

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 16, n. 3 • 2017**

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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

  
UFRJ **ie.**  
instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

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

Bernardo Salgado Rodrigues

Bruna Coelho Jaeger

Dominique Marques de Souza

Fernanda Pacheco de Campos Brozski

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

Laura Emilse Brizuela

Paulo Vitor Sanches Lira

Pedro Allemand 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.3 • 2017

**NOTA DO EDITOR** 05

<b>ARTIGOS</b>		
	Uma Análise Teórico-Crítica da Crise do Euro a partir da Teoria Cartalista da Moeda Patrícia Nasser de Carvalho	06
	Un análisis del efecto de los términos de intercambio sobre los flujos de capital en el ciclo económico: cuando la estructura productiva importa Florencia Médici	22
	O Estado nas Relações Internacionais Caio Bugiato e Thiago Trindade	39
	Nova reação conservadora e contenção da difusão: um estudo da dinâmica global pós-crise de 2008 Klei Medeiros	53
	A China no espelho do Leste Asiático – retomando reflexões sobre o Estado Desenvolvimentista Rafael Shoenmann de Moura	71
	A estratégia de integração militar do Grupo de Visegrad ao Ocidente à luz das suas condições geopolíticas e experiências históricas recentes Nikola Pařízková e Daniel Kosinski	86
	Desenvolvimento agrícola e segurança alimentar em Programas de Alimentação Escolar: os casos do PNAE (Brasil) e GSFP (Gana) Rita Inês Paetzhold Pauli, Kelen Steindorff, Roberto Georg Uebel e Sibeles Vasconcelos de Oliveira	98

# summary

---

OIKOS | Volume 16, n.3 • 2017

## EDITOR'S NOTE 05

<b>ARTICLES</b>		
	A Theoretical-Critical Analysis of the Euro Crisis from the Cartalist Theory of Money Patrícia Nasser de Carvalho	06
	An analysis of the effect of terms of trade on capital flows in the economic cycle: when the productive structure matters Florencia Médici	22
	The State in International Relations Caio Bugiato e Thiago Trindade	39
	New conservative reaction and containment of diffusion: a study of post-crisis of 2008 global dynamics Klei Medeiros	53
	China in the mirror of East Asia - retaking reflections on the Developmental State Rafael Shoenmann de Moura	71
	The military integration strategy of Visegrad Group to the West in the light of its geopolitical conditions and recent historical experiences Nikola Pařízková e Daniel Kosinski	86
	Agricultural development and food security in School Food Programs: the case of PNAE (Brazil) and GSFP (Gana) Rita Inês Paetzhold Pauli, Kelen Steindorff, Roberto Georg Uebel e Sibeles Vasconcelos de Oliveira	98



## 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 para avaliação 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*

# Uma Análise Teórico-Crítica da Crise do Euro a partir da Teoria Cartalista da Moeda

## A Theoretical-Critical Analysis of the Euro Crisis from the Cartalist Theory of Money

**PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO** | patricia.nasser.carvalho@gmail.com  
Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

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

**Resumo** O objetivo deste artigo é analisar a crise do euro, desencadeada a partir de 2009, e as razões das dificuldades enfrentadas pelas economias que participam do projeto de integração monetária da Europa de encontrarem um caminho harmônico para superá-la. Para isso, parte-se da discussão histórica da criação do euro, a fim de demonstrar de que forma o projeto deixou fragilidades estruturais que mais tarde gerariam desequilíbrios, e submeteu as economias da zona do euro a critérios macroeconômicos rigorosos e padronizados, em consonância com os interesses da Alemanha, sem criar, no entanto, uma autoridade política centralizada e legítima. Busca-se, em seguida, demonstrar que a zona do euro não constitui uma Área Monetária Ótima (AMO), cujos princípios advêm da Escola Metalista da Moeda. A Abordagem Cartalista da Moeda é admitida como uma abordagem crítica que melhor explica tanto do processo europeu de unificação monetária, conduzido desde o final dos anos 1960, quanto a crise do euro. Dadas as grandes dificuldades de harmonização econômica e política entre os membros e as instituições comunitárias, discutem-se, em seguida, as razões pelas quais a moeda única da União Europeia (UE) foi colocada em uma posição mais vulnerável na hierarquia do Sistema Monetário Internacional e expôs o déficit democrático dos Estados membros periféricos da UE. **Palavras-Chave** União Europeia, zona do euro, crise do euro, Teoria Cartalista da Moeda.

**Abstract** The aim of this article is to analyze the crisis of the euro, triggered from 2009, and the reasons for the difficulties faced by the economies which take part of the European project of monetary integration to find a harmonious way to overcome it. To this end, it starts with the historical discussion of the creation of the euro in order to demonstrate that the shape of the project left structural weaknesses that would later generate imbalances and subjected the economies of the euro area to strict and standardized macroeconomic criteria with the interests of Germany, without creating, however, a centralized and legitimate political authority. It then seeks to demonstrate that the euro area is not an Optimal Monetary Area (OCA), whose principles come from the Metalist School of Money. The Cartalist Approach of Money is admitted as a critical approach which best explains both the European process of monetary unification conducted since the late 1960s, as the management of the euro crisis. Given the great difficulties of economic and political harmonization between the members and the Community institutions, the reasons for which the single currency of the European Union (EU) has been placed in a more vulnerable position in the hierarchy of the International Monetary System and exposed the lack of democratic deficit of the peripheral EU Member States are discussed. **Keywords** European Union, eurozone, euro crisis, Cartalist Theory of Money.

## Considerações Iniciais sobre a Crise do Euro

Desde que a crise financeira norte-americana atingiu a Europa, em 2009, a zona do euro vem enfrentando diversas dificuldades. O complexo e lento aparato institucional comunitário de tomada de decisões busca, sem muito sucesso, encontrar uma saída para harmonizar o funcionamento da união monetária, oficialmente instituída em 1999. Os europeus ainda não alcançaram consenso sobre a criação de uma instituição independente responsável pela ajuda financeira destinada aos membros endividados e pela regulação eficiente dos mercados financeiros. As decisões e ações tomadas pelas instituições da União Europeia (UE) têm se mostrado pouco convincentes para continuar construindo “sonhos europeus”, os quais demandam união política e o gerenciamento equilibrado do orçamento comunitário para que a integração econômica seja realmente mais profunda e avançada, como idealizada no projeto do final da Segunda Guerra Mundial.

O euro, na verdade, é o resultado histórico de um projeto comunitário econômico e político e atualmente ocupa uma posição de menor importância na hierarquia do Sistema Monetário Internacional (SMI), em termos do grau de sua aceitabilidade no mercado, do que inicialmente pensado pelos seus idealizadores. A falta de confiança dos investidores se baseia nos riscos associados aos investimentos inter-fronteiriços no mercado europeu e na frágil capacidade de solvência do setor público das economias periféricas, além do fato de que a zona do euro tem uma autoridade monetária máxima – o Banco Central Europeu (BCE) –, a despeito de que ainda falta a ela uma autoridade fiscal máxima. Uma instituição supranacional deveria ser a instância onde se buscariam soluções comunitárias para a retomada do equilíbrio econômico a partir do gerenciamento compartilhado de recursos para resgates de economias, despolitizando o processo decisório relacionado à moeda única europeia (OTERO-IGLESIAS, 2013).

Em verdade, o choque assimétrico provocado pela crise financeira norte-americana dividiu a união monetária em países credores, do centro da UE, e devedores, localizados ao sul e no Mediterrâneo, ao expor suas vulnerabilidades, tornando a situação insustentável após 2009 (OTERO-IGLESIAS, 2013). Sem que a zona do euro dispusesse de instrumentos diferenciados para a condução das políticas econômicas de forma compatível com as necessidades e com as condições internas de cada membro – elemento essencial para alcançar o nível de integração que uma união monetária exige –, essas economias foram submetidas a ajustes fiscais draconianos, que geraram recessão e desemprego a partir de 2010. Após difíceis negociações para a adoção de programas de socorro financeiro, que impuseram várias combinações de políticas de austeridade fiscal e de reformas estruturais, somente quase oito anos depois essas economias começaram a apresentar os primeiros e tímidos sinais mais concretos de recuperação (HALL, 2016).

Se a democracia está ligada à capacidade de auto-determinação de um Estado-nação, ou seja, a sua autonomia na busca por soluções próprias com base na relação entre governos nacionais e cidadãos, a crise da zona do euro explicitou a falta de legitimidade decisória de alguns Estados membros da UE, quais sejam, os periféricos do sul. Seus desequilíbrios econômicos acumulados se tornaram uma “camisa de força” e os programas de resgates e as condicionalidades impostas pelas agências e instituições financeiras comunitárias e internacionais não foram (e não são) apoiados pela população e pelas principais instituições nacionais de representação política. Além de infringir o direito de escolherem suas próprias saídas usando instrumentos domésticos, e, portanto, afetar a soberania desses Estados, o aumento ainda maior dos déficits orçamentários e da dívida pública desses países e a conseqüente deterioração do nível de bem-estar da sociedade por anos corridos explicitaram a situação do déficit democrático do processo decisório na UE (SCHARPF, 2011).

Além disso, a erosão do modelo de bem estar social europeu também é outra conseqüência das dificuldades do projeto integracionista evidenciadas na última década. Esses elementos se tornaram com-

bustível para o apoio político a partidos populistas de extrema direita, com discursos anti-imigratórios e anti-euro, evidenciando sinais que a crise do projeto europeu de integração regional é mais profunda e estrutural.

Quando se fala em soluções comunitárias, é preciso levar em consideração o status quo dos vários Estados membros da UE, com destaque para o papel que exerce a Alemanha. Desde o início da constituição da zona do euro, nos anos 1970, seus parâmetros macroeconômicos ditam as metas rigorosas de convergência macroeconômica a que os demais membros devem se enquadrar, os quais priorizam a estabilidade de preços e o equilíbrio fiscal (SCHARPF, 2011). O BCE é a autoridade monetária central e é espelhado no *Bundesbank*, que proclamou critérios macroeconômicos para a formação da união monetária pela força da lei. Ainda hoje, ele mantém essa posição, e a Alemanha desfruta, juntamente com outras economias fortes, do fato de serem os maiores mercados exportadores da UE (TOUISSANT, 2013). Ao mesmo tempo, os líderes alemães e de outros países europeus clamam por uma política econômica unificada na zona do euro, não obstante se neguem a ceder a qualquer ônus imposto pelas instituições comunitárias em nome do bem da união. A crise mostrou que muitos Estados UE se recusaram a pagar por políticas de coesão para ajudar aqueles membros mais fragilizados, contribuindo para aprofundar as diferenças estruturais.

O atual (e debilitado) projeto de unificação monetária da Europa foi inspirado na Teoria das Áreas Monetárias Ótimas (AMO), de Robert Mundell. No auge da crise econômica europeia, em setembro de 2011, completou cinquenta anos que o ensaio do economista canadense foi publicado. Ganhador do Prêmio Nobel em 1999, Mundell argumentou, em síntese, que para a realização de uma união monetária, os trabalhadores e os capitais deveriam estar aptos a se mover dentro das fronteiras da união da maneira mais livre possível. Além disso, a sua teoria previu que as taxas de câmbio fixas seriam mais apropriadas para regiões intimamente integradas por meio de trocas comerciais, como era o caso do mercado comum europeu, em pleno processo de formação.

No contexto da crise, no entanto, o livre movimento de mão-de-obra e capital, como admitido por Mundell, encontra mais dificuldades do que foi pensado pelos idealizadores da zona do euro. Embora o mercado comum tenha sido uma meta colocada no começo da integração econômica europeia, na década de 1950, e na esteira de políticas neoliberais adotadas pela UE nos anos 1990, as condições de livre circulação dos fatores de produção, sobretudo do trabalho, ainda não são uma realidade no bloco, tampouco foi constituída uma união fiscal que facilite a correção dos desequilíbrios internos (KRUGMAN, 2012). Ainda hoje as assimetrias são claras e os custos de uma união monetária recaem sobre as economias mais frágeis (PITOORS, 2014).

