outros crimes transnacionais, além de trabalhar para garantir que o Sudeste Asiático permaneça livre de armas de destruição em massa. No âmbito da cooperação econômica, a Comunidade Econômica da ASEAN basear-se-ia na concretização dos pontos definidos na Visão ASEAN 2020 rumo à criação de uma região econômica estável e competitiva em que houvesse fluxos livres de bens, serviços, investimento e capital; desenvolvimento econômico e redução da pobreza até 2020. Para se estabelecer na ASEAN um mercado único, a estratégia residia em ampliar a competitividade econômica; fortalecer as iniciativas econômicas como a AFTA; acelerar a integração em setores prioritários; facilitar o movimento de empresários e trabalhadores; e fortalecer o mecanismo de solução de disputas da ASEAN para garantir soluções juridicamente vinculantes para as controvérsias econômicas. Na dimensão sociocultural, a Comunidade Sociocultural da ASEAN focaria na cooperação em educação, ciência e tecnologia, geração de empregos, proteção social e meio ambiente, dentre outras áreas (ASEAN, s.d.).

Para fortalecer o processo de construção da Comunidade da ASEAN, a Carta da ASEAN codificou normas, regras e valores e definiu objetivos claros e meios para prestação de contas e aquiescência. O mapa para a construção da Comunidade de 2009 a 2015 consistia dos três desenhos institucionais para as Comunidades Política e de Segurança, Econômica e Sociocultural, além de que a Carta da ASEAN e iniciativas subsequentes ajudaram a traçar os contornos da Comunidade. Ao se focar em objetivos e estratégias mais amplos, os contornos da Comunidade da ASEAN puderam ser melhor traçados, mas analisar o seu estabelecimento baseando-se na implementação de mais de 100 ações operacionais não parece ser suficiente. O cumprimento dos objetivos de desenvolvimento regional e nacional é um esforço combinado de todas as fontes, em especial da dimensão nacional. Apenas as ações regionais previstas nos desenhos institucionais não bastariam (LETCHUMANAN, 2015). Cumpre também lembrar que ainda existem áreas sensíveis da Carta que a tornam de difícil aceitação por todos os seus membros, particularmente direitos humanos e proteção ambiental. Autoridades nacionais também têm sido relutantes em ceder soberania a autoridades de outros membros da ASEAN (BACELETTE, 2014, p.47). A Carta foi alvo de profundo desapontamento por parte de inúmeros especialistas por institucionalizar as perspectivas tradicionais e estatocêntricas para a cooperação, reiterando a soberania e a não-intervenção como os princípios pri-

mordiais da instituição. Ainda que um conjunto de normas de governança relacionadas à democratização, direitos humanos e domínio da lei fosse formalmente articulado na Carta como componente dos objetivos fundamentais do grupo, diversos observadores questionam como tais objetivos podem ser atingidos se o princípio de não-intervenção permanece como parte fundamental da governança regional na ASEAN (NESADURAI, 2009, p.94).

A Comunidade Política e de Segurança visa a garantir que os Estados membros da ASEAN vivam em paz uns com os outros e o resto do mundo em um ambiente justo e harmonioso por meio da promoção da adesão aos princípios democráticos, o domínio da lei, a boa governança e a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como colocados na Carta da ASEAN. Ela prevê uma perspectiva abrangente para segurança e busca fortalecer as relações entre a ASEAN e os seus parceiros de diálogo, as organizações regionais e multilaterais e outras partes externas. Vislumbra, assim, uma comunidade de valores e normas compartilhados, uma região coesa e estável com responsabilidade compartilhada por uma segurança abrangente e uma região mais dinâmica integrada a um mundo cada vez mais interdependente, que contaria com componentes como desenvolvimento político, a definição de normas, a prevenção e a resolução de conflitos e a construção de paz pós-conflito. O TAC foi fortalecido com a adesão do Brasil, do Reino Unido e da União Europeia na década de 2010, colocando-se a relevância do tratado como um código de conduta de relações interestatais no que diz respeito a temas relativos ao Sudeste Asiático. O ARF veio trabalhando na direção do fortalecimento da coordenação com outros corpos setoriais da ASEAN visando a promover sinergia e complementaridade entre os mecanismos existentes na instituição. O lançamento do Instituto da ASEAN para Paz e Reconciliação para pesquisas sobre resolução e gestão de conflitos foi um passo importante na busca de meios para fortalecer a paz, a segurança e a estabilidade na região. Visando à promoção e à proteção dos direitos humanos, a ASEAN adotou sua própria Declaração de Direitos Humanos. Seus membros assinaram a Declaração de Phnom Penh sobre a adoção da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN em 2012. A Comissão Intergovernamental da ASEAN sobre Direitos Humanos buscará implementar e disseminar ambas as declarações. Preveem-se ainda o estabelecimento de uma rede de centros de manutenção da paz e a colaboração entre as indústrias de defesa (ASEAN, 2013a, p.2-4). Porém, a ONU e uma série de ONGs consideraram o texto da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN deficiente, uma vez que limitava os direitos humanos dos cidadãos a seus deveres, e a redação do documento foi marcada pela falta de participação das associações civis e pelo sigilo em torno das negociações.

A manutenção de um ambiente relativamente pacífico aponta para bases nas quais a Comunidade Política e de Segurança poderia operar. Questões relacionadas ao templo hindu Preah Vihear na fronteira entre Tailândia e Camboja – que disputam o território onde o santuário está localizado – e às ilhas Sipadan e Ligitan – disputadas por Indonésia e Malásia, que, de acordo com a decisão da Corte Internacional de Justiça em 2002, tem a soberania sobre as ilhas –, bem como a disputa de Pedra Branca entre Cingapura e Malásia sobre ilhotas na entrada oriental do Estreito de Cingapura, mostraram a maturidade dos Estados membros da ASEAN no uso de mecanismos bilaterais, regionais e internacionais para buscar solucionar disputas amigavelmente. Um próximo passo é mobilizar tais canais de solução de controvérsias para resolver disputas no Mar da China Meridional. A apreensão recente de uma quantidade recorde de drogas ilícitas, a pressão coordenada pelo cumprimento das leis e penas severas para envolvidos em narcotráfico apontam para a busca de uma região livre de drogas. A Comissão Intergovernamental da ASEAN sobre Direitos Humanos já está em funcionamento, mas mais precisaria ser feito no que diz respeito à proteção dos direitos humanos (LETCHUMANAN, 2015). A reiteração da soberania e da não-intervenção como princípios fundamentais na Carta da instituição – amplamente demonstrada pela recusa dos líderes da ASEAN de censurar a junta militar em Myanmar em 2007 pela repressão violenta aos protestos pró-democracia liderados por monges budistas – destaca o pessimismo em torno de bases mais densas sobre direitos

humanos na estruturação da Comunidade Política e de Segurança, mesmo com o estabelecimento de um corpo formal para lidar com direitos humanos na instituição (NESADURAI, 2009, p.105).

A ASEAN busca desenvolver a Comunidade Econômica ao facilitar o livre fluxo de bens, serviços, investimentos, trabalho qualificado e capital, bem como aumentar a conectividade física e institucional e também entre as pessoas a fim de reduzir os custos de se realizarem negócios. Ademais, procura reduzir a lacuna em termos de desenvolvimento dentro dos Estados membros da ASEAN e entre eles ao instituir programas específicos e encontrar sinergia pelo engajamento das áreas de livre comércio bilaterais e pela consolidação de uma parceria econômica regional abrangente. A necessidade de manter a versatilidade em relação às incertezas globais levou a região a ampliar a sua agenda de integração. O Acordo Abrangente da ASEAN sobre Investimentos foi fortalecido, e um programa de trabalho foi desenvolvido para a eliminação de barreiras não-tarifárias (ASEAN, 2013b, p.2-4). Uma das tarefas primordiais da Comunidade Econômica é a eliminação de tarifas sobre quase todos os bens até o fim de 2015. Todavia, a parcela do comércio intra-ASEAN no PIB total de 2009 a 2013 ficou estagnado em torno de 24%. Ao passo que o investimento intra-ASEAN aumentou nesse mesmo período, a taxa de crescimento é menor do que para o investimento extra-ASEAN. Cumpre também lembrar que a Comunidade Econômica não está utilizando completamente seu mercado único e sua base de produção e que é preciso mais trabalho no que diz respeito a facilitação do comércio, remoção de barreiras não-tarifárias e movimento de trabalhadores qualificados (LETCHUMANAN, 2015).

Cumpre lembrar que, no caso da AFTA, um processo de fortalecimento institucional e legalização parcial foi implementado desde meados da década de 1990 e que, naquele momento, os líderes da ASEAN tinham aceitado que a liberalização regional na formação de um mercado único regional era vital na garantia do crescimento econômico, o que, por sua vez, reforçaria seu poder e legitimidade políticos. Eles acreditavam que um mercado regional maior criado a partir da ligação das economias da ASEAN por meio da liberalização regional atrairia investidores que buscassem locais nos quais poderiam desenvolver redes de produção transnacionais. Como ocorrera com a AFTA, a adoção da Comunidade Econômica da ASEAN foi alimentada pelas percepções de que a competitividade da região como uma locação para o investimento e as redes de produção transnacionais precisava ser fortalecida pela apresentação de um espaço de produção e um mercado integrados para os investidores, em especial em face da concorrência com Estados como a China e a Índia. Para garantir uma implementação mais efetiva da Comunidade Econômica, o secretariado da ASEAN recebeu mais poderes para monitorar o cumprimento dos objetivos da Comunidade, bem como para interpretar e aplicar suas regras. Novos instrumentos foram desenvolvidos a fim de facilitar a implementação, sendo voltados para a consulta para a solução de questões de comércio e investimento, o monitoramento e o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias. Embora os formatos institucionais associados à AFTA e à Comunidade Econômica da ASEAN não tenham estruturas centralizadas com poderes de imposição de regras, eles são relativamente mais intrusivos se comparados às estruturas cooperativas informais em geral preferidas na ASEAN. Isso aponta que a preocupação com a garantia do poder político doméstico e da legitimidade não precisa operar contra mudanças institucionais. Os governos podem desejar retrabalhar normas se reconhecem que a legitimidade política pode ser minada caso não revejam métodos informais e tradicionais. Eles podem reconhecer que, com o trabalho coletivo, serão capazes de melhor garantirem os objetivos de desenvolvimento nacional em face das ameaças econômicas mundiais. Outros blocos regionais e Estados como a China foram enquadrados como ameaças por conta de sua capacidade percebida de desviarem investimentos que seriam alocados na ASEAN. A solução proposta para lidar com o dilema de atração de investimentos foi oferecer aos investidores uma locação ampla na ASEAN ligada à liberalização do comércio regional. Ademais, a noção de “regionalismo aberto” ajudou a convencer lideranças da ASEAN que a formação da AFTA e da Comunidade Econômica não significava fechamento à economia mundial, e o sentido de consideração mútua dos interesses e das posições entre

os membros da ASEAN significava que eles estavam preparados para aceitar concessões (NESADURAI, 2009, p.102-104).

A Comunidade Sociocultural da ASEAN tem como objetivos desenvolver uma identidade comum e construir uma sociedade inclusiva em que o bem-estar das pessoas seja ampliado. As principais direções estratégicas da Comunidade Sociocultural apontam, no que diz respeito ao desenvolvimento humano, para o acesso equilibrado a oportunidades ao promover e investir na educação e aprendizado de longo prazo, treinamento de recursos humanos e capacidade de treinamento; encorajar a inovação e o empreendedorismo e promover a inovação, a ciência e a tecnologia em atividades de desenvolvimento socioeconômico. O alívio à pobreza, a garantia do bem-estar e da proteção social, a construção de um ambiente seguro e livre de drogas e o fortalecimento das capacidades na gestão de catástrofes e saúde também fazem parte de tais direções. Além disso, elas abarcam a promoção de justiça social e a maior relevância a ser dada aos direitos humanos em políticas públicas e nas demais esferas da vida, incluindo os direitos de grupos vulneráveis e marginalizados como mulheres, crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiências físicas e mentais e migrantes. A proteção dos recursos naturais para o desenvolvimento socioeconômico – incluindo a gestão e a conservação sustentáveis do solo, da água, da biodiversidade e dos recursos florestais e marinhos – revelam a preocupação da Comunidade Sociocultural com a sustentabilidade ambiental. A promoção de maior consciência acerca de valores comuns no espírito de unidade na diversidade em todos os níveis sociais na ASEAN acompanha a busca da redução da lacuna de desenvolvimento entre os membros da instituição. A mobilização de recursos permanece uma preocupação primordial da Comunidade Sociocultural, de forma que ela procura examinar oportunidades para recursos internos, inclusive a exploração do papel de fontes tradicionais de financiamento como o Fundo de Desenvolvimento da ASEAN e a busca de novas fontes de recursos (ASEAN, 2013c, p.2-4). Embora receba pouca atenção, a Comunidade Sociocultural da ASEAN fortaleceu seus recursos e capacidades para a resposta a catástrofes regionais e opera formalmente na base de objetivos mais complexos que aqueles estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. A região desenvolveu mecanismos para respostas coordenadas a pandemias, baseada nas experiências de SARS e gripe aviária (LETCHUMANAN, 2015).

É importante destacar que as normas de respeito à soberania e não-intervenção mantiveram-se centrais à governança regional. Apesar das novas normas declaradas na própria Carta da ASEAN acerca de democratização, direitos humanos e domínio da lei, são duvidosas as perspectivas para uma Comunidade – dentre elas, a Sociocultural – na qual a governança regional seja marcada pela inclusão, buscando-se realmente atender aos interesses e às necessidades das populações da região em contraposição ao que as elites nacionais e regionais julgam apropriado. Dado o forte conservadorismo na ASEAN, é improvável que as novas normas políticas sejam realmente inseridas nas instituições oficiais e nas práticas de governança regional. Com relação à governança ambiental regional, ficara claro que uma cooperação regional mais efetiva para responder aos desafios ambientais no Sudeste Asiático traria benefícios materiais consideráveis para os Estados e as populações. As normas ambientais tornaram-se proeminentes na região e estavam guiando as políticas ambientais domésticas nos Estados membros. Entretanto, essa estrutura de incentivos materiais e normativos foi incapaz de superar o compromisso dos Estados da ASEAN com a ideia de um crescimento liderado pelo mercado e os ganhos político-econômicos gerados por essa estratégia. Nesse contexto, instituições brandas, cooperação flexível e particularmente a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados eram enfatizados pelos líderes regionais como elementos centrais na ASEAN que deveriam se manter fundamentais à governança ambiental regional a fim de se garantir a autonomia política doméstica sobre questões relacionadas ao meio ambiente. Os líderes da ASEAN continuam a resistir a um engajamento mais formal da sociedade civil regional e a uma estrutura mais institucionalizada para a consulta a essa sociedade sobre outras questões de governança regional além do meio ambiente. Outro problema está no fato de que a sociedade civil regional é bastante fragmentada, com conflitos e prioridades

múltiplos e conflituosos. Embora haja o reconhecimento oficial de que a ASEAN precisa engajar a sociedade civil nos temas de governança regional, há uma resistência clara por parte das elites governamentais e corporativas em estender a discussão para áreas como a governança econômica regional. Grupos trabalhistas e sindicatos não foram consultados quando os documentos da Comunidade Econômica estavam sendo elaborados, embora tenha havido ampla consulta a atores do mundo de negócios. Tal postura das elites mina a posição dos grupos da sociedade civil para quem a economia precisa ser estruturada não apenas de acordo com as linhas de competitividade e eficiência de mercado, mas também levando em conta a justiça distributiva. A questão fundamental de direitos econômicos – como o direito à terra e outros recursos e oportunidades econômicos – não é endereçada adequadamente em qualquer programa ou política da ASEAN que lide com integração econômica ou desenvolvimento social (NESADURAI, 2009, p.91-112).

Considerações finais

Na explicação do adensamento de laços político-institucionais no Sudeste Asiático e do desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, a perspectiva teórica liberal permitiu superar a negligência das abordagens realista e construtivista acerca da integração na ASEAN em relação aos domínios econômico e sociocultural, à interação complexa de fatores materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional e à possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo. Ao lidar com os domínios econômico e sociocultural a partir da perspectiva liberal, foi possível verificar que os membros da ASEAN estipularam compromissos mais precisos desde o início da década de 2000 em áreas como a economia, uma vez que desejavam garantir o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais e compreendiam que a maior precisão poderia tornar mais claros os termos da liberalização regional e atrair investidores que desejassem desenvolver redes de produção transnacionais. Entretanto, eles optaram por instrumentos menos precisos e intrusivos a fim de preservarem os princípios de soberania e a não-intervenção em áreas como direitos humanos e meio ambiente ao perceberam que normas mais precisas poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ampliar demasiadamente a interferência externa em seus assuntos domésticos.

No que diz respeito à interação complexa entre recursos materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional, foi possível elucidar que a mobilização de recursos materiais e ideacionais apontou para o desenvolvimento de obrigação mais alta no contexto conducente à criação da Comunidade da ASEAN para que os padrões e os poderes da instituição pudessem ser efetivamente utilizados em disputas acerca de poder, território ou riqueza no Sudeste Asiático e na Ásia-Pacífico. Os membros da ASEAN perceberam a necessidade de maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de mais alta obrigação – como aquelas estabelecidas na Carta da instituição – por meio de uma estrutura institucional mais concreta e estável e de um aparato administrativo mais robusto de apoio.

Finalmente, a perspectiva liberal permitiu concluir que a possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo é remota, uma vez que, ao continuarem a aderir ao “ASEAN way”, os membros da ASEAN entenderam que outra parte que pudesse tomar decisões vinculantes e estimular um regionalismo mais participativo ao incluir as posições de grupos da sociedade civil teria o potencial de minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e locais. Por conta disso, tais integrantes da instituição compreenderam que seria mais interessante manter uma delegação mais baixa de autoridade na configuração das novas instituições que compõem a Comunidade da ASEAN.

Referências bibliográficas

- ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A.-M.; SNIDAL, D. The concept of legalization. *International Organization*, v.54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ACHARYA, A. Do norms and identity matter: community and power in Southeast Asia's regional order. *The Pacific Review*, v.18, n.1, p.95-118, 2005.
- ASEAN. Overview. *ASEAN website*, s.d. Disponível em: <<http://ww.asean.org/asean/about-asean>>. Acesso em: 28 abr. 2015.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Political-Security Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013a.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Economic Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013b.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Socio-Cultural Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013c.
- BACELETTE, R. A crescente integração do Leste da Ásia, os novos arranjos institucionais e o papel da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.18, p.41-58, set./dez. 2014.
- COLLINS, A. Forming a security community: lessons from ASEAN. *International Relations of the Asia-Pacific*, v.7, p.203-225, 2007.
- CUNHA, A.M. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. *Revista de Economia Contemporânea*, v.8, n.1, p.211-245, jan./jun.2004.
- DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. ASEAN Regional Forum (ARF). *DEAT website*, s.d. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Pages/asean-regional-forum-arf.aspx>>. Acesso em: 29 abr. 2015.
- EATON, S.; STUBBS, R. Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia. *The Pacific Review*, v.19, n.2, p.135-155, 2006.
- GOLDSTEIN, J.; KAHLER, M.; KEOHANE, R.O.; SLAUGHTER, A.-M. Introduction: legalization and world politics. *International Organization*, v.54, n.3, pp.385-399, 2000.
- KHONG, Y.F.; NESADURAI, H.E.S. Hanging together, institutional design and cooperation in Southeast Asia: AFTA and the ARF. In: ACHARYA, A.; JOHNSTONE, A.I. (Ed.) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.32-82.
- LEIFER, M. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. Londres: Routledge, 1989.
- LETCHUMANAN, R. What is ASEAN Community 2015 All About? *The Diplomat*, 13 fev. 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/02/what-is-asean-community-2015-all-about/>>. Acesso em: 12 maio 2015.
- MIYAZAKI, S. O Novo Regionalismo Econômico Asiático. *Contexto Internacional*, v.27, n.1, p.101-125, jan./jun.2005.
- NESADURAI, H.E.S. ASEAN and regional governance after the Cold War: from regional order to regional community? *The Pacific Review*, v.22, n.1, p.91-118, mar. 2009.
- NISCHALKE, T.I. Insights from ASEAN's foreign policy cooperation: the 'ASEAN way', a real spirit or a phantom? *Contemporary Southeast Asia: a journal of international & strategic affairs*, v.22, n.1, p. 89-112, 2000.
- ÖJENDAL, J. Back to the future? Regionalism in Southeast Asia under unilateral pressure. *International Affairs*, v.80, n.3, p.519-533, 2004.
- PINTO, P.A.P. China: a ascensão pacífica da Ásia Oriental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.48, n.2, jul./dez.2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200004>. Acesso em: 14 maio 2015.
- POLLARD, V.K. ASA and ASEAN, 1961-1967: Southeast Asian Regionalism. *Asian Survey*, v.10, n.3, p.244-255, 1970.

Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária

Financial accumulation and development in the periphery: notes on the financing process in Brazil monetary post-stabilization

GIORDANNO NADER | giordannonader@hotmail.com
Mestre em Economia Política pelo PEPG-PUC/SP

EDSON MENDONÇA DA SILVA
Doutorando em Economia no PPGE-UFF.

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

Resumo As teses sobre financeirização examinam um elemento central da dinâmica econômica mundial nas últimas três décadas: a proeminência que assume as finanças na produção e na apropriação da riqueza capitalista nas economias centrais, especialmente nos EUA e na Europa. A ascensão das finanças no capitalismo contemporâneo não se apresenta como um fenômeno exclusivo das economias centrais, mas também se evidencia na periferia. A crescente literatura sobre a financeirização na periferia busca dar conta tanto da dimensão nacional do fenômeno, com especificidades em relação ao centro e entre si, quanto das formas de inserção destas economias que motivaram a constituição de diferentes mecanismos internos de valorização financeira do capital. A partir desta referência teórica, o trabalho visa apresentar a hipótese de um processo particular de financeirização no Brasil após a estabilidade monetária. Em linhas gerais, ele discutirá a natureza da inserção externa da economia brasileira a partir da década de 1990 e o marco institucional da política macroeconômica que vigora desde o início dos anos 2000. Dado o caráter preliminar da investigação, apresenta-se uma agenda de pesquisa para estudos posteriores sobre a financeirização no país, apontando os principais mecanismos de valorização financeira interna e os impactos sobre o desenvolvimento econômico. **Palavras-Chave** Financeirização; Desenvolvimento; Economia Brasileira Contemporânea.

Abstract The theses about financialization investigate a central element in the world economy dynamics over the last three decades: the prominence of finance in the production and appropriation of capitalist wealth in the central economies, especially U.S. and Europe. The rise of financial wealth in contemporary capitalism is not exclusive of the central economies, but is also evident in the periphery. The growing literature on financialization in the periphery seeks to account for both the national dimension of the phenomenon, with specificities in relation to the center and between them, as well as the forms of external insertion of the national economies that have allowed the constitution of different internal mechanisms for the financial valorization of capital. Based on this theoretical reference, the paper aims to present the hypothesis of a particular financialization processing Brazil after monetary stability, with emphasis to the nature of Brazil's international insertion from the second half of the 1990s and the institutional framework of Brazilian macroeconomic policy since the beginning of the year 2000. Given the preliminary nature of the investigation, a research agenda for the subsequent studies about Brazilian financialization, pointing out the main financial valorization mechanisms and their impacts on economic development. **Keywords** Financialization; Economic Development; Contemporary Brazilian Economy.

Introdução

No último quarto do século XX, o capitalismo mundial passou a manifestar um modo específico de funcionamento dominado pelas finanças. Os termos financeirização, dominância financeira e *finance-led regime* foram posteriormente cunhados para designar este regime de acumulação que se centra na sobreposição da esfera financeira em relação à esfera produtiva, no que concerne às formas de valorização da riqueza. Em termos práticos, caracteriza-se por um aumento na importância dos mercados financeiros na economia, bem como a crescente participação de empresas não financeiras e famílias nas formas financeiras de riqueza, cujo resultado é uma forte tendência de efeitos negativos no crescimento econômico e na distribuição de renda.

Desde o final da década de 1980, tem surgido inúmeras pesquisas sobre o tema. Estas pesquisas buscam, principalmente, identificar aspectos gerais do processo de financeirização e, também, apontar os consequentes impactos deste novo processo para a dinâmica econômica mundial. Com efeito, vem-se desenvolvendo um grande arcabouço teórico e de indicadores, sendo a maior parte deste dedicada aos países centrais, notadamente EUA e Europa.

No entanto, em um mundo cada vez mais interconectado econômica e financeiramente, a maioria das economias denominadas de periferia¹ encontra-se financeirizadas. Os estudos sobre dominância financeira dos mercados periféricos requerem análises que assimilem as especificidades de cada economia em particular. Isto porque a financeirização de uma economia periférica atende a condições e conformações próprias – históricas, institucionais, estruturais, de poder, dentre outras – de cada estrutura econômica e financeira. Diante disso, afora os aspectos da financeirização periférica que são análogos em relação ao centro, é possível captar aspectos exclusivos de cada economia periférica, como também aspectos compartilhados entre elas.

É neste campo de pesquisa relativamente incipiente sobre os processos específicos ou periféricos que se inserem os estudos sobre o caso do Brasil. Grande parte da literatura sobre a financeirização da economia brasileira considera que o desenvolvimento histórico da economia brasileira e a sua posição subordinada em relação à institucionalidade macroeconômica convencional e ao movimento de internacionalização do capital financeiro ensejou uma forma peculiar de financeirização. Em linhas gerais, este processo caracteriza-se pela valorização da riqueza financeira proveniente da renda dos juros e com efetiva participação do Estado na condução deste processo.

O presente trabalho busca trazer luzes para esta discussão, destacando a forma como o Estado brasileiro contribuiu para a consolidação deste processo de financeirização derivado da renda dos juros. O intuito é apresentar alguns tópicos preliminares sobre a relação entre o Estado nacional e os mercados financeiros globais que permita sustentar o argumento, com destaque para dois em especial: i) o processo de abertura e desregulamentação conduzida pelo Estado e ii) a construção ao longo das décadas de 1990 e 2000 de uma arquitetura macroinstitucional que favorece a valorização financeira.

É dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se as teses sobre dominância financeira de uma maneira geral. Na segunda seção, é resenhado as contribuições recentes que tratam dos processos de financeirização dos mercados periféricos. E, na terceira, a ênfase recai exclusivamente sobre o Brasil, apresentando algumas hipóteses sobre o processo de financeirização da economia brasileira. Ainda nesta terceira seção, há um esforço em apresentar uma agenda de pesquisa para trabalhos futuros.

1 Alguns autores utilizados nesta resenha utilizam a denominação “países em desenvolvimento” ou “países emergentes”. Sem negligenciar as diferenças teóricas entre tais conceitos, o trabalho lança mão do conceito de “países periféricos” para referenciar a todos os países não pertencentes aos países desenvolvidos. Em especial, os países latino-americanos, alguns países da Europa Central e do Leste Europeu, o leste asiático, Índia, China e África do Sul.

A economia política da dominância financeira: o rentismo contemporâneo

De uma maneira geral, as teses sobre a dominância financeira investigam não apenas teoricamente, mas também com evidências empíricas, o atual estágio do capitalismo mundial e as formas que assumem a apropriação da riqueza numa economia *financeirizada*². Dessa forma, elas analisam o movimento de ascensão das finanças e o seu poder sobre a economia “real”, bem como os efeitos da busca dos agentes por valorização financeira sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda.

Segundo Epstein (2005), não há um consenso sobre a definição do termo “financeirização”, e menos ainda sobre o seu significado. Assim, reconhecendo a diversidade de conteúdo entre as proposições e que todas elas capturam algum aspecto do fenômeno, o autor define a financeirização como o aumento da importância dos interesses financeiros, dos mercados financeiros, dos atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais.