Portanto, o cerne da questão da unificação monetária é bem mais complexo do que somente medir os custos e os benefícios gerais da AMO, como pensava Mundell, pois, no caso da UE envolve negociações políticas entre Estados membros heterogêneos e entre instituições comunitárias pouco coordenadas, que estão em crise de legitimidade (SCHARPF, 2011). As consequências de um choque adverso, com o aprofundamento de desequilíbrios dentro da união monetária, ainda se mostram extremamente difíceis de gerenciar, ameaçando a estabilidade do tecido social e político do bloco europeu (HALL, 2016) e o progresso do próprio projeto integracionista. Tais elementos de economia política, como relações de poder e conflitos políticos para a concretização da AMO, Mundell nunca considerou em sua análise.

A partir da apresentação do desenvolvimento da união monetária europeia, busca-se demonstrar por que a zona do euro não é uma AMO e, conseqüentemente por que a Teoria AMO não consegue explicar a crise da zona do euro, haja vista que está pautada na teoria metalista da moeda e, assim, subestima a necessidade da autoridade política soberana sustentar qualquer espaço monetário dado. O núcleo do argumento deste trabalho está no fato de que a Teoria AMO permanece frágil em seus fundamentos,

pois a zona do euro não criou uma autoridade política fiscal legítima que possa sustentá-la; ao contrário, a fragmentação política, a heterogeneidade de condições das economias e a busca pela manutenção da soberania por parte dos Estados membros corroboram a tese de que a crise na zona do euro é o resultado de um choque externo que aprofundou problemas e diferenças na união monetária europeia, os quais seriam inevitáveis.

Neste sentido, a grande falha da Teoria AMO está na desvantagem da perda de flexibilidade e da autonomia de política monetária e dos mecanismos próprios de ajuste por parte dos membros da zona do euro. A integração monetária europeia, conduzida desde o final dos anos 1960, deixou fragilidades estruturais, que não a permitiu gerar condições para o uso completo e autônomo de instrumentos monetários por parte dos seus integrantes. Nos anos 1990, o projeto colocou como prioridade o combate à inflação a partir do poder monetário centralizado – sobretudo no BCE e na Comissão Europeia – e fiscal descentralizado (PITOORS, 2014), criando um vácuo que impediu o uso completo de mecanismos próprios para absorver choques monetários e fiscais, expondo as economias da zona do euro a intoleráveis pressões do setor financeiro (MICOSI, 2012).

A partir do debate teórico sobre a origem da moeda, que segundo a AMO advém da perspectiva da Escola Metalista da Moeda, a intenção deste artigo é contrapor-la à visão da Abordagem Cartalista, cuja ótica sobre a criação da moeda é mais coerente para explicar a criação do euro e demonstrar quais foram as principais causas e desdobramentos da sua crise. Sem uma autoridade política centralizada e legítima para sustentar a zona do euro, com condições de eliminar o déficit democrático do processo decisório sobre a união monetária europeia e permitir escolhas soberanas pelos Estados, a crise persistirá e o euro manterá uma posição fragilizada no SMI.

## O Processo Europeu de Integração Monetária

Desde a ratificação do Tratado de Roma (1957) pela “Europa dos Seis”<sup>1</sup>, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), a Europa Ocidental experimentou um longo e contínuo crescimento econômico até os anos 1970. A CEE procurou criar mecanismos que deveriam dar expressão tanto aos interesses nacionais quanto aos comunitários para a formação de um mercado comum a partir de uma união cada vez mais convergente. Diante do cenário de forte recuperação econômica no pós-Segunda Guerra, a criação de uma moeda comum foi vista por muitos políticos europeus, a partir do fim dos anos 1960, como um passo lógico e necessário para o avanço gradual da integração econômica europeia, dado que a maior expansão do comércio só se daria com a estabilização do câmbio no mercado intra-europeu (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

Desse modo, em 1969, os chefes de estado e de governo, reunidos em Haia, concordaram que um plano deveria ser desenhado para a criação de uma união econômica e monetária comunitária em estágios. O Relatório Werner, preparado em 1970, apresentou um plano para se alcançá-la, pautado no relatório do primeiro-ministro de Luxemburgo, Pierre Werner. No escopo das ações em direção à realização de um mercado comum, o programa era composto por três etapas que seriam cumpridas em dez anos (1971-80), em um momento em que a economia internacional começava a sofrer com as turbulências advindas dos Estados Unidos e o dólar a sofrer ataques especulativos. Seu objetivo final era promover a conversibilidade irreversível das moedas dos Estados membros, a liberalização dos movimentos de capitais, a fixação irrevogável das taxas de câmbio e substituição de moedas nacionais por uma moeda única (DELORS, 1970).

---

1 Em referência aos seis países que ratificaram o Tratado de Roma: Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

Para tanto, haveria convergência das políticas macroeconômicas e a unificação do mercado de capitais a partir de uma irreversível conversibilidade monetária livre de flutuações e de um rígido controle entre as moedas dos Estados membros, partindo-se do pressuposto de que haveria solidariedade entre os Estados membros. O plano de integração monetária exigiria harmonização para permitir a supressão progressiva e completa das fronteiras fiscais (WERNER, 1970). Seria eleito um comitê, responsável por determinar os passos para eliminar os movimentos intra-europeus de taxas de câmbio, centralizar as decisões de política monetária a partir da integração dos bancos centrais nacionais em um sistema federativo de bancos europeus e diminuir as barreiras comerciais remanescentes na Europa. Com isso, esperava-se que as decisões de política monetária passassem a ser tomadas exclusivamente no âmbito comunitário. Todas essas etapas foram instituídas no âmbito do projeto da União Monetária Europeia (UME) (KRUSE, 1980).

Pouco depois que o Relatório foi apresentado, o Sistema de Bretton Woods (SBW), que havia atrelado o dólar ao ouro e estabeleceu metas para a variação das taxas de câmbio europeias dentro de intervalos de 2% colapsou entre 1971-1973 depois do rompimento unilateral pelos Estados Unidos com o seu compromisso em manter a taxa de câmbio fixa, resultando em uma desvalorização do dólar em torno de 8% (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005). Por isso, os Seis que faziam parte da CEE à época tiveram de concentrar as suas energias em limitar a volatilidade de suas taxas de câmbio, a fim de que as reclamações por alterações cambiais arbitrárias de modo a ganhar competitividade comercial não acabassem minando a integração europeia alcançada até ali. Depois de ter sido arquivado em razão da deterioração da situação econômica internacional, o Plano Werner continuou a ser uma fonte de inspiração para o avanço do pensamento sobre a integração monetária na Europa e um estímulo para muitas iniciativas políticas e acadêmicas posteriores.

Além do colapso do SBW, que trouxe mais incertezas e instabilidade ao SMI, a volatilidade nos mercados financeiros destacou a urgência dos esforços de se criar uma zona de estabilidade monetária na Europa (EICHENGREEN, 2000). Os europeus lançaram, em 1972, um novo plano, chamado “Serpente Monetária” incorporando ideias do Plano Werner, uma resposta às ações norte-americanas e um símbolo da vontade dos europeus de ampliar a sua presença no SMI e fortalecer o seu projeto de cooperação econômica. A sua intenção era assegurar que as moedas europeias flutuassem face ao dólar dentro de bandas cambiais aceitáveis para conter os movimentos da Serpente estreitos pré-estabelecidos em 2,25%, portanto, um intervalo só um pouco maior que o operado pelo SBW (EICHENGREEN e FRIEDEN, 2010, p. 4). Os Seis da CEE foram seguidos de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda na adesão à “Serpente”, que entrou em funcionamento em 1973.

No entanto, com as divergentes condições econômicas e políticas e os reflexos do Choque do Petróleo de 1973 e do quadro de especulação cambial, a “Serpente” se mostrou pouco funcional. Os Estados membros da CEE que haviam se comprometido com as bandas, sofriam com desequilíbrios sucessivos em seu balanço de pagamentos, a deterioração da estabilidade de preços, queda nas taxas de crescimento econômico e aumento dos níveis de desemprego os forçaram a abandonar as bandas cambiais anteriormente determinadas (KRUSE, 1980). Os países europeus, cujas políticas mais divergiam da Alemanha – a maior, mais forte e estável economia do bloco – Reino Unido, Irlanda, França e Itália – simplesmente deixaram a “Serpente” em 1974, uma vez que tiveram de se voltar para proteger os seus problemas domésticos (SCHARPF, 2011). Espanha, Portugal e Itália, países de moedas mais “fracas”, acabaram tendo bandas mais amplas, em torno de 6%. Ataques especulativos, que atingiram o mercado internacional de câmbio no mesmo ano, forçaram cinco dos oito países a deixarem a Serpente, à medida que o balanço de pagamentos desses países piorava. Naquele momento, esses países não estavam preparados para pagar o preço dos ajustes necessários e as consequências da Serpente em suas economias domésticas. Até o final de 1977, houve um período de estagnação do processo de integração monetária europeia, não obstante as diversas propostas de manutenção da Serpente e da sua flexibilização.

Mesmo diante das dificuldades, a decisão de formar um mercado único reforçou o ponto de vista defendido há tempos na Europa, de que as economias fortemente integradas têm mais a ganhar com a estabilidade cambial do que com realinhamentos ocasionais (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005). Pensando nisso, em março de 1979 os países da CEE concordaram em lançar uma nova iniciativa, o Sistema Monetário Europeu (SME), um projeto próprio de estabilização monetária, sob a direção da Alemanha, e o Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC), que continha algumas “válvulas de escape” em certos casos, protegendo o sistema de crises cambiais. Todos os membros da CEE seriam membros do SME, mas somente aqueles membros do SME que fizessem cumprir as margens de flutuação pertenceriam ao MTC.

A estabilidade monetária requerida pelo aprofundamento dos níveis de integração econômica teria de ser conseguida com cooperação monetária e mecanismos institucionais mais sofisticados. O empenho da Alemanha no projeto traduzia a consciência de que o SME iria funcionar como uma extensão das regras e princípios de gestão do marco e como uma forma de liberação do dólar. A questão do pleno-emprego, que havia erodido a eficácia da cooperação no contexto da Serpente, ficou para segundo plano, subordinado aos progressos em matéria de convergência macronômica. O SME vigoraria até a instituição do euro, em 1999.

Como parte do SME, as moedas nacionais foram atreladas ao *European Currency Unit* (ECU), que funcionou como um denominador comum, que, como uma unidade de conta, deveria ser tipo de alarme ou sinal que indicaria que a moeda de um país começou a divergir da média (COHEN, 1981). Novamente aspirando resgatar bandas cambiais estreitas em uma matriz de taxas de câmbio mutuamente atreladas, todos os Estados membros participaram do SME, com exceção do Reino Unido. Além do atrelamento das taxas de câmbio; ficou acordado que seria criado um Fundo Monetário Europeu (FME), baseado na experiência do Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM), criado em 1973, como parte da Serpente, um projeto embrionário do BCE, que teria de supervisionar todas as facilidades de crédito relacionadas às taxas de câmbio e financiamento do balanço de pagamentos. O FME, por sua vez, teria a autoridade de supervisionar as reservas de ouro e dólar de todos os membros da CEE, e em troca os membros receberiam depósitos denominados em ECU, para serem usados nos equilíbrios das dívidas intra-comunitárias.

Somente no início da década seguinte, o cenário começou se mostrar mais positivo, tanto que Espanha e Portugal aderiram ao mecanismo nesse período após serem aceitos como Estados membro. Com o MTC, foram reduzidas as possibilidades de ataques especulativos às moedas, uma vez que o controle de câmbio limitava diretamente as trocas dos residentes domésticos de moedas domésticas por moedas estrangeiras. Como havia provisões garantidas pelo MTC, a política de harmonização não prendia os governos em uma “camisa de forças”. Em contrapartida, os países tinham reduzido o seu poder de alcançar metas nacionais de emprego e inflação por meio da sua própria política monetária. A disposição de coordenação e os controles de capitais foram os elementos que sustentaram o SME por sete anos (EICHENGREEN, 2000).

Foram previstos tanto provisões para realinhamentos quanto facilidades de financiamento para países que precisassem se recuperar de problemas em seu balanço de pagamentos. Os controles de capitais seriam impostos de modo a evitar pressões especulativas sobre o câmbio. A intenção era que o SME se transformasse em um sistema definitivo, com instituições próprias, com capacidade para tomar decisões e que o ECU evoluísse para uma moeda verdadeiramente europeia.