Como bem registraram Lapavistas (2014) e Sawyer (2014), a origem dos estudos sistemáticos sobre a financeirização se encontra nos últimos trabalhos dos marxistas Sweezy e Magdoff (1987; 1994). Os autores rejeitam a rígida separação entre as dimensões “real” e “monetária” – aceita pela teoria econômica convencional – e buscam compreender a interação entre a base produtiva da economia e a sua superestrutura financeira. Ao longo do século XX, a finança distanciou-se do modesto papel de auxiliar na produção e direcionou-se para práticas especulativas, voltada para a sua própria auto-expansão. O resultado foi o triunfo do capital financeiro, onde as finanças não se alimentam mais de uma economia saudável, e sim de uma economia estagnada. Além dos estudos associados à *Monthly Review* – que incluiu também as contribuições de Foster e Magdoff (2009) – encontramos na abordagem marxista as teses de Chesnais (2010), Lapavistas (2014) e Duménil Lévy (2014).

Entretanto, a temática da financeirização ou da dominância financeira não ficou restrita à teoria marxista, de modo que outras correntes do pensamento econômico também contribuíram ao longo dos últimos anos para uma interpretação do fenômeno e as suas implicações políticas e econômicas. Entre elas se destacam a abordagem da Escola Francesa da Regulação a partir dos estudos de Aglietta (1999) e Boyer (2000) e a teoria pós-keynesiana com os trabalhos de Wraye Tymoigne (2014), Hein e Van Treeck (2010) e Palley (2013). E para além da teoria econômica, o debate também inclui outras áreas da teoria social, com uma difusão cada vez mais ampla na sociologia, ciência política e história (VAN DER ZWAN, 2014).

A economia política da dominância financeira, este conjunto variado de análises econômicas, históricas e políticas com diferentes matrizes teóricas, tem como objetivo central compreender a capacidade das finanças contemporâneas em ditar o ritmo e o modo de funcionamento do capitalismo, e os seus efeitos não apenas para a acumulação de capital, mas também para a distribuição de renda, em especial nas economias centrais. Ela reconhece que em conjunturas históricas específicas, as finanças teriam assumido um papel *auxiliar* para a produção, especialmente na formação das sociedades por ações nas principais economias capitalistas do século XX. Porém, elas aparecem atualmente como uma força que *domina e subordina* a produção e distribuição da riqueza material, atuando em uma lógica que ultrapassa a mera intermediação de fundos, como apregoa a teoria convencional. Outra característica desta teoria é a associação entre a governança corporativa e a financeirização das empresas não-financeiras. Na opinião dos autores, a maximização do valor do acionista, característica da nova governança das firmas nas eco-

2 A denominação do período histórico atual varia entre os participantes do debate, como “capitalismo patrimonial”, um “regime de crescimento dirigido pelas finanças”, um “regime de acumulação dominado pelas finanças”, um “regime de acumulação com dominância financeira” ou uma “mundialização financeira” e mesmo, um processo de “financeirização”.

nomias centrais, promoveu o alinhamento de interesses entre gestores e acionistas em busca prioritariamente de resultados financeiros e dos rendimentos acionários em detrimento da acumulação de capital e o crescimento da firma. Ademais, a financeirização estaria associada a um declínio no investimento (taxa de acumulação), apesar de a lucratividade ter se recuperado da crise dos anos 1970. Esta divergência se explica pela política de distribuição de dividendos imposta pelo capital acionário e também pela transferência de renda do setor produtivo para as finanças via altas taxas de juros. A desaceleração do investimento das empresas não-financeiras é um resultado esperado da busca delas por lucros financeiros, ganhos de renda derivados de uma maior inserção na circulação financeira. E do ponto de vista da distribuição de renda, a economia política da dominância financeira afirma que a ascensão das finanças contemporâneas promoveu uma redistribuição de renda em favor dos rendimentos rentistas (juros e dividendos) em detrimento dos rendimentos do trabalho, o que resultou em elevados níveis de desigualdade de renda. Além disso, diversos autores destacam a maior participação da riqueza financeira na renda das famílias, através dos fundos de pensão e do direcionamento dos bancos ao consumo dos trabalhadores.

A noção de *dominância financeira* aqui adotada refere-se a “um modo específico de funcionamento do capitalismo mundial” (CHESNAIS, 2010), não apenas uma fase do capitalismo do ponto de vista histórico, mas uma nova configuração da acumulação capitalista – produção e apropriação da riqueza - no capitalismo contemporâneo³. Esta noção expressa *a forma atual de valorização do capital sob o imperativo da lógica financeira*, onde uma ampla série de fenômenos econômicos estão condicionados à ampliação da riqueza sob a forma financeira. As implicações econômicas e sociais da valorização financeira do capital revelam o impulso inerente dos capitalistas em direção ao *rentismo*, a busca da mera apropriação de riqueza financeira na forma de direitos sobre a propriedade do capital, inclusive pela atuação como especuladores nos mercados acionários. Segundo Paulani (2009, p.28), a *dominância financeira da valorização*:

(...) não significa que a valorização financeira seja quantitativamente mais importante que a valorização produtiva, ainda que, como veremos adiante, a riqueza financeira venha crescendo exponencialmente nos últimos 30 anos. A prevalência da valorização financeira é qualitativa mais do que quantitativa (...) a produção de renda e riqueza real passa a se dar sob a lógica dos imperativos da valorização financeira.

O rentismo que marca o capitalismo atual parece recuperar uma das formas “anti-diluvianas” do capital nas sociedades pré-capitalistas, o capital usurário⁴. Segundo Marx (2008), como “emprestador profissional” este capital, anterior historicamente ao capital industrial, caracterizava-se pelo empréstimo aos proprietários de terra e aos pequenos produtores, sobretudo os artesãos e os camponeses. Com o desenvolvimento do sistema de crédito, o capital usurário foi subordinado às necessidades do capital, aparecendo no modo de produção capitalista como capital portador de juros; são “irmãos gêmeos”. E esta transformação não se deu a partir da natureza do capital, pois ambos são “prestatários”, e sim, segundo Marx (2008), a partir das condições em que se opera a relação de empréstimo; se antes em sociedades pré-capitalistas, agora no modo de produção capitalista.

Através dos estudos marxistas, pós-keynesianos e regulacionistas, encontramos diversas formas do rentismo. O desenvolvimento das finanças ao longo da história do capitalismo moderno, dos bancos do início do século XX às instituições financeiras não-bancárias na globalização, do crédito ao capital em

3 Deve-se registrar o pioneiro trabalho de Braga (1985) no qual a dominância financeira expressa as formas contemporâneas de “definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo”. Uma noção tem o seu conteúdo associado à centralização do capital e à sua conexão com o capital financeiro, ou seja, ao movimento do “capital em geral”, e por isso não está relacionada estritamente com o setor financeiro, ou uma oposição entre o setor financeiro e o setor produtivo ou capital bancário e capital industrial.

4 Sobre as formas “anti-diluvianas” ver o capítulo XXXVI do Livro III, de *O Capital* de Marx.

associação com as grandes corporações às mais diversas inovações financeiras, como a securitização e os derivativos, evidencia sua importância para a dinâmica de expansão do capital e a sua face rentista. Se Chesnais (2000) está correto ao afirmar que “hoje em dia, a economia domina a sociedade e a economia é, por sua vez, dominada pela finança”, então podemos aludir, como destaca Paulani (2012), que o *rentismo tornou-se parte constitutiva do processo de acumulação*, não um “um pecado contra a acumulação”, como foi referida pela nascente Economia Política.

A crescente contribuição sobre os processos de financeirização na periferia

A literatura que trata da temática da dominância financeira nos países desenvolvidos é bastante vasta, fornecendo um aparato de análise convincente. Na periferia, entretanto, apesar de haver um esforço recente neste sentido, um grande campo de pesquisa ainda se encontra em aberto. O objetivo desta seção é apresentar uma resenha da contribuição teórica e empírica existente sobre a financeirização dos mercados periféricos. O foco passa a ser a forma como este processo surge e se manifesta de modo peculiar na periferia. Pois, afora os destacados impactos que o padrão de acumulação baseado nas finanças gera nos países desenvolvidos e que são comuns aos países “fora do centro”, busca-se compreender nestes últimos, especificidades que revelam tanto aspectos compartilhados entre eles, quanto condições próprias de cada economia. Dada a substancial dissemelhança entre estes países, Powell (2013) reafirma a importância de identificar conformações específicas de cada estrutura periférica no que tange ao processo de financeirização, como por exemplo, aspectos históricos-estruturais, o modelo de inserção externa, o aparato institucional, as relações entre os atores, a autonomia do Estado e da política econômica e o padrão de endividamento das empresas e famílias.

De uma maneira geral, nas análises que tentam captar tais especificidades, destaca-se, em consonância com Bonizzi (2016) e Karwowski e Stockhammer (2016), três principais formas de abordagens: uma abordagem pós-keynesiana, centrada nos conceitos de incerteza e preferência pela liquidez, bem como na ideia de que os mercados financeiros podem servir de lócus às operações especulativas e à acumulação rentista, e que, por isso, o ciclo endógeno dos fluxos de capitais para os países periféricos⁵ merece atenção especial; uma segunda visão de tradição marxista focada nas relações imperialistas do sistema mundial e nas relações de classes e blocos de poder no interior destes países, cuja interação entre Estados, bancos, capitalistas produtivos e trabalhadores tem dirigido os processos de dominância financeira numa integração cada vez maior com o regime de dominância financeira global⁶; e uma corrente regulacionista que foca no aparato institucional e regulatório, nas organizações internacionais, nas convenções e nas demais forças sociais que atuam no sentido de moldar processos de dominância financeira específicos em cada economia periférica⁷.

Existe um relativo consenso de que a gênese da financeirização da periferia é datada entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, uma década após os países desenvolvidos⁸. O embrião desta gênese seria o processo de liberalização e desregulamentação dos mercados nas bases propostas pelo Consenso de Washington, tidas como medidas cruciais para promover a estabilidade de preços e das contas externas e o crescimento econômico. No entanto, para a maior parte da literatura pertinente (LAPAVITSAS, 2009; KALTENBRUNNER; PAINCEIRA, 2014; KARWOWSKI; STOCKHAMMER,

5 Ver KaltenbrunnerePainceira (2014).

6 Ver Marois (2011) eBonizzi (2016).

7 Ver Becker et al. (2010).

8 Ver Lapavitsas (2009), Becker et al. (2010), Tyson e McKinley (2014) e Karwowski e Stockhammer (2016).

2016), o processo de liberalização na periferia tem tornado a instabilidade financeira sistêmica - sendo, portanto, a causa (e não a solução) da vulnerabilidade a crises -, além de impactar de maneira negativa no crescimento econômico e na distribuição de renda. Não foram poucas as crises financeiras enfrentadas por estes países nas décadas de 1990 e 2000, com México em 1994-95, leste asiático, 1997-98, Rússia, 1998, Brasil, 1999, Argentina, 2001-02, e Turquia, 2002. Tais crises, embora em grande medida causadas pelo movimento exacerbado das finanças, podem acabar por reforçar os processos de dominância financeira nestas economias. De acordo com Bonizzi (2016, p.20) citando os resultados encontrados por Marois (2011) para México e Turquia: “*the recoveries from the crisis in Mexico and Turkey have reinforced the leading role of finance and banks interest in the national political economy*”.

Em concomitância com o aprofundamento do processo de desregulamentação financeira e de abertura das contas externas, percebe-se como fato homólogo entre as economias periféricas, a redução, em diferentes níveis, da participação do Estado na atividade econômica, em direção à consolidação do paradigma neoliberal. Mais precisamente, ocorre um processo de alteração do padrão de desenvolvimento, substituindo o antigo modelo “fordista periférico” por padrões específicos de crescimento dominado pelas finanças (BECKER ET al, 2010; BONIZZI, 2014). Neste processo de redução do papel do Estado consta, de um lado, amplos processos de privatizações de empresas e bancos estatais, sendo ambos adquiridos praticamente sem restrição por grandes corporações globais. E, de outro, uma institucionalidade macro que limita o espaço de política econômica, com regimes focados na estabilidade de preços, em especial os regimes de política monetária. A importância destes últimos decorre do fato de perseguirem a estabilidade de preços a partir do controle da liquidez do sistema e de a taxa de juros ser o instrumento mais usual para tal. Não somente, somado ao seu pano de evitar a fuga de capital especulativo e desvalorizações abruptas da moeda doméstica, tem resultado na prática de elevadas taxas de juros em termos reais (BECKER, et al., 2010).

O resultado é que, ao contrário da tendência das economias avançadas – uma financeirização baseada no crescente endividamento financeiro e na formação de bolhas nos preços dos ativos – as economias periféricas têm se caracterizado, em sua maioria, por uma “financeirização por juros” (BECKER et al. 2010; BRUNO, 2011; BONIZZI, 2016). Este modelo de financeirização por juros impõe um verdadeiro peso ao orçamento, pois torna extremamente onerosa a manutenção do serviço da dívida pública, ao mesmo tempo em que desincentiva o investimento produtivo. Demir (2007), utilizando “*the micro level analysis*” para os casos de Argentina, México e Turquia, encontra uma relação negativa entre a acumulação financeira e o investimento privado, que seria explicada não apenas pela maior rentabilidade das operações financeiras, mas também pelo aumento do risco e da incerteza num ambiente de elevada volatilidade dos preços e da taxa de câmbio.

A desregulamentação financeira, bem como a integração financeira global e a crescente participação de bancos estrangeiros, modificou as funções e a estrutura dos sistemas bancários domésticos, contribuindo para o aprofundamento deste modelo de descrito acima (GABOR, 2012; KARWOWSKI; STOCKHAMMER, 2016). De um lado, os bancos comerciais tornaram-se cada vez mais bancos de investimento, crescentemente envolvidos em atividades especulativas e dependentes da valorização dos ativos em um nível global (BONIZZI, 2017). De outro, a função tradicional dos bancos comerciais como financiador da atividade produtiva desloca-se gradativamente, tornando-se eixo central do processo de endividamento das famílias e, por conseguinte, do modelo de crescimento baseado nas finanças (Ver Gabor (2012), para o leste Europeu; Dos Santos (2013), para o Brasil, *apud* Karwowski; Stockhammer (2016).

Neste contexto, autores como Demir (2007) e Powell (2013) defendem que as finanças globais têm ganhado espaço para atuar nas economias periféricas. Contudo, a interpretação centrada puramente no poder dos mercados globais obscurece uma discussão importante, qual seja, o Estado enquanto um elemento ativo do processo de financeirização destas economias. Bonizzi (2017) apesar de reconhecer

a relegação do Estado ao mercado financeiro globais e o consequente aumento do papel das finanças na economia, argumenta que tais transformações não podem ser analisadas como resultado de “*free-markets forces*”: “*a key element in resilience of this system was the increasingly active role of policy makers in shaping the economy and the society through financial markets*” (2017, p.26). Já os trabalhos de Karwowski e Stockhammer (2016) para África do Sul e de Bruno et al. (2009) para o Brasil descartam a necessidade obrigatória da exposição ao mercado financeiro global, quando demonstram, o primeiro, como os *policy makers* sul-africanos conduziram o processo de desregulamentação, culminando em um processo de hegemonia financeira baseado no endividamento das famílias e na inflação de ativos e, o segundo, como a criação de um ambiente institucional na década de 1980 contribuiu para a consolidação de um processo de financeirização baseado na inflação, que antecede o processo de abertura financeira.

O modelo de inserção externa na nova dinâmica global também congrega um canal de transmissão importante da financeirização. Grande parte dos autores sustentam que a inserção das economias periféricas neste processo de financeirização é subordinada desde a sua gênese⁹. Partindo de especificidades estruturais associados à assimetria monetária, Andrade e Prates (2013) retomam o conceito de “condição periférica” para caracterizar este novo momento. Para Bonizzi (2015) a financeirização periférica é apenas mais uma faceta de sua posição subordinada no mundo, enquanto Amaral (2013) considera que tais países estariam vivendo “nova fase da dependência”. Powell (2013) e Kaltenbrunner e Paineira (2014), analisando, respectivamente, as experiências mexicanas e brasileiras e, Marois (2011) num estudo comparativo entre Turquia e México, também encontram evidências que corroboram o caráter subordinado da financeirização periférica.

Dado o modelo de inserção de financeirização subordinada, verifica-se uma maior vulnerabilidade financeira nestes países (DEMIR, 2007; BECKER *et al.*, 2010; POWELL, 2013). A dependência dos fluxos de capital estrangeiro, sobretudo dos fluxos de curto prazo, pode facilitar a eclosão de crises financeiras, quando um momento de reversão de fluxos com fuga para qualidade ocorrer. Segundo Tyson e McKinley (2014), apesar de o investimento direto estrangeiro ser o principal item dos fluxos de capital transfronteiriço para a periferia, são os fluxos de capital de curto prazo¹⁰ que têm causado instabilidade nestes países. Neste contexto, a volatilidade da taxa de câmbio e dos preços dos ativos são, ao mesmo tempo, fontes de instabilidade e elementos determinantes na financeirização da periferia (KALTERNBRUNNER, 2009; KARWOWSKI; STOCKHAMMER, 2016). As crises financeiras na periferia das décadas de 1990 e 2000 e a crise financeira internacional do *subprime* são elucidativas deste movimento. Em particular, o contágio da crise de 2008 gerou uma “fuga para qualidade”, como bem demonstra Bonizzi (2017), causando a desvalorização da moeda e colapso no preço de ativos na periferia, ao passo que os bancos estrangeiros reduziram drasticamente as operações de empréstimos.

Por isso, para se proteger dos fortes desequilíbrios na balança de pagamentos e elevada volatilidade dos fluxos de capitais e da taxa de câmbio, algumas economias periféricas têm acumulado reservas em moeda forte a partir da exportação de produtos industriais ou de baixo valor agregado, aplicando tais reservas em mercados financeiros dos países desenvolvidos, principalmente dos EUA, tornando-se “financiadores” do processo de financeirização dos países desenvolvidos (PAINCEIRA, 2009; TYSON; MCKINLEY, 2014; KARWOWSKI; STOCKHAMMER, 2016; BONNIZI, 2017). De acordo com Bonizzi (2016) este seria outro mecanismo de transmissão entre as finanças internacionais e a financeirização da economia doméstica.

9 No entanto, trabalhos como Paulani (2012) e Tyson e McKinley (2014) argumentam que algumas economias periféricas alcançaram um certo estágio que permitiram estas economias romper com as armadilhas do centro- periferia, passando a participar de maneira mais ativa no movimento das finanças globais.

10 Os fluxos de capital transfronteiriço de curto prazo são compostos por: i) fluxos de portfólio que envolvem títulos privados oriundos de diferentes tipos de investidores, como por exemplo, fundos de pensão, fundos mútuos, companhias de seguro e de hedge e bancos comerciais; ii) fluxos financeiros, primariamente empréstimos bancários líquidos.

Reserve accumulation is also seen as a key channel of transmission between international finance and domestic financialization. The central banks' operations pertaining to reserve accumulation and subsequent sterilization have created a pool of domestic liquidity sheets (BONIZZI, 2016, p. 100, *apud* PAINCEIRA, 2010; 2012).

Esta entrada de capital estrangeiro, seja pela via dos influxos de capitais, seja pela via da acumulação de saldos comerciais, deve ser esterilizada. Tal esterilização tem encorajado o desenvolvimento do mercado doméstico de títulos e das instituições financeiras que se propõem a este serviço. Contudo, no caso de parte expressiva das economias periféricas, é o banco central que tem tomado a dianteira no processo de esterilização, promovendo o crescimento expressivo da dívida pública do país (POWELL, 2013; BONIZZI, 2016). Visto de outro ângulo, a dívida pública passa a ser o eixo da acumulação financeira doméstica e as finanças globais: “*The proliferation of domestic public debt instruments may create an incentive for domestic capitalist (both financial and non-financial) to invest in financial assets over productive activity*” (POWELL, 2013, p. 142).

Tudo isto considerado, uma maneira relevante de analisar as especificidades periféricas no que tange ao processo de financeirização é o desenvolvimento de indicadores. Estes indicadores buscam captar o “grau de financeirização” de cada economia, a partir de variáveis que refletem aspectos o grau de dependência de fluxos de capitais estrangeiros, nível de regulação das atividades financeiras, o predomínio das atividades financeiras nas operações de empresas não financeiras, as transformações na estrutura financeiro-bancária, o nível de endividamento das famílias, dentre outros.

Alguns autores focaram em desenvolver indicadores de financeirização para os países da periferia. O trabalho de Karwowski e Stockhammer (2016) é o mais completo neste sentido, ao propor seis indicadores de financeirização para uma amostra de dezessete¹¹ países periféricos: i) um “*financial reform index*” para medir o grau de desregulamentação financeira; ii) o estoque de obrigações financeiras (IDE, portfólio e outros fluxos financeiros) para mensurar o montante do influxo de capital estrangeiro; iii) o índice de preços reais dos imóveis residenciais para representar a volatilidade de preços dos ativos, considerando o ano de 2010 como ano-base; iv) um coeficiente de variação que mede as alterações no sistema financeiro e bancário, dado pela relação entre o montante de ações negociadas (% PIB) e o crédito bancário (% PIB); v) o grau de financeirização das empresas não-financeiras, medido pela dívida destas empresas (% PIB); e iv) a financeirização das famílias, medida pelo endividamento das famílias (% PIB). Os resultados, sem causar estranheza, refletem a heterogeneidade das experiências periféricas nesta dinâmica financeirizada.

Uma economia financeirizada com impulso Estatal: sobre a hipótese da financeirização na economia brasileira

O início da financeirização no Brasil, tal qual em grande parte dos países periféricos, pode ser apreendido à luz das dificuldades enfrentadas na chamada “década perdida” e do subsequente processo de liberalização (e desregulamentação) dos mercados. Neste último, em particular, a economia brasileira é considerada retardatária, tendo iniciado o seu processo de abertura somente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Contudo, antes disso, a economia brasileira desenvolveu um peculiar pro-

11 Os países que compõem a *sample* são: África do Sul, Argentina, Brasil, China, Coreia do Sul, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Polônia, República Tcheca, Rússia, Singapura, Tailândia e Turquia.

cesso de financeirização derivado dos ganhos inflacionários. O aprofundamento da abertura financeira no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e a estabilização dos preços advinda com o Plano Real, extinguiu este mecanismo de financeirização em singular. Não obstante, a forma como a economia brasileira se insere na era pós-liberalização, bem como a institucionalidade macroeconômica pró-estabilidade e as alterações do sistema financeiro nacional têm estabelecido novos mecanismos de dominância financeira.

Desde a abertura dos mercados, a dinâmica de crescimento da economia brasileira está fortemente vinculada a uma nova forma de inserção do país no mercado mundial globalizado e financeirizado. E em estreita consonância com a nova inserção externa, promoveu-se uma necessária adequação institucional à globalização do capital, expressa em políticas macroeconômicas e reformas estruturais que alinharam o processo de acumulação interna aos imperativos impostos pelas finanças globais.

A análise da constituição de um processo de financeirização da economia brasileira, portanto, impõe ao estudo inicialmente uma investigação de sua inserção internacional no capitalismo contemporâneo. A apreciação crítica da posição externa da economia brasileira nos últimos trinta anos permite não apenas identificar o caráter de sua inserção e suas razões, mas também como se desenvolve o ciclo do capital (unidade entre produção e circulação) internamente e as possibilidades ou não de um desenvolvimento autônomo.

Segundo Paulani (2012a; 2013), podemos analisar a natureza da inserção internacional da economia brasileira a partir de cinco fases. Nas duas primeiras fases, a natureza da inserção do Brasil ao processo de acumulação de capital mundial é subordinada, seja na primeira como objeto de espoliação do centro ou na segunda como produtor de bens primários. A terceira fase corresponde ao período entre a década de 1930 e 1970, no qual se abriu a possibilidade de gerar internamente um processo de acumulação autônomo, com forte presença do Estado. Entretanto, apesar da endogeneização do polo dinâmico da economia, o processo de autonomização da acumulação interna não chega se completar, uma vez que, em meados da década de 1950, o país acaba por ser tornar um importante mercado para investimentos industriais sobre-acumulados no centro¹².

As fases seguintes da posição brasileira no capitalismo mundial estão inseridas no contexto da emergência e consolidação da financeirização no Centro do sistema capitalista. Na quarta fase, que abrange o período entre 1970 e 1980, o país torna-se um espaço de valorização financeira através de empréstimos convencionais fornecidos pelas *finanças diretas* a partir de um amplo processo de liberalização financeira no Centro. É o período da crise das dívidas dos países latino-americanos, no qual a economia brasileira pagou aos credores externos US\$ 140 bilhões a título de juros, mais US\$ 180 bilhões em amortizações, e com isso submete a sua política econômica as exigências da valorização financeira dos países centrais. Nesta fase, a economia brasileira enfrentava ainda a alta inflação do período e as tentativas frustradas de sua resolução com os planos heterodoxos de combate ao processo inflacionário.

Apesar de Paulani (2012a) nesta fase considerar o país como “vítima da financeirização” nas economias centrais, Bruno *et al.* (2009) destaca que entre 1980 e 1993 o Brasil já estava sujeito a um processo de financeirização baseado nos “ganhos inflacionários” que se originaram de um ambiente institucional caracterizado pela correção monetária e a indexação generalizada de preços e salários. Neste “regime monetário-financeiro dual e inflacionista”, além da moeda emitida pelo Estado, a economia brasileira convivia com uma “moeda financeira-indexada”, lastreada pelos títulos públicos e criada pelo setor financeiro privado, que funcionava como reserva de valor e mecanismo de enriquecimento privado dada a alta liquidez e a rentabilidade de baixo risco. Assim, com a dissociação das funções da moeda foi lançada a base para uma acumulação rentista no país e deu início a uma dinâmica, denominada pelos autores de “financeirização por inflação”. A partir dos anos 1990, a quinta fase, o Brasil busca uma forma

12 Foi o período de elevada participação do capital externo no processo de industrialização brasileira, o que reverteu a possibilidade de um desenvolvimento autônomo do país, mantendo-o numa posição de dependência em relação ao Centro.

de inserção mais ativa no processo de financeirização internacional, ainda que de forma subordinada.

Entretanto, os problemas oriundos da década dos anos 1980, a saber, a dívida externa e a inflação, ainda não resolvidos, impediram o país de participar ativamente da globalização financeira. Segundo Paulani (2012a), o ingresso ativo na financeirização mundial e a transformação do país em uma plataforma internacional de valorização financeira apenas foram possíveis com a adoção, no final dos anos 1990, da estratégia de desenvolvimento pautada na absorção de poupança externa e da consequente sobrevalorização da moeda doméstica. Ao longo dos anos 2000, a economia brasileira irá consolidar a sua posição no capitalismo contemporâneo financeirizado. A manutenção das políticas macroeconômicas por sucessivas gestões presidenciais e a não alteração da forma de inserção externa aprofundaram os problemas estruturais da economia, como por exemplo, a reprimarização da pauta de exportação e um amplo processo de desindustrialização, a despeito de ganhos conjunturais em matéria de distribuição de renda.

Além do modelo de inserção à dinâmica financeirizada global, o processo de financeirização também congrega a construção de uma arquitetura institucional e organizacional interna que lhe dê sustentação. No plano macroinstitucional, a última mudança relevante da economia brasileira pode ser verificada em 1999, com a adoção do regime de política econômica baseado no tripé. Neste consta não somente o regime de metas inflacionárias para a estabilidade de preços, mas também metas de superávits primários para a disciplina fiscal e um câmbio flutuante para acomodar os choques externos. No entanto, além de “pró-estabilidade”, tal aparato tem sido também um importante instrumento “pró-financeirização”, pois está fortemente alinhado com o objetivo da estabilidade das finanças face à perseguição do crescimento econômico. Para Bruno (2011, p.3), a “ênfase unitária no combate à inflação e na manutenção da estabilidade das finanças” tem convertido o emprego e o crescimento em “variáveis de ajustes” para o objetivo primordial.

Uma consequência natural desta institucionalidade macroeconômica é a perda de autonomia da política econômica, de modo que esta tem estado crescentemente à mercê dos interesses dos mercados financeiros globais. De um lado, em função de tornar o combate à inflação menos sinuoso e ao mesmo tempo satisfazer os interesses rentistas, a política monetária brasileira tem sido marcada por elevadas taxas de juros. Ademais, os problemas relacionados às dificuldades recorrentes sobre o equilíbrio externo – decorrente da sobrevalorização da moeda doméstica e do modelo de inserção internacional brasileiro – pressionam para a manutenção de um elevado diferencial de juros doméstico em relação ao externo para a atratividade do capital externo. De outro, a necessidade de esterilização do elevado montante de capital estrangeiro ingressante por parte do Estado, combinadas às elevadas taxas de juros da economia brasileira, resultara na expansão vertiginosa da dívida pública interna. O montante elevado da dívida pública, por seu turno, enseja a busca por elevados superávits primários, seja com aumento de impostos, seja pela redução dos gastos públicos. Isto porque se torna vital para o padrão de acumulação que o Estado honre o pagamento do fluxo de juros aos setores financeiros e rentistas (BRUNO, 2011; BRUNO; CAFFE, 2016). Neste sentido:

(...) a política fiscal e monetária perdem eficiência e deixam de ser instrumentos de promoção do crescimento econômico e da geração de emprego para tornarem-se instrumentos a serviço da estabilidade financeira sob liberalização profunda da conta de capitais. (BRUNO, 2011, p. 3).

Com base em tudo isto, trabalhos como Bruno *et al.* (2009), Bruno e Caffé (2014; 2015) e Bruno (2011) consideram que vigora no Brasil um processo de “financeirização por juros”. A lógica de acumulação financeira baseada na renda dos juros no Brasil “subordina o Estado (e a política macroeconômica) e mantém a economia refém dos mercados financeiros” (BRUNO, 2011, p. 2, parênteses

nossos). Subordinado, neste caso, significa na verdade que o Estado, enquanto “instância reguladora e organizadora de um modo particular de desenvolvimento capitalista”, valida, por meio de instituições e de outras reformas estruturais, os interesses de determinadas classes sociais (em especial os interesses do setor financeiro-rentista), cujo compromisso pode ser visto no conjunto de regras criadas na evolução das receitas e das despesas públicas (BRUNO; CAFFÉ, 2014).

A relação entre dívida pública interna e a renda proveniente dos juros tornou-se um eixo central da expansão financeira¹³ no Brasil. Em particular, o processo de endividamento público combinado às elevadas taxas de juros (as mais elevadas taxas de juros reais do mundo) tem constituído a “espinha dorsal” deste processo particular de financeirização. Neste sentido, Bruno *et al.* (2009, p.15) argumenta a “endogeneidade da dívida pública”, uma vez que esta é determinada pelo ciclo endógeno das finanças; e a “exogeneidade da taxa Selic”, pois “esta converteu-se em instrumento-chave da política monetária restritiva inerente à financeirização por renda de juros”.

É no contexto de inserção externa subordinada e de adoção de uma nova institucionalidade macroeconômica adequada à ela que se desenvolve o atual *rentismo* no Brasil. A proliferação de diversas formas de valorização financeira a partir do final dos anos 1990 estaria fortemente vinculada à posição subordinada da economia brasileira em relação ao movimento de internacionalização do capital financeiro e à manutenção da política econômica convencional, independentemente do viés ideológico distinto por partes dos partidos políticos à frente do governo nesse período.

A renda de juros tem sido a principal forma de valorização financeira na economia brasileira nos últimos anos em função, notadamente, dos elevados rendimentos provenientes de títulos e valores mobiliários, especialmente os títulos de renda fixa indexados à taxa de juros Selic (BRUNO *et al.*, 2009; BRUNO; CAFFÉ, 2014; 2015). A evidência empírica deste processo de financeirização pode ser apresentada através da construção de indicadores macroeconômicos, propostos pelos autores, que permitem a mensuração do fenômeno, apesar da limitação da base de dados presente no país e considerando as características específicas da estrutura da economia brasileira. Os indicadores são:

- (1) *O grau de financeirização*: expresso na participação da renda de juros no produto total. A construção do indicador considera os fluxos de juros, recebidos, pagos e apropriados pelo setor financeiro brasileiro, mas também por classes sociais e setores não-financeiros (empresas e famílias) que ingressam em atividades financeiras.
- (2) *A composição setorial da renda de juros*: a partir das Contas Financeiras e de Patrimônio Financeiro do IBGE pode-se observar a composição setorial dos fluxos de juros pagos e recebidos e quais os setores que se apropriaram da renda de juros. Os setores são: empresas não-financeiras, empresas financeiras, administração pública, famílias e o resto do mundo.
- (3) *A composição da receita operacional do sistema financeiro*: são rubricas inseridas no Plano Contábil das Instituições Financeiras do COSIF, através do Banco Central e permite observar as principais fontes de receitas do setor.
- (4) *A taxa macroeconômica de financeirização*: em duas definições, a razão entre o total de ativos financeiros não-monetários, expresso na diferença entre os agregados monetários M4 e M1, e o estoque total de capital fixo produtivo (máquinas e equipamentos mais construções não-residenciais) (taxa de financeirização 1); e razão entre o fluxo agregado de renda financeira e o estoque total de ativos fixos produtivos (taxa de financeirização 2)

13 Bruno *et al.* (2009) descreve que no período pré-liberalização dos anos 1980, o endividamento público já representava uma regularidade macroeconômica importante que permitia o processo de acumulação financeira e rentista. No entanto, as crises econômicas e a alta inflação obscureciam a importância deste endividamento para a expansão financeira.

A análise do grau de financeirização considera os fluxos de juros recebidos, pagos e apropriados pelo setor bancário-financeiro brasileiro e oferece uma investigação em detalhe da estrutura de ativos, passivos e patrimônio líquido das empresas financeiras, além dos fluxos de receitas e despesas. Entre o período de 1993-2010, observa-se uma elevada participação dos juros recebidos, 29% do PIB (média, 1993-2003) e 30% do PIB (média, 2004-2010); em relação aos juros pagos, se evidencia um aumento de 21,47% (média, 1993-2003) e 26,45% (média, 2004-2010); o que resulta nos juros apropriados pelo setor financeiro de 7,52% (média, 1993-2003) e 3,43% (média, 2004-2010). Dessa forma, o grau de financeirização evidencia o elevado peso da renda de juros no valor adicionado da renda nacional, já que 1/3 da riqueza nacional foi absorvida pelos rendimentos financeiros, o que implica em uma redução no investimento produtivo.

A partir de uma análise da composição setorial da renda de juros entre 2005-2009, os autores concluem que as empresas não-financeiras, embora deficitárias no total, apresentaram percentagens elevadas de ganhos com a renda de juros no período. Os juros apropriados (diferença entre juros pagos e recebidos) pelo setor passaram de -1,44% do PIB em 2005 para -0,07% em 2008. Apesar da maior participação do capital produtivo na riqueza financeira, o setor ainda está distante da altíssima apropriação de juros pelas empresas financeiras e pelas famílias. O setor bancário-financeiro apropriou-se de 2,48% do PIB em 2005 e de 2,69% em 2009; e os juros apropriados pelas famílias passaram de 2,88% em 2005 para 1,93% em 2008. O setor que apresenta o maior déficit na renda de juros é a administração pública que remunerou os credores em 5,4% na média durante o período.

A análise da composição das receitas operacionais das empresas financeiras expõe as principais fontes de receita do setor financeiro. Segundo Bruno e Caffé (2014), as rendas de valores mobiliários (títulos financeiros públicos e privados) passaram de menos de 20% em 1995 para mais de 80% em 2007, e as rendas com operações de crédito reduziram-se de 30% para menos de 10% durante o mesmo período. Verifica-se, assim, a reduzida funcionalidade do sistema bancário-financeiro para o desenvolvimento, já que na sua decisão de alocação de ativo, a preferência por rendimentos financeiros (ativos de renda fixa, derivativos, etc.) é maior do que a propensão a expandir o sistema de crédito.

A taxa de financeirização permite destacar a substituição do investimento produtivo, a formação bruta de capital real, pelo rendimento financeiro, como títulos privados, títulos públicos, aplicações em poupança e outros ativos financeiros, como observam Bruno e Caffé (2014), permitem dimensionar não apenas a transferência de propriedade dos ativos, mas também a natureza da utilização da renda. Entre 1994-2010, segundo os autores, a taxa de financeirização descolou-se da taxa de acumulação de capital, o que evidencia um *crowding-out* do investimento produtivo pela rentabilidade da renda de juros e resultou numa queda substancial do investimento em capital fixo produtivo. Na segunda definição da taxa de financeirização observa-se que ela acompanha a taxa de acumulação entre 2004-2011, a partir do ano seguinte desloca-se o que reflete uma característica importante deste processo: há possibilidades de um crescimento moderado da economia conjuntamente, entretanto como a financeirização é uma característica estruturante, ela não permite um crescimento estável. Dessa forma, a dinâmica da financeirização, em suas duas definições, expressam fortemente como a dominância da valorização financeira *bloqueia o investimento produtivo*.

Para os autores, o principal eixo da acumulação financeira através da renda de juros são os títulos de renda fixa indexados à dívida pública, o que torna a expansão da riqueza financeira e fictícia no país dependente do endividamento público interno e não do endividamento privado como nas economias centrais. Não à toa, Bruno e Caffé (2015) definem o caso brasileiro como sendo uma “*economia financeirizada com impulso Estatal*”. Os maiores detentores de títulos públicos federais, segundo os autores, são os fundos de investimento (72,26% em 2012) seguidos pelas empresas não-financeiras (14,02%) e empresas financeiras (12,42%), o que revelaria um aspecto central da financeirização brasileira: ao

direcionarem-se para a riqueza financeira (títulos privados, mas especialmente os títulos públicos), os setores que possibilitariam a promoção e a aceleração do processo de acumulação de capital estariam assumindo cada vez mais um comportamento *rentista*.

Desde o início da estabilidade monetária com a adoção do Plano Real (1994), identificamos uma dinâmica específica do processo de acumulação financeira no país: *uma dominância financeira baseada em elevadas taxas de juros em um contexto de liberalização financeira e impulsionada pelo Estado*. Essa especificidade da financeirização no Brasil teria tido efeitos profundos sobre o processo de acumulação de capital real doméstico, tendo transformado a economia brasileira a partir do início dos anos 2000 em uma plataforma internacional de valorização financeira, com a conseqüente redução das possibilidades de um crescimento econômico autônomo estável, sustentável e autônomo.

Por fim, dada a relevância da temática e suas implicações teóricas e político-econômicas, é importante registrar alguns aspectos a serem estudados na agenda de pesquisa sobre a financeirização da economia brasileira tendo como referência a economia política da dominância financeira. Nesse sentido, entendemos ser fundamental uma agenda que incorpore (1) uma investigação da atuação política e institucional do Banco Central do Brasil na constituição de novas práticas e um novo espaço de acumulação bancária-financeira pós-estabilização, destacando sua orientação pró-mercado na regulação financeira e suas intervenções no mercado aberto; (2) uma análise do desenvolvimento de novas formas de apropriação da riqueza na última década, especialmente aquelas associadas à riqueza fictícia, como os rendimentos provenientes da atuação no mercado de derivativos (*commodities* e de câmbio), seja por empresas não-financeiras ou financeiras; e (3) uma investigação sobre a inserção das famílias na acumulação financeira no período recente (pós-eleição de Lula), e o papel do endividamento familiar no desenvolvimento da acumulação financeira rentista no interior de um padrão de acumulação neoliberal. Outros aspectos, também importantes, da financeirização da economia brasileira já foram apontados em trabalhos de cunho macroeconômico, destacando os seus efeitos sobre o investimento, o consumo e o crescimento. Entretanto, os aspectos aqui sugeridos buscam, antes de tudo, orientar a pesquisa para uma análise da *economia política* da acumulação financeira, onde a apropriação e a gestão da riqueza financeira assumem uma centralidade para a compreensão da dinâmica socioeconômica da realidade brasileira.

Considerações finais

A teoria econômica de tradição crítica apresenta uma rica abordagem sobre a natureza e o desenvolvimento da finança capitalista. Apesar de reconhecerem o papel essencial das finanças em muitas fases do processo produtivo, na verdade, tais abordagens destacam também a capacidade das finanças em “perturbar sistematicamente o funcionamento da economia capitalista moderna e agravar as flutuações na economia real” (TOPOROWSKI, 2006). Assim, as finanças não podem ser compreendidas acriticamente, tal como a visão apologética ou vulgar do pensamento convencional, mas a partir da sua natureza e inserção contraditória no modo de funcionamento do sistema capitalista.

A consolidação de uma literatura internacional sobre a financeirização nos países centrais permitiu o esforço de pesquisa de um aspecto ainda a ser explorado: o papel das relações econômicas internacionais e o avanço a dominância da valorização financeira nas economias periféricas. Esta natureza “bidimensional” da acumulação financeira, nacional e internacional, permite identificar como “a integração internacional molda a financeirização doméstica, que por sua vez, facilita e exacerba a financeirização internacional”, conforme destaca Kaltenbrunner e Paineira (2016). Ou seja, o estudo da financeirização da periferia parte da premissa de que a ascensão da riqueza financeira no capitalismo contemporâneo não se apresenta como um fenômeno exclusivo das economias centrais, mas também se evidencia na periferia, com especificidades entre si e em relação ao centro.

Como vimos, no caso brasileiro, a dinâmica da dominância financeira está fortemente associada à nova forma de inserção externa no capitalismo contemporâneo e à emergência de institucionalidade macroeconômica adequada ao modelo de crescimento através da absorção de poupança externa. A especificidade da economia do Brasil está na prevalência da forma de apropriação da riqueza financeira: *um rentismo proveniente da renda de juros*, especialmente as aplicações em títulos públicos e privados, o que evidencia a centralidade do papel ativo do Estado, conformando assim, uma “financeirização por juros” impulsionada pela ação estatal.

Dessa forma, a financeirização da economia brasileira possui um forte vínculo com a sua posição externa e a sua opção política por uma institucionalidade macroeconômica pró-mercado. E o desenvolvimento futuro da investigação sobre o fenômeno no Brasil exige um esforço de pesquisa em direção à compreensão não apenas da sua dinâmica macroeconômica, mas de uma economia política da dominância financeira na periferia.

Referências bibliográficas:

- AGLIETTA, Michel. Les transformations du capitalisme contemporain. *Capitalism e et*, 1999.
- ANDRADE, Rogerio P.; PRATES, Daniela Magalhães. Exchange rate dynamics in a peripheral monetary economy. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 35, n. 3, p. 399-416, 2013.
- AMARAL, Marisa Silva. *Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo*. 2012. 147f. 2012. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BECKER, Joachim et al. Peripheral financialization and vulnerability to crisis: A regulationist perspective. *Competition & Change*, v. 14, n. 3-4, p. 225-247, 2010.
- BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. *Economy and society*, v. 29, n. 1, p. 111-145, 2000.
- BONIZZI, Bruno. Financialization in developing and emerging countries: a survey. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 83-107, 2013.
- BRAGA, JC de S. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, UNICAMP, 2000.
- BRUNO, Miguel. et al. Finance – *Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14, 2009, São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo, 2009.
- BRUNO, Miguel. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil. *Com Ciência*, n. 128, p. 0-0, 2011.
- BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: Metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. *População, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- BRUNO, Miguel.; CAFFE, Ricardo. *Crescimento, Distribuição e Acumulação de Capital Numa Economia Financeirizada: Uma Análise Dos Limites Estruturais Ao Desenvolvimento Brasileiro*. 2014.
- CHESNAIS, François. “As armadilhas da finança mundial: mecanismos, protagonistas e reflexões sobre as propostas de reforma”. In: Chesnais, F. & Plihon, D. *As armadilhas da finança mundial. Apelo dos economistas para se sair do pensamento único*. Campo da Comunicação. Lisboa, 2000.
- CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. *Finança Capitalista*. São Paulo: Alameda Editorial, 2010.

- DEMIR, Firat. The rise of rentier capitalism and the financialization of real sectors in developing countries. *Review of Radical Political Economics*, v. 39, n. 3, p. 351-359, 2007.
- DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- EPSTEIN, Gerald A. (Ed.). *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing, 2005.
- FOSTER, John Bellamy; MAGDOFF, Fred. *The great financial crisis: Causes and consequences*. NYU Press, 2009.
- HEIN, Eckhard; VAN TREECK, Till. *'Financialisation' in Post-Keynesian models of distribution and growth-a systematic review*. IMK Working Paper, 2008.
- KALTENBRUNNER, Annina et al. *International and Domestic Financialisation in Middle Income Countries; The Brazilian Experience*. 2016.
- KARWOWSKI, Ewa; STOCKHAMMER, Engelbert. Financialisation in emerging economies: a systematic overview and comparison with Anglo-Saxon economies. *Economic and Political Studies*, v. 5, n. 1, p. 60-86, 2017.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialisation embroils developing countries. *Papeles de Europa*, v. 19, p. 108, 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. *Profiting without producing: How finance exploits us all*. Verso Books, 2014.
- MAROIS, Thomas. Emerging market bank rescues in an era of finance-led neoliberalism: A comparison of Mexico and Turkey. *Review of International Political Economy*, v. 18, n. 2, p. 168-196, 2011.
- PAINCEIRA, Juan Pablo. Developing Countries in the Era of Financialisation: From Deficit-Accumulation to Reserve-Accumulation. *Financialisation in crisis*, v. 32, p. 185, 2012.
- PALLEY, Thomas. *Financialization: the economics of finance capital domination*. Springer, 2016.
- PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.
- PAULANI, Leda Maria et al. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 144, 2012.
- PAULANI, Leda Maria. *A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história*. 2012a.
- PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos avançados*, v. 27, n. 77, p. 237-264, 2013.
- POWELL, Jeff. *Subordinate financialisation: a study of Mexico and its non-financial corporations*. 2013. Tese de Doutorado. SOAS, University of London.
- SAWYER, Malcolm. What is financialization?. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 5-18, 2013.
- MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul M. *Stagnation and the financial explosion*. NYU Press, 1987.
- SWEEZY, Paul M. The triumph of financial capital. *Monthly Review*, v. 46, n. 2, 1994.
- TYSON, Judit; MCKINLEY, Terry. *Financialization and the developing world: Mapping the issues*. No. wpaper38. 2014.
- TOPOROWSKI, Jan. *Theories of financial disturbance: An examination of critical theories of finance from Adam Smith to the present day*. Edward Elgar Publishing, 2005.
- TYMOIGNE, Eric; WRAY, L. Randall. *The rise and fall of money manager capitalism: Minsky's half century from World War Two to the Great Recession*. Routledge, 2013.
- VAN DER ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. *Socio-economic review*, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2014.

O G-20 e a reforma das instituições financeiras internacionais após a crise do *subprime*

The G-20 and the reform of the international financial institutions after the subprime crisis

FERNANDO BARCELLOS DE ANDRADE ALENCAR | fernandobarcellos@rocketmail.com
Master's candidate in International Political Economy at the Federal University of Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ)

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Agosto de 2017

Resumo O tema deste artigo é o G-20, um arranjo onde Estados coordenam esforços políticos em prol da governança econômica global. O objetivo deste artigo é compreender quem são os atores políticos relevantes e as disputas políticas que se desenvolvem nas negociações do G-20 para reformar os mecanismos de representatividade e os processos de tomada de decisão nas instituições financeiras multilaterais, em especial o FMI e o Banco Mundial, depois que a crise do *subprime* eclodiu nos Estados Unidos em 2008. O artigo chega à conclusão de que, apesar da ocorrência de uma melhora no poder de voz e representação das economias emergentes, especialmente dos BRIC, os Estados Unidos conduziram as negociações para legitimar as instituições de Bretton Woods como funções do seu poder hegemônico. Na verdade, após a reforma os Estados Unidos mantiveram e reforçaram o controle sobre essas instituições, mantendo-se como o único país com poder de veto sobre elas e, portanto, mantendo-se como o Estado mais poderoso na condução da arquitetura financeira internacional.. **Palavras-Chave** G-20; Reforma das Instituições Financeiras Internacionais; Estados Unidos; Economias emergentes; Governança Econômica Internacional.

Abstract The topic of this article is the G-20, an arrangement where states coordinate political efforts in favor of the global economic governance. The aim of the article is to understand who the relevant actors are and which political disputes developed from the G-20 negotiations to reform the mechanisms of representativeness and the decision-making processes in the multilateral financial institutions, especially the IMF and World Bank, after the subprime crisis had been unleashed in the United States in 2008. The article reaches the conclusion that despite the occurrence of an improvement in voice power and representativeness of the emerging economies, especially from BRIC, the U.S. conducted the negotiations to legitimate the Bretton Woods Institutions as functions of its hegemonic power. In fact, after the reform the United States kept on and reinforced its control over those institutions, maintaining itself as the sole country with veto power over them and thus as the most powerful state in the conduction of the international financial architecture. **Keywords** G-20; International Financial Institutions Reform; United States; Emerging Economies; International Economic Governance.

Introduction¹

The G-20 is an arrangement of economic and political coordination between the major economies of the world² and some International Financial Institutions (IFI's) as the International Monetary Fund and the World Bank Group to cite some of them. It was established in the post Asian Crisis in 1999 to deal with the successively financial crisis triggered by the end of the 20th century. In 2009, during the Pittsburg summit, G-20 member countries recognized it as “the premier forum for our international economic cooperation” in the aftermath of the subprime crisis (G-20, p. 2, 2009).

The change assumed by the G-20 as the main forum of global economic governance, surpassing G-8³, reinforced the perception of multipolarity in the international system. This is because the G-20 assembles both developed and developing countries what enlarged the scope of discussions and decision making in global governance and attracted political relevance to the arrangement.

The expansion in global governance was due mainly to the fact that the subprime crisis had as epicenter the United States, as well as had struck harder the developed countries while many developing and emerging economies had kept growth despite the crisis. Being that true, a perception was sparked within the G-20 that joint efforts between developed and developing countries would be needed in favor of the 2008 crisis' overcoming, leading the arrangement into the category of main forum to the international economic governance.

The crisis' context by affecting more the developed than the developing countries gave more political force to the latter to claim its demands within the G-20. Among the set of demands from developing countries this work is centered in the claims for reforming the international financial institutions, strictly the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank⁴, two of the core institutions of the multilateral financial system.

In the G-20 summits, after the subprime crisis unleash, an agreement between developed and developing countries was reached in the sense that the reforms should be brought off based on the need of voice and representativeness improvements in favor of developing and emerging economies in the International Financial Institutions' (IFI's) governance (G-20, 2009).

The agreement consisted of a percentage change in developing countries' quota share which would improve their position in the quota share ranking of the IFI's. By this they would advance their influence and interference power, what means they would be more capable to carry out their interests in those institutions.

Besides, another agreement was reached in what regards the election of the chairs of the IMF executive board. In the new formula all chairs must be elected, different to what happened before when developed countries had captive chairs. Given the change, developing countries would have formally more opportunities of electing directors for the institutions and by that safeguarding a great representativeness to its objectives. However, the same agreement was not reached in the IBRD. The five major shareholders would maintain their permanent seats in the executive board while one plus chair would be given to sub-Saharan countries' representatives.

1 This article is a final version of scientific initiation research funded by the Research Foundation of the State of Rio de Janeiro (FAPERJ), which the author thanks very much the support.

2 It includes: Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, South Korea, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, United Kingdom and United States, along with the European Union (EU).

3 Arrangement that assembles only developed countries like the U.S., Japan, Canada, Italy, Germany and United Kingdom. Besides, Russia was also a member between 1998 and 2014. The arrangement was created in the 1970's with the aim to coordinate efforts in favor of the international economic governance after the end of fixed parity between the dollar and the gold in 1971 prompted by the U.S.

4 The World Bank reform studied in this work does not refer to all the World Bank Group institutions, rather only the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

It could be observed the course of the reform followed different paths within both institutions. In the IMF these reforms were negotiated between 2008 and 2010 and finally agreed in 2010 when the IMF executive board put them to the approval of member countries. They would come into force in the case which three fifths of the total votes needed were approved. As IMF and IBRD member's votes are made by their percentage of quota share it was necessary 85% of votes for the reform to be approved (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2010).

Notwithstanding, after five years, in 2015, only the U.S. vote was missing for the IMF reform. It represents about 16% of the total of quota share votes and without it the reform would not be approved, due to the American veto power. As the reform was an article of amendment of IMF its approval or rejection should be put under voting in the American Congress, according to American legislation. Nevertheless, that voting only took place by the end of December 2015, when the reform was approved with a five years' lag and much criticism from emerging powers and analysts (BERSHIDISKY, 2015).

In the case of World Bank reform the process moved more positively: in 2008 an IBRD reform proposal was drafted and approved in 2009 when a new reform was proposed and approved in the next year. The Bank claims this two-steps reform made a realignment of 4,5% of quota shares in favor of developing and emerging countries plus a large amount of capital increase (WORLD BANK, 2015).

The facts observed towards the agreements to reform the IFI's: the delay in IMF reform approval, occasioned mainly by the American Congress' lag to vote it and the relative success of a moderate reform in the World Bank voting power structure bring some light to the problems related to the multipolarity perception in the international system⁵ after the 2008 crisis and whether it had truly and effective impact into the power relations within the IFI's.

Thus, the research problem raised in this paper is the degree of multipolarity verified in the international financial institutions after the subprime crisis. In other words, how much and how far emerging and developing states had been able to carry out their reform interests to widen its representativeness towards the multilateral financial system. Or, inversely, how much the U.S. superpower controls this system, making the international financial architecture⁶ a function of its hegemonic interests.

Based in Cox's (1969) methodology for the study of international organizations our research was centered more in the IFI's internal politics than its formal mechanisms, as well as it focused in the way its internal politics relate to the system of world politics (COX, 1969, 1977, 1996b).

Besides, based in Cox's (1981) concepts of institution and hegemony the following hypothesis is raised: the reform of IMF and IBRD was conducted by U.S. to reinforce the legitimacy of those institutions and keep the American control over them. This hypothesis is formulated under Cox's understanding of what international organizations are: instruments of the superpower to create and reinforce hegemony towards the world order (COX, 1981).

Hegemony and International Institutions

According to Cox (1981), power relations must be studied within social material relations, the structure, as well as within the collective consciousness, the superstructure. The inquiry of both aspects allows us to evaluate the social construction of hegemony.

A historic-structure is made up by thought patterns, material conditions and institutions that are molded by a certain coherence one in face of each other. Among the historic-structure elements the most

5 It refers to the perception that the balance of power within the system is more equally distributed among the superpowers, major and minor states.

6 Following the definition of international financial architecture as stated by Underhill: "the institutional, regulatory, and supervisory framework governing the world's monetary and financial system" (UNDERHILL, 2007, p. 1).

important to our study are the institutions for their role to organize thought and material action. For Cox (1981) institutions are responsible for the establishment of order which is the way ideas and material survival conditions are determined over the history in any society (COX, 1981).

Institutions can be contested by opposing groups, aiming to establish a new social order. Those groups may try to settle new institutions to function as an alternative to the existing ones and by that challenge the status quo. This is so because institutions are social instruments of power, capable to influence thoughts and actions.