Mas ainda havia outras disparidades internas que precisavam ser corrigidas. As taxas de inflação entre as economias variavam muito. Os países que apresentavam as maiores taxas não conseguiam estabilizar a sua moeda em relação ao marco e temiam políticas mais austeras por parte das instituições europeias. De fato, nos primeiros anos do SME, as pressões nos balanços de pagamentos foram intensas e as taxas de câmbio precisaram ser realinhadas várias vezes, mostrando poucos sinais de convergência mo-

netária. Houve dificuldades de coordenação das políticas macroeconômicas e não raro os desequilíbrios externos eram financiados com emissão monetária. Cada país, na prática, buscava soluções próprias de seus problemas e não procuravam uma saída comum. Apesar dos obstáculos, o projeto de integração europeu entrou em uma nova fase.

O Ato Único Europeu, um “relançamento” do projeto europeu depois de um período de crise, que foi assinado em 1985, chamava para os esforços para a finalização de um mercado comum, com a remoção dos controles de circulação não só de bens, mas também de capital e pessoas. Um verdadeiro mercado, onde países com taxas de câmbio “bem comportadas” pudessem participar, criaria estímulos para a crença no SME. O Ato Único, assim como o Relatório Werner, preconizava a importância da união política, de modo que o compromisso com as taxas de câmbio fossem mantidas, considerando que haveria cada vez mais convergência política *a posteriori*.

Esse cenário era o resultado de uma mudança no projeto de integração. Em um primeiro momento, cada um dos países europeus tentou por si reagir aos efeitos da crise internacional da década de 1970, o que provocou um ceticismo mundial com relação ao processo integracionista da Europa naquele período (“europessimismo”). A partir da segunda metade dos anos 1980, houve crescimento da autoconfiança e da consciência na Europa de que o estreitamento da cooperação poderia colocá-la na contra-mão dos processos que aconteciam com os demais atores internacionais, preocupados, individualmente, com suas estratégias competitivas de enfrentamento à crise. Neste fluxo, ter uma moeda comum era um símbolo – ao menos, psicológico – de que o processo de integração europeu avançava, e que havia centralização política na Europa (FELDSTEIN, 1997).

Em resposta às demandas dos ministros das relações exteriores de França e Alemanha, o Conselho da Europa elegeu um comitê encabeçado por Jacques Delors, presidente da Comissão Europeia, para investigar os prospectos de um aprofundamento da integração monetária. O Comitê, por meio do Relatório Delors, apresentado em abril de 1989, recomendava que a CEE se movesse imediatamente para a criação de uma moeda comum a partir de uma unificação gradual. Acreditava-se que taxas de câmbio fixas, de fácil manutenção do SME, ficariam comprometidas com a livre mobilidade de capitais quando o mercado comum se completasse. Em particular, defendia-se a ideia que os custos de manter paridades cambiais em caso de eventuais ataques especulativos seriam muito elevados e que taxas flexíveis aumentariam a resistência das indústrias domésticas à integração e intensificariam as demandas por proteção (DELORS, 1989).

O Relatório Delors definiu um processo de três etapas para a obtenção de uma união econômica e monetária. Na primeira, todos os países da CEE deveriam ingressar no MTC e haveria liberalização total dos movimentos de capitais, além do reforço do compromisso com as taxas de câmbio no sentido de coordenação das políticas monetárias. Foi assegurada ainda a realização plena do mercado interno, a duplicação dos fundos estruturais, de forma a garantir os apoios necessários ao equilíbrio regional e à correção de assimetrias entre países. A manutenção da estabilidade dos preços após a introdução da moeda única, juntamente com a remoção da incerteza cambial e a redução dos custos de transação, contribuiriam significativamente para o aumento dos investimentos e do crescimento econômico na região.

Na segunda, as margens de taxa de câmbio seriam reduzidas a certas decisões harmônicas e convergentes sobre o controle mais centralizado do SME, seriam estabelecidos “critérios de convergência” para a harmonização das políticas e instituir-se-ia o Instituto Monetário Europeu (IME), precursor do BCE. Finalmente, a última etapa envolveria a substituição de moedas nacionais por uma única moeda europeia e a atribuição de todas as decisões de política monetária ao Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), em 1999. O Relatório destacava, ainda, a necessidade de maior convergência econômica entre os membros do SME (DELORS, 1989).

Diante disso, parecia que a entrada em vigor do euro, a moeda única, seria uma apenas uma questão de tempo. Porém, os custos de reunificação alemã, desde 1990, conduziram a déficits crescentes da

República Federal da Alemanha, carro chefe da integração monetária, o que causou pânico nos políticos do *Bundesbank*. Face ao trauma histórico alemão de inflação, a resposta foi o aumento das taxas de juros do bloco, que imediatamente se refletiram negativamente na Itália, pois o país tinha dívidas e déficits fiscais. No caso do Reino Unido, as taxas de juros de hipotecas deste último estavam indexadas e, com isso, o seu ciclo de negócios encontrava-se sincronizado com o resto da Europa (EICHENGREEN e FRIEDEN, 2010). O desemprego alcançou altos níveis e se tornou outro item a ser combatido pelos governos. O resultado foi pressão sobre a lira e outras moedas mais fracas da CEE em 1992. Por tudo isso, a aceitação das altas taxas de juros ficou cada vez mais difícil pelos demais governos em contraposição à firme postura alemã.

Diante disso, a oposição ao Tratado de Maastricht, que especificava as etapas e metas macroeconômicas rigorosas para a transição de uma moeda única a partir do Relatório Delors, prestes a ser ratificado em 1992, seria certo (FELDSTEIN, 1997). O fracasso do referendunum na Dinamarca em aprovar o Tratado naquele ano e o medo de que o mesmo pudesse acontecer na França provocou temor de que todo o processo de Maastricht estivesse em xeque. Apesar do comprometimento em sua batalha com os especuladores, alguns governos se renderam às forças dos mercados e seus respectivos governos deixaram o MTC, permitindo que as suas moedas se depreciassem. Depois disso, as especulações concentraram-se nas moedas dos menores Estados e nas mais fracas, como da Espanha, Portugal e Itália.

Seguindo o objetivo de aumentar a competitividade, reformular as suas instituições – consagrou a União Europeia (UE) no lugar da CEE – e o seu processo decisório, o Tratado de Maastricht foi ratificado em 1992. Com a finalidade de assegurar a convergência e a estabilidade para alcançar as suas metas e a terceira fase prevista pelo Relatório Delors e preconizando políticas neoliberais para a finalização do mercado comum, ele determinava severos critérios de convergência macroeconômicas (com relação à dívida pública, déficit público, taxa de inflação, taxa de juros e taxa de câmbio)<sup>2</sup> e a institucionalização do IME.

A depreciação do dólar em 1992 provocou a apreciação imediata das moedas do SME; a Finlândia suspendeu a sua ligação com o ECU; a Suécia elevou a sua taxa de juros; a libra e a lira interromperam a sua participação no MTC. As moedas que persistiram sofreram duros ataques especulativos. Diante desse cenário, decidiu-se ampliar temporariamente as margens de flutuação no âmbito do MTC para  $\pm 15\%$ , transformando o SME em um sistema praticamente flexível. Essa medida teve como fim expandir o raio de manobra das autoridades monetárias nacionais e fazer frente às dificuldades, dado que a situação econômica geral se deteriorava (SCHARPF, 2011).

Em 1993, as pressões para a intensificação a redução da taxa de juros se elevaram. O *Bundesbank* não pareceu se abalar, ainda preocupado com a inflação, e manteve uma política monetária contracionista e na preservação de altas taxas de juros pelos membros do SME. A França, um dos países mais receosos com a inflação, determinou que o seu banco central reduzisse a sua taxa de juros, na esperança de que o *Bundesbank* a seguisse, o que não aconteceu. Ao contrário, abriu espaço para ataques especulativos ao franco, que precisaram ser reprimidos pelo governo (EICHENGREEN e FRIEDEN, 2010). No ano seguinte, o choque com a reunificação alemã apresentou sinais de abrandamento, o que permitiu ao *Bundesbank* reduzir a sua taxa de juros. O período de recessão foi suplantado tornando mais fácil a adoção de políticas de harmonização. A seguir, os governos conseguiam manter sua taxa de câmbio nas faixas determinadas.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de 1997 reforçou as medidas austeras, com um cronograma de imposição de penalidades financeiras aos países que não corrigissem déficits públicos

---

2 Os critérios de convergência macroeconômica de Maastricht são: a relação entre o déficit público anual e o produto interno bruto (PIB) não deve exceder 3% no fim do exercício orçamental anterior; a relação entre a dívida pública bruta e o PIB não deve exceder 60% no fim do exercício orçamentário anterior. Deve-se observar, durante pelo menos dois anos, as margens normais de flutuação previstas no mecanismo de taxas de câmbio do SME, sem ter procedido a uma desvalorização em relação à moeda de qualquer outro Estado Membro; a taxa de inflação não pode exceder em mais de 1,5% a verificada nos três Estados Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços; a taxa de juros nominal média a longo prazo não deve exceder em mais de 2% a verificada nos três Estados Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços.

considerados “excessivos”<sup>3</sup> com a devida rapidez e mantivessem o compromisso de equilíbrio orçamentário antes da criação de uma moeda comum, poderiam esperar por sanções (SCHARPF, 2011). Ou seja, o PEC visava garantir a continuação do esforço de disciplina orçamentária após a introdução do euro. Ao mesmo tempo, os países comprometiam-se a seguir planos plurianuais de redução de despesas. Até a sua assinatura, a experiência da integração fiscal foi por meio da frouxa coordenação inter-governamental no Conselho de Ministros dominado de forma clara pela Alemanha (PITOORS, 2014).

O PEC abriu a possibilidade ao Conselho da UE de sancionar cada Estado Membro participante que não adotasse as medidas necessárias para corrigir uma situação de déficit orçamentário excessivo. Ao mesmo tempo, os Estados membros exibiram certa flexibilidade ao aceitarem interpretar os critérios fiscais, retirando a preocupação daqueles que pensavam que a UME pudesse ser uma “camisa de forças” (EICHENGREEN, 2000). Em 1998, a decisão final foi tomada e em 1º de janeiro de 1999, a zona do euro começou a funcionar confirmando que 11 dos então 15 Estados Membros preenchiam os critérios para a adoção da moeda única: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

## A Teoria AMO como Teoria Metalista da Moeda e a Teoria Cartalista

A tese sobre AMO, de Robert Mundell, apresentada na *American Economic Review*, de 1961, é considerada a pioneira na discussão de uniões monetárias, e inspiradora de outros trabalhos cujas hipóteses influenciaram as primeiras ideias acerca da unificação monetária da Europa. Contraindo os custos e benefícios de formar ou entrar em uma área monetária, a Teoria AMO de Mundell se tornou referência acerca da escolha do melhor regime cambial a ser adotado em uma determinada região.

Segundo o autor, uma área monetária “é um domínio no qual as taxas de câmbio são fixadas” (MUNDELL, 1961, p. 657). Escrevendo no âmbito do regime cambial de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis adotadas pelo SBW, com controles de capital, e apesar de várias pesquisas sobre a escolha do regime de taxas de câmbio já existirem, foi Mundell quem primeiro usou a palavra “área monetária ótima”, assim como sugeriu que a zona monetária deveria ser uma experiência positiva de países em processo de integração regional. Também foi ele o pioneiro em propor, através de um modelo simples de dois países, que uma área monetária deveria ser uma região que não necessariamente precisaria coincidir com as fronteiras dos Estados Nação. Dessa forma, o mundo seria dividido em diferentes regiões com moedas comuns e não em vários Estados nação com suas moedas próprias. A ideia principal se pautava na estratégia de distintos países, com estruturas econômicas semelhantes, de aprofundar os processos integracionistas.