Cox (1981) states institutions make feasible the exercise of power under the form of hegemony, which is the balance between consensus and coercion, since institutions plead to their commanding group's interests, transforming them into ideas and forms of organization accepted to a whole collectivity. The institution's commanding groups are named social forces by Cox (Ibid.).

Institutions serve as power instruments to social forces when they set up an ideological framework, which is a set of ideas capable to determine thought and action and through that establish, in last instance, a social order in line with their formulators. But for Cox (1981) the ideological framework by itself is not enough to settle order. It is a reinforcement of power in its material basis, which is the control of the mode of production (Ibid.).

When social forces dominate institutions, and set up an ideological framework, they become able to control consent in a society because their interests become universally accepted through the determination of certain patterns of thoughts and actions. Notwithstanding, for attaining hegemony social forces shall also to control the coercion instruments, so they need to control the state apparatus. It is precisely the balance between coercion and consent that constitutes power in the form of hegemony, a deeply dialectical movement.

Who first made out the relation among society, hegemony and the state apparatus was Gramsci. However, Cox (1987) transposed his ideas to the study of politics in the World system. For Cox, the most powerful social forces control the worldwide mode of production, so they have enough means to maintain a strong repressive state apparatus, with strong military power (COX, 1987).

However, the military apparatus is not sufficient to attain world power in the form of hegemony. That is why the social forces of the superpower also engage in framing international institutions, which produce an ideological framework with the aim to plead for their interests, through the creation of a set of patterns of ideas that come to be norms and rules guiding states perspectives and action in some area of international relations. So, in practice, as institutions settle orders in societies, international institutions establish world order in the international system, consolidating the superpower hegemony.

The international institutions function as advocates of the hegemonic state, though, at the same time, try to promote consent among the all states' interests, always putting the most powerful ones at first. In that sense, the international institutions' fora are used to gather consent and to prompt a share of interests in which the superpower's preferences are diluted into the accepted norms and rules of those institutions. That's why they are, according to Cox (1996a), the fundamental site of hegemony building in the system of world politics (COX, 1996a).

Within international institutions the most powerful states seek acquiescence to their interests from the less powerful states while allowing some of their objectives to be carried out, since their claims do not harm the superpower's interests. This will make consent more likely to be reached and hegemony easier to be built through the setting of a world order.

In the words of Cox:

Among the features in international organization which express its hegemonic role are the following: (1) they embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world

order; (3) they legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from peripheral countries and (5) they absorb counter hegemonic ideas (COX, 1996a, p. 62).

The financial crisis and the perception of multipolarity in the international financial architecture

The financial crisis unleashed in the U.S. had rapidly extended to the whole international financial system. Dam (2010) explains that process analyzing that the collapse of the real estate boom in the U.S., whose mortgages had been sold as securitized bonds in the American financial market as well as in the international financial market, caused a generalized liquidity crisis in the international financial system and made solid financial institutions to go bankrupt (DAM, 2010).

The toxic assets of the American mortgage financial system acquired an international flux that affected the international financial system and decreased investors' confidence worldwide, prompting a generalized liquidity crisis.

Given the need to avoid both confidence and liquidity crisis in the international financial system, states looked forward a rapid intervention in their national financial systems, bailing out the major financial institutions, injecting money in the economy and even buying bonds from large corporations.

One of the most important actions states implemented towards the crisis was the political coordination over the international economy carried out within G-20 by the reasons asserted in the introduction: better economic situation of developing countries over developed countries, what generated the need for joint action.

Developing countries had enough political force to claim for the international financial institutions reform since they were less affected by the crisis than the developed countries. Their claim was based in the excessive control developed countries have over the norms, rules and decision making mechanisms of the multilateral financial institutions, or in other words, developing countries denounced developed countries' political power concentration over the international financial system through their international financial institutions' rigid control.

The claim was also possible to be made due to the critical posture adopted by emerging and developing countries towards the economic governance standards prompted by developed countries, as well, the economic policies carried by them, as Elder (2008) highlights. In this regard, developing countries yearned to great participation in the decision-making process of the multilateral financial system, so they could advance their own economic interests and economic policy objectives (ELDER, 2008).

Developed countries ended by agreeing to the developing countries' claim over the current situation of the international financial institutions and the need to reform it. That agreement was reached in the first G-20 summit in Washington, in 2008, yet in the initial moments of crisis turbulence (G-20, 2008).

From then on a consensus was reached within G-20, between developed and developing countries, that a reinforcement in the IFI's performance would only become effective if a reform that would enlarge voice power and representativeness of emerging economies and developing countries was brought off. That would better reflect the change in the weight of these emerging and developing economies vis-a-vis the global economy (G-20, 2009).

Thus, a sense of urgency is formed about the reform of the international financial institutions as a way to broaden the participation of new states in the political coordination of the international financial system. This can be better observed in the final declaration of G-20 summit in 2008:

We are committed to advancing the reform of the Bretton Woods Institutions so that they can more adequately reflect changing economic weights in the world economy in order to increase their legitimacy and effectiveness. In this respect, emerging and developing economies, including the poorest countries, should have greater voice and representation (G-20, 2008, p. 3).

The negotiations on the reform of the international financial institutions

Kamel (2014) analyzes how were the negotiations to reach the consensus over the structure of the IFI's reform and the way in which states should coordinate efforts to overcome the crisis. Her sources are leaked documents on WikiLeaks website and official's declarations during the G-20 summits. Stemming from that, the author connected, in a causal chain, the path of negotiations among the countries during the summits (KAMEL, 2014).

For her the Pittsburg summit is decisive to the comprehension of the reasons that lead to a greater relevance of G-20 as a coordination and decision-making forum. This summit was also much important in making the developed countries to negotiate the reform of the international financial institutions.

Likewise Ramos *et al* (2012) and Enríquez (2012), Kamel (2014) had separated in three groups the most fundamental positioning in dispute during the negotiations. Those authors study the interests of the negotiations' blocs formed among G-20 countries and led by some key-countries (ENRÍQUEZ, 2012; RAMOS *et al*, 2012; KAMEL, 2014).

Following that perspective Kamel analyzes that instead of two binary blocs between developed and developing countries there were actually three blocs: the first was the Anglo-Saxon bloc formed by the United States and the United Kingdom and led by the superpower. That bloc defended the diagnosis of the causes of the crisis was the macroeconomic imbalances in the world economy and because of that surplus countries (emerging economies plus Germany) should accept expansionist spending policies from deficit countries (specially the U.S.) in favor the global economy adjustment as crisis solution.

European Union (excluding the United Kingdom) formed the second bloc, led by Germany, that adopted the view inappropriate financial regulation⁷, especially in the American financial system, was the cause of the crisis. So, to this bloc, the crisis solution should come from a joint effort among G-20 countries to regulate their national financial systems.

The third bloc was formed by the emerging economies, led by the China, whose belief was that the lack of proper financial regulation in the international financial system caused the crisis, like the EU asserted, and the way to overcome it was to improve financial regulatory mechanisms (RAMOS *et al*, 2012).

In the first moment, the U.S. sought to avoid any international financial regulation deep commitment. In fact, the U.S. did not want to discuss issues of its domestic financial regulation in the international arena, since it would represent a lack of autonomy to its political decisions. In addition, U.S. tried to avoid any political diagnosis of the crisis that would condemn the superpower for inappropriate financial regulation because it would undermine the legitimacy of its own financial system, which is the basis of its economic and military power, with the supremacy of dollar in the monetary and financial international system as Tavares (1998) puts it (TAVARES, 1998).

Instead, the U.S. started to negotiate mainly with China and Germany to the recognition of the

7 According to Kamel, Germany claim was that U.S. didn't implement Basel II international regulatory requirements – only EU had done, to the Chancellor – so it was American lack of compromise with international regulatory standards that led to the crisis. (KAMEL, 2014).

cause of the crisis as a result of global imbalances. Since the two blocs diagnosis of the cause of the crisis ruined U.S. image as a responsible hegemonic state. As Kamel (2014) puts it: “In her public statements in the run-up to the summit, Chancellor Merkel highlighted that the G20’s focus on global imbalances would deflect attention away from the real cause of the crisis, which was financial market regulations” (KAMEL, 2014, p. 180).

On the other hand, if global imbalances actually became the official positioning of G-20 in what regards the causes of the crisis the U.S. would have legitimacy to apply stimulus packages in its economy which would benefit it in times of electoral campaign.

However, the European bloc opposed the global imbalances positioning to defend countries, especially the U.S., should keep fiscal equilibrium. Emerging economies also opposed the American purpose to see in it a way to push them into adjustment packages what would be against their interests of maintaining economic growth.

In face of European opposition, the U.S. started to bargain with China, leader of the emerging economies’ bloc, the recognition of the of global imbalances positioning, linking it to the reform of the international financial institutions, one of the main claims the emerging economies wanted to see brought off. China accepted the proposal, but without the commitment to fight those imbalances because it would mean to put its economy on a recessive route what was against the country’s national interest of high and continuous growth.

Both countries realized it was important to involve Germany into the negotiations and Merkel ended up by accepting the linkage the U.S. bargained with China of promoting the reform of the IFI’s if the global imbalances were considered the G-20’s official main cause of the crisis. Germany accepted those negotiations to improve its benign leader image in global governance, even unsatisfied with the American position of avoiding the financial regulation agenda and the Chinese position of not sticking to fiscal equilibrium (KAMEL, 2014).

At the end of negotiations a consensus was reached, under American political pressure and leadership, among the three different blocs, which considered the global macroeconomic imbalances the main official G-20’s diagnosis of the cause of the financial crisis. As the G-20 2008 Washington summit final declaration states:

“Major underlying factors to the current situation were, among others, inconsistent and insufficiently coordinated macroeconomic policies, inadequate structural reforms, which led to unsustainable global macroeconomic outcomes. These developments, together, contributed to excesses and ultimately resulted in severe market disruption” (G-20, 2008).

Yet in the summit some mentions were made about unsound regulation connected to the cause of the crisis. Nevertheless, American financial regulation in special was not mentioned. From that the strategies for the crisis management focused less in the regulation of the international financial system and more in the stimulus and recovery packages the multilateral financial institutions, especially the IMF, should contribute to the countries, a fact directly influenced by U.S.

The strategies in the crisis management can be observed in the final declaration of G-20’s 2008 summit when the references about the regulation of the international financial system mention only the need for more government’s and IMF’s surveillance towards the national financial systems. On the other hand, the need to reform the international financial institutions so they can better reflect the change in today’s global economy is patent, as well as the recognition those institutions should have their lending capacity broaden. (G20, 2008).

After the initial negotiations for the reform of the IFI's, in the Pittsburgh summit, in 2009, the U.S. claimed the emerging economies should contribute capital to an additional reserve's fund⁸ in IMF to provide the Fund with enough resources to bail out the economies in crisis (G-20, 2009).

It was necessary due to the liquidity shortage the institution had been having, caused by a decrease in capital inflow during the first decade of the 21st century because it was when developing economies repaid their debts and started to avoid contracting new ones with the Fund. Largely the because the recessionist policies and structural reforms demanded along with the lending packages in the 1990's financial crisis in the, then so called, emerging financial markets (ELDER, 2008).

The U.S. imposed that condition with the aim to get the IMF's lending capacity back on track and to recover the institution's image of international crisis manager. That image had been seriously damaged by the Fund's recessionist policies and structural reforms demanded from developing countries during the 1980's and 1990's when they asked for economic recovery lending.

Therefore, once more the U.S. linked one of its strategic interest as a condition to keep up the negotiations of the international financial institutions reform, as it had already done with the bargain with China. The emerging economies ended up by accepting the condition and the contributions to the New Arrangements to Borrow of IMF in the post-2008 were entirely from that countries.

Notwithstanding, emerging economies and developing countries would not accept to contribute capital to the Fund without governance reforms in the institution, as well as in the IBRD. But, the IMF could not abide from receiving a capital injection⁹ and it was on the interest of both, the U.S., and the developed countries, that the Fund should be able to reinforce its lending capacity to legitimate it as a crisis manager institution. That is why developed countries agreed in a governance reform both in the IMF and in the World Bank.

The consensus was only possible because both developing and developed countries saw themselves as benefited: on the one hand developed countries could brought off their interest of expanding the lending capacity of IMF, what would reinforce its role as a global economic recovery actor and would as well get more legitimacy to it and the World Bank, after the developing countries' rejection of both institutions' lending packages and policy recommendations by the end of the 20th and the beginning of the 21st century.

On the other hand, with the commitment with the reform of IMF and World Bank as part of the reform of the IFI's, the emerging economies would be better represented and would have more power of influence to make their interests to be carried out in both institutions.

The developing and emerging countries identified legitimacy as the main deficit in the international financial institutions' performance. That's why in the summit's official documents there is a reference that the reform should increase voice and representativeness to developing countries (G-20, 2008, 2009, 2010).

The emerging economies, in special, led the claim the IMF and IBRD reform should better reflect the changes in the 21st century world economy when emerging powers, due to their rapid and continuous growth, outpaced some developed economies, especially the Europeans. Notwithstanding, those emerging economies were not properly represented in the IMF's and IBRD quota share ranking (G-20, 2008).

Following that claim a consensus was reached in the Pittsburgh summit (2009) for reviewing the quota share percentage in favor of emerging economies and developing countries with a view to increase their voice power and representativeness in IMF and World Bank (G-20, 2009).

8 Called New Arrangements to Borrow.

9 According to Stein, member of the U.S. Council of Foreign Relations, the mistrust from emerging countries in developed countries during the negotiations of the reform of the IFI's was evident, due to the borrowing conditions the latter used to demand in the 1990's. However, again following Stein, developed countries could not abide from the emerging economies' political cover due to the bad intervention the IMF had been undertaking after the crisis unleash, especially in Greece and Ukraine, with a low lending capacity (DONNAN, 2015).

The increase in those countries' quota share percentage would increase their voting power in those institutions since the more quota shares a country has the more voting power it has towards the amendments proposed by the executive board.

Initially, emerging economies claimed for 7% and 6% of quota share review, respectively in IMF and World Bank. Nevertheless, the consensus between them and the developed countries was only reached on a 6% and 3% of quota share review for each institution. This review of quota share percentages in practice took China to the third place and led each BRIC countries to be in the top ten IMF shareholder's ranking, being the major winners from emerging and developing countries in this reform (KAMEL, 2014).

In what regards the World Bank reform China had been raised to the third position in quota share ranking of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the main agency of World Bank Group. Among the emerging countries, China was the one which figured best in the ranking. With the reform, emerging and developing countries stepped to 30% of total voting power in IBRD, while developed countries assured 60% of voting power and the rest went to less developed countries (VESTERGAARD; WADE, 2013).

In IMF quota shares' realignment, the European countries were the ones that lost more positions in the shareholders' ranking, though the European Union as whole would still be the second largest shareholder, inclusive being ahead of Japan (the second largest individual shareholder). The U.S. would still be in the first position and maintain its veto power (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2010).

In the IBRD quota share review the U.S., Japan, France, the United Kingdom, and Germany lost share percentages equally. However, emerging and developing countries reached an agreement so the share realignment would be carried considering not only economic power criterion, but also the countries' capital contribution to World Bank.

Economic power criterion would raise some emerging countries' voting power beyond some developed countries' voting power in the case it was adopted and it would give the developing countries the control of the institution, specially benefitting China.

Nevertheless, China abided to defend economic power as sole criterion to the voting reform under penalty of developed countries' blocking of the process. In the IBRD reform the U.S. also kept its voting power, being the sole country with veto power in both IMF and IBRD (VESTERGAARD; WADE, 2013).

Another consensus, reached between the 2008 and 2010 G-20 summits, was the need for enlarging developing countries' representativeness which would be carried out in a change on how the IMF executive board is elected. Before the changing proposal, the largest shareholders (the U.S., European countries, and Japan) had captive chairs.

Kamel reveals that the first proposal made by the U.S. to emerging economies claimed the later should contribute capital to the IMF additional fund so a 5% quota share review in favor of emerging economies could take place, plus a shortening of the executive board from 24 to 20 chairs, which would bring a loss of chairs to Europeans (KAMEL, 2014).

The author argues the U.S. made that proposal aiming to negotiate exclusively with emerging countries because, in effect, the superpower wanted to reduce the Europeans' overrepresentativeness in IMF while creating the possibility to negotiate with new countries, renewing discussions and enhancing the control over the negotiations.

Notwithstanding, Europeans stated they would only accept that bargain if the U.S. declined its veto power in the institution. But Americans refused it, so the representativeness reform ended up by stating the election of all the 24 chairs of the IMF executive board, or the directors that conducted day-to-day operations in the institution, as approving loans, for instance. With the election of all chairs developing countries and emerging economies would have more chances to carry out its interests, electing more of their own directors.

In what regards the representativeness reform in IBRD it would keep five captive chairs to the largest shareholders, enabling the others to election and enlarging the number of directors from 24 to 25, in order that one chair should necessarily represent a sub-Saharan country (WORLD BANK, 2015).

It is possible to observe the participation of emerging countries in G-20 acquired a strategical character: American aim was to bring those countries to the global economic elite forum, guaranteeing they would be listened and by that preventing disruptions in the multilateral financial structure while utilizing the same countries as some kind of shield against the European positions – such as the international financial regulation – that could harm the American legitimacy (KAMEL, 2014).

Results in the process of reforming the international financial institutions

In what refers to the IBRD reform the register was positive: the 2008 executive board proposal of increasing basic votes in favor of developing and transitions countries was approved in 2009 when it was proposed a second part of voice realignment, reviewing the quota shares percentages to 3% in favor of developing and emerging countries what was finally approved in 2010.

The first part of the reform consisted in a share increase in basic votes to emerging and developed countries. The second part consisted in share realignment in favor of those countries. The second part of the reform was the one negotiated in the Pittsburg G-20 summit between developed and developing countries.

The executive board of the Bank affirms that considering the two parts of the voice reform a total of 4,5% of quota share percentage was reviewed in favor developing and emerging economies, reducing proportionally developed countries voting shares. A compromise of reviewing the member's shares in light with agreed principles and an agreed formula was also reached, for future reforms.

A capital increase of US\$ 58 billion was also approved to IBDR and by September 2015, the last report of the Bank about the progress of the reform affirmed 68% of the total increase of capital had been allocated. Also, 95% of share subscription of the first part of the reform and 80% of the second part of the reform had been allocated¹⁰ by that time (WORLD BANK, 2015).

In what refers to the IMF reform, after the final agreements in the G-20 Seoul Summit in 2010, it was put to the vote of the Board of Governors¹¹, being part of the 14th general reform of the institution¹² (G-20, 2010).

3/5 of votes or 85% of total quota shares percentages were needed so the reform could be approved, but it took five years so it was finally approved by the U.S. Congress, when it came into force. That happened because as said above, the U.S. has veto power in IMF, with about 16% of the total quota share percentages, so if it does not vote decisions stall and if it gives a negative vote decisions are whittled down.

U.S. delay was caused by the American legislation which only validates international agreements made by the executive once they are discussed and voted into Congress. Levy (2014) states that despite the presidency's efforts in trying to pass the reform in the Congress it had been deferred continuously over the years, frustrating emerging economies' expectations (LEVY, 2014).

¹⁰ Voting realignment was based in an executive board authorization of capital increase in favor of emerging and developing countries' shares. Once this authorization was voted and approved by the states, countries could subscribe capital to guarantee more voting power.

¹¹ In which all member-countries may vote.

¹² The IMF has been conducting reforms on its institutional structure along the years. The emerging countries agreed on a limited 14th general reform so they could advance on greater proposals in further reforms (UCHOA, 2014).

Final remarks

The recognition of G-20 as the main forum of global economic governance was a strategical action engendered by developed countries to co-opt developing and emerging economies to a project of joint political coordination that would benefit the former on taking advantage of the latter's better economic situation.

The United States was the leader of the strategy of coopting the emerging countries' claim to more power in decision-making within the international financial institutions. This cooptation would guarantee the U.S. reinforced its hegemonic control of the international financial architecture, whose fundamental pillars are the IMF and the World Bank.

In practice, the reform would reduce the discredit of those institutions after the orthodox and recessive policies demanded as loan conditionality during the external debt crisis of developing countries along the 1980's and the 1990's. Key in the reforms process, was the superpower aim to strengthen the IMF and IBRD loan capacities with capital contribution from emerging economies so those institutions could be utilized as crisis' managers. It was clearly designed to reinforce those institutions legitimacy and drive the attentions to the efforts of crisis overcoming and not to the reasons that led to its broke out, in an effort to ease the politicization of the issue of unsound American domestic financial regulation as the cause of the crisis (KAMEL, 2014).

These evidences show the hypothesis raised in this work can be sustained: the U.S. conducted IMF and IBRD reform to reinforce the legitimacy of those institutions to keep the American power over them, deviating attention from the American weaknesses – the financial regulation – and avoiding dissent among major powers. For this last stance, IFI's were particularly important for their roles in prompting norms and procedures for international action and coordination for the crisis overcome. This view is in line with Cox's analysis on international institutions. According to the author, international organizations are founded by the hegemonic state and kept under its control as a way to maintain consensus in the economic world governance, which is the basis of its hegemonic power. (COX, 1981).

International institutions are important to sustain a hegemonic world order because they bring dissent to an instance of power that can be instrumentalized by the hegemonic state to achieve consent without using coercion. Therefore, international organizations enable the hegemonic state to use dialogue, negotiation, and political pressure as tools for achieving consensus.

Again, in line with Cox (1981), it is a function of international institutions as hegemonic instruments to offer limited concessions to absorb claims and include them into the rationality that sustains the hegemonic power. It can perfectly be seen in the way the reform was conducted: even it has rebalanced the economic forces in the international financial system, ranking up BRIC to the top ten major IMF shareholders, and renewing the representative board of the institution, the U.S. did not lose any power influence in the IFI's.

Further investigations should inquire the impact of the IMF reform delay in the legitimacy of U.S. hegemonic control over the multilateral financial institutions and how it could possibly have guided emerging countries to engage in building up alternatives out of the American hegemony of the international multilateral system, such as the foundation of the Asian Bank of Investment and Infrastructure, the New Development Bank and the Contingent Arrangements Reserve; institutions founded by China alone and the BRICS countries in 2015, after five years of wait for the U.S. approval of the IMF reform.

References

- BAILY, Martin. The World Bank and IMF need reform but it may be too late to bring China back. *Brookings policy brief*. September 15th, 2015. Available at: <https://www.brookings.edu/opinions/the-world-bank-and-imf-need-reform-but-it-may-be-too-late-to-bring-china-back/>. Access on January 17th 2016.
- BERSHIDSKY, Leonid. IMF reform is too little, too late. *Bloomberg view*, December 18th 2015. Available at: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-12-18/imf-reform-is-too-little-way-too-late>. Access on January 17th 2016.
- COX, Robert. Perspectives and problems. In: COX, Robert (ed.). *International organizations: world politics*. London: Palgrave Macmillan, 1969.
- _____. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 126, pp. 126-155, 1981.
- _____. *Power, production and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.
- _____. Gramsci, hegemony and international relations. In: *Approaches to world order*. COX, Robert; SINCLAIR, Timothy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a.
- _____; JACOBSON, Harold. Decision making. In: *Approaches to world order*. COX, Robert; SINCLAIR, Timothy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b.
- DAM, Kenneth. The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives. *Chicago Journal of International Law*, v. 10, n. 2, 2010.
- DONNAN, Shawn. Us moves closer to approving long-stalled reforms. *Financial times*. Washington, 2015. Available at: <https://www.ft.com/content/bee64f68-a412-11e5-873f-68411a84f346#axzz3vMXHytlB>. Access on January 20th 2016.
- ELDER, Ruth. From Bretton Woods to neoliberal reforms: the international financial institutions and the American power. In: PANITCH, Leo; KONINGS, Martin (org.). *American empire and the political economy of global finance*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- ENRÍQUEZ, David. El G20 y la remodelación financiera más allá de 2009. Legitimación y retos del nuevo diseño institucional para el desarrollo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 12, pp. 85-131, 2012.
- G-20. *Declaration: Summit on financial markets and the world economy*. Washington, November 15th, 2008. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>. Access on November 21st 2015.
- G-20. *Leader's statement*. Pittsburg, 24th to 25th November, 2009. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>. Access on November 21st 2015.
- G-20. *Leader's declaration*. Seul, 11th to 12th November 2010. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html>. Access on November 25th 2015.
- GILL, Stephen. New constitutionalism, democratization and global political economy. *Pacifica review*, v. 10, n. 1, February 1998.
- GRAMSCI, Antonio. *Selection from the prison notebooks*. New York: International Publishers, 1971.
- HELLEINER, Eric. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1994.
- HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Consolidated Appropriations Act of 2016*. Washington, 2015. Available at: <http://docs.house.gov/billsthisweek/20151214/CPRT-114-HPRT-RU00-SHR2029-AMNT1final.pdf>. Access on January 17th 2016.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Quota and Governance Reform – Elements of an*

- Agreement*, October 3, 2010. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>. Access on November 26th 2015.
- IKENBERRY, John. The future of the liberal world order: internationalism after America. *Foreign affairs*, may/june 2011.
- KAMEL, Maha. International Monetary and Financial Negotiations in Times of Crises: The G20 Pittsburgh Summit 2009. *International Negotiation*, n. 19, pp. 154–188, 2014.
- LEVY, Phil. Four thoughts on the US-IMF standoff. *Foreign policy*. April 18th, 2014. Available at: <http://foreignpolicy.com/2014/04/18/four-thoughts-on-the-u-s-imf-standoff/>. Access on February 5th 2016.
- MARX, Karl. *Contribuição a crítica da economia política*. São Paulo: Expressão popular, 2^a ed., 2008.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism*. London: Verso, 2012.
- RAMOS, Leonardo; VADEL, Javier; SAGGIORO, Ana; FERNANDES, Márcia. A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 2, pp. 10-27, 2012.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIOIRI, José Luis (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*: Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- UCHOA, Paulo. Reforma do FMI: Brasil proporá 'alternativa' a entrave nos EUA. *BBC Brasil*. April 11th 2014. Available at: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140411_reforma_fmi_brasil_pu_rb. Access on February 2nd 2016.
- UNDERHILL, Geoffrey. Global Financial Architecture, Legitimacy, and Representation: voice for emerging markets. *Garnet policy brief*, n. 3, 2007. Available at: <http://www.garnet-eu.org/index.php?id=93>. Access on 13rd April 2016.
- VESTERGAARD, Jacob; WADE, Robert. Protecting power: how Western states retain their dominance in the World Bank. *World Development*, v. 46, pp. 153–164, 2013.
- WORLD BANK. Shareholding Review: Report to Governor. *World Bank Group Development Committee meeting*, October 10th, 2015. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007\(E\)Shareholding.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007(E)Shareholding.pdf). Access on 25th August 2016.

De Multilateralismo Efetivo à “Multilateralismo Multilateral”: A Revisão Das Potências Emergentes

From Effective Multilateralism to “Multilateral Multilateralism”: The Review of Emerging Powers

YASMIN SANDE RENNI | yasmin.renni@gmail.com
Mestre em Economia Política pelo PEPG-PUC/SP

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

Resumo As mudanças na ordem vigente desde o fim do século XX têm alterado as dinâmicas de poder, com outros países ganhando mais espaço e voz a partir de sua articulação em grupos e alianças flexíveis – como no caso das potências emergentes. Ao mesmo tempo, problemas cada vez mais globais tornaram mais crucial a cooperação entre os Estados, não podendo assim as potências emergentes ficarem de fora. Contudo, esta categoria de países possui visões de mundo diferentes daquelas das instituições em que a ordem global atual se baseia. Assim, este trabalho busca primeiramente conceituar a visão do multilateralismo como entendido pelas potências tradicionais – e, dentro deste, o “multilateralismo efetivo” defendido pela União Europeia. Em seguida, analisa-se, a partir do conceito de *softbalancing*, em que medida as potências emergentes assumem uma postura revisionista da ordem no que tange ao multilateralismo e suas representações. Entende-se que esta postura revisionista seria sem grandes confrontações, mas aos poucos demonstrando como sua visão de multilateralismo diverge das potências tradicionais. A metodologia adotada consiste em uma análise de tipo monográfica, com base na bibliografia existente sobre os temas abordados.

Palavras-Chave Multilateralismo; Potências Emergentes; *Softbalancing*.

Abstract The changes in the global order since the end of the 20th century have altered the power dynamics, with other countries gaining more space and voice through their interaction in flexible alliances – as in the case of the emerging powers. Meanwhile ever more global problems made the cooperation between States even more crucial, which made leaving out the emerging powers not an option. However, this category of countries has world views that differ from those from the institutions in which the current world order is based. Thus, this paper seeks to conceptualize multilateralism as understood by the traditional powers – and the European Union’s “effective multilateralism” concept. Then, we aim to analyze, based on the concept of *softbalancing*, to what extent the emerging powers take a revisionist posture when it comes to multilateralism and its representations. We understand that this revisionist posture would be one without large confrontations, but slowly demonstrating how their vision on multilateralism diverges from the traditional powers’. The methodology used consists of a monographic analysis based on the existing references on these subjects. **Keywords** Multilateralism; Emerging Powers; *Softbalancing*.

Introdução

O final do século XX e início do século XXI apresentaram sinais de mudança na ordem internacional vigente. O fim da Guerra Fria, que levava a um cenário de preponderância norte-americana, pareceu indicar a transição para um período de unipolaridade, em que os Estados Unidos seriam “A” potência incontestável no longo prazo. Contudo, a globalização, o maior crescimento econômico de diferentes países, a inserção de mais e mais pessoas na economia global, o maior acesso a recursos energéticos, dentro outros fatores, levaram a uma mudança significativa na ordem global, o que Fareed Zakaria (2008) chama de “ascensão do resto”.

Esta “ascensão do resto”, compreendendo Estados e atores não-estatais, implicou em alterações na dinâmica de poder, dando mais espaço a diferentes atores em diversas esferas (*issueareas*), tornando o sistema internacional cada vez mais democrático, aberto, dinâmico e conectado (ZAKARIA, 2008). É neste contexto que uma categoria de países conhecidos como potências emergentes ganhou mais espaço e voz a partir de sua articulação em grupos e alianças flexíveis. Tais agrupamentos e alianças são caracterizados pela sua atuação visando a uma temática definida (como, por exemplo, o G20 financeiro e a aliança entre Brasil, África do Sul, Índia e China, conhecida como BASIC, no âmbito da Conferência de Copenhague sobre mudanças climáticas) e baixo índice de institucionalização.

Esses países conseguiram uma maior inserção internacional a partir de uma atuação de destaque em agendas importantes – cuja importância levou a movimentos de posicionamento coletivo e, em alguns casos, à formação de alianças. Tendo em vista essa atuação, este trabalho visa entender como esses países representam um desafio às potências tradicionais na formulação das “regras do jogo”. Para tanto será analisado como possuem uma abordagem diferente para com o multilateralismo, particularmente o multilateralismo com ênfase em regras e compromissos legais vinculantes prezado pela União Europeia (UE). Entendemos que as ditas potências emergentes possuem uma postura revisionista da ordem global em mudança, baseada em um balanceamento brando – ou *softbalancing* (FLEMES, 2010) –, com uma percepção diferente do multilateralismo e a atuação das instituições multilaterais. Acredita-se que seria a partir de uma postura de não-confrontação direta ao poderio norte-americano e europeu que os países emergentes têm conquistado mais espaço na ordem internacional.

Assim, o presente trabalho encontra-se dividido em duas seções além desta introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, abordamos a visão do multilateralismo como entendido pelas potências tradicionais, delineando seus traços gerais e a visão europeia de multilateralismo efetivo. Posteriormente, é feita uma digressão sobre o que seriam as potências emergentes e o peso que sua atuação conjunta tem no sistema internacional. Por fim, a partir do conceito de *softbalancing* analisamos em que medida estes países assumem uma postura revisionista da ordem, porém sem grandes confrontações, mas aos poucos demonstrando como sua visão de multilateralismo diverge das potências tradicionais. A metodologia adotada consiste em uma análise de tipo monográfica, com base na bibliografia existente sobre os temas abordados.

1. Multilateralismo à la potências tradicionais

O conceito de multilateralismo não se encontra dentre os principais conceitos das Relações Internacionais (CAPORASO, 1992; BOUCHARD; PETERSON, 2011). Contudo, considerando-se a realidade atual em que se insere o mundo, este é um tópico que merece certa atenção, sobretudo tendo em vista sua multiplicidade de definições e entendimentos.

Bouchard e Peterson (2011) ressaltam como que, apesar do número de tratados internacionais ter triplicado e as instituições internacionais terem aumentado em dois terços nos últimos trinta anos do século XX – além de outros indicadores de intensificação de mecanismos multilaterais no início deste século –, não existe um consenso sobre a definição do que seria multilateralismo.

No início dos anos 1990, despontaram diversos trabalhos com tentativas de definir este conceito nas Relações Internacionais. Para Keohane (1990, p. 731), multilateralismo seria “a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, através de acordos *ad hoc* ou por meio de instituições”¹. Seria, então, necessariamente a ação entre Estados, podendo ou não incluir instituições – que estariam ligadas à ideia de conjunto de regras, formais ou informais, que prescrevem comportamentos, constroem ações e influenciam expectativas (KEOHANE, 1990, p. 733).

Pouco depois, John Ruggie (1992) se aprofunda no tema, argumentando que a definição de Keohane, um dos principais contribuidores do institucionalismo nas Relações Internacionais, seria nominal, e que o conceito de multilateralismo apareceria em poucos momentos em seu trabalho. Para Ruggie (1992, p. 565-566), Keohane negligenciara a dimensão qualitativa do fenômeno.

Por sua vez, Ruggie (1992, p. 568) entende que multilateralismo significa a “coordenação de relações entre três ou mais Estados com base em certos princípios”², a saber: princípios de conduta generalizados, indivisibilidade e reciprocidade difusa. O primeiro princípio diz respeito àqueles que especificam o comportamento adequado para uma série de ações, sem se preocupar com os interesses particulares das partes ou de exigências estratégicas que possam existir em algum caso particular (RUGGIE, 1992, p. 571). Um exemplo do uso deste princípio consiste no tratamento de nação mais favorecida no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O segundo princípio está ligado à noção de uma coletividade. A indivisibilidade seria uma construção social específica na qual o multilateralismo tem suas bases (RUGGIE, 1992; BOUCHARD; PETERSON, 2011). Esta constituiria o escopo com base em que os custos e lucros seriam divididos quando de ações que afetam a coletividade (CAPORASO, 1992).

Por fim, a ideia de reciprocidade difusa refere-se ao fato das partes integrantes entenderem que os acordos firmados no contexto multilateral proporcionarão, grosso modo, benefícios equivalentes no agregado e ao longo do tempo (RUGGIE, 1992, p. 571). A partir da ideia de reciprocidade difusa entende-se como o multilateralismo seria capaz de resolver problemas de coordenação em que os custos de transação são altos e os Estados são indiferentes quanto aos resultados (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08). Vale ressaltar ainda que para Ruggie (1992) ordens, regimes e organizações internacionais podem ser multilaterais em forma, mas não precisam necessariamente sê-los.

Embora muito em linha (ao menos em discurso) com o entendimento de multilateralismo nas principais instituições multilaterais – em muitos casos originárias no pós-Segunda Guerra como a Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros –, o conceito como proposto por Ruggie não reflete mais tão bem a contemporaneidade. Como colocam Bouchard e Peterson (2011), no multilateralismo moderno, os Estados não são os únicos atores participantes:

Non-state actors – multinational corporations, non-governmental organisations, and the secretariats of IOs – may push states to make multilateral commitments or even agree to such commitments between themselves. (...) Alternatively, non-state actors may act as roadblocks to new multilateral agreements, such as on climate

1 Tradução nossa, no original: “(...) the practice of coordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions” (KEOHANE, 1990, p. 731).

2 Tradução nossa, no original: “At its core, multilateralism refers to coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles” (RUGGIE, 1992, p. 568).

change, or even seek to scupper existing cooperation (...). (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08)³

Percebe-se, então, como em muitos casos outros atores que não os Estados são capazes de influenciar as agendas e tomadas de decisão à nível multilateral. Nesse sentido, o multilateralismo contemporâneo não seria um fenômeno exclusivamente intergovernamental – podendo ser entendido em alguns casos como afetando a soberania dos Estados.

1.1 O multilateralismo efetivo da União Europeia

Quando se pensa em multilateralismo, a UE vem à mente como defensora de formas de cooperação multilateral e de uma ordem global sedimentada em regras e instituições internacionais – ponto este que se reflete nos próprios tratados da União (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014). A ideia de multilateralismo efetivo defendido pela UE encontra-se estreitamente relacionada com os interesses da União dentro da ordem global vigente. As mudanças das últimas décadas e as decorrentes alterações na dinâmica de poder preocupam a UE.

Tradicionalmente um *player* global, a UE é um reconhecido poder econômico e *civilianpower*, e, como coloca Vasconcelos (2008), seu modelo de integração é “a mais avançada forma de multilateralismo” (VASCONCELOS, 2008, p. 18). Mais ainda, a UE acredita que o multilateralismo seja a melhor forma de se alcançar a paz, multilateralismo este baseado na ação por meio da ONU (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014; RODRIGUES, 2014). Para a UE muitos dos problemas da atualidade – tais como meio ambiente, migração, pobreza, crises econômicas – são questões que pedem esforços multilaterais para sua mitigação, tendo em vista que, direta ou indiretamente, afetam todos os atores do sistema internacional (RENARD, 2009 *apud* RODRIGUES, 2014).

Assim, a UE busca proteger seus interesses e fazer parte da formação da nova ordem global em construção a partir da defesa e promoção da importância da arena multilateral, através das instituições multilaterais, como forma de resolver os problemas mundiais. A visão de multilateralismo da União baseia-se na ênfase em regras. Defenderia, então, a existência de um sistema multilateral governado por normas (com a preferência por compromissos vinculantes – *binding commitments*), aceito pela maioria dos Estados e governado por normas, contemplando instituições reguladoras e da interdependência política e econômica (VASCONCELOS, 2003). Para a UE, esses compromissos vinculantes não significam uma ameaça à soberania nacional (EUROPEAN COMMISSION, 2016; KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Logo, este seria um sistema multilateral eficiente, que a UE promove como “multilateralismo efetivo”.

Esta forma de organização baseada em normas e regras seria eficiente no alcance de resultados visto que constrangeria os atores com compromissos vinculantes, para além do diálogo e debate como no caso de fóruns menos institucionalizados (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Dessa forma, as ações dos atores-membros das organizações e compromissos multilaterais seriam moldadas e restringidas pelos compromissos assumidos.

Como ressalta Rodrigues (2014), as instituições multilaterais ainda hoje reproduzem em muito a realidade do pós-Segunda Guerra Mundial, o que não reflete a atual conjuntura do sistema internacional, com as potências emergentes mal inseridas nessa estrutura e a UE, em alguns casos, sobre repre-

3 Tradução nossa: “Atores não-estatais – empresas multinacionais, organizações não-governamentais, e os secretariados das organizações internacionais – podem pressionar os Estados a assumirem compromissos multilaterais entre si (...) Por outro lado, atores não-estatais podem agir como entraves para novos acordos multilaterais, como sobre mudança climática, ou mesmo tentar afundar uma cooperação existente.” (BOUCHARD; PETERSON, 2011, p. 08)

sentada⁴. Nesse sentido, Rodrigues (2014) sinaliza que o multilateralismo efetivo também concerniria à reforma do sistema multilateral.

Mais ainda, de acordo com Vasconcelos (2008) a defesa do multilateralismo efetivo reflete um paradoxo interno da UE. O fato de ser um caso *sui generis* de integração regional e, portanto, um ator político sem igual, somado a sua característica de *civilianpower* faz com que seja vista como um “poder não ameaçador”, por um lado, e uma força fraca, por outro (VASCONCELOS, 2008, p. 17). A promoção de um multilateralismo com ênfase em regras, eficiente, seria uma forma de suavizar esta visão, pois no âmbito multilateral a UE teria mais voz:

This is certainly one of the paradoxes of EU efforts at ushering in effective multilateralism. The paradox is compounded by the recognition (not least by the EU itself) that the Union is both a large part and an indispensable maker of the world order. (VASCONCELOS, 2008, p.17)⁵

Assim, tem-se que a UE defende um multilateralismo fundamentado em normas e regras, com a inclusão do maior número de países possíveis, pois a União necessita de um mundo regrado e normatizado para se manter relevante – como coloca Rodrigues (2014, p. 13), “um mundo governado por jogos de poder instáveis a tornaria apenas mais um jogador entre vários”. As potências emergentes e seu revisionismo parecem pôr esta realidade em risco para a UE, como mostrado a seguir.

2. O revisionismo das potências emergentes

A globalização pode ser entendida como compressão espaço-temporal, interdependência acelerada, processo de encolhimento do mundo, integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e interligação inter-regional – podendo ser uma parte ou tudo ao mesmo tempo (HELD; MCGREW, 2001). Mais ainda, a globalização aproxima, aumenta, acelera e intensifica impactos e relações, fazendo com que as interações passem cada vez mais para uma escala inter-regional ou mesmo intercontinental ou global.

Com problemas de caráter cada vez mais global, torna-se necessária uma atuação global para tentar resolvê-los – ou seja, através de esforços de todas as partes do mundo, com a participação de atores que anteriormente não tinham espaço nas esferas de tomada de decisão, demandando por sua vez padrões internacionais e governança global. Vasconcelos (2008) coloca que a interdependência à nível global (ou globalização) possibilitou a emergência de uma série de redes (*networks*) sobre os mais diversos temas, o que reforça a ideia de que o mundo global é um mundo plural – e, portanto, devem fazer parte dele uma pluralidade de atores.

Assim, as mudanças na ordem global do final do século passado e início deste, somadas aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e a consequente Guerra Global ao Terror (GGT) promovida pelos Estados Unidos foram fatores condicionantes à “ascensão do resto” (ZAKARIA, 2008). Neste resto, encontra-se um conjunto de países que apresentaram nas últimas décadas um acelerado crescimento econômico acompanhado de melhorias em indicadores como pobreza e educação, por exemplo, assim como

4 Até recentemente, o FMI e o Banco Mundial eram claros exemplos disso. “The EU is clearly overrepresented in current international forums, while emerging powers express growing demands for greater voice” (RODRIGUES, 2014, p.03 *apud* RENARD, 2009, p. 38).

5 Tradução nossa: “Este é certamente um dos paradoxos dos esforços da UE na promoção do multilateralismo efetivo. O paradoxo é composto pelo reconhecimento (não menos importante pela própria UE) de que a União é ao mesmo tempo uma grande parte e criadora importante da ordem mundial.” (VASCONCELOS, 2008, p. 17)

um certo destaque no âmbito regional e global. Atuando de forma multifacetada nas diversas arenas, aliando-se e reorganizando-se de acordo com a agenda em questão, estes países têm buscado uma reorganização do sistema de modo a ganharem maior participação.

O surgimento desses novos atores de forma mais protagonista gera uma maior heterogeneidade no cenário internacional, pois estes tentam promover suas visões de mundo e interesses próprios (GREVI, 2009). Buscam ainda, uma maior e melhor representação nas instituições internacionais, tendo em vista que estas não os representariam, e muito menos a estrutura internacional contemporânea, em suas formas atuais.

Esta atuação mais assertiva está relacionada ao caráter global dos problemas enfrentados no mundo atual, como já mencionado. Assim, esses países, percebendo que juntos têm um peso maior e mais chances de fazer frente a posições tradicionalistas por vezes menos favoráveis a eles, procuram se aliar com pares para coordenação de posições antes de um posicionamento na arena multilateral.

Todavia, essa sede de mudança é feita com cautela. Estes países não parecem almejar mudanças bruscas da ordem, mas sim um revisionismo *soft*. Sendo assim, atuam em uma espécie de “morde e assopra” através de posturas de balanceamento (HURRELL, 2009; FLEMES, 2010). É neste contexto de revisionismo brando da ordem vigente através de articulações em alianças flexíveis e de baixa institucionalidade que se percebe como esse grupo de países, conhecidos como potências emergentes, possuem uma visão de multilateralismo diferente daquela defendida pelas potências tradicionais.

Esta seção busca delinear o que seria essa categoria de países denominada como “potências emergentes”, como em conjunto elas têm mais voz na cena internacional e no que consistiria essa postura de *softbalancing* e a visão diferente sobre o multilateralismo.

2.1 O que seriam essas potências emergentes?

O conceito de potências emergentes é um conceito amplo, que engloba países com características diferentes. Pode-se entender por potências emergentes aqueles países intermediários (SOARES DE LIMA, 2009) ou países de segunda ordem (HURRELL, 2009) que contam com capacidades materiais, relevância regional, aspirações globais e, em certa medida, reconhecimento internacional. Ainda, apresentaram no passado recente um crescimento econômico mais acentuado.

Ao trabalhar com os conceitos de potência média e mercados emergentes, Soares de Lima (2007) ressalta que estes são normalmente utilizados segundo três significados diferentes, a saber: objetivo (relacionado a capacidades materiais), subjetivo (diz respeito a sua auto-percepção ou aspiração internacional) e social (tendo como indicadores o desejo de ser influente na esfera internacional e de ser reconhecido pelas grandes potências). Esta classificação considera as dimensões de poder e percepção que costumam fazer parte das discussões sobre o tema.

Por sua vez, a caracterização de Hurrell (2009) para tratar de Brasil, Rússia, Índia e China permite traçar a partir destes os contornos gerais do que seriam as potências emergentes – sendo estes quatro países reunidos sob o acrônimo de BRIC, criado pelo economista Jim O’Neill do Goldman e Sachs em 2003, as potências emergentes de maior destaque. Para o autor, estes países contariam com recursos de poder militar, econômico e político; certa capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional, em termos regionais ou globais; algum grau de coesão interna e coordenação e capacidade de ação estatal efetiva (HURRELL, 2009, p. 10).

Ademais, estes países se encontrariam às margens da formação das instituições e estruturas multilaterais, ainda aquelas criadas no pós-Segunda Guerra, e acreditariam ter direito a um papel mais in-

fluyente nos assuntos mundiais. Ou seja, primeiramente visam um maior reconhecimento e inserção no ambiente mundial existente. É a partir desta percepção que buscam a revisão da ordem vigente.

2.2 Juntas falam mais alto

Os países hoje entendidos como potências emergentes, muito embora não apresentassem até as últimas décadas do século XX posturas de grande destaque na cena internacional, já chamavam atenção em função de sua atuação multifacetada. Eram estes países que dispunham de recursos e capacidades limitados relativo às grandes potências, mas que contavam com um “perfil internacional assertivo” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 02).

Como visto, visavam um maior reconhecimento e inserção no ambiente mundial vigente. Nesse sentido, prezavam as arenas multilaterais como foro de discussão e resolução de questões, assim como a ação coletiva com pares, de modo a exercer alguma influência nos resultados. Sua atuação conjunta e o desenvolvimento de relações entre si é uma característica distintiva desses países (HURRELL, 2009).

Robert Keohane, já em 1969, ao categorizar os países do mundo de acordo com sua relação com o sistema internacional em quatro grupos⁶, expressou bem os traços que teriam certos países intermediários, que na atualidade seriam rotulados como potências emergentes. Seriam estes “Estados que não podem pretender afetar o sistema agindo sozinhos, mas que, no entanto, exercem impacto significativo no sistema trabalhando em pequenos grupos ou alianças, ou através de organizações internacionais universais ou regionais”⁷ (KEOHANE, 1969, p. 295).

Esta categorização política seria, para Soares de Lima (2005, p. 01-02), uma das duas identidades internacionais que possuía este grupo de países à época. A outra, de “grande mercado emergente”, seria de cunho econômico e estaria mais relacionada à globalização e liberalização econômica, em uma dinâmica muito mais Norte-Sul do que entre pares. Embora o contexto tenha mudado e as relações Norte-Sul e Sul-Sul tenham se modificado, para a autora ainda existem países que conciliam essas duas identidades, sendo o Brasil um exemplo (SOARES DE LIMA, 2005).

Desse modo, a categoria de “*system-affecting states*” elaborada por Keohane há quase meio século ainda parece ser válida para explicar o comportamento de atuação das potências emergentes nas instituições multilaterais e no sistema internacional como um todo. Embora tenham ganhado poder com sua “emergência”, em termos de poder relativo ainda se encontram aquém das potências tradicionais, e, portanto, uma atuação conjunta auxilia no alcance de objetivos compartilhados. Muitas vezes é a partir da coordenação de suas posições que conseguem ser ouvidos e promover mudanças. Um exemplo claro disso é o G20 financeiro, coalizão liderada pelo Brasil e a Índia no âmbito do sistema financeiro internacional (HURRELL, 2009).

2.3 *Softbalancing* e uma visão diferente de multilateralismo

O multilateralismo é interessante para os países emergentes, em especial os BRICS⁸, e pode ser entendido como uma escolha desses países, assim como o é para os europeus

6 A saber: ‘system-determining states’, ‘system-influencing states’, ‘system-affecting states’ e ‘system-ineffectual states’ (KEOHANE, 1969, p.295-296).

7 Tradução nossa, do original: “(...) some states that cannot hope to affect the system acting alone can nevertheless exert significant impact on the system by working through small groups or alliances or through universal or regional international organizations” (KEOHANE, 1969, p. 295).

8 Aqui, BRICS já inclui a África do Sul.

(KEUKELEIRE; DELREUX, 2014). Contudo, pode-se dizer que a escolha do multilateralismo por esses países baseia-se em princípios diferentes em essência, ou seja, a partir de uma revisão desse conceito. Como coloca Hurrell (2007, p. 283), a retórica do multilateralismo liberal dos anos 1990 na realidade encobria seu caráter “*top-down*”, prescritivo e por vezes coercitivo, posição esta liderada pelas potências tradicionais – em particular os Estados Unidos, mas também a UE –, e que levou a uma desmoralização do Direito Internacional e à instrumentalização de importantes questões da agenda, como Direitos Humanos, por exemplo. Este modelo já foi questionado por muitos Estados na virada do século.

Como mencionado anteriormente, as mudanças na ordem internacional e a existência de problemas cada vez mais globais faz com que as potências emergentes almejem uma reforma do multilateralismo e das principais instituições multilaterais usadas como fóruns de tomada de decisão. Ademais, o caráter global de alguns problemas impede que as potências emergentes sejam ignoradas, visto que sua resolução depende da cooperação de diversos atores, como no caso da crise financeira recente (FLEMES, 2010, p. 145).

Somado a isso encontra-se o fato de que, embora não na mesma posição hegemônica pós-Guerra Fria, os Estados Unidos ainda ocupam uma posição de superpotência que não sucumbirá de vez no curto prazo (HURRELL, 2009). Pelo contrário, apesar da tendência de descentralização de poder, os Estados Unidos ainda contam com capacidades militares, econômicas e tecnológicas muito superiores aos outros atores do sistema internacional – sobretudo militares. Além disso, existem ainda outras potências estabelecidas na conjuntura atual com quem as potências emergentes também têm que lidar.

Assim, não seria prudente que a postura dos países emergentes para com o multilateralismo e as instituições multilaterais fosse uma de confronto direto e hostil. Na realidade ela partiria de uma lógica de revisão, de ajuste. Em certa medida, estes países visariam mudanças nas instituições já utilizadas como fóruns, de modo a barganharem uma (maior) participação nelas – fazer parte da ordem existente (IKENBERRY; WRIGHT, 2008 *apud* FLEMES, 2010). Vale lembrar, como ressalta Hurrell (2009, p. 24), que instituições internacionais são espaços de poder.

De acordo com Femes (2010, p. 145), as estratégias institucionais parecem se destacar como as mais promissoras em gerar algum impacto na hierarquia internacional dos Estados. O *softbalancing*, ou balanceamento brando, seria a tradução desse tipo de estratégia, pois não desafia diretamente a superioridade militar norte-americana, mas sim faz uso de mecanismos não-militares para restringir, retardar e prejudicar a ação das grandes potências (PAPE, 2005 *apud* FLEMES, 2010).

Além de poder de barganha, o *softbalancing* corrobora para a criação de laços mais fortes entre os países emergentes, através da colaboração em diferentes áreas e, mais ainda, de cooperação em temáticas em que existem interesses comuns e coordenação de esforços em coalizões ou “ententes diplomáticas limitadas” com objetivos definidos (FLEMES, 2010). Essa tendência a coordenação de esforços e a formação de alianças está relacionada ao poder relativo que esses países possuem – embora tenha aumentado com sua ascensão, ainda é menor do que o das potências tradicionais – de modo que sua atuação em conjunto tem maior chance de sucesso, como mostrado na seção 2.2. São alguns exemplos disto o BRICS (composto por Brasil Rússia, Índia, China e, desde o final de 2010, África do Sul), o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), o G3 – criado em 2003 durante a Assembleia Geral das Nações Unidas – e o G21, na ocasião da conferência da OMC em Cancun e que teve seu impacto na governança econômica reconhecido (FLEMES, 2010).

De acordo com Keukeleire e Hooijmaaijers (2013), a crescente influência dos BRICS como grupo situa-se dentro do contexto de aumento das alianças de países emergentes e outras formações multilaterais do Sul global. Para os autores, centrado nos países integrantes do grupo existe uma gama de outras alianças e desenhos multilaterais no Sul global, de modo geral, e na região da Ásia-Pacífico em particular. Estas teriam diferentes objetivos, instrumentos e níveis de legitimidade para os autores, podendo por ve-

zes competir entre si, mas também apresentando complementariedade e se reforçando (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 587).

Se, por um lado apresentam uma postura revisionista da ordem vigente a partir de sua inserção nas instituições multilaterais existentes de modo a “fazer parte do jogo”, por outro, esses países têm demonstrado também um interesse em atuar em novas instituições multilaterais, com outras regras do jogo. Cooper e Flemes (2013) apontam que as potências emergentes “têm demonstrado um desejo de trabalhar, em grande medida, dentro de novas instituições multilaterais seletivas como uma forma de ganhar maior status” (COOPER; FLEMES, 2013, p. 947). Renard (2009 *apud* RODRIGUES, 2014) ressalta que potências emergentes como Índia, Brasil e China vêm assumindo liderança em organizações internacionais não-ocidentais.

Segundo Keukeleire e Hooijmaaijers (2013), uma importante razão para isso seria o fato de que esses países preferem uma abordagem do multilateralismo de caráter puramente intergovernamental: “decision-making by consensus, absence of treaty obligations, voluntary commitments and respect for national sovereignty”⁹ (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 591). Para os autores, a visão de multilateralismo desses países seria orientada em relações (*relations-oriented*), muito em linha com a perspectiva de Caporaso. Em sua compreensão, Caporaso (1992) entende que o debate, a comunicação, a deliberação, a persuasão, a argumentação e a legitimação do discurso encontram-se dentro da atividade multilateral.

Desse modo, mais do que garantir o comprometimento dos atores através de regras, um ponto importante da ação multilateral para os países emergentes seria a socialização. Esta implicaria em troca de informações, aprendizado e, como coloca Caporaso (1992, p.625-627), poderia aumentar a confiança entre os atores e reduzir as incertezas quanto às ações dos outros¹⁰.