A partir de um exemplo hipotético, Mundell construiu seu argumento sobre a situação de um choque de oferta entre duas economias de uma determinada região. Sugeriu que os dois países entre quais haveria grande mobilidade de trabalho e flexibilidade dos salários reais poderiam se beneficiar de uma união monetária, pois ela funcionaria como um mecanismo de ajuste para corrigir desequilíbrios regionais (inflação ou desemprego). Em outras palavras, a mobilidade dos fatores de produção, em especial, do trabalho, na visão de Mundell, seria capaz de substituir a taxa de câmbio flutuante como instrumento de ajuste em casos de choque de oferta. “A partir do paradigma de Mundell, os políticos avaliariam os benefícios *versus* os custos da criação de uma moeda única, a despeito da perda de autonomia de política monetária” (EICHENGREEN 1991, p.1-2).

A AMO emerge espontaneamente através da atividade do mercado e reduz os custos de transa-

3 Esses déficits continuavam a não poder ultrapassar o limite de 3% do PIB, salvo em situações extremas.

ção de nível micro e o ajuste dos custos macro com base na mobilidade eficiente dos fatores de produção (trabalho e capital). Mundell observa que os custos de submeter economias diferentes que estejam experimentando choques assimétricos será menor quando a força de trabalho flui livremente de uma região em depressão para outra em ascensão econômica. Consequentemente, a política não desempenha nenhum papel sobre a moeda e não há motivo para que os domínios de moeda precisem ser coincidentes com Estados soberanos (GOODHART, 1998, p. 420). A moeda é, portanto, uma concepção neutra, e a Teoria se concentra na análise dos fatores de produção que fazem parte da economia real.

Eichengreen (1991), que se tornou um dos principais economista céticos em relação à UME e cujos artigos sobre o tema foram consolidados em seu livro *European Monetary Unification* (1997), seguindo o relatório da Comissão Europeia (1990) sobre a UME, assim resumiu as principais vantagens de uma união monetária na Europa, a partir das ideias de Mundell: 1. Haveria redução dos custos de transação com a substituição das moedas nacionais, com o sacrifício de autonomia de política monetária e fiscal; 2. a união aumentaria a credibilidade da política monetária, pois o incentivo do BCE em recorrer à inflação como instrumento de política seria estritamente menor do que o da maioria dos bancos centrais, o que beneficiaria países com histórico de inflação mais elevada; 3. na medida em que a moeda única eliminasse a incerteza cambial, a unificação monetária tenderia a estimular a integração comercial, os fluxos de investimentos e o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, os ganhos de eficiência monetária seriam maiores se os fatores de produção pudessem migrar livremente; os retornos seriam mais previsíveis e os salários mais estáveis; 4. o mercado comum permitiria aos produtores europeus explorarem economias de escala e escopo; 5. uma única unidade de conta aumentaria e transparência, pois seria possível comparar melhor os preços e salários.

As assunções da Teoria AMO advêm da Teoria Metalista da Moeda. Há essencialmente duas escolas que tratam da origem da moeda. A primeira é a Escola Metalista, ou tradicional, que pode ser chamada ainda de convencional (METRI, 2012), também denominada de Time-M, ou *M-Form* por A. E. C. Goodhart em seu célebre artigo *Two Concepts of Money*, de 1998. Essa escola foi chamada de ortodoxa ou *mainstream*, dada a sua grande aceitabilidade teórica. No século XX, de acordo com Schumpeter (1994), o metalismo foi aceito pela maioria dos economistas, apesar de que, em alguns momentos, certas contestações tenham se manifestado. A Teoria Metalista admite que a moeda surge espontaneamente no mercado para facilitar as trocas comerciais e serve para evitar uma “dupla coincidência de vontades”, isto é, para facilitar as trocas que só ocorreriam se dois indivíduos tivessem o mesmo desejo. Dessa perspectiva, a moeda é fruto espontâneo das trocas do setor privado com objetivo de eliminar ineficiências (BELL, 2001).

Um dos seus principais fundadores Carl Menger, economista austríaco, cujo trabalho de 1892, *The Origins of Money*, considerava que a monetização da economia teria começado quando as comunidades agrícolas deixaram as propriedades rurais de subsistência e começaram a se especializar. De acordo ele, todo agente econômico, interessado em adquirir bens e serviços dos quais não dispusesse, poderia consegui-los no mercado, mas, para tanto, deveria obter, primeiramente, o meio de troca na forma de uma mercadoria específica, a moeda. “Toda transação representaria uma permuta entre meio de troca (a moeda), de um lado, e bens e serviços, de outro” (METRI, 2012, p. 400). Para essa função, o ativo escolhido deveria ser “algo que tivesse valor de troca” (SCHUMPETER, 1994), ou seja, com valor intrínseco, que fosse indivisível e portátil.

Na prática, com o tempo, os meios de troca convergiram para os metais preciosos. A moeda cunhada com tais metais funcionaria como um meio de troca com garantia, como se fosse um selo (*token*), eliminando o problema da identificação, e permitiria que as moedas metálicas circulassem amplamente. Ao poder, caberia a função de resguardar o conteúdo metálico, com sua identificação e fiscalização para não ser falsificada. Portanto, a moeda, de acordo com seus atributos naturais, definidos pela sua utilidade prática, funcionaria como meio de troca (METRI, 2012), dada a propensão natural da sociedade à troca

(WRAY, 2004). Assim, os metalistas mantiveram a lógica de análise da relação entre moeda fiduciária e metais preciosos.

Como qualquer sanção pela autoridade central estaria limitada a uma codificação *ex post* pelos costumes sociais, verifica-se que os metalistas atrelam o comportamento social para ao cálculo de utilidade individual (BELL, 2001). As classes sociais e políticas estão ausentes da análise dos metalistas, enquanto o “mercado” é exaltado. Se a moeda tem como função primordial facilitar as trocas e reduzir custos, quando a autoridade central interfere nesse processo, pode gerar ineficiências (WRAY, 2004). Portanto, de acordo com a Escola Metalista, não há a necessidade de uma autoridade política, governo ou Estado se envolver na institucionalização da moeda. Ela é um produto exclusivo do setor privado que objetiva reduzir custos de transação e, assim, pode ser vista como um “véu” neutro na economia. A sociedade, por sua vez, tem que aceitar tal meio de troca, o chamado “dinheiro”, a fim de minimizar os custos de transação no consumo ou nos investimentos.

A explicação convencional sobre as origens da moeda foi desafiada pela escola heterodoxa, qual seja, a Teoria Cartalista da Moeda. De acordo com esta abordagem, a essência da moeda não deve ser encontrada no seu papel como meio de trocas, mas sim na sua capacidade de medir o valor abstrato, tornando-se, assim, unidade de conta. Os cartalistas, ou Time-C, segundo Goodhart (1998), discordam da visão metalista, pois entendem que as moedas não são originadas no setor privado, mas o resultado da ação dos Estados, que têm um papel central na determinação do valor da moeda. Diferentemente da visão metalista, eles propõem uma teoria não mercantil da moeda.

Essa escola, que ganhou a simpatia de Joseph Schumpeter e Lorde Keynes e de historiadores, sociólogos e antropólogos que estudaram a moeda (GOODHART, 1998; BELL 2001), sob o ponto de vista histórico, para além da função da moeda servir como unidade de conta no mercado, a sua origem está, acima de tudo, no poder do Estado de demandar que certos pagamentos, como impostos, sejam feitos em um determinado ativo, ou seja, o valor da moeda depende da determinação pela autoridade central e de que os pagamentos e obrigações sejam feitos na moeda por ela indicada cujas origens são sociais e históricas. A partir dessa visão, os cartalistas se diferenciam dos metalistas que entendem que a única diferença entre a sociedade primitiva e a moderna é o uso da moeda. Da perspectiva cartalista, a teoria econômica ortodoxa não conseguiu explicar como a função unidade de conta é gerada, dado que a maximização da utilidade racional não é capaz de demonstrar a espontaneidade de um padrão monetário estável para medir valor.

A ideia do “cartalismo original”, cujo livro de Georg Knapp, *The State Theory of Money*, publicado pela primeira vez em 1905, inaugura essa perspectiva. Como o título do livro deixa claro, o Estado tem um papel fundamental na origem da moeda e explica que o meio de pagamento que se torna moeda é aquele escolhido pelo Estado, proclamado por força da lei. Segundo o argumento central de Knapp, a moeda possui uma natureza política, pois o Estado escolhe unidade de conta e o meio de pagamento, referenciando-os para encerrar os débitos da economia, inclusive os do próprio Estado, ou seja, aquele meio que será aceito por todos os agentes em posição de credores. Mesmo no caso em que o pagamento não seja à vista, o encerramento do débito fica condicionado à existência de uma unidade de valor invariável e contínuo no tempo (INNES, 1914). Por isso, a moeda é o ativo aceito nos pagamentos e o seu padrão não é escolhido só ou principalmente por causa das propriedades específicas de um metal, mas basta que o Estado considere válido qualquer pagamento realizado na determinada moeda para que esta se torne legítima (KNAPP, 1924).

A relação entre existência de um sistema monetário de pagamentos depende, pois, da soberania do Estado. Seu tamanho e peso na economia, a necessidade dos cidadãos pagarem taxas e tributos e sua capacidade de ordenar a forma como se darão esses pagamentos determinam esta aceitação e refletem sua soberania. A tributação, seja qual for, por definição, é uma manifestação de poder, um ato de força

(METRI, 2012). Verifica-se, desse modo, que há uma relação hierárquica importante no sistema de débito/crédito privado, sobretudo na forma de comando sobre a sociedade decorrente dessa hierarquia. “Cada segmento representa promessas de pagamentos com diferentes graus de aceitabilidade da moeda; no ápice estão os ativos mais aceitos” (BELL, 2001, p. 158). A posição da moeda do Estado no topo implica em uma íntima relação entre a autoridade fiscal, que arrecada impostos de um lado, e a criação de moeda (política monetária) de outro (WRAY, 2004).

A abordagem cartalista tem uma visão cética sobre a Teoria AMO quando esta afirma que uma moeda sem um Estado não é viável. No caso da UE, o projeto do euro não é de um Estado em particular, mas de vários Estados membros representados por e nas instituições comunitárias. Como é escrita pela vontade soberana dos seus membros, o euro funciona em um sistema cartalista, isto é, está inserido em um sistema hierárquico carregado de relações de poder e fruto da construção histórica. Neste sentido, a análise da viabilidade de uma moeda comum não perpassa a simples contabilização dos custos e benefícios de uma AMO, como afirmou Mundell. Ao contrário, as relações de poder estão presentes desde o início do projeto de integração monetária da Europa e a soberania dos Estados continua sendo um dos elementos mais sensíveis relativas ao euro.

Por isso, Teoria Cartalista é a perspectiva mais consistente para explicar a construção da UME e a sua recente fragilidade. A despeito de ser delicada ligação entre autoridade política soberana e alguns Estados membros da zona do euro, considerando-se sua heterogeneidade, também há baixa mobilidade de trabalho entre os membros na UME, dadas as barreiras culturais e linguísticas da Europa. Os salários permanecem rígidos, tendo em vista a herança de fortes sindicatos e programas sociais generosos oferecidos pelos governos. As leis trabalhistas são, em sua maioria, rígidas, difíceis de serem modificadas. Segundo a Teoria AMO, se houvesse desequilíbrio entre essa relação, ela se resolveria com a livre movimentação dos fatores de produção, sobretudo força de trabalho, o que, não acontece na prática. Ao contrário, as economias europeias da periferia bateram recordes de desemprego e de dívidas públicas. Tendo em vista que a relação autoridade fiscal-criação da moeda não é harmônica no bloco europeu, o euro não consegue ter grande confiança do mercado. Enfim, os custos da UME parecem mais altos do que os benefícios para os países mais fragilizados com a crise (EICHENGREEN e FRIEDEN, 2010).

Ignorando as lições da história, os arquitetos do SME, aparentemente acreditando nas forças de mercado, abandonaram os mecanismos tradicionais de regulação, sem pensar em qualquer mecanismo alternativo (MEHRLING, 2000). Nos anos 1990, foram retirados os controles formais de capital, conduzindo a desequilíbrios de longo prazo na UME. Isso porque com a criação do euro, houve um movimento massivo de capital, sobretudo, da Alemanha e Países Baixos, para a sua periferia. Esse *boom* resultou em crescimento significativo das taxas de inflação na Espanha e na Grécia (KRUGMAN, 2012). O BCE tentou, em seguida, acomodar as taxas altas de inflação. Quando o capital, que fluía do centro para a periferia da Europa cessou, os preços e os custos de trabalho da periferia ficaram desalinhados com os do centro. Com isso, o euro enfrentou problemas de ajustes, que não foram amenizados pela mobilidade do fator trabalho, como propôs Mundell.

## Considerações Finais sobre a Crise do Euro

Quando a crise norte-americana atingiu a UE, em 2009, 18 dos atuais 28 Estados membros faziam parte da zona do euro. Existiam grandes diferenças entre eles: Alemanha, Reino Unido, França, Países Baixos, Itália, Bélgica e Áustria eram os mais poderosos e industrializados do bloco europeu. As suas economias eram amparadas por instituições domésticas, que implementavam políti-

cas coordenadas, e mantinham treinamento da mão-de-obra e grandes investimentos na área de inovação tecnológica. Do outro lado, estavam outros 11 países que haviam feito parte da ex-União Soviética<sup>4</sup>, além de Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (os PIIGS, sigla em inglês) – que, com exceção da Irlanda, estão localizados ao sul da Europa – que sofriam com baixa competitividade externa dos seus bens e serviços (HALL, 2016).

Disparidades salariais na zona do euro eram os elementos que ampliavam as diferenças de competitividade, pois permitiam que as maiores corporações europeias, particularmente as indústrias alemãs, se mantivessem em posição privilegiada no mercado único, visto que haviam terceirizado grande parte da produção nos países periféricos da UE, onde geralmente pagavam baixos salários. Em seguida, transportavam as peças para a Alemanha para a montagem do produto final, de onde os exportavam para outros países do mercado europeu e para o mercado global (TOUISSANT, 2013). Portanto, o primeiro grupo, composto por integrantes desenvolvidos da zona do euro, teve sucesso em aumentar as suas exportações, que se refletiram em superávits em sua conta corrente, por meio, sobretudo, do pagamento de baixos salários aos trabalhadores na Periferia da Europa. O segundo grupo passou a ter déficits comerciais com a Alemanha e com outras economias centrais da UE, aumentando a sua situação de vulnerabilidade externa.

Com o agravamento da crise, e tendo em vista que os integrantes da zona euro não podiam desvalorizar as suas moedas a fim de que seus bens exportados ganhassem competitividade, as autoridades comunitárias e os governos nacionais dos países mais vulneráveis aplicaram o que foi chamado de desvalorização interna: impuseram mais cortes aos salários dos empregados, aumentando os lucros da maioria das empresas privadas (grande parte delas estrangeiras) para, assim, no limite, manter a competitividade de seus produtos. Por conseguinte, agravamento do quadro econômico entre 2010-2011 se mostrou ainda mais lucrativo para as grandes corporações das economias mais industrializadas e fortalecidas da UE, à medida que houve achatamento dos salários nas economias do sul da Europa (TOUISSANT, 2013).

Em verdade, na década anterior à crise norte-americana, o regime de crescimento dos PIIGS havia sido, em larga medida, liderado pelo aumento do consumo financiado por bancos privados. O acesso dessas economias à UME teve como impacto inicial a queda nas taxas de juros para níveis bem abaixo das alemãs, uniformizando-as. Como resultado, na primeira década dos anos 2000, houve uma repentina disponibilidade de crédito barato no mercado, sobretudo da Espanha e da Grécia, o que gerou crescimento dos investimentos na produção de manufaturas, *boom* no setor imobiliário e estímulos a financiamentos por parte de entes estatais e privados (SCHARPF, 2011). De fato, essas economias apresentaram crescimento econômico, aumento o nível do emprego e da renda per capita. Os salários reais e os custos por unidade de trabalho também aumentaram, embora ainda fossem mantidos como um elemento-chave de competitividade das organizações industriais. Com efeito, o incremento drástico de empréstimos e importações desses países, ampliando suas dívidas e os déficits em conta corrente, respectivamente, deu-se essencialmente em razão do comportamento do setor privado (bancos, empresas construção civil, grandes indústrias) (TOUISSANT, 2013). Incapazes de competir com as economias mais industrializadas, os países periféricos tomadores de empréstimos viram se formar volumosas dívidas públicas e privadas, inclusive com bancos das economias centrais da Europa.

Por esse motivo, quando o choque externo alcançou a zona do euro, em 2009, os preços dos imóveis, que haviam subido nos anos 2000, provocando a formação de bolhas imobiliárias, passaram a reverter seu ciclo de ascensão, com impactos negativos sobre os bancos por conta da inadimplência dos devedores. Para agravar a situação, havia estreito espaço por parte dos governos dos PIIGS para a utilização da política fiscal anticíclica, graças aos duros critérios de convergência de Maastricht e ao PEC, inviabilizando as chances de recuperação do seu nível de atividade econômica (STOCKHAMMER, 2014).

---

4 Estônia, Letônia e Lituânia; Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Bulgária, Romênia, Croácia, Eslovênia.

Sendo assim, essas economias, sobretudo dos PIIGS, não tiveram como promover um ajuste rápido de sua competitividade externa, mantendo-se por um período longo de tempo em uma situação de estagnação econômica, dependentes do capital externo e das decisões institucionais comunitárias.

Dada a escassez de recursos e reservas internacionais, ainda em 2009, houve, mesmo que de forma limitada, aumento dos gastos públicos para o resgate de bancos nacionais a fim de amenizar os efeitos da crise. Em decorrência disso, os déficits dos Estados aumentaram acentuadamente e a crise das instituições financeiras privadas se transformou em uma crise de dívida pública soberana, pois o endividamento privado decorrente das bolhas da especulação imobiliária foi transferido para o setor público na forma resgate do sistema bancário como resposta à desaceleração das economias.

A situação ficou extremamente delicada em 2010, pois, além da queda nas receitas não apenas nos PIIGS – os principais candidatos a receber os pacotes de socorro financeiro de instituições comunitárias –, os países que supostamente deveriam pagar os custos da ajuda aos governos da periferia (principalmente a Alemanha), não quiseram dividi-los. Em virtude dessa posição e diante do agravamento do quadro, um fundo de resgate financeiro demorou para ser criado. Somente em 2010 foi criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), o qual logo se mostrou insuficiente para resolver os desequilíbrios, de raízes estruturais (SCHARPF, 2011). No Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, BCE ficou proibido de financiar diretamente os Estados membros endividados da zona do euro, admitindo que cada um deveria assumir sozinho seus compromissos financeiros (STOCKHAMMER, 2014). Foi sendo cimentado o caminho da crise de dívida soberana na Europa e sua fragmentação política.

Ajustes com a intenção de alcançar a estabilidade macroeconômica com cortes de orçamento e reformas estruturais orquestradas pela Troika – Comissão Europeia, BCE e Fundo Monetário Internacional (FMI) – resultaram em nefastos efeitos sobre a economia e a sociedade graças à forte recessão causada (BRAZYS e HARDIMAN, 2015). Com o aperto no crédito e as incertezas do setor bancário, as economias entraram em recessão e o desemprego alcançou níveis alarmantes.

Aliás, como abordagens diferenciadas, dependendo das condições de cada economia, não foram contempladas no decorrer do projeto europeu de integração monetária, tampouco no ápice da crise, tendo em vista que a maioria dos governos não haviam desempenhado um papel importante na construção da UME ou do PEC. Pautado na visão econômica dominante à época, a monetarista, o BCE foi o responsável por metas alicerçadas nas médias da eurozona, ao passo que todos os problemas de ajustes de cada economia ficaram a cargo dos Estados membros da UME. Além disso, na reforma do PEC, o Conselho Europeu, composto por representantes de cada Estado membro da UE, despojou a Comissão Europeia, uma instituição supranacional, da sua legitimidade de sancionar os Estados membros que não cumprissem com os critérios (PITOORS, 2014).

Ademais, o mercado de trabalho, que deveria ser flexível e um contraponto para a retomada do equilíbrio, na prática, significou apenas a queda nos salários das economias periféricas. O ônus do ajuste recaiu sobre o seu mercado de trabalho e política salarial (STOCKHAMMER, 2014). Logo, com a política fiscal extremamente restrita, a monetária centralizada no BCE, e sem a possibilidade do uso da política cambial, as economias dos PIIGS não tiveram alternativa. No final de 1999, a união monetária europeia atingiu os seus propósitos políticos eliminando as flutuações cambiais e os diferenciais de taxa de juros entre as economias, com o custo de retirar dos governos os instrumentos macroeconômicos de gerenciamento das economias. Criou-se, assim, uma situação altamente instável que minou a capacidade das nações de honrarem com seus compromissos, levando ao enfraquecimento político e econômico frente aos outros do centro da Europa.

A crise, seus desdobramentos e o contínuo esforço dos governos das economias periféricas geraram muitas críticas da opinião pública, revoltas da população e insatisfação com os políticos em países que estavam à beira do colapso econômico (KRUGMAN, 2012). A retomada do crescimento está em

vagaroso curso e os níveis de emprego ainda bem abaixo dos níveis pré-crise nas economias dos PIIGS, situação bem diferente das economias centrais (BRAZYS e REGAN, 2016).

Essa análise sugere que a escolha dos mecanismos de ajuste não são somente decisões econômicas, como afirmavam os metalistas, quando se avalia os custos e os benefícios de uma união monetária, mas são também políticas. Os condicionantes políticos da UME não foram contemplados adequadamente pela Teoria AMO. Como Mundell pouco explorou a questão da economia política porque subestimou a necessidade de uma autoridade política soberana apoiar qualquer espaço monetário e a existência de conflitos e lutas pelo poder na AMO, essa teoria é limitada em sua capacidade de entender a crise do euro, visto que ela advém da teoria metalista da moeda. A zona do euro, que funciona em um sistema cartalista, não demonstrou ter condições de pleno funcionamento e a posição da moeda única na hierarquia do SMI se mantém debilitada.

## Referências Bibliográficas

- BRAZYS, S.; REGAN, A. These Little PIIGS Went to Market: Austerity and Divergent Recovery in the Eurozone. *UCD Geary Institute for Public Policy Discussion Paper Series*, n. 17. May 19, 2016. Disponível em: <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201517.pdf>. Acesso em: 25/03/2016.
- BELL, S. *The role of the State and the hierarchy of money*. Cambridge Journal of Economics, n. 25, 2001, p. 149-163.
- COHEN, B. J. The European Monetary System: an outsider's view. *Essays in International Finance*. Princeton: Princeton University, no 142, 1981.
- DELORS, J. *Report on economic and monetary union in the European Community*. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Brussels, 17th April, 1989.
- EICHENGREEN, B.; FRIEDEN, J. *The Political Economy of European Monetary Unification*, 2<sup>nd</sup> Ed., Westview Press, 2000.
- EICHENGREEN, B. The EMS Crisis in Retrospect. Preliminary version, Nov. 2000. *Paper Prepared for the conference celebrating the 75th anniversary of the Banco de Mexico*, Mexico City, 14 - 15 November 2000.
- EICHENGREEN, B. Is Europe an Optimum Currency Area? *NBER Working Paper Series*, n. 3579, January, 1991. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w3579.pdf>. Acesso em: 20/08/2016.
- FELDSTEIN, M. The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: political sources of an economic liability. *NBER Working Paper*, n. 6150, Cambridge, MA, 1997. Disponível em: [http://www.nber.org/papers/w6150.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w6150.pdf?new_window=1). Acesso em: 23/06/2016.
- GOODHART, A. E. C. The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas. *European Journal of Political Economy*, Vol. 14, 1998, p. 407-432.
- INNES, M. The credit theory of money. *The Banking Law Journal*, Vol. 31, Dec./Jan., 1914, p. 151-168.
- KNAPP, G. F. *The State Theory of Money*. London: Routledge, 1924. Disponível em: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/knapp/StateTheoryMoney.pdf>. Acesso em 30/03/2016.
- KRUGMAN, P. Revenge of the Optimum Currency Area. *NBER Macroeconomics Annual 2012*, Vol. 27, 2012, p. 439-448.
- KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. *Economia Internacional: Teoria e Política*. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 6<sup>a</sup> Edição, 2005.
- KRUSE, D. C. *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond*. London: Butterworths, 1980.