Considerações finais

Embora o mundo tenha mudado bastante desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as instituições multilaterais formuladas à época parecem permanecer preponderantes até os dias atuais. Também a visão de multilateralismo das potências tradicionais pouco evoluiu. A UE, com seu conceito de multilateralismo efetivo em princípio defende um multilateralismo inclusivo – e mesmo uma revisão das instituições multilaterais, no sentido de melhor representatividade nestas (KEUKELEIRE; DELREUX, 2014; RODRIGUES, 2014).

No entanto, a ênfase em normas e regras valorizada pela UE como forma de garantir sua posição em termos de poder no sistema internacional não vai em linha com a visão de um grupo de países que, embora muito diferentes entre si, apresentam certas características em comum. Seriam estas as potências emergentes, países com capacidades políticas, econômicas e militares, influência regional e aspirações globais que têm lutado por seu espaço na ordem internacional.

Estes países entendem que os problemas enfrentados hoje no mundo são mais e mais globais, e afetam a todos sem distinção – e, portanto, como coloca Flemes (2010), só poderiam ser resolvidos com a cooperação de muitos atores. Assim, seria de extrema importância que participassem das tomadas de decisão para mitiga-los. Como forma de terem mais voz na cena internacional e alcançarem seus objetivos, as potências emergentes se organizam em grupos. Keohane já sinalizara em 1969 como um tipo de países seria capaz de influenciar o sistema internacional a partir de sua atuação em conjunto, e os países emergentes parecem ter percebido isto.

9 Tradução nossa: “tomada de decisão por consenso, ausência de obrigações de tratados, compromissos voluntários e respeito pela soberania nacional” (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013, p. 591)

10 No caso, “outros” que fazem parte daquele grupo multilateral.

Se por um lado as potências emergentes se agrupam para atuar nas arenas multilaterais tradicionais e garantir seu espaço, por outro, cada vez mais se organizam em formas multilaterais próprias, em que são livres para fazer valer a sua visão de multilateralismo. Estes países prezam o multilateralismo muito mais como um meio de socialização, aprendizado sobre os outros membros, o que gera confiança e diminui incertezas com relação ao futuro (KEUKELEIRE; HOOIJMAAIJERS, 2013). Desse modo, a atuação multilateral criaria vínculos que faria com que no futuro os acordos entre os membros se desse de forma mais fácil, tendo em vista a confiança mútua.

Essa divergência de visões entre as potências emergentes e as potências tradicionais, em particular a UE – uma defensora tradicional do multilateralismo – representa um risco para a UE e suas ambições globais. Conforme ganham espaço as potências emergentes, mais se difunde sua visão de multilateralismo. Este pode ser um primeiro passo para grandes mudanças nas instituições multilaterais onde são tomadas as principais decisões concernentes ao sistema internacional.

Referências Bibliográficas:

- BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. Conceptualizing Multilateralism: Can We All Just Get Along? *Mercury E-paper*, Vol. 1, 2011. Disponível em: <http://mercury.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/E-paper_no1_r2010.pdf> Acesso em: Dez. 2016.
- CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, p.599–632.
- COOPER, Andrew F.; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. *Third World Quarterly*, 34:6, 2013, p.943-962.
- European Commission – DG Trade. 2016. Website: <<http://ec.europa.eu/trade/>>
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: softbalancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 2010, p.141-156.
- GREVI, Giovanni. *The Interpolar World: A New Scenario*. Occasional Paper 79, Paris: EUISS, 2009. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroidocid.pt/database/000042001-000043000/000042445.pdf>>. Acesso em: Dez. 2016.
- HELD, David; McGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. [Trad.]. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew. (Org) *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. *On Global Order*. New York: Oxford University Press, 2007.
- KEOHANE, Robert. Lilliputians’ Dilemmas: small states in international politics. *International Organization*, vol. 23, no 2, Spring 1969, p.291-310.
- KEOHANE, Robert. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, 45, 1990, p.731-764.
- KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2nd edition, 2014.
- KEUKELEIRE, Stephan; HOOIJMAAIJERS, Bas. The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism. *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no 3, 2014, p.582-599.
- RODRIGUES, Eth Ludmilla. Entre o Multilateralismo Efetivo e as Parcerias Estratégicas: a Reação da União Europeia ao Mundo dos BRICS. *2º Seminário de Relações Internacionais (graduação e pós-graduação) da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*, João Pessoa, Agosto 2014.

- RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, vol. 46, no 3, Summer 1992, p. 561-598.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 2005, p. 24-59.
- _____. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew. (Org) *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, J.G. (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros Del Zorzal, 2007.
- VASCONCELOS, Álvaro de. “Multilaterising” multipolarity. In: GREVI, Giovanni; VASCONCELOS, Álvaro de. (Org). *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*. Institute for Security Studies, Chaillot Paper n° 109, 2008. p. 11-32. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp109_01.pdf> Acesso em: Dez. 2016.
- _____. The European Union and the New Multilateralism. In: Vasconcelos, Álvaro de; JAGUARIBE, Helio. (Org.) *The European Union, Mercosul and the New World Order*. Londres: Frank Cass, 2003. P. 26-40.
- ZAKARIA, Fareed. *O Mundo pós-americano*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2008.

A geopolítica russa em relação aos Estados Unidos nos anos 2000

Russian geopolitics in relation to the United States in the years 2000

ROSIANE MARTINS DOS SANTOS | rosiane.santos@pepi.ie.ufrj.br
Mestre e doutoranda em Economia Política Internacional/ PEPI-UFRJ

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Agosto de 2017

Resumo O objetivo do trabalho é analisar a geopolítica russa nos anos 2000 após a chegada de Vladimir Putin ao poder. O trabalho aborda o período das presidências de Vladimir Putin e Dmitri Medvedev e irá expor a mudança substancial na projeção geopolítica da Rússia a partir dos anos 2000, passando pela fase de busca pela cooperação com os Estados Unidos, ao confronto indireto com este último, que foi marcado por uma mudança na retórica da Rússia em relação às ações norte-americanas no sistema internacional, sobretudo após as chamadas Revoluções Coloridas. Chegaremos até parte do que chamamos de confronto direto com os Estados Unidos, inaugurada com a Guerra da Geórgia, passando pela anexação da Crimeia e mais atualmente pela discordância entre as partes na questão da Síria. O trabalho também incorpora outros eventos, como a expansão contínua da OTAN e o projeto de instalação de escudos antimísseis balísticos na Europa Central pelos Estados Unidos, o que está ligado diretamente aos interesses russos. Pretendemos concluir na pesquisa que após os anos 2000, de acordo com os diversos movimentos geopolíticos dos Estados Unidos, a Rússia vem buscando uma maior projeção no sistema internacional, bem como reaver sua antiga esfera de influência dos tempos soviéticos para se restabelecer ao menos como uma potência regional. **Palavras-Chave** Rússia, EUA, geopolítica.

Abstract The aim of the paper is to analyze Russian geopolitics in the 2000s after Vladimir Putin came to power. The paper covers the period of the presidencies of Vladimir Putin and Dmitri Medvedev and will expose the substantial change in Russia's geopolitical projection from the 2000s, through the search for cooperation with the United States, to the indirect confrontation with the latter, which was marked by a change in Russia's rhetoric over US actions in the international system, especially after the so-called Color Revolutions. We will come to part of what we call a direct confrontation with the United States, inaugurated with the Georgian War, through the annexation of the Crimea, and more recently because of the disagreement between the parties on the Syrian issue. The paper also incorporates other events such as the ongoing expansion of NATO and the project of installing ballistic missile shields in Central Europe by the United States, which is directly linked to Russian interests. We intend to conclude from the research that after the 2000s, according to the various geopolitical movements of the United States, Russia has been seeking a greater projection in the international system, as well as recovering its former sphere of influence from Soviet times to at least as a regional power. **Keywords** Russia, USA, geopolitics.

Introdução

Após a dissolução do bloco soviético nos anos 1990, a abertura econômica e política da Rússia foi acompanhada por uma política externa bastante distinta daquela dos anos soviéticos. A Rússia independente, presidida por Boris Ieltsin, buscou se alinhar ao Ocidente não sendo capaz de retomar de imediato sua esfera de influência na região das ex-repúblicas soviéticas, ocasionando assim a criação de uma zona de segurança para ex-potência.

Esse quadro de busca quase unilateral de alinhamento e inserção no Ocidente e suas instituições, porém, se modificou com a chegada de Putin ao poder e com uma tentativa de reconstrução do Estado russo. Putin buscou de imediato a recentralização do poder na Federação Russa e a condução estatal da política econômica. Como será exposto ao longo deste trabalho, a posição geopolítica da Rússia também se alterou de acordo com o desenrolar dos fatos no sistema internacional, desde aqueles em que os Estados Unidos e a Rússia se confrontaram de forma indireta, como no caso das Revoluções Coloridas e aqueles em que o conflito passou a ser direto, como na Guerra da Geórgia em 2008, na Ucrânia em 2014 e atualmente com suas posições contrapostas na crise da Síria. Por fim, procuramos fazer um balanço dos fatos e defender o argumento de que nos dias de hoje a Rússia se configura como o principal alvo geopolítico dos Estados Unidos.

A chegada de Putin ao poder e o confronto indireto com os Estados Unidos

Em dezembro de 1999, Putin assumiu o cargo de presidente interino após a renúncia de Boris Ieltsin e, posteriormente, em 26 de março de 2000, foi eleito através do voto direto presidente da Federação Russa. Sua agenda de campanha tinha promessas de mudanças essenciais na inserção geopolítica da Rússia em relação aos anos 1990. Isto porque o bombardeio na Sérvia em 1999, que ocorreu sob forte oposição da Rússia e sem consulta ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, trouxe para o centro das discussões internas a questão da segurança internacional.

De imediato, Putin buscou internamente a recentralização do poder e a reafirmação de um projeto de desenvolvimento nacional. Reformas substanciais foram implementadas com o objetivo de recentralizar o poder que havia se dissolvido pelas regiões ao longo dos anos 1990. Desse modo, Putin conseguiu recentralizar as competências fiscais e econômicas (SAPIR, 2007). Setores estratégicos, como o de recursos energéticos e a indústria militar foram reestatizados e Putin tomou uma série de medidas políticas que pudessem unir os interesses nacionais, exercendo grande influência no Parlamento. As empresas reestatizadas passaram a ser usadas ativamente como instrumentos de política econômica, com uma estratégia que visava o aumento da participação do Estado nas empresas de energia, sobretudo nas mais importantes como a Rosneft e a Gazprom (SCHUTTE, 2011).

A reestatização dos setores energético e militar foi responsável por dar uma nova dinâmica à economia russa e à sua recuperação, depois da desastrosa política econômica dos anos 1990. De modo que a nacionalização das armas e da energia fez parte de uma estratégia central de política econômica do Estado russo (MEDEIROS, 2008). A tributação das exportações e matérias-primas (em particular gás e petróleo) gerou receitas fiscais para o Estado russo que permitiram o aumento do gasto público, a reorientação da economia, permitindo uma expansão do consumo e do investimento que garantiu a retomada do crescimento econômico (MAZAT & SERRANO, 2013). O Estado russo também se empenhou na construção de dutos e nas negociações de contratos de longo prazo com países consumidores de energia. Além disso, não houve a renovação de acordos de partilha de produção com as empresas Ocidentais na

maioria dos campos de petróleo mais lucrativos, como na Sibéria e no Extremo Oriente (TSYGANKOV, 2014).

A partir de então, graças ao crescimento da demanda internacional por recursos energéticos, bem como pelo aumento de seus preços internacionais, a energia tornou-se o esteio da economia russa e uma ferramenta potente na sua política externa. Um estudo sueco apontou que entre 1991 e 2006, a Rússia usou o comércio de energia para fins políticos em cinquenta e cinco ocasiões (OLDBERG, 2011), nesse sentido haveria uma continuidade na adoção de algumas medidas entre os anos 1990 e 2000.

O combate ao separatismo na Chechênia, importante produtora de petróleo, também esteve no centro das questões do novo governo. A declaração de independência da Chechênia ocorreu em 1991 e depois disto duas guerras se seguiram, em 1994 e 1999, de modo que na entrada dos anos 2000, quando Putin assume a presidência da Federação Russa, o conflito persistia e o país foi alvo de uma série de ataques terroristas por parte dos separatistas chechenos.

A posição favorável da Rússia aos Estados Unidos nos primeiros anos de Putin

Quando os Estados Unidos sofreram os ataques terroristas em 11 de setembro de 2001, o presidente Putin prestou solidariedade aos norte-americanos e apoiou logo em seguida a invasão do Afeganistão e a chamada luta norte-americana de guerra ao terror, aprovando resoluções no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas e fazendo parte da coalizão antiterrorista internacional. Putin foi o primeiro chefe de Estado a fazer um telefonema para o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, após os ataques e também realizou uma reunião de emergência algumas horas depois dos atentados aos Estados Unidos, iniciando rapidamente consultas com os países ocidentais e com os países-membros da CEI.

Esse foi um breve período em que as relações entre os dois países foram mais cordiais. A Rússia apoiou abertamente a ofensiva militar norte-americana contra a al-Qaeda e o Talibã e auxiliou na intervenção do Afeganistão facilitando o acesso dos Estados Unidos as bases aéreas da Ásia Central, o que teve relevante importância para a realização de ações no território afegão (KANET, 2011). Em outubro de 2001, Putin declarou à imprensa que o secretário russo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Vladimir Rushailo, estava tendo uma série de conversações e consultas intensivas com os parceiros da Rússia na Ásia Central¹. Rushailo chegou a visitar os países da região sob instruções de Putin. Além disso, Anatoly Kvashnin, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas da Rússia, visitou o Tadjiquistão, onde se reuniu com o porta-voz da Aliança do Norte do Afeganistão, grupo opositor ao regime Talibã².

A Rússia também se posicionou pró-ocidente nas questões nucleares da Coreia do Norte e do Irã discutidas no Conselho de Segurança. Ou seja, o governo do presidente Putin não tinha um caráter automático de contraposição às ações dos Estados Unidos e dos principais países europeus, mas suas posições foram pautadas em elementos materiais que buscavam a contenção da Rússia mesmo com o fim da Guerra Fria.

A partir de 2002, começaram a aparecer sinais de deterioração nas relações. A Rússia foi contra a intervenção dos Estados Unidos no Iraque, significando umas das primeiras baixas nas relações bilaterais desde os ataques de 11 de setembro de 2001.

1 Site oficial do Kremlin. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/40050>

2 Idem.

O confronto indireto: as tentativas de desestabilização ocidentais com as Revoluções Coloridas e a continuação da estratégia de cerco

As Revoluções Coloridas ocorreram na Sérvia (2000), na Geórgia (2003), na Ucrânia (2004) e no Quirquístão (2005), todas em países que à época possuíam governos pró-Rússia. Foi no contexto destas revoluções umas primeiras mudanças na retórica da política externa da Rússia sobre o Ocidente, uma vez que o sucesso dos levantes tenha se materializado em uma baixa na influência da Rússia nos países onde ocorreram.

O governo russo as interpretou como uma tática para justificar intervenções dos Estados Unidos e da Europa nestes países e concluíram que os processos acabaram por prejudicar e não contribuir na manutenção das instituições e da estabilidade dos Estados (CORDESMAN, 2014). Posteriormente, Putin declarou que as Revoluções Coloridas serviram de exemplo pra Rússia e ressaltou os instrumentos geopolíticos envolvidos. Embora a primeira demonstração de força da Rússia no sistema internacional depois da dissolução da União Soviética tenha sido em 2008 na Geórgia, as chamadas Revoluções Coloridas, ocorridas entre 2000 e 2005, já acenderam uma alerta no governo russo e uma mudança na retórica da política externa russa, quando vai ficando mais claro o objetivo de contenção da Rússia pelos Estados Unidos.

Esta mudança de retórica nos últimos anos tem sistematicamente chamado a atenção para a necessidade do restabelecimento de uma ordem internacional multipolar e este elemento está nos principais discursos tanto de Putin como de Medvedev. Em 2007, em discurso na Conferência de Munique sobre a segurança internacional Putin adotou um tom claramente contestador e assertivo:

A estrutura desta conferência me permite evitar a polidez excessiva e a necessidade de falar com rodeios e termos diplomáticos agradáveis, mas vazios. O formato desta conferência me permite dizer o que realmente penso sobre problemas de segurança internacional (...).

Considero que o modelo unipolar não só é inaceitável, mas também impossível no mundo de hoje (...) Mas porque – o que é ainda mais importante – se trata de um modelo imperfeito por não possuir os fundamentos morais que regem a civilização moderna.

Fonte: Site oficial do Kremlin. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>. (tradução nossa).

O presidente Putin, na mesma ocasião, também fez uma crítica aberta aos Estados Unidos e suas ações militares:

Ações unilaterais, e frequentemente ilegítimas, que não tem solucionado qualquer problema. Além disso, causaram novas tragédias humanitárias e geraram novos focos de tensão (...).

Atualmente somos testemunhas do uso desmesurado, e quase incontido, da força nas relações internacionais – da força militar – força que está mergulhando o mundo num abismo de conflitos permanentes(...)Verificamos que existe cada vez

maior desprezo pelos princípios básicos do direito internacional. E normas legais independentes estão, como matéria de fato, a tornando-se cada vez mais próximas ao sistema legal de um determinado Estado. Um Estado e, naturalmente, em primeiro lugar os Estados Unidos, ultrapassou suas fronteiras nacionais de todas as maneiras. Isto é visível no modo como impõe regras às outras nações nos domínios económico, político, cultural e educacional. Bem, quem é que gosta disto? Quem está satisfeito com isto?

Fonte: Idem

Por fim, Putin abordou questões particularmente relacionadas à segurança da Rússia e o papel que os Estados Unidos desempenham através da OTAN e de sua expansão:

Penso que é óbvio que a expansão da OTAN não tem qualquer relação com a modernização da própria Aliança ou com a garantia da segurança na Europa. Pelo contrário, representa uma séria provocação que reduz o nível de confiança mútua. E temos o direito de perguntar: Contra quem se dirige essa expansão? E o que aconteceram às garantias que os nossos parceiros ocidentais fizeram depois da dissolução do Pacto de Varsóvia? Onde estão hoje tais declarações? Ninguém se lembra delas sequer. Mas eu me permitirei recordar a esta audiência o que foi dito. Gostaria de citar o discurso do secretário-geral da OTAN, o Sr Woerner, em Bruxelas no dia 17 de Maio de 1990. Na ocasião ele afirmou o seguinte: “o fato de estarmos decididos a não colocar as forças da OTAN fora do território alemão, dá à União Soviética uma forte garantia de segurança”. Onde estão tais garantias?

Fonte: Idem

Por seu turno, a visão ocidental confere um caráter psicológizante às posições russas. Quando escreveu sobre a Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria, o ex-secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger afirmou que era de extrema importância que os Estados Unidos administrassem a dissolução do ex-bloco soviético para que assim se evitasse que a Rússia retomasse suas pretensões imperialistas, pois, segundo Kissinger, “*os psicólogos podem discutir se há uma insegurança enraizada ou uma agressividade congénita*” (KISSINGER, 2012, p.767).

Condoleezza Rice também usou esse tipo de argumento quando tratou a crise da Geórgia. A ex-secretária de Estado dos Estados Unidos afirmou, em 15 de agosto de 2008, que “*Putin é orgulhoso e impulsivo e que todos deveriam se preocupar com o uso da força pela Rússia. Putin já estava provocando conflitos em outras partes separatistas da Geórgia*”³.

Estes tipos de abordagem ignoram a política que os Estados Unidos têm posto em prática desde o fim da Guerra Fria. A dissolução do bloco soviético não fez com que os norte-americanos abandonassem a política de contenção da União Soviética executada ao longo de toda Guerra Fria. Ainda em 1999, a Polónia, Hungria e a República Tcheca aderiram a OTAN, sendo assim os primeiros países que fizeram parte do Pacto de Varsóvia a se juntar a Aliança. Há uma forte simbologia para a Rússia nestas adesões. O Pacto de Varsóvia foi uma aliança militar formada em 1955 para fazer contraposição à própria OTAN.

Outra questão central na deterioração das relações entre a Rússia e os Estados Unidos é o projeto de instalação de um Escudo Antimísseis Balísticos na Europa Central, em projeto partir de 2008. Em resposta ao possível prosseguimento do projeto norte-americano, a Rússia reforçou laços com Cuba, Venezuela e a Lí-

3 Disponível em: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/condoleezza-rice-warned-georgian-leader-on-war-with-russia/248560/>

bia, sendo todos Estados considerados hostis pelos Estados Unidos (OLDBERG, 2011). A questão da construção do escudo até os dias de hoje tem sido mais um ponto de conflito entre a Rússia e os Estados Unidos.

Em suma, a chegada de Putin ao poder foi marcada por uma mudança de paradigma no quadro político interno. Houve uma recentralização do poder na Rússia e o crescimento econômico foi guiado pelo Estado. Posteriormente, a posição geopolítica da Rússia foi se modificando conforme o desenrolar dos fatos no sistema internacional, aumentando sua projeção com o passar do tempo.

O confronto direto entre a Rússia e o expansionismo norte-americano

A intervenção da Rússia na Geórgia marcou a primeira demonstração de força do país no sistema internacional desde o fim da União Soviética. Para o escritor Vladimir Rukavishnikov, a mídia Ocidental interpretou no episódio da Geórgia que a Rússia havia então decidido se desfazer do uso do *soft-power* em favor do uso da força militar bruta (RUKAVISHNIKOV, 2011). Além disso, constata-se que desde o conflito entre a Rússia e a Geórgia, os líderes russos deixaram de simplesmente assistir o aumento da presença Ocidental em sua área de influência e passaram a agir dentro desta própria área (KANET, 2011). Para Ronald Asmus, um dos oficiais norte-americanos responsáveis pela concepção e implementação do alargamento da OTAN para o Leste, a guerra foi travada pela discordância da Rússia ao desejo da Geórgia de se alinhar ao Ocidente e não sobre questões particulares da Ossétia do Sul e da Abécasia (BERRYMAN, 2011). Ambas eram províncias separatistas com movimentos apoiados pela Rússia.

Em 2008, o exército georgiano invadiu a Ossétia do Sul sob aprovação dos Estados Unidos e da União Europeia, muito embora nenhum destes últimos tenha dispensado ajuda material e militar à Geórgia. Após a invasão da Ossétia do Sul, a Rússia declarou guerra à Geórgia e derrotou o exército georgiano muito rapidamente, reconheceu a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul e concluiu alianças militares com ambas (OLDBERG, 2011). Ao fim do conflito, a principal sinalização da Rússia foi que o Sul do Cáucaso é uma região de seu interesse.

Uma vez que os Estados Unidos e a União Europeia apoiavam as reivindicações da Geórgia sobre os territórios, a reação do Ocidente em relação à intervenção russa foi bastante negativa. Os Estados Unidos e a União Europeia trataram o caso como uma “agressão da Rússia à Geórgia”. Posteriormente, uma comissão da União Europeia, após investigar as responsabilidades no conflito, concluiu que o país agressor foi a Geórgia, muito embora tenha considerado que o uso da força pela Rússia no conflito foi desproporcional⁴.

Os Estados Unidos buscam maior influência na região do Cáucaso, onde a Geórgia está inserida, pois procuram diversificar o abastecimento de gás da Europa. A construção do Traçado de Nabucco é um projeto com o objetivo diversificar as rotas de abastecimento de gás da Ásia Central para a Europa, sem que assim seja necessário que os gasodutos passem por território russo. No entanto, o projeto ainda não se materializou devido a não adesão dos países da Ásia Central, onde a Rússia tem reforçado sua influência, sobretudo no âmbito da Cooperação de Shanghai e da União Euroasiática. O objetivo de construção do gasoduto foi interpretado por Moscou como mais uma tentativa do Ocidente de dominação de recursos energéticos. Desde o início dos anos 1990, os Estados Unidos já abordavam a questão da diversificação das rotas energéticas. Por sua vez, a Rússia tem feito um esforço para aumentar o controle sobre o fluxo de petróleo e gás para a Europa, assinando novos acordos com os produtores da Ásia Central para expandir suas exportações de gás através da Rússia (KANET, 2011).

Zbigniew Brzezinski, que foi assessor de segurança do presidente Jimmy Carter, escreveu sobre

4 Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/09/090930_georgia_russia_pu.shtml

a questão de diversificação das rotas de energia e sobre a administração do espaço territorial da antiga União Soviética em sua obra *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, de 1997. Há um paralelo claro sobre o que Brzezinski escreveu sobre a questão geopolítica energética da Ásia Central e o projeto do Gasoduto de Nabucco:

It follows that America's primary interest is to help ensure that no single power comes to control this geopolitical space and that the global community has unhindered financial and economic access to it. Geopolitical pluralism will become an enduring reality only when a network of pipeline and transportation routes links the region directly to the major centers of global economic activity via the Mediterranean and Arabian Seas, as well as overland. Hence, Russian efforts to monopolize access need to be opposed as inimical to regional stability.
(Idem, p. 148-149)

Para Kissinger, no pós-Guerra Fria, a OTAN permanece sendo o principal elo institucional entre os Estados Unidos e a Europa e mesmo que no decorrer dos anos 1990 a Rússia não tivesse capacidade material e econômica de se empenhar em um ataque à Europa Ocidental, era preciso certa atenção, pois muito provavelmente a Rússia tentaria restabelecer seu antigo império.

Essas abordagens são bastante pertinentes para entender a política que os Estados Unidos vêm pondo em prática desde o fim da Guerra Fria: a insistência no empenho de contenção da Rússia e de como essa contenção deve ou deveria ser feita. Neste caso, os Estados Unidos deveriam ser os responsáveis pela administração do antigo território da União Soviética. Além disso, a retórica da política externa em relação à Rússia ainda é de crítica a um perfil “agressor” dos russos.

No início do mandato de Medvedev, os dois países falaram em um “reset” nas relações bilaterais e o então presidente russo se posicionou positivamente ao aceno de Obama, mas enfatizou a necessidade de igualdade e benefícios mútuos, reiterando que assim como os Estados Unidos, a Rússia possui uma importante responsabilidade nos assuntos mundiais (OLDBERG, 2011). Os dois líderes assinaram e ratificaram o Novo Start⁵, mas o reset nas relações falhou. Posteriormente, Medvedev afirmou ser de extrema dificuldade restabelecer boas relações com os Estados Unidos, sobretudo tendo em vista “a expansão sem fim da OTAN” (BERRYMAN, 2011).

Desde as recentes expansões da OTAN e das adesões à União Europeia, as relações da Rússia com estas organizações têm apresentado progressiva piora e há uma escalada de conflitos que incluem diretamente os Estados Unidos. Em 2006, antes mesmo do conflito russo-georgiano, o Conselho de Relações Exteriores do país divulgou um relatório em que lamentava a montagem de uma rivalidade entre a Rússia e o Ocidente e que a cooperação estava se tornando a exceção e não a regra nas relações (MANKOFF, 2009).

Nos dias de hoje, os Estados Unidos e a Rússia têm vários posicionamentos contrários em relação a outras questões internacionais. A Rússia se recusa reconhecer a independência do Kosovo em relação à Sérvia, ao passo que os Estados Unidos o fizeram imediatamente. Como vimos anteriormente no discurso do presidente Vladimir Putin na Conferência de Munique, em 2007, a Rússia não aprova a “guerra ao terror” dos Estados Unidos e afirmou que as ações norte-americanas tem demonstrado enorme desprezo pelo direito internacional.