- MEHRLING, P. Mr. Goodhart and the EMU. *CiteSeerX Penn State University*, 8<sup>th</sup> March, 2000. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.202.262>. Acesso em 17/03/2017.
- METRI, M. Acumulação de poder, sistemas e territórios monetários: uma análise teórica sobre a natureza da moeda e sua relação com a autoridade central. *Ensaaios FEE*. Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 397-422, nov. 2012. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2571/3105>. Acesso em 09/03/2016.
- MICOSSI, S. Unholy compromise in the eurozone and how to right it. *CEPS Policy Brief*, n. 277, 16 July 2012.
- OTERO-IGLESIAS, M. Stateless Euro: The Eurocrisis and the Revenge of the Cartalist Theory of Money. *Paper presented at International Studies Association (ISA) Annual Convention*, San Francisco, 2-6 April 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/5296886/Stateless\\_Euro\\_The\\_Eurocrisis\\_and\\_the\\_Revenge\\_of\\_the\\_Cartalist\\_Theory\\_of\\_Money](https://www.academia.edu/5296886/Stateless_Euro_The_Eurocrisis_and_the_Revenge_of_the_Cartalist_Theory_of_Money). Acesso em: 08/03/2017.
- PITOORS, G. Economic and Monetary Union: between Hegemony and Federation. *ECPR General Conference*. Université de Montréal, Montréal, 26th-29th August, 2015. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b9206f9a-1886-4671-b1f5-a685f99af0ec.pdf>. Acesso 22/04/2017.
- SCHARPF, F. W. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. *MPIfG Discussion Paper*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, Köln, no 11, 2011.
- SCHUMPETER, J. *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- STOCKHAMMER, E. The Euro Crisis and contradictions of Neoliberalism in Europe. *Post Keynesian Economics Study Group Working Paper* n. 1401, 2014. Disponível em: <https://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1401.pdf>. Acesso em 20/04/2017.
- TOUISSANT, E. The Euro Crisis, Contradictions between Countries in the Periphery and Centre of the European Union. *Global Research*, November, 26th, 2013.
- WRAY, R. *The Credit Money and State Money Approaches: the Contributions of A. Mitchell Innes*. Cheltenham: Edward Elgar Cheltenham, 2004.

# Un análisis del efecto de los términos de intercambio sobre los flujos de capital en el ciclo económico: cuando la estructura productiva importa

An analysis of the effect of terms of trade on capital flows in the economic cycle: when the productive structure matters

**FLORENCIA MÉDICI** | florencia.medici@gmail.com; fmedici@unm.edu.ar  
Profesora investigadora de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), Argentina.

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

**Resumen** El régimen de acumulación de los países de Sudamérica se caracteriza por su heterogeneidad estructural, donde prevalecen un sector primario -altamente competitivos a nivel internacional, pero con baja capacidad de generación de empleo-, y un sector industrial con características diametralmente opuestas. Siguiendo el artículo de Medici y Panigo (2015), donde se plantea una relación entre los términos de intercambio y formación de activos externos, el objetivo de este trabajo es analizar y formalizar la dinámica cíclica en las economías caracterizadas por la heterogeneidad estructural. De este modo, el artículo pretende mostrar que la amplitud del ciclo económico en las economías con un importante sector rentista y regímenes profit-led no sólo son más volátiles sino más desiguales que los países que no presentan esta característica, debido al efecto de las devaluaciones sobre los salarios reales y la apropiación de la renta del sector primario exportador. **Palavras-Chave** ciclo económico, balanza de pagos, términos de intercambio, restricción externa, flujos de capitales.

**Abstract** The accumulation regime of South America countries is characterized by its structural heterogeneity where primary sectors -highly competitive at an international level but creating little employment- prevail, and an industrial sector with diametrically opposing features. Following the article of Medici and Panigo (2015), which states a relation between foreign asset formation and terms of trade (TOT), the aim of the paper is analyze and formalize the cyclical dynamics in economies characterized by structural heterogeneity. Thus, working paper seeks to show that the amplitude of the business cycle in economies with an important rentier sector and profit-led regimes are not only more volatile but more unequal than in developed countries due to the effect of devaluations on real wages and rents appropriation. **Keywords** business cycle, balance of payment, terms of trade, external constraints, capital flows.

## Introducción

En la década del setenta, el fuerte incremento de los precios del petróleo, el fin de patrón dólar-oro, los fluctuantes precios de los *commodities* y la suba de las tasas de interés en los mercados de crédito internacional tuvieron consecuencias económicas significativas sobre la magnitud de la volatilidad en los países exportadores de bienes primarios. Por consiguiente, este fenómeno estimuló numerosos trabajos académicos sobre los efectos de la volatilidad de los TDI sobre el ciclo económico.

La mejora de los TDI permite relajar la restricción externa vía la cuenta comercial de la balanza de pagos (BP) y, en caso de estar gravados o ser de propiedad estatal, aumentarán los recursos fiscales. De esta forma, la suba en los precios de los *commodities* permite un mejor desempeño en la posición fiscal y externa de los países, que podría atraer inversiones en cartera o IED en sectores primarios.

Bastourre et. al. (2012), a través de un análisis de cointegración, encuentran evidencia empírica de que la mejora de los precios de los *commodities* favorece el acceso al mercado internacional de créditos de los países exportadores primarios al reducir los spreads soberanos. Sin embargo, los autores exploran la existencia de factores comunes entre los precios de los *commodities* y el flujo de capitales hacia los países emergentes, más allá del efecto directo de los TDI y el costo de endeudamiento. Los resultados del análisis econométrico sobre los flujos de capitales a los países emergentes durante 1992 a 2012 indican que las variables globales consideradas<sup>1</sup> explican casi la totalidad de la correlación negativa entre los precios de los *commodities* y los *spreads*.

Por consiguiente, estos resultados confirman que los shocks externos que sufren los países emergentes exacerbaban la prociclicidad de los shocks de los TDI vía el canal comercial y financiero. Esto se debe no sólo por el efecto directo de una mejora de los precios de los *commodities* sobre los *spreads* soberanos sino también por los efectos indirectos de los factores globales que impactan de manera opuesta sobre estas variables. Por ejemplo, un aumento de la liquidez internacional sube los TDI de los países exportadores de materias primas e incentiva el ingreso de capitales tanto por vía directa como indirecta (al subir el precio de los bienes de exportación).

Desde el enfoque estructuralista, se postula que la volatilidad macroeconómica en Sudamérica se explica principalmente por la recurrencia de ciclos *stop-and-go* derivados de la existencia de estructuras productivas heterogéneas (ver Braun & Joy 1968; Canitrot, 1975; Diamand, 1973; Furtado, 1976). Sin embargo, la evidencia empírica también demuestra que la intensidad de los mismos depende crucialmente del esquema cambiario seleccionado y el régimen de demanda prevaleciente (Panigo et al., 2010; Panigo & Chena, 2012).

En relación a la importancia del régimen de demanda como modulador de la relación existente entre estructura productiva desequilibrada y volatilidad macroeconómica se encuentra el rol de la distribución del ingreso como determinante directo de la amplitud de las oscilaciones cíclicas. Además del mecanismo de multiplicar-acelerador, la puja distributiva y su impacto sobre el consumo y la inversión tienen un lugar destacado para explicar el ciclo para los enfoques heterodoxos. Mientras los efectos multiplicador y acelerador incrementan la probabilidad de oscilaciones convergentes (Pasinetti, 1983); la puja distributiva – si la economía es *profit led* – puede compensar la amplitud de las oscilaciones. En el caso de las economías *wage-led*, para reducir la volatilidad del ciclo se requiere de una puja distributiva débil (Panigo et al., 2010).

---

1 Los indicadores de los factores globales considerados son: liquidez real global, tasa de interés internacional real, índice bursátil S&P 500 real, índice de volatilidad VIX (como proxy del riesgo) y tipo de cambio real de EEUU.

## Un modelo de ciclo en estructuras productivas desequilibradas con formación de activos externos (FAE)

En este trabajo, se retoma el modelo de ciclo de Panigo, *et. al.* (2010). La novedad del modelo planteado a continuación radica en la incorporación de los factores que permitan captar las especificidades sobre la dinámica de la cuenta capital y financiera (CCF) de la BP pagos de los países con una estructura productiva especializada en la exportación de recursos naturales o estructuras productiva desequilibrada en el sentido de la escuela estructuralista latinoamericana.

Se define una estructura productiva desequilibrada (EPD) a partir de varios autores estructuralistas (Braun & Joy, 1968; Diamand, 1972 y 1973; Díaz-Alejandro, 1963 y 1965; Ferrer, 1963; Furtao, 1964; Olivera, 1962 y 1967; Prebisch 1949 y 1973; entre otros). La noción de EPD va más allá de la especialización de bienes primarios, pues es caracteriza por la presencia de dos sectores entre los cuales la productividad difiere sustancialmente. Por un lado, existe una predominancia de los sectores primarios – altamente competitivo a nivel internacional, pero con una relativamente baja capacidad de creación de empleo – y, por otro, un sector industrial con rasgos diametralmente opuestos a aquellos. A nivel internacional, al perpetuar la dualidad de la estructura productiva, el régimen de acumulación se inserta en una dinámica de comercio perjudicial, minimizando las posibilidades de desarrollo tecnológico.

A diferencia del fenómeno de enfermedad holandesa - que puede presentarse en países desarrollados, las diferencias sectoriales de productividad en países subdesarrollados generan una heterogeneidad estructural que no sólo se mantiene – y reproduce- en el tiempo, sino que conforman un régimen de acumulación caracterizado por recurrentes crisis externas, volatilidad y una desigual distribución del ingreso. Estos rasgos estructurales – en conjunto con desarrollos históricos particulares – también generan un comportamiento de la élite económica que adaptan su tecnología, sus métodos y escalas a las “opciones blandas”, con baja demanda de innovación tecnológica y comportamientos adaptativos y tardíos; reproduciendo y reforzando el carácter desequilibrado de la estructura productiva (Nochteff, 1995).

El objetivo de este artículo es analizar los efectos de los TDI sobre la volatilidad de la economía, haciendo hincapié en la CCF de la BP. Específicamente, se pretende desarrollar un modelo de ciclo macroeconómico que incorpore la relación existente entre la formación de activos externos (FAE) y el desempeño del balance de pagos en las EPD, en línea con la modificación realizada a la Ley de Thirlwall propuesta por Médici y Panigo (2015).

La relación planteada entre la estructura productiva y la cuenta capital se genera por el mayor ahorro en moneda extranjera de los sectores exportadores primarios ante la mejora de los TDI. Dado que las EPD: cargan costos de ajuste más altos que las estructuras productivas homogéneas (i.e. economías avanzadas que usan intensivamente factores de producción móviles) y no promueven la competitividad internacional (en término de tasa de ganancia ajustada al riesgo) de los sectores industriales (aquellos con factores móviles de producción), el excedente producido por la mejora de los precios de exportación no serán reinvertidos en el sector primario ni el sector industrial (debido a su menor tasa de ganancia ajustada por riesgo relativa). Esa renta será destinada a la compra de moneda extranjera. Por consiguiente, si bien la mejora de los TDI produce una mayor disponibilidad de divisas a través de la cuenta corriente, también impulsa una salida de moneda extranjera por la CCF (formación de activos externos).

Paradójicamente, en estas economías, la restricción de divisas podría empeorar (o, al menos, no ser relajada significativamente) cuando los TDI mejoran. Si bien se produce un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del PBI restringida por la BP a través de la cuenta corriente, el aumento de los TDI también impulsa una salida de divisas por la CCF. Teniendo en cuenta este aporte, se busca

argumentar que, al incrementar la tasa de devaluación necesaria para equilibrar la BP, los países con regímenes *profit-led* suelen sufrir ciclos *stop-&-go* más intensos, pero especialmente en EPD.

Con este objetivo, desde un marco teórico para el análisis de la volatilidad macroeconómica que combine los efectos multiplicador-acelerador de la teoría post-keynesiana, la puja distributiva y las configuraciones paramétricas de demanda de tipo *profit-led* y *wage-led* (Bhaduri & Marglin, 1990), se parte del modelo de Panigo, Chena & Garriz (2010) y Chena (2011) para examinar los efectos de los TDI sobre la volatilidad y la estabilidad del ciclo económico.