A instalação de um sistema de defesa antimísseis na Europa Central atualmente tem estado no centro das questões conflitivas. No entanto, cabe ressaltar que os Estados Unidos ainda estão muito lon-

5 O Novo Start seguiu-se ao Start I e Start II, todos acordos sobre a redução de armas estratégicas. O Start I foi assinado em 1991, por Bush e Gorbachev e o Start II foi ratificado em janeiro de 1996 pelo Senado dos Estados Unidos e nos anos 2000 pela Duma, mas nunca entrou em vigor.

ge de ter a capacidade tecnológica de montar um escudo de tal natureza com um mínimo de eficácia. Porém, desde o programa Stars Wars no governo de Ronald Reagan, este é um projeto muito importante para o complexo industrial militar norte-americano, além de ser excelente arma diplomática, já que os Estados Unidos podem tratar este escudo como uma grande concessão e exigir alguma contrapartida tanto de aliados quanto da Rússia por simplesmente anunciar que irão instalar, adiar ou cancelar a instalação do escudo contra que, a rigor, ainda não existe.

A Rússia argumenta que os Estados Unidos abandonaram unilateralmente o tratado de 2001 que proibia o desenvolvimento e implantação de sistemas de defesa antimísseis. Por seu turno, os Estados Unidos afirmam que o sistema de defesa não tem a ver com a Rússia, mas com países como o Irã e a Coreia do Norte⁶.

Em 2014, o ano da anexação da Crimeia pelos russos, as relações da Rússia com os Estados Unidos foram adquirindo considerável piora. Obama chegou a declarar que os países do ex-bloco soviético não seriam “abandonados” pelos Estados Unidos e que Moscou sofreria um maior isolamento se mantivesse suas políticas na Crimeia. Em junho de 2014, Obama anunciou um plano militar para o Leste Europeu e afirmou que a Polônia nunca estará sozinha, assim como também não estarão os países do Báltico e a Romênia. Em Varsóvia, no dia 4 de junho de 2014, Obama afirmou: “*O dia dos impérios e das zonas de influência chegaram ao seu fim, os países maiores já não podem intimidar os menores e impor suas vontades com as armas*”⁷. Além disso, os Estados Unidos juntamente com a União Europeia uniformizaram sua agenda de sanções à Rússia.

O presidente Putin, em discurso⁸ após o referendo que anexou a Crimeia à Rússia, não só justificou a reincorporação do território ao seu país, mas aproveitou para criticar as ações dos Estados Unidos no sistema internacional. Para o presidente, as nações ocidentais estavam por trás do movimento revolucionário na Ucrânia sem, contudo, compreender as consequências desestabilizadoras deste próprio movimento (TSYGANKOV, 2014).

Putin afirmou que a Crimeia faz parte da história da Rússia⁹. De fato, a Ucrânia tem em torno de trezentos anos de associação histórica, étnica e cultural e econômica com a Rússia, além de uma fronteira de 1.576 quilômetros (BERRYMAN, 2011). Putin ainda afirmou que os Estados Unidos e a Europa participaram do golpe de Estado na Ucrânia e reconheceram o governo nascido no golpe, além disso, o presidente russo denunciou a ofensiva dos norte-americanos e europeus contra a Rússia. O extenso discurso de Putin¹⁰ após o referendo que decidiu pela anexação da Crimeia à Rússia, reitera a posição de Moscou em relação os eventos da Geórgia em 2008. A Rússia não irá tolerar uma ofensiva do Ocidente para além de sua zona de segurança.

O avanço nas relações entre a China e a Rússia também pode se ligar ao papel que os Estados Unidos têm desempenhado no sistema internacional. A China busca com a Rússia diversificar seu abastecimento energético, uma vez que há presença de tropas militares norte-americanas na rota que liga o abastecimento de petróleo do Oriente Médio a China¹¹ e questões sobre a reivindicação do controle do Mar do Sul da China¹². Como a China se converteu em um dos maiores importadores de petróleo do mundo, os dois países podem estabelecer potenciais parcerias estratégicas.

6 Site oficial do U.S Department of Defense. Disponível em: <https://www.mda.mil/system/threat.html>.

7 Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/em-recado-a-russos-obama-diz-que-paises-do-ex-bloco-sovietico-nao-serao-abandonados/>

8 O discurso está disponível na íntegra neste link: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniaio/34665/50-verdades-do-presidente-vladimir-putin-sobre-a-crimea.shtml>.

9 Até 1945, a Crimeia era uma república autônoma soviética e em 1945 foi transformada em um oblast da República Socialista Federativa Soviética da Rússia por Stálin. Na campanha de “desestalinização” feita por Krsuchev, a Crimeia foi transferida para a então República Socialista Soviética da Ucrânia.

10 O discurso completo do presidente Vladimir Putin pode ser lido na íntegra na página oficial do Kremlin a partir do link: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

11 O Estreito de Malacca é a principal passagem marítima entre os oceanos Índico e Pacífico. É uma das vias marítimas mais importantes do mundo e liga o mar de Andamão, ao norte, ao mar da China Meridional, ao sul.

12 As importações de petróleo da China passam pelo Mar do Sul da China, que hoje está sob o controle militar dos chineses, mas que tem sido reivindicado como uma área independente e de trânsito livre por alguns países, como Taiwan e a Indonésia.

O segundo ponto é a necessidade da China em modernizar seu Exército. Os chineses são sancionados pelos Estados Unidos e pelos países europeus na compra de armas sofisticadas desde 1988 (MEDEIROS & TREBAT, 2014). Assim, tem buscado a modernização na compra de armas da Rússia. Os dois países fazem parte da Cooperação de Shangai, que ainda inclui quatro países da Ásia Central, a saber, o Cazaquistão, o Uzbequistão, o Tadjiquistão e o Quirquistão. A organização, criada em 2001, previa originalmente a cooperação militar, no combate ao terrorismo e ao fundamentalismo religioso e também questões sobre o separatismo na região da Ásia¹³. Conforme assinalado por Fiori, a Cooperação de Shangai é “*uma organização de cooperação política e militar que se propõe, explicitamente, ser um contrapeso aos Estados Unidos e às forças militares da OTAN*” (FIORI, 2008, p. 51).

Em síntese, a Rússia possui nos dias de hoje o objetivo proclamado de aumentar sua influência internacional. Dentre estes objetivos mais importantes, está o controle da região da Comunidade de Estados Independentes, o que significa manter a OTAN o mais longe possível dessa esfera de influência. Um obstáculo que o Estado russo encontra na busca por esse objetivo é a visão que muitos países da CEI possuem da projeção da Rússia no sistema internacional: um poder ameaçador e não benevolente (BER-RYMAN, 2011).

O conflito entre os Estados Unidos e a Rússia se ampliou ainda mais com a guerra civil na Síria, que eclodiu a partir de 2011 e possui elementos bastante relevantes de caráter regional e estreita relação com as grandes potências do sistema internacional. A Síria está localizada no Oriente Médio, sendo assim assume especial importância para os países ocidentais pela sua posição geoestratégica, relativa às rotas que permitem o acesso e o abastecimento de recursos energéticos. Além disso, a Síria está no centro da luta contra os jihadistas e o terrorismo internacional, o que é uma questão relevante tanto para os Estados Unidos, quanto para a Rússia (RAMOS, 2013).

No plano regional, o conflito na Síria conta com dois atores importantes: a Arábia Saudita e o Irã, dois países opostos no sistema internacional. A Arábia Saudita possui posição alinhada com as políticas norte-americanas e de caráter pró-ocidente e é acusada de enviar dinheiro e armas para a oposição ao governo de Bashar al-Assad. Por seu turno, o Irã possui uma retórica de política externa anti-imperialista e anti-Estados Unidos, além de possuir relações promissoras com a Rússia. O Irã também presta forte apoio ao governo sírio com o envio de material bélico e tropas militares. A Turquia e Israel também se inserem nesse conflito, porém em menor grau. A Turquia é a favor da saída de Bashar al-Assad do governo da Síria e representa o poder da OTAN na fronteira ao norte do país. Por sua vez, Israel se utiliza da situação para criticar o Irã e seu programa nuclear (ZAHREDDINE, 2013).

A Rússia e a Síria possuem relações amistosas desde os tempos soviéticos. A exemplo disso e do interesse russo na região, está a instalação da base naval russa na cidade de Tartus, na Síria. O acordo sobre a instalação foi assinado em 1971, no período da Guerra Fria e, desde 2006, os dois países tem realizados conversações sobre a ampliação da instalação.

Os Estados Unidos, que passaram a ter presença ostensiva no Oriente Médio após a Segunda Guerra Mundial, defende a saída de Bashar al-Assad para pôr fim ao conflito, divergindo assim da posição russa de defesa do governo sírio.

Em novembro de 2015, durante uma coletiva de imprensa, Vladimir Putin acusou os Estados Unidos e seus aliados de financiarem o grupo radical autoproclamado Estado Islâmico¹⁴. Putin afirmou que os Estados Unidos enxergam a Rússia como adversário no sistema internacional, enquanto, ao invés disso, deveriam lutar conjuntamente para restabelecer a paz na Síria. Ainda nessa ocasião, Putin contestou de forma clara as ações dos Estados Unidos no Oriente Médio. O presidente russo afirmou que as

13 Conforme mencionado, são membros permanentes da Cooperação de Shangai o Cazaquistão, o Quirquistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão. E são países observadores a Mongólia, a Índia, o Irã e o Paquistão.

14 Disponível para exibição: <https://www.youtube.com/watch?v=AzQk-5g3-08&feature=youtu.be>

políticas ambiciosas dos Estados Unidos trazem consequências graves até mesmo para o próprio país e citou o caso do embaixador norte-americano morto na Líbia.

A Rússia muitas vezes usa como argumento, no caso da crise na Síria, a perda da legitimidade nas ações dos Estados Unidos no Oriente Médio. As atuações mais recentes na Líbia e no Iraque não foram capazes de estabilizar nenhum dos Estados. Em 23 de outubro de 2016, o presidente Putin, em entrevista ao jornal russo *Pravda*, mais uma vez relacionou o fracasso na resolução do conflito na Síria com o exercício de poder dos Estados Unidos:

Creio profundamente que parte da responsabilidade pelo que está acontecendo na região em geral e na Síria em particular cabe sobretudo aos nossos parceiros ocidentais, principalmente aos EUA e seus aliados, inclusive os principais países europeus. Você lembra como todos correram a apoiar a ‘Primavera Árabe’? Onde está todo aquele otimismo? Como terminou toda aquela boa vontade? Lembram-se do que foram Líbia e Iraque, antes de esses países e suas instituições serem destruídas, como Estados, por forças dos nossos parceiros ocidentais? Certamente, aí não se tem exemplos de democracias, como hoje se compreende a palavra, e provavelmente lá era preciso e era possível influenciar a organização daquelas sociedades, a organização do Estado, a própria natureza dos regimes que lá havia. Mas seja como for, em todos os casos que se considerem, não havia naqueles Estados quaisquer sinais de terrorismo. Aqueles Estados não eram ameaça a Paris, à Côte d’Azur, não ameaçavam a Bélgica, nem a Rússia, nem os EUA¹⁵.

A questão no conflito na Síria, não tem implicações territoriais diretas nem para a Rússia e nem para os Estados Unidos, muito embora seu efeito desestabilizador poderia impactar diretamente a Rússia, devido à proximidade de seu território. O desenrolar do conflito tem demonstrado, sobretudo, que os dois países não têm conseguido chegar a um consenso sobre a organização do sistema internacional e suas relações de poder. A chegada de Donald Trump ao poder dos Estados Unidos também não significou um melhor entendimento sobre a questão e, em abril de 2017, os Estados Unidos realizaram ataques na Síria em resposta a um suposto uso de armas químicas por Assad e pela Rússia, o que não foi comprovado.

Considerações finais: a Rússia como alvo central da geopolítica dos Estados Unidos

Em nossa pesquisa compartilhamos dos argumentos de Medeiros (2004) no que tange a construção e o desenvolvimento de um “complexo-militar-industrial-acadêmico” nos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial e de Hossein-Zadeh (2006) que aborda a questão de como este complexo adquiriu uma dinâmica distinta dos antigos impérios, quando ao fim dos grandes conflitos os níveis das forças de guerra voltavam a patamares normais.

Nos Estados Unidos, esse complexo é formado por mais de 80 mil empresas privadas que empregam um grande número de cidadãos e exercem uma grande influência na sociedade norte-americana por sua dimensão. Para Zadeh, neste novo tipo de empreendimento para a guerra, a paz no sistema internacional não é interessante, uma vez que não cria lucros e dividendos para tal setor. Neste sentido, os Estados Unidos precisarão sempre promover a expansão desse setor e isso se faz através da demanda

15 Disponível em: http://port.pravda.ru/russa/23-10-2016/41979-siria_putin-0/

por armas e material militar, bem como pela justificativa à sociedade norte-americana da necessidade de manter a níveis altos o orçamento de defesa. Dessa maneira, os Estados Unidos precisam que exista sempre um “inimigo” contra quem lutar.

De tal modo, depois dos fracassos nos empreendimentos militares no Oriente Médio e a perda de legitimidade nestas ações, a Rússia tem se tornado o principal alvo da geopolítica norte-americana. Assim, ações da Rússia no sistema internacional, bem como a mudança de sua retórica, têm em certo sentido aparecido como uma postura reativa às políticas dos Estados Unidos, sobretudo na sua esfera de influência.

Os Estados Unidos, ao longo dos anos 1990, prosseguiram no objetivo de expansão da OTAN, mesmo com o fim do Pacto de Varsóvia e da boa-vontade que os dirigentes russos demonstraram em relação ao Ocidente durante a presidência de Boris Ieltsin. Assim, desde então, tem cada vez mais se expandido às fronteiras da Rússia e de sua zona de segurança histórica. Além disso, os norte-americanos tem promovido constantemente um discurso que toma a Rússia como um país naturalmente agressor.

Na nossa concepção, esse objetivo tem ficado mais claro desde a influência que os norte-americanos exerceram nas Revoluções Coloridas, que culminou com a queda de governos pró-Rússia na Geórgia, na Ucrânia, na Sérvia e no Quirquístão. Muito embora a insistência na existência da OTAN e sua expansão ao longo dos anos 1990 por si só já dava claros indícios do desejo de contenção da Rússia. Nesse esforço, os Estados Unidos também se posicionaram em desfavor da Rússia na Guerra da Geórgia e na crise com a Ucrânia. Mais recentemente, têm direcionado à Rússia severas queixas em relação a sua atuação na Síria.

Em suma, desde o início dos anos 2000, afora o apoio russo aos norte-americanos nos atentados de 11 de setembro de 2001, os dois países têm discordado em uma série de questões internacionais. Mas, é importante que se ressalte que a Rússia não se empenhou em iniciativas de expansão e ações militares sem que antes não tivesse sido ameaçada em sua própria zona de segurança. Nesse sentido, podemos indagar por que interessa aos Estados Unidos se expandir em direção as fronteiras da Rússia. Voltamos então ao argumento de Hossein-Zadeh e na necessidade constante que os norte-americanos possuem em manter empreendimentos militares. E, na nossa concepção, neste momento, a Rússia aparece como o principal alvo da geopolítica dos Estados Unidos.

Referências Bibliográficas

- BERRYMAN, J. Russia, NATO Enlargement, and “Regions of Privileged Interests”. In: KANET, R. *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BRZEZINSKI, Z. *The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- CORDESMAN, A. H. *Russia and the “Color Revolution”: A Russian military view of a world destabilized by the US and the West*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 2014. <http://csis.org/publication/russiaandcolorrevolution>
- CRANE, K. et al. *Russian foreign policy: sources and implications*. Arlington: Rand Corporation, 2009.
- ECKERT, D. (2004) *Le monde russe*. Paris: Hachette.
- FIORI, J.L. *A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul*. Revista Oikos, nº8, ano VI, 2007. p. 77-106.
- HOSSEIN-ZADEH, I. *The political economy of U.S. militarism*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- IZYUMOV, A. & KOSALS, L. (2011) *The Russian Defence Industry Confronts the Market: Findings of a Longitudinal Study*. Europe-Asia Studies, 63:5, 733-756.

- JUDT, T. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- KANET, R. From the “New World Order” to “Resetting Relations”: Two Decades of US– Russian Relations. In: *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LEÃO, R. P. F.; MARTINS, A. R. A.; NOZAKI, W. V. A ascensão chinesa e a nova geopolítica e geoeconomia das relações sino-russas. In: ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C. (Org.) *China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.
- LO, B. *Russia and the New World Disorder*. London: Chatham House & Washington; Brookings Institution, 2015.
- LOMAGIN, N. Medvedev’s “Fourteen Points”: Russia’s proposal for a New European Security Architecture. In: *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- MANKOFF, J. *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
- MAZAT, N. & SERRANO, F. (2016) *A Macroeconomia da Federação Russa do tratamento de choque à recuperação nacionalista: uma interpretação heterodoxa*. Revista Tempo do Mundo, IPEA.
- MAZAT, Numa. SERRANO, Franklin. “A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito”. In: ALVES, A. G. M. P (org.). *Orenascimento de uma potência: a Rússia no século XXI*. Brasil: Ipea, 2012.
- MAZAT, N. & SERRANO, F. (2013) A Potência Vulnerável: Padrões de Investimento e Mudança Estrutural da União Soviética a Federação Russa. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)*. Brasília: CGEE.
- MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MEDEIROS & TREBAT. *Military modernization in Chinese technical progress and industrial innovation*. Review of political economy, vol. 26.2014, 2, p. 303-324.
- OLDBERG, I. Aims and Means in Russian Foreign Policy. In: KANET, R. *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Pravda*. Disponível em: <http://port.pravda.ru/>
- RAMOS, C. F. de Oliveira. *A primavera árabe no Egito e na Síria: repercussões no conflito israelo-palestino*. Universidade de Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.
- ROUBINSKI, Y. *La Russie et l’OTAN: une nouvelle étape?* Politique Étrangère, Paris, v. 62, n. 4, p. 543-558, 1997.
- RUKAVISHNIKOV, V. Russia’s “Soft Power” in the Putin Epoch. In: KANET, R. *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- SHLEIFER, A.; TREISMAN, D. *Why Moscow says no: a question of Russian interest, not psychology*. Foreign Affairs, New York, v. 90, n. 1, 2011.
- SEGRILLO, A. As relações Brasil-Rússia: aspectos históricos e perspectivas atuais. 2011. In: Alves, V., FREIXO, A., PEDONE, L., & RODRIGUES, T. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- SAKWA, R. *Russian Politics and Society*. Nova Iorque: Taylor & Francis e-Library, 2008.
- SAPIR, J. (2007) *Quel Bilan Économique pour les Années Poutine en Russie?* CEMI (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales): Document de Travail 07-1.

- SCHUTTE, G. R. A economia política de petróleo e gás: a experiência russa. In: ALVES, Andre Gustavo Pineli (org.). *Uma longa transição: Vinte anos de transformações na Rússia*. Brasília: IPEA, pp. 81-137, 2011
- SERGUNIN, A. *Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice*. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016.
- Site oficial do Kremlin*. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/>
- TSYGANKOV, A. P. *Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge University Press, 2012.
- TSYGANKOV, A. P. *Russia's Foreign Policy Change and Continuity in National Identity*. London: Rowman & Littlefield, 2016.
- TSYGANKOV, A. P. *The Strong State in Russia: Development and Crises*. Oxford University Press, 2014.
- ZAHREDDINE, D. “*A Crise na Síria (2011-2013): Uma Análise Multifatorial*”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, *Conjuntura Austral* 4.20 (2013). p. 6.23

O progresso técnico nas abordagens de Celso Furtado e Carlota Perez: uma análise keynasiano-estruturalista vis-à-vis uma proposta neoschumpeteriana-evolucionária

The technical progress in the approaches of Celso Furtado and Carlota Perez: A Keynesian-structuralist analysis vis-à-vis an neochumpeterian-evolutionary proposal

HERTON CASTIGLIONI LOPES | herton.lobes@uffs.edu.br
Doutor em Economia pela UFRGS. Professor Adjunto da UFFS.

Recebimento do artigo Março de 2017 | **Aceite** Julho de 2017

Resumo o trabalho objetiva apresentar e comparar o papel do progresso técnico no desenvolvimento nas teorias de Celso Furtado e Carlota Perez. Furtado foi um dos estruturalistas de maior reconhecimento ao tratar os problemas históricos das economias periféricas, observando que a forma como o progresso técnico avança causa diversos problemas econômicos e sociais para as nações de industrialização retardatária. Por outro lado, Carlota Pérez vem enfatizando as possibilidades de desenvolvimento que se abrem aos países menos desenvolvidos na ocorrência de inovações radicais que mudam a forma de desenvolvimento das nações. A partir das duas análises se observa que as divergências acontecem, em grande parte, devido ao enfoque teórico dos autores; keynesiano estruturalista no caso de Furtado e schumpeteriano nas obras de Perez. Ao mesmo tempo, existem alinhamentos teóricos que contribuem para o entendimento do progresso técnico enquanto condicionante do processo de desenvolvimento dos países periféricos. **Palavras-Chave** Progresso Técnico, Desenvolvimento; Celso Furtado, Carlota Perez.

Abstract The paper aims to present and compare the role of technical progress in development on the theories of Celso Furtado and Carlota Perez. Furtado was one of the most recognized structuralists in dealing the historical problems of peripheral economies, observing that the way of technical progress advances determine various economic and social problems for nations of late industrialization. On the other hand, Carlota Pérez has been emphasizing the possibilities of development that are open to the less developed countries in the occurrence of radical innovations that change the way of development of the nations. From the two analyzes it is observed that the divergences happen, to a large extent, due to the theoretical approach of the authors; Structuralist in the case of Furtado and Schumpeterian in the works of Perez. At the same time, there are theoretical alignments that contribute to the understanding of technical progress as a constraint to the development process of peripheral countries. **Keywords** Technical Progress, Development; Celso Furtado, Carlota Perez.

Introdução

Mesmo que a análise varie de acordo a concepção teórica, dificilmente os economistas discordam da importância do progresso técnico para o desenvolvimento. Nessa proposta de trabalho, a ideia é apresentar e comparar o papel desempenhado pelo progresso técnico nas abordagens de Celso Furtado e Carlota Perez. Ainda que possam ser suscitadas dúvidas quanto à possibilidade de comparação - devido ao período histórico em que cada um desenvolve suas análises, à filiação teórica ou mesmo pela magnitude do impacto dos escritos de cada autor - os dois teóricos se destacam pela preocupação em estudar as condições de desenvolvimento dos países periféricos¹, colocando o progresso técnico como eixo central² dessa problemática.

Celso Furtado dispensa maiores apresentações. Autor de *Formação Económica do Brasil*, Furtado (1998) é lido e relido por interessados em abordagens que fogem a tradicional concepção metodológica da economia. Mesmo depois de muitas décadas, sua “obra prima”, para usar a expressão Bielchowsky (1989), continua alvo de análises e reinterpretações, comprovando o alcance de uma pesquisa que buscou analisar como ocorreria o processo de industrialização de um país primário-exportador. Depois de o Brasil ter vivenciado o “deslocamento do centro dinâmico”, Furtado continuou a avaliar porque as economias latinas não alcançaram índices de desenvolvimento satisfatórios, mesmo com o Processo de Substituição de Importações em curso. Seus trabalhos vão além das interpretações tradicionais e se preocupam com dimensões econômicas, sociais, político e culturais das economias atrasadas. Na explicação do subdesenvolvimento, Furtado observou que eram as condições de demanda as responsáveis por uma forma de crescimento diferenciada da observada nos países avançados. Embora visto como uma das fontes fundamentais de crescimento, a forma como o progresso técnico se incorporava a uma estrutura produtiva específica fazia com que vários transtornos econômicos e sociais emergissem.

Enquanto o progresso técnico, para Furtado, define-se a partir das características da demanda, em Carlota Perez ele é desencadeado pelas firmas a partir de uma complexa inter-relação institucional. Incorporando o ferramental analítico (neo) schumpeteriano, a autora observa que o progresso das técnicas produtivas acontece na forma de revoluções tecnológicas. Importante, porém, na análise de Perez, é que, assim como Celso Furtado, a autora sempre esteve preocupada com os países de industrialização retardatária. Nesse caso, além de tratar das possibilidades de *catching up*, observa como a dinâmica financeira repercute sobre o progresso das técnicas produtivas; fator fundamental para as economias que passaram por um processo de abertura econômica recentemente.

Embora diferenciações de pensamento se tornem evidentes, nos dois teóricos observam-se aspectos complementares para compreensão de como a tecnologia repercute sobre o desenvolvimento das nações. Nesse caso, a filiação teórica, embora determinante e enriquecedora, acaba por impor algumas limitações que são amenizadas pela conciliação proposta. A abordagem keynesiana, à qual Furtado se filia, depende significativos esforços em demonstrar que o crescimento resulta das condições de demanda. Por essa razão, Furtado deixa transparecer que a demanda efetiva define como o progresso técnico avança e sua análise acaba com um viés pessimista ao aceitar que o fenômeno de “modernização” tendia a reproduzir o subdesenvolvimento. Por outro lado, a teoria neoschumpeteriana adotada por Perez demonstra que o progresso técnico acontece no interior das firmas, moldando a procura e o modo de vida dos indivíduos. Para autora, são as empresas e as especificidades institucionais de cada nação que fazem o progresso técnico avançar, modificando-se, *a posteriori*, as condições de demanda. Conciliando tais

1 Não por acaso os trabalhos dos dois autores figuram entre as publicações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

2 Embora a centralidade do progresso técnico não esteja tão explícita como nos trabalhos de Carlota Perez, Furtado demonstra claramente que um dos maiores problemas das economias subdesenvolvidas é a forma como o progresso técnico se incorpora a sua estrutura produtiva.

abordagens observa-se que o processo inovativo e a procura agregada devem progredir de forma concomitante para permitir que os frutos do progresso técnico encontrem um mercado amplo³, o que, aliado a uma política pública efetiva, pode proporcionar um desenvolvimento mais homogêneo. Portanto, as obras de Furtado e Perez podem ser conciliadas como já se observa no marco teórico que as representa.

Com vistas a atingir essa proposta de trabalho, a seção a seguir se preocupa com o progresso técnico na teoria de Celso Furtado (Seção 2). A seção 3 se destina a apresentar o progresso técnico na abordagem de Carlota Perez, tratando dos principais conceitos incorporados pela autora a partir da abordagem schumpeteriana. Depois da síntese proposta nas seções 2 e 3, a seção 4 compara o progresso técnico nas obras dos dois autores. Finalmente, apresentam-se as considerações finais (seção 5).

Celso Furtado e o progresso técnico no (sub) desenvolvimento

Celso Furtado foi um dos desenvolvimentistas de maior influência no Brasil e América Latina⁴. Sua obra, fortemente marcada pelos traços estruturalistas e keynesianos, atribui às peculiaridades da demanda o atraso relativo das economias periféricas. Em Furtado, o processo de desenvolvimento depende da incorporação do excedente à estrutura produtiva (acumulação do capital) e dos ganhos de produtividade daí decorrentes. Segundo Furtado (1989), o excedente pode ser apropriado por diversas classes e utilizado para estratificação social (via consumo) ou introdução de novas técnicas produtivas. O autor observa quatro possibilidades para destinação do excedente: a) apropriação exclusivamente em benefício do centro; b) apropriação por um segmento da classe dominante local; c) apropriação por grupos locais que o utilizam para ampliar seu poder; d) Apropriação pelo estado.