Siendo uno de los propósitos del trabajo la evaluación del impacto de la CCF sobre la volatilidad, se propone una extensión que considere el efecto de los movimientos de capitales, en particular, de la FAE y su relación con la renta del sector primario exportador.

Para el caso de una economía abierta sin sector público, la primera ecuación representa la igualdad en  $t$  de los componentes de la oferta ( $Q_t$ ) y la demanda agregada, siendo  $C_t$ ,  $I_t$  y  $XN_t$  el consumo, la inversión y las exportaciones netas, respectivamente.

$$Q_t = C_t + I_t + XN_t \tag{1}$$

El consumo agregado en el período  $t$  ( $C_t$ ) depende positivamente de un componente autónomo ( $b_0$ ), del ingreso total, y negativamente de los beneficios por persona ocupada ( $B_t$ ) y de la renta ( $R_t$ ). El parámetro  $b_2$  es la propensión marginal a consumir ( $0 < b_2 < 1$ );  $b_3$  y  $b_4$  refleja la reducción de la proporción del consumo en el ingreso agregado cuanto mayor es la participación los ingresos no salariales en el producto, bajo el supuesto usual de diferentes propensiones marginales a consumir de las clases sociales (Keynes, 2001 [1936]; Kalecki, 1956). Es valioso aclarar que los parámetros  $b_3$  y  $b_4$  no son propensiones marginales a consumir – pues son negativos –, sino que capturan el efecto sobre el consumo agregado de una elevada participación en el producto de los beneficios y de la renta derivada de la explotación de recursos naturales.

$$C_t = b_0 + b_2 Q_t - b_3 B_t - b_4 R_t \tag{2}$$

La siguiente ecuación ilustra la función de inversión ( $I_t$ ) que – además de un componente autónomo ( $v_0$ ) – depende de la tasa de rentabilidad esperada. Para ello, se supone el empresario forma sus expectativas (estáticas) en función del margen de beneficios<sup>2</sup> y la variación de las cantidades vendidas ( $Q_t - Q_{t-1}$ ). Así,  $v_3$  es denominado acelerador de la inversión. La relación entre los parámetros  $v_2$  y  $b_3$  es clave para la dinámica del ciclo al determinar si el régimen de demanda es *profit-led* (i.e. la demanda agregada aumenta al reducirse los salarios reales) o *wage-led* (en el cual la demanda agregada cae ante un crecimiento de los beneficios dado el efecto negativo del ahorro de los empresarios). El cuarto término da lugar al vínculo adverso sobre la inversión agregada de la preponderancia de factores fijos (Médici y Panigo, 2015), explicado anteriormente. El último término es el efecto sobre la inversión de la política monetaria contracíclica, definida en la ecuación (4) (Hicks, 1937; Keynes, 2001 [1936])<sup>3</sup>.

$$I_t = v_0 + v_2 B_t + v_3 (Q_t - Q_{t-1}) - v_4 R_t - v_5 i_t \tag{3}$$

<sup>2</sup> Aproximado por el margen de beneficio por trabajador.

<sup>3</sup> Aunque va más allá del foco de atención del presente artículo, es preciso mencionar que la expansión de la inversión impulsada por una baja del salario real en el régimen *profit-led* conllevaría a un bajo uso de la capacidad instalada en el largo plazo y, por consiguiente, a una problema de sobreproducción. Para una revisión de los resultados empíricos para determinar la relevancia de los regímenes de demanda enfatizando el período de tiempo, ver Blecker (2016).

La política monetaria contracíclica es capturada a través de una tasa de interés ( $i_t$ ) que depende del ingreso.

$$i_t = x_0 + x_2 Q_t \tag{4}$$

Utilizando la terminología de la corriente regulacionista (Boyer, 1988), la ecuación (5) refleja la formación del salario real ( $W_t$ ), en la cual  $h_0$  es el componente autónomo del salario,  $h_2$  refleja el poder de negociación de los trabajadores y la capacidad de los mismos de mejorar su situación ante el crecimiento económico, y  $h_1$  da lugar a los efectos redistributivos de las variaciones en el tipo de cambio real (Díaz-Alejandro, 1963; Braun & Joy 1968; Diamand, 1972).

$$W_t = h_0 - h_1 TCR_t + h_2 Q_t \tag{5}$$

La cuenta comercial de la BP será simplificada mediante la ecuación de exportaciones netas ( $XN_t$ ), dependiente de un factor autónomo ( $k_0$ ), del tipo de cambio real ( $TCR_t$ ) y de la absorción doméstica ( $Q_t$ ).

Los parámetros  $k_1$  y  $k_2$  expresan las características productivas de las EPD. Por un lado, la sensibilidad de las exportaciones netas en las EPD ante el aumento del producto ( $k_2$ ) es mayor que en los países con estructuras homogéneas ( $k_{2,eph}$ ) dado la dependencia de la producción nacional de los insumos industriales importados (Prebisch, 1949), por el conocido “efecto demostración” (Duesenberry, 1949; Nurske, 1953; Palley, 2010), y por la relación entre los saldos exportables y el ingreso nacional en el caso de países productores de alimentos (Harrod 1973; Chena 2014). Por otro lado, la sensibilidad ante las variaciones del tipo de cambio real ( $k_1$ ) de las EPD es menor que en las economías que no tienen esta características ( $k_{1,eph}$ ) debido a las inelasticidad de la oferta de exportaciones (que producen fundamentalmente con factores fijos de producción); la dependencia de productos industriales importados y su baja elasticidad precio; y la demanda mundial inelástica<sup>4</sup>.

$$XN_t = k_0 + k_1 TCR_t - k_2 Q_t \tag{6}$$

$$k_1 = k_{1,eph} - j_1 \omega \quad \text{con } 0 \leq \omega \leq 1 \tag{7}$$

$$k_2 = k_{2,eph} + j_2 \omega \quad \text{con } 0 \leq \omega \leq 1 \tag{8}$$

La variable  $\omega$  refleja el grado de desequilibrio estructural en los términos definidos en este trabajo. Por ejemplo,  $\omega$  podría medirse como la participación de las exportaciones de los sectores primarios sobre las exportaciones totales. A mayor  $\omega$ , mayor presencia de los factores fijos de producción. Es importante aclarar que todos los parámetros son positivos, por lo que el signo está explícito en la ecuación.

La cuenta capital y financiera de la balanza de pagos (CCF) se representa a través de (9), dependiendo de un factor autónomo ( $f_0$ ) y de los términos de intercambio (TDI). Mediante esta simple ecuación se representa la relación entre aumentos de los TDI y la compra de dólares (Médici y Panigo, 2015). Esto es, dado la existencia de un sector (el exportador) que produce con un factor fijo de producción,

---

4 La inelasticidad precio de las exportaciones netas es una característica clave de las EPD. Por ello, las devaluaciones resultan inefectivas para equilibrar la balanza comercial vía efecto precio, y el ajuste se produce vía efecto ingreso (Diamand, 1973).

el aumento de los TDI genera rentas que no son reinvertidas en su totalidad en la economía doméstica, alimentando la compra de dólares.

$$CCF_t = f_0 + f_3 TDI \tag{9}$$

Por consiguiente,  $f_3$  es la sensibilidad de la cuenta capital y financiera respecto de los TDI que, a su vez, depende de dos componentes. El primero ( $f_{31}$ ) refleja los efectos positivos usuales de un aumento de los TDI sobre el ingreso de capitales (e.g. mejora en el perfil de deuda, atracción de IED, etc.) y el segundo componente (negativo) constituye la FAE. Es importante notar que  $f_3$  es menor (y hasta puede ser negativo) en EPD (elevado  $\omega$ ). En términos formales:

$$f_3 = f_{3,eph} - j_3 \omega \quad \text{con } 0 \leq \omega \leq 1 \tag{10}$$

El tipo de cambio real es definido como:

$$TCR_t = \frac{TCN_t}{TDI} \tag{11}$$

Dado que las EPD se caracterizan por poseer una significativa presencia de un sector exportador basado en la explotación de recursos naturales, la masa de renta ( $R_t$ ) es relevante para el análisis del ciclo económico, dependiendo positivamente de los TDI.

$$R_t = r_0 + j_4 TDI \tag{12}$$

Sin embargo, la magnitud de la relación entre una mejora de los TDI sobre la generación de renta depende de la importancia de los sectores económicos basados en factores de producción fijos. Esto es, la renta será poco sensible a la variación de los TDI en las economías que se especialicen en la exportación de productos cuyos factores de producción son reproducibles sin significativos costos de ajuste (bajo  $\omega$ ), en relación a otras economías con opuestas características. En términos formales:

$$j_4 = j_{4,eph} \cdot \omega \quad \text{con } j_{4,eph} > 1 \tag{13}$$

De la siguiente ecuación se deriva la masa de beneficios ( $B_t$ ) como la diferencia entre la productividad media aparente del trabajo por la cantidad de personas ocupadas ( $u_0$ ) menos la masa de salario real y de renta. El modelo supone, por simplicidad, que la productividad laboral se mantiene constante.

$$B_t = u_0 - W_t - R_t \tag{14}$$

Finalmente, la ecuación de equilibrio del balance de pagos es:

$$XN_t + CCF_t = 0 \tag{15}$$

Desde un punto de vista formal, el modelo es estructurado mediante un sistema de ecuaciones en diferencias de segundo orden de 15 ecuaciones y 15 incógnitas, donde se encuentran involucrados 27 parámetros que capturan los elementos teóricos detallados en la sección anterior. A continuación, se busca obtener la expresión de la volatilidad (Gandolfo, 1980; Ricardo, 2009).

Para tal objetivo se expresa el modelo en términos de  $Q_t$  mediante una ecuación en diferencias lineal de segundo orden donde su equilibrio, convergencia, forma y volatilidad dependerán de los coeficientes  $a_2$  y  $b$ .

$$Q_{t+2} - a_2 Q_{t+1} + a_2 Q_t = b \tag{16}$$

Las letras  $a_2$  y  $b$  son valores consolidados, que expresados explícitamente en términos de los parámetros originales del modelo son:

$$a_2 = \frac{v_3}{(1 - b_2) + (v_2 - b_3)(h_2 - h_1 m_2) + v_5 x_2} \tag{17}$$

$$b = \frac{1}{(1 - b_2) + (v_2 - b_3)(h_2 - h_1 m_2) + v_5 x_2} \cdot [b_0 + v_0 + k_0 + (v_2 - b_3)(u_0 - h_0 - h_1 m_3 - (r_0 + j_{4,eph} \omega TDI) - (b_4 + v_4)(r_0 + j_{4,eph} \omega TDI) + k_1 m_3 + v_5 x_0)] \tag{18}$$

A su vez, los parámetros consolidados  $m_2$  y  $m_3$  surgen en la resolución al definir el tipo de cambio real de equilibrio como aquél que resulta del equilibrio de la balanza de pagos (15):

$$TCR_t = \left(\frac{k_2}{k_1}\right) Q_t - \left(\frac{k_0 + f_0 + f_3 TDI}{k_1}\right) = m_2 Q_t - m_3 \tag{19}$$

En este esquema, el nivel de  $TCR_t$  se modifica por cambios en el valor nominal de la moneda doméstica, que se trasladan de manera imperfecta a los precios internos (*pass through imperfect*).

La ecuación en diferencias homogénea asociada a la ecuación (16) es:

$$Q_{t+2} - a_2 Q_{t+1} + a_2 Q_t = 0 \tag{20}$$

donde las soluciones asociadas  $r_1$  y  $r_2$  surgen de resolver el polinomio  $r^2 - a_2 r + a_2 = 0$ , quedando entonces:

$$\{r_1, r_2\} = \frac{a_2 \pm \sqrt{a_2^2 - 4a_2}}{2} \tag{21}$$

La solución asociada a la ecuación homogénea es:

$$Q_t = C_1 (r_1(a_2))^t + C_2 (r_2(a_2))^t \tag{22}$$

que explicita el hecho de que las raíces dependen sólo del término  $a_2$ .

La trayectoria oscilante para ecuaciones en diferencias de orden 2 puede ocurrir en dos situaciones: a) Para el caso de raíces complejas, siempre tendremos un comportamiento oscilante; b) Para el caso de raíces reales, corresponde al caso en que al menos una de las raíces sea negativa.