Segundo Furtado (1989) são as formas de *b* e *c* que predominam no capitalismo periférico. Isso faz com que o excedente acabe utilizado para fins improdutivo⁵, gerando disparidades entre o nível de desenvolvimento de países ricos e pobres. Nesses últimos, alguns estratos sociais estão fadados a imitar os níveis materiais dos países desenvolvidos, fazendo com que grande parte da renda nacional (e do excedente) fique comprometida com um tipo de dispêndio que prejudica a formação e ampliação da poupança nacional (Furtado, 1950)⁶. Para o autor, a reprodução do subdesenvolvimento passa por uma concentração de riqueza (concentração fundiária e patrimonial) que coloca algumas classes em condições de adquirir bens idênticos aos consumidos nas economias avançadas. Dessa forma, os ganhos de produtividade acabam nas mãos de poucos e seus frutos se reverterem “em benefício de uma pequena minoria” (Furtado, 1974, p. 79). Gera-se uma dependência produtiva que resulta de uma dependência cultural: um fenômeno chamado “processo de modernização”⁷.

Para Furtado, a forma como as economias destinam o excedente é fundamental para compreender sua debilidade tecnológica. Em sua interpretação, a evolução das técnicas produtivas decorre da criatividade humana e da forma como o excedente é aplicado (Furtado, 1978). Nas economias menos desenvolvidas, além do excedente ser esterilizado pelo consumo, sua magnitude sempre foi inferior a dos

3 Coriat e Dosi (2007) demonstram como as características da demanda devem avançar em concomitância com o progresso técnico para evitar que o desenvolvimento seja bloqueado.

4 Não somente pela análise Cepalina ao processo de desenvolvimento brasileiro, mas também pelas contribuições às abordagens da própria Cepal. A esse respeito, ver Riffo (2013)

5 Historicamente isso se refletiu em aumento de importações, estrangulamento externo e poucos estímulos às atividades produtivas internas (Furtado, 1974). Constituídas as atividades industriais dessas economias, criou-se a necessidade de um progresso técnico destinado a reprodução de bens fabricados nas economias centrais.

6 Nas palavras de Furtado (2000, p. 4): “como não perceber que os elevados padrões de consumo de nossa chamada alta classe média têm como contrapartida a esterilização de parte substancial da poupança e que aumentam a dependência externa do esforço de investimento?”

7 Nas palavras de Furtado (1974, p.81): “Chamaremos de modernização a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos”.

países avançados. Soma-se a uma acumulação precária, o fato de o progresso técnico acontecer de forma subordinada:

Se, nos países desenvolvidos, o fluxo de novos produtos e o complexo de inovações tecnológicas que os acompanham são essenciais ao funcionamento da economia capitalista, no âmbito mundial, tais fatores operam no sentido de preservar as relações de dominação e dependência que caracterizam a atual economia internacional (Furtado, 1972, p. 13).

Furtado (1967) demonstra que nas nações desenvolvidas o progresso técnico⁸ tende a ser recorrente e se disseminar de forma mais rápida e eficaz. Por outro lado, nas economias periféricas, a inventividade do homem se reduz a difusão de técnicas já existentes, o que faz do processo inovativo a simples incorporação de métodos produtivos arcaicos (Furtado, 1989). Enquanto nos países centrais a produção se caracteriza pela “acumulação-incorporação” de invenções, nos países periféricos se resume a “acumulação-difusão” de processos previamente existentes (Furtado, 1967, p. 2). Por isso, Furtado (1995, p.1) afirma ser o tema central da teoria do desenvolvimento “as malformações sociais engendradas durante esse processo de difusão”.

O Processo de Substituição de Importações não livrou as nações periféricas da dependência, que passou da necessidade de importação bens de produção e insumos básicos para dependência de tecnologias avançadas. Como afirma o autor (Furtado, 1969, p.42), a industrialização dessas nações “[...] tende a realizar-se dentro de um canal cada vez mais estreito e num sentido cada vez mais contrário ao da moderna tecnologia [...]”. O problema tecnológico ainda foi agravado porque a inovação e o progresso técnico ficaram sob responsabilidade das transnacionais (Furtado, 2002). Isso dificulta a endogeneização de tecnologias avançadas e seu efeito “transbordamento”, que poderia proporcionar um desenvolvimento mais homogêneo, isto é, sem que se observem poucos setores modernos convivendo tecnologias arcaicas e destinadas à produção de subsistência⁹.

Furtado (1981) afirma serem consideradas desenvolvidas as economias que podem aumentar seu nível de produtividade (renda *per capita*) introduzindo novas técnicas produtivas, desde que não exista desemprego de fatores. Por outro lado, as economias subdesenvolvidas são aquelas em que a produtividade poderia ser aumentada com a simples implantação de técnicas já conhecidas. Este fenômeno impede a absorção da grande massa de trabalhadores gerando desemprego e diversos problemas sociais. São claros os transtornos quando se procura transplantar o sistema produtivo de uma economia avançada para uma economia subdesenvolvida. Na ausência de progresso técnico endógeno, a única forma de satisfazer a dependência cultural das elites é absorver uma tecnologia de altos custos que se mistura com estruturas arcaicas, produz para um número muito limitado de pessoas e gera ocupação para um contingente muito restrito da população.

Em síntese, a forma como o progresso técnico acontece, sua baixa dinamicidade e alta dependência são substancialmente afetadas pelo comportamento da procura e seus condicionantes históricos (Furtado, 1950; 1967). A obra de Furtado enfatiza que a evolução das técnicas produtivas é determinada pela demanda e não se trata de um processo autônomo, gerado endogenamente e protagonista de grandes melhorias sociais. Nesse autor, o excedente, ao invés de canalizado para inovação tecnológica, se destina ao consumo daqueles que concentram maior parte da renda. Mesmo quando é reincorporado a estrutura produtiva, o excedente serve apenas para financiar tecnologias ultrapassadas. Cria-se uma

8 Bielschowsky (1998) demonstra que a análise do progresso técnico nas economias subdesenvolvidas sempre foi pauta das discussões na Cepal.

9 Na visão de Furtado (1981, p. 45), a origem do problema está na condução do processo de substituição de importações, que facultou as multinacionais o privilégio de explorar o mercado interno com tecnologia amortizada.

dinâmica tecnológica que, muitas vezes, se manifesta na dependência de empresas transnacionais. Como já demonstraram exaustivamente as análises Cepalinas, tais firmas operam com escalas de produção inapropriadas ao tamanho do mercado. Geram dualidades tecnológicas que tendem a perpetuar a concentração de renda, o desemprego, o subemprego, a pobreza, a exclusão social, etc. Enfim, problemas característicos do subdesenvolvimento.

Carlota Perez e o modelo Neoshumpeteriano de desenvolvimento

Talvez Carlota Perez não seja tão conhecida dos estruturalistas (e keynesianos) como Celso Furtado. Embora suas obras figurem nas publicações da CEPAL a autora segue um viés (neo) schumpeteriano, colocando o progresso técnico e a estrutura de oferta com fonte do crescimento. Por esse motivo, a inovação aparece com destaque muito maior em suas obras que nas de autores estruturalistas, ainda que nestes últimos o progresso técnico seja de grande importância¹⁰.

A partir das terminologias de Schumpeter (1939, 1984, 1985), Perez parte da hipótese de que o desenvolvimento acontece em grandes ondas, desencadeadas por ciclos de inovações tecnológicas. Segundo Freemann (2004) a preocupação da autora foi entender os problemas vivenciados pela economia venezuelana ao longo dos anos 1970. Observou que os fatores dinamizadores do crescimento de seu país, que se pautavam pela produção em massa e o consumo de combustível fóssil, estavam em esgotamento devido à transição de paradigma em curso.

Sob influência schumpeteriana, Perez, em conjunto com Freemann, reconhece que o progresso técnico avança a partir de revoluções (Perez e Freemann, 1988)¹¹. Ainda que aconteçam predominantemente nos países avançados, as inovações radicais, responsáveis por dar início a tais ciclos produtivos, abrem possibilidades de se reduzirem as diferenças de produtividade que separam as economias de industrialização retardatária das avançadas. Semelhante à proposta de Abramovitz (1986), onde o *catching up* depende do *gap* de produtividade entre os países e das capacitações sociais, Pérez (2001; 2004) enfatiza que o emparelhamento produtivo resulta da trajetória tecnológica em curso e das janelas de oportunidade abertas em cada momento histórico.

Uma revolução tecnológica se origina de uma grande inovação, uma nova tecnologia que revoluciona o processo produtivo. A última revolução tecnológica, por exemplo, a revolução da informação e das comunicações, teve como ponto de partida o anúncio do processador Intel em Santa Clara, Califórnia. O conjunto de tecnologias a ela associadas criou novas indústrias ao mesmo tempo em que transformou as existentes devido à incorporação da microeletrônica ao processo produtivo. Segundo Pérez (2001; 2004), trata-se da disseminação de um novo paradigma produtivo. Porém, ao contrário da ideia desenvolvida por Dosi (1988, 1993), a autora trata esse paradigma pelo adjetivo de tecnoeconômico, procurando demonstrar sua conotação macro e sistêmica, referindo-se a todo conjunto de fatores que estimulam e definem a forma de operar das empresas¹².

Além de uma ampla análise de como o desenvolvimento acontece a partir das revoluções tecnológicas, a grande contribuição de Perez (2004) foi fazer um *link* entre capital produtivo e monetário, periodizando as crises financeiras a partir do ciclo das inovações em curso. O modelo histórico-analítico da

10 Basta ver trabalhos de Rodríguez (2002)

11 Nessa obra os autores discutem a ideia de ciclos econômicos e, a partir de um crítica a Keynes, demonstram como o desenvolvimento das inovações é balizado pelos paradigmas tecnoeconômicos. Não por acaso muitos autores chamam esse modelo de Freemann-Perez (Conceição, 2001).

12 Para Conceição (2001), o conceito apresenta características mais agregativas, incorporando, além da dimensão técnica, a dimensão econômica e institucional que afeta as inovações e o progresso tecnológico.

autora demonstra que as revoluções tecnológicas passam por quatro etapas distintas, fundamentais para entender o crescimento e recorrência das bolhas especulativas. A primeira delas é a fase de instalação do novo paradigma. Esse período se subdivide numa etapa de irrupção e outra de *frenesi*. A segunda é a fase de desprendimento, que se subdivide em uma etapa de sinergia e outra de maturação (Perez, 2004)

No período de instalação, a etapa de irrupção é quando o capital financeiro encontra o produtivo devido à possibilidade de lucros associados às novas tecnologias. Eufórico na tentativa de encontrar grandes oportunidades de investimento, o capital financeiro, que estava ocioso devido à obsolescência tecnológica da revolução anterior, financia o progresso técnico garantindo um boom de inovações que tende a se perpetuar por diversos setores. Nesse momento, os mercados para as novas tecnologias estão em plena expansão e a lucratividade associada às inovações que incorporam o “fator chave”¹³ da revolução em curso é alta, garantindo aos inovadores os lucros pretendidos.

Na medida em que a euforia financeira cresce, aparecem bolhas especulativas em ativos relacionados às novas tecnologias (*frenesi*). Devido à farra das finanças, e sua falsa impressão de autossuficiência, o capital financeiro se afasta do produtivo. Se estabelece, então, uma época em que crescem os problemas sociais, aumenta a concentração de renda e a pouca demanda desestimula os investimentos produtivos. A crise financeira, produtiva e social abre espaço para uma reconfiguração institucional. Trata-se de um intervalo de acomodação, quando a intervenção do estado proporciona a reaproximação do capital financeiro com o produtivo. Com a recomposição institucional tem início a etapa de sinergia, primeiro período da fase de desprendimento. É quando, a partir da nova aliança entre capital produtivo e financeiro, tem início uma época da bonança e o paradigma tecnoeconômico se institui elevando níveis de produtividade. Afirma-se um período de expansão dos mercados e emprego crescente; quando o novo paradigma amplia a gama de produtos a disposição da sociedade e um maior padrão de bem estar se estabelece. Em seguida, as tecnologias associadas à revolução em curso começam a entrar em maturação ao mesmo tempo em que podem ser gestadas inovações que darão suporte a uma nova revolução tecnológica.

Para os países menos desenvolvidos, esse modelo histórico-analítico implica em possibilidades de reduzir as diferenças de desenvolvimento que os separam das nações avançadas. As revoluções tecnológicas criam janelas de oportunidade que se abrem no estágio de maturação de uma revolução (quando muitas tecnologias estão obsoletas nos países avançados e podem ser adaptadas à estrutura produtiva das economias em desenvolvimento) e de surgimento de uma nova onda tecnológica (quando o conhecimento sobre as inovações associadas ao paradigma que se institui não está protegido por patentes e pode ser mais facilmente apropriado). Dessa forma, países em desenvolvimento, para alavancar sua estrutura produtiva, devem internalizar, de forma efetiva, tanto as tecnologias da revolução passada como da revolução que insurge.

O progresso técnico nas contribuições de Celso Furtado e Carlota Pérez: uma síntese comparativa

Exageros a parte, pode-se afirmar que Carlota Perez e Celso Furtado colocam o progresso técnico com elemento central na explicação do desenvolvimento. A diferença mais importante e que dá origem a diversas implicações sobre a introdução do progresso técnico na estrutura pro-

13 As revoluções tecnológicas ocorrem com um fator iniciador, o surgimento de uma inovação que define a direção para o desenvolvimento das novas tecnologias. Esse fator iniciador, o “*big-bang*”, é também chamado por Pérez (2004) de atrator. Isso porque ele desperta um novo potencial de evolução técnica e faz surgir à imaginação tecnológica e de negócio de uma série de empreendedores pioneiros. No caso da última revolução esse fator se relaciona a incorporação da microeletrônica ao setor produtivo.

dutiva das economias da industrialização retardatária está na filiação teórica. Para Furtado, o progresso técnico se define pelas características da demanda o que faz com que tecnologias incompatíveis com a estrutura produtiva sejam internalizadas pelos países menos desenvolvidos. Já em Pérez, a apropriação tecnológica em momentos específicos é o que pode proporcionar o *catching up* ou *falling behind* dos países retardatários.

Para Furtado (1950; 1967) as condições de demanda impulsionam um progresso técnico que não se dissemina de forma homogênea pela estrutura produtiva. O excedente tende a ser destinado apenas para alguns setores que atendem parcela muito restrita da população, justamente aquela que detém maior parte da renda. O resultado é uma estrutura produtiva onde convivem setores modernos, com alta produtividade e que atendem aos interesses das elites (com bens de consumo) e dos países desenvolvidos (setor primário-exportador), com setores atrasados, que produzem apenas para subsistência. O modelo de desenvolvimento do autor descreve uma lógica perversa que tende a reproduzir-se à custa da maior parte da população. Dada à incapacidade de geração endógena de tecnologias, a heterogeneidade produtiva se agrava pela presença de empresas transnacionais que controlam o progresso técnico de acordo com suas preferências. Com um mercado restrito, por causa da própria distribuição de renda e com a forte presença de multinacionais a disseminação das inovações é limitada. Os baixos ganhos de produtividade daí decorrentes perpetuam a precária geração de excedente. Fecha-se o ciclo quando as elites, ao apropriarem-se de maior parte da renda nacional, realimentam as condições de demanda pré-existentes. O (sub) desenvolvimento, então, se reproduz e fica evidente em problemas como alta concentração da renda, desemprego (porque o parque produtivo não absorve grande parcela da população), subemprego (nos setores que não se apropriam adequadamente do progresso técnico), pobreza, exclusão social e diversos tipos de heterogeneidade (produtivas, de renda, sociais, etc).

Enquanto a análise de Furtado parte dos problemas relacionados à demanda, Perez (2001; 2004) centra-se no avanço das técnicas produtivas, que acontece a partir de revoluções, modificando as condições de vida da população e (re) modelando a demanda. Uma vez instituído o novo paradigma tecnoeconômico, cria-se uma nova trajetória tecnológica e tanto a concorrência como a forma de desenvolvimento das nações se define pela fase de desenvolvimento da revolução. A partir das experiências de desenvolvimento do Leste Asiático, os neoschumpeterianos em geral e Perez em específico, apresentam uma visão mais otimista para os países periféricos, demonstrando que o erro principal da América Latina foi seu ingresso tardio na última revolução tecnológica (PEREZ, 2012).

O quadro a seguir apresenta uma síntese comparativa das reflexões sobre o progresso técnico nas obras de Celso Furtado e Carlota Pérez. Enquanto a análise de Furtado é keynesiano-estruturalista, enfocando o papel da demanda, a de Carlota Pérez é schumpeteriana, muito mais preocupada com a relação entre firmas, mercados e tecnologia. As implicações da introdução do progresso técnico nas economias menos desenvolvidas são também objeto de comparação. Tanto em Furtado como em Perez a condição dessas economias aparece como subordinada porque elas se restringem a absorção das técnicas produtivas provindas do exterior. Em Furtado, porém, predomina uma visão pessimista de dependência, onde o progresso técnico sofre com sérios problemas de disseminação ficando restrito a alguns setores. Em Pérez, por outro lado, ainda que o progresso técnico seja gerado nas economias centrais, existem possibilidades de uma melhor apropriação tecnológica, o que aconteceria mediante o desenvolvimento de capacitações locais e endogeneização das técnicas produtivas mediante aprendizagem.

Quadro 1 – Síntese comparativa do papel do progresso técnico nas visões de Celso Furtado e Carlota Pérez

Progresso Técnico	Celso Furtado	Carlota Pérez
Estrutura de Análise do Progresso Técnico	keynesiano-estruturalista	schumpeteriana
Determinante do Progresso Técnico	Condições de Demanda moldam a evolução das técnicas produtivas	Mais preocupada em analisar como as revoluções tecnológicas, as firmas e suas condições oferta definem a forma de desenvolvimento das nações
Possibilidade de <i>catching up</i> das nações periféricas	Visão pessimista onde o crescimento das economias periféricas é dependente da absorção de tecnologias do exterior. A inovação é uma simples cópia dos procedimentos operacionais observados nas economias desenvolvidas	Otimista, porém muito complexa. Depende de como as nações menos desenvolvidas incorporam as tecnologias quando se abrem as janelas de oportunidade
Impacto do progresso técnico em variáveis não econômicas	A forma de incorporação do progresso técnico nas economias subdesenvolvidas gera graves problemas socioeconômicos (desemprego, pobreza, baixos salários, exclusão social, concentração de renda, etc)	Questão menos importante. O progresso técnico é trado fundamentalmente a partir de seus benefícios somente sendo tratadas as mazelas sociais que ocorrem em casos de crises financeiras. Estas causam problemas sociais significativos
Políticas Econômicas	Tratar os problemas relativos à incorporação do progresso técnico em estruturas produtivas subdesenvolvidas.	Garantir possibilidades de incorporação das tecnologias da revolução em curso enquanto as inovações não forem protegidas por patentes e os mercados estiverem em expansão
Capital Financeiro	Enfoca muito mais as mazelas da globalização financeira e os prejuízos aos países periféricos.	Capaz de trazer benefícios e prejuízos. Depende da sua relação com o setor produtivo.
Multinacionais	Responsáveis por transferir uma tecnologia pouco apropriada as condições de mercado das economias subdesenvolvidas, perpetuando e agravando problemas produtivos (de inovação) e sociais (concentração de renda, desemprego, exclusão social, etc)	Análise semelhante à de Furtado. As multinacionais disseminam tecnologias normalmente saturadas nas economias avançadas. Porém, podem ocorrer transbordamentos tecnológicos caso existam políticas efetivas de apropriação e internalização das técnicas produtivas mais avançadas.
Ambiente	Observa que o desenvolvimento é um mito porque o crescimento econômico esbarra nos limites ambientais.	As revoluções tecnológicas podem proporcionar melhor aproveitamento dos recursos ambientais. Estes, inclusive, podem ser utilizados no processo de <i>catching up</i>
Subdesenvolvimento	Resulta, portanto, da forma de incorporação do progresso técnico que causa heterogeneidade tecnológica, desemprego, subemprego, problemas sociais, etc.	Trata-se da incapacidade de aproveitar-se das janelas de oportunidade que se abrem com as revoluções tecnológicas. A exceção do aprisionamento tecnológico, e das crises financeiras, não se observam maiores mazelas da introdução de técnicas produtivas avançadas.

Fonte: Elaboração própria

Ainda que sejam apontados mais benefícios do que prejuízos, a análise de Perez (1992) sobre o progresso técnico demonstra claramente que o *catching up* das nações menos desenvolvidas não é simples, constituindo-se, segundo ela, em um “alvo móvel” difícil de ser tocado com precisão. Além do mais, caso não haja uma efetiva participação do estado para recomposição institucional, em momentos de maturidade ou de *frenesi* a crise pode desencadear diversas mazelas sociais. Em Furtado, por outro lado, os malefícios do progresso técnico estão mais explícitos.

Análise semelhante pode ser feita com relação ao capital financeiro. Enquanto Furtado observa muito mais os problemas da desregulamentação financeira. Perez, além de destacar as mazelas decorrentes da desregulamentação de capitais, ilustra a importância das finanças para irrupção de novas tecnologias. O capital financeiro é importante tanto nos momentos de maturação de uma revolução, quando o capital ocioso tende a financiar as inovações radicais, como na recomposição institucional, quando volta a se aproximar do produtivo (Perez, 2004). Para os países menos desenvolvidos as implicações em termos de volatilidade financeira são evidentes. Nos períodos de maturação de uma revolução tecnológica o capital financeiro tende a procurar fontes lucrativas de investimento. Nesta fase, que precede uma nova revolução, o papel do estado é fundamental tanto para evitar a simples especulação financeira como para criar mecanismos institucionais que estimulem o capital monetário a se aproximar dos empreendimentos que se utilizam das modernas formas de produção, viabilizando também a adoção de tecnologias antigas, caso ainda não tenham sido internalizadas.

Furtado (1974) ainda observou que o progresso técnico não poder ser introduzido sem graves ônus ambientais. O desenvolvimento acabaria se tornando um “mito” porque o padrão de consumo dos países desenvolvidos, se universalizado total ou parcialmente, excederia os limites ambientais existentes. Por outro lado, Pérez (2012) argumentou sobre a possibilidade de *catching up* justamente com base na especialização em indústrias de processos baseadas em recursos naturais e em biotecnologia e nanotecnologia. Portanto, enquanto Furtado se mostrou mais preocupado com os danos decorrentes da universalização dos padrões de consumo centrais, Perez (2012) se detém a analisar a concorrência entre nações. Fiel ao marco teórico neoschumpeteriano atenta para o fato de que apenas algumas nações avançam enquanto outras se mantêm subdesenvolvidas.

Se Furtado estava correto em demonstrar que as condições de desenvolvimento dos países avançados não podem ser universalizadas devido às restrições ambientais, Perez tem razão ao observar que alguns países sempre estarão à frente. Nesse caso, a análise schumpeteriana da autora constata que os padrões de consumo podem ser modificados pela ocorrência das inovações radicais, que não apenas rompem com as condições produtivas existentes, mas também definem a estrutura de demanda da sociedade. Isso não exclui a possibilidade de evolução para condições de desenvolvimento mais igualitárias, com ganhos de produtividade e um maior excedente que pode ser canalizado para melhorar o bem estar geral da população¹⁴, inclusive reduzindo o ônus ambiental do crescimento econômico.

Considerações finais

A proposta do trabalho foi analisar e comparar o papel do progresso técnico nas teorias de Celso Furtado e Carlota Perez. Ainda que os autores partam de diferentes *approaches* teóricos se observa claramente que ambos consideraram as condições de desenvolvimento das nações explicáveis pela forma como o progresso técnico é incorporado à estrutura produtiva.

Enquanto em Furtado o progresso técnico é determinado pela demanda, a análise de Perez exalta

14 Herrlein Júnior (2016) demonstrou como a conotação de desenvolvimento de Furtado extrapola a tradicional versão economicista e requer a superação do modo de produção instituído de modo a ampliar as capacitações humanas, sua liberdade e criatividade; o que somente pode ocorrer a partir de melhores condições de vida.

muito mais o avanço das técnicas produtivas a partir de revoluções tecnológicas. Da mesma forma, enquanto a análise de Furtado pouco considera a possibilidade das nações menos desenvolvidas avançarem rumo às condições de desenvolvimento das economias avançadas, a proposição de Carlota Perez é menos pessimista, enfatizando que é possível atingir padrões de crescimento semelhantes a das nações avançadas, desde que aproveitadas as janelas de oportunidades que se abrem em cada revolução tecnológica. Essa visão otimista de Perez se deve a contemporaneidade de seus escritos, em parte influenciados pela experiência asiática recente. Tal otimismo se torna visível tanto no papel desempenhado pelo capital financeiro, que em determinadas circunstâncias pode financiar de forma adequada a mudança estrutural dos países periféricos, como pela possibilidade de *catching up* via melhor aproveitamento dos recursos naturais.

Se por um lado a análise de Perez é mais otimista, por outro, não exime a responsabilidade do estado de fazer políticas macroeconômicas e setoriais para que tecnologias avançadas sejam incorporadas em momentos estratégicos. A mesma intervenção pública é demandada por Furtado porque os problemas de incorporação do progresso técnico a estruturas subdesenvolvidas carecem de um tratamento político adequado. Nesse aspecto, aliás, o autor se desapega das análises puramente econômicas demonstrando que o desenvolvimento é muito mais do que o crescimento da renda *per capita* proporcionado pelo progresso técnico. Ele requer a satisfação das necessidades individuais de forma a libertar o potencial criativo de cada indivíduo. Essa concepção de desenvolvimento endógeno requer ativa participação do estado não apenas para que o progresso técnico seja internalizado, mas para que problemas como concentração de renda, pobreza, exclusão social, etc, sejam contrabalançados por políticas efetivas.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead and falling behind. *Journal of Economic History*, New York, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.
- BIELSCHOWSKY, R. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. *Revista de Economia Política*. Vol. 9, nº 4, outubro-dezembro, 1989.
- CONCEIÇÃO, O.A.C. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), 2001.
- DOSI, G. Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, sept. 26 (3) 1120 - 71, 1988.
- DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*. Elsevier, vol. 22(2), pages 102-103, April, 1993.
- CORIAT, B; DOSI, G. *The institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the 'evolutionary' and 'regulationist' research programmes*, 2007. Disponível em http://esnie.org/pdf/textes_2007/Dosi-chap-12.pdf. Acesso 17 de jul. de 2013.
- FURTADO, C. *Análise do "Modelo" brasileiro*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1972.
- FURTADO, C. Formação de capital e desenvolvimento econômico (1950). Série memórias do desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*. Ano. 1, n.1 (2006). Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006. 280 p.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 27 ed. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1998.
- FURTADO, C. (2002). *Metamorfoses do capitalismo*. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado1.pdf>. Acesso 18 de jun. de 2014.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

- FURTADO, C. Entre o inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. Vol 9, nº 4. Outubro-dezembro de 1989.
- FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*. Vol. 15, nº2, (58), abril-junho, 1995.
- FURTADO, C. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. *Revista de economia Política*. Vol.1, nº 1, Janeiro-Março, 1981.
- FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969, 133p.
- HERRLEIN JÚNIOR, R. *A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea , 2014.
- FREEMAN, C. Prefácio. IN: PÉREZ, C. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI, 2004.
- FREEMAN, C; PÉREZ, C. “Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour”, in G.Dosi et al. eds. *Technical Change and Economic Theory*. London: Francis Pinter, 1988.
- PEREZ, C. *Una Visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales*. Revista Económica - Niterói, v.14, n.2, p. 11-54, dezembro 2012.
- _____. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como Blanco móvil. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 75, p. 115-136, dic. 2001.
- _____. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI, 2004.
- RIFFO P, L. *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales*. Série Desarrollo Territorial. CEPAL, 2013 DESARROLLO TERRITORIAL
- RODRÍGUEZ, O. La agenda del desarrollo (elementos para su discusión). *Economía Ensaíos*, Uberlândia, v. 17, n. 1, p. 7-55, jul./dez. 2002.
- SCHUMPETER, J. A. *Business Cycles*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1939, 461 pp.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de janeiro: Fundo de Cultura, 1984.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.