Las raíces serán reales o complejas dependiendo del valor del discriminante de la expresión. Si  $a_2^2 - 4a_2 < 0$ , o sea si  $a_2 \in R - (0,4)$ , se obtienen raíces complejas, siendo reales en otro caso. En el caso de raíces reales el comportamiento del modelo es oscilatorio si se cumple que, al menos, una de las siguientes raíces es negativa. O sea, si:

$$\begin{cases} r_1 = \frac{a_2 + \sqrt{a_2^2 - 4a_2}}{2} < 0 \\ r_2 = \frac{a_2 - \sqrt{a_2^2 - 4a_2}}{2} < 0 \end{cases} \quad \text{o}$$

Para esto, se tiene que cumplir al menos una de las siguientes condiciones:

$$\begin{cases} a_2 < -\sqrt{a_2^2 - 4a_2} \\ a_2 < \sqrt{a_2^2 - 4a_2} \end{cases}$$

donde el discriminante es positivo en el caso real. Esto quiere decir que la condición suficiente para tener un comportamiento oscilante es que  $a_2 < \sqrt{a_2^2 - 4a_2}$ , al ser la condición menos restrictiva. Se examina el conjunto de casos para los cuales se cumple esta condición. El parámetro  $a_2$  puede ser  $>$ ,  $<$  o  $= 0$ :

- Si  $a_2 = 0$  entonces  $0 < 0$ , lo que establece una contradicción;
- Si  $a_2 > 0$ , y además  $a_2 < \sqrt{a_2^2 - 4a_2}$ , entonces  $-4a_2 > 0$ , luego  $a_2 < 0$ , contradicción;
- Sabemos entonces que  $a_2 < 0$ , para este caso podría ocurrir que  $a_2 < -\sqrt{a_2^2 - 4a_2}$  o que  $a_2 > -\sqrt{a_2^2 - 4a_2}$ . En el primer caso las condiciones establecidas arriba. Si  $a_2 > -\sqrt{a_2^2 - 4a_2}$  entonces  $-4a_2 > 0$  lo que se cumple siempre en el caso  $a_2 < 0$ .

En pocas palabras, en el caso de raíces reales, la trayectoria es oscilante si  $a_2 < 0$ .

El comportamiento oscilante queda establecido entonces para los valores de  $a_2 \in (-\infty, 0) \cup (0, 4)$ , que considera tanto los casos reales como los complejos.

Asimismo, el rango de valores de  $a_2$  en el cual la trayectoria es convergente es  $(-0.5, 1)$ . El siguiente esquema resume las situaciones donde los casos son convergentes o divergentes, reales o complejos, oscilantes o monótonos:

**Gráfico 1. Análisis de estabilidad y patrones de fluctuación**

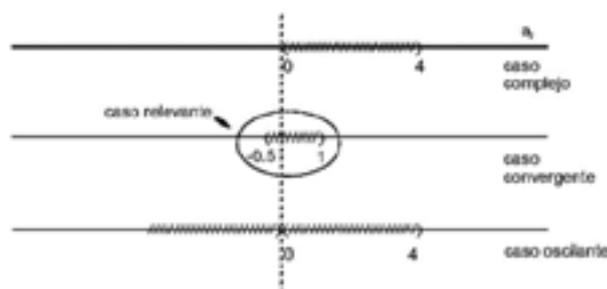


Figura: representación esquemática de los diferentes casos en función de los valores de  $a_2$

Para el objetivo de este artículo, la volatilidad es entendida como el caso de un comportamiento oscilatorio del producto, que puede ser interpretado como el ajuste cíclico al equilibrio. Por tal motivo, el foco de análisis es puesto en el caso convergente-oscilante que ocurre cuando  $a_2$  se encuentra en el intervalo  $(-0.5, 1)$ .

## 1. Resolución Matemática de la Volatilidad

En esta apartado interesa obtener una expresión matemática para examinar la volatilidad del producto hacia el equilibrio. La siguiente ecuación expresa la trayectoria temporal del producto agregado de la economía que surge de la resolución del sistema de ecuaciones:

$$Q_t = C_1(r_1(a_2))^t + C_2(r_2(a_2))^t + b \tag{23}$$

Donde las raíces  $r_1$  y  $r_2$  son funciones de  $a_2$ . Por un lado, el denominador de esta expresión (ecuación 17) se puede interpretar como un multiplicador ampliado de nuestra economía, siendo interesante en términos económicos siempre que sea positivo. Por otro lado, el numerador es positivo dado que  $v_3$  es el acelerador de la inversión. Así, se considera sólo el caso de  $a_2 > 0$ .

Ambas condiciones conjuntamente determinan que el caso particular de análisis sea aquél donde el parámetro  $a_2$  pertenece al intervalo  $(0, 1)$ , siendo el caso de raíces complejas. Como fue señalado con anterioridad, el caso de raíces complejas ocurre cuando  $a_2^2 - 4a_2 < 0$ , por lo que las raíces complejas conjugadas resultan:

$$\{r_1, r_2\} = \frac{a_2}{2} \pm i \left( \frac{\sqrt{4a_2 - a_2^2}}{2} \right)$$

Es posible transformar esta expresión en una función con un componente trigonométrico que explicita su comportamiento oscilatorio. Para un número complejo escrito en forma cartesiana  $a+bi$  donde  $a$  es la parte real y  $b$  la parte imaginaria del número complejo, el módulo  $z$  y el argumento  $\theta$  del número quedan expresadas por las siguientes ecuaciones:

$$z = \sqrt{a^2 + b^2}$$

$$\begin{cases} \cos(\theta) = \frac{a}{z} \\ \text{sen}(\theta) = \frac{b}{z} \end{cases} \rightarrow \theta = \arctan\left(\frac{b}{a}\right)$$

Entonces:

$$z = \sqrt{a^2 + b^2} = \sqrt{\left(\frac{a_2}{2}\right)^2 + \left(\frac{\sqrt{4a_2 - a_2^2}}{2}\right)^2} = \sqrt{a_2} \tag{24}$$

$$\theta = \arctan\left(\frac{b}{a}\right) = \arctan\left(\frac{\frac{\sqrt{4a_2 - a_2^2}}{2}}{\frac{a_2}{2}}\right) = \arctan\left(\sqrt{\frac{4}{a_2} - 1}\right) \tag{25}$$

La ecuación en diferencias puede ser expresada, entonces, bajo la forma:

$$Q_t = z^t(C_1 \text{sen}(\theta t) + C_2 \text{cos}(\theta t)) + b \tag{26}$$

Donde  $C_1$  y  $C_2$  dependen de los valores iniciales del problema. Denominando  $Q_0$  y  $Q_1$  como valores iniciales, se tiene que:

$$Q_0 = z^0(C_1 \text{sen}(0) + C_2 \text{cos}(0)) + b = C_2 + b, \text{ entonces } C_2 = Q_0 - b \tag{27}$$

$$Q_1 = z(C_1 \text{sen}(\theta) + (Q_0 - b)\text{cos}(\theta)) + b \tag{28}$$

Luego,

$$C_1 = \frac{\frac{Q_1 - b}{z} - (Q_0 - b)\text{cos}(\theta)}{\text{sen}(\theta)} \tag{29}$$

La ecuación (26) puede ser reexpresada como:

$$Q_t = Kz^t \text{cos}(\theta t - v) + b \tag{30}$$

Reinterpretando la expresión (28) como el desarrollo del coseno de la suma expresada en la última ecuación. En este caso los valores de  $K$  y  $v$  son simplemente:

$$\begin{cases} K = \sqrt{C_1^2 + C_2^2} \\ v = \arctan\left(\frac{C_1}{C_2}\right) \end{cases}$$

En la ecuación anterior se explicita el comportamiento oscilatorio para el caso de raíces complejas, donde podemos diferenciar una amplitud dependiente del tiempo  $Kr^t$  - que converge a cero (dado que  $r = \sqrt{a_2}$ , donde  $a_2$  se encuentra entre 0 y 1) -, y una función periódica que ofrece comportamiento oscilatorio que por sí mismo es periódico.

A su vez, la amplitud puede ser descompuesta en dos elementos. Por un lado, la variable  $r$  que se encuentra directamente asociada al valor  $a_2$  de nuestra ecuación en diferencias y nos brinda el movimiento *amortiguado de la oscilación* - al ser un número con módulo menor a uno elevado a un valor  $t$  creciente -. Por otro lado, la amplitud se ve afectada por un parámetro constante  $K$ , que es un factor de proporcionalidad para la amplitud en su conjunto, o sea afecta la amplitud para todo el desarrollo temporal de la trayectoria.

Para la presente investigación, se considera que el valor del parámetro  $K$  es un indicador de volatilidad. Este parámetro permite capturar los elementos que generan la amplitud de la oscilación, pero que a su vez no dependen del tiempo (como  $z$ ), sino que se expresan en el comportamiento dinámico total de la variable. De manera explícita:

$$K = \sqrt{\left(\frac{\frac{Q_1 - b}{z} - (Q_0 - b)\cos(\theta)}{\text{sen}(\theta)}\right)^2 + (Q_0 - b)^2} \tag{31}$$

Con el objetivo de evitar la variación de este parámetro resultado de escoger arbitrariamente los valores iniciales o por aumentos de la brecha entre los valores iniciales y el punto de equilibrio - generado por cambios en los parámetros originales del modelo (que modifiquen el valor  $b$  de equilibrio) -, se fijan los valores iniciales en base al punto de equilibrio efectivo determinado por los parámetros. O sea  $Q_0 = Q_1 = (1 + \gamma)b$  con  $\gamma \in (0, 1)$ . Por consiguiente, la expresión del parámetro  $K$  resulta:

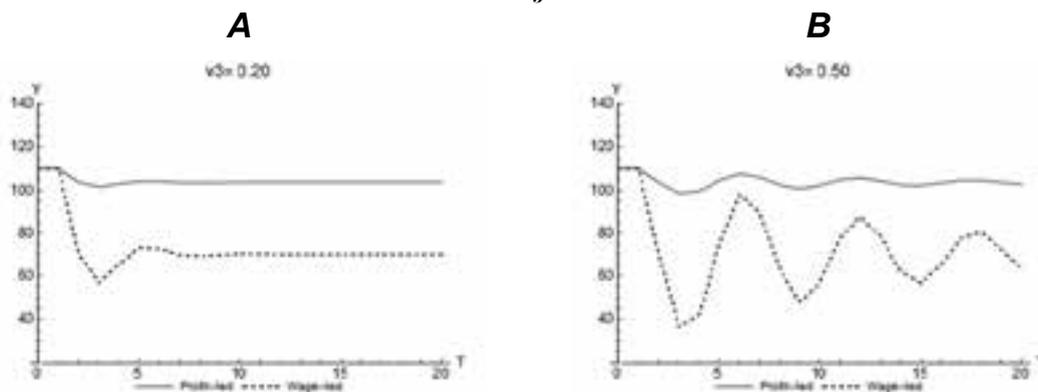
$$K = \sqrt{\left(\frac{\frac{\gamma b}{\sqrt{a_2}} - (\gamma b)\cos(\arctan(\sqrt{\frac{4}{a_2} - 1}))}{\text{sen}(\arctan(\sqrt{\frac{4}{a_2} - 1}))}\right)^2 + (\gamma b)^2} \tag{32}$$

Siendo expresión de  $a_2$ ,  $\gamma b$ ,  $\gamma$ , a través de ellos, de todos los parámetros del modelo.

## 2. Interpretación Económica:

Los efectos acelerador y multiplicador keynesiano simple incrementan la volatilidad del ciclo, reduciendo la probabilidad de oscilaciones convergentes. Mientras que el efecto acelerador es más pronunciado en regímenes de demanda *wage-led*, el efecto multiplicador lo es en *profit-led* debido a que el efecto estabilizador del consumo - ante reducciones del salario real o el aumento del ingreso de los capitalistas - pierde potencia.

**Gráfico 2. Efecto acelerador ( $v_3$ ) sobre la volatilidad en EPD<sup>5</sup>**



Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

Los gráficos 2.A y 2.B ilustran que el aumento del efecto acelerador, como es de esperar, incrementa la volatilidad sobre el producto (de A a B), pero en mayor proporción en regímenes tirados por los salarios (línea punteada).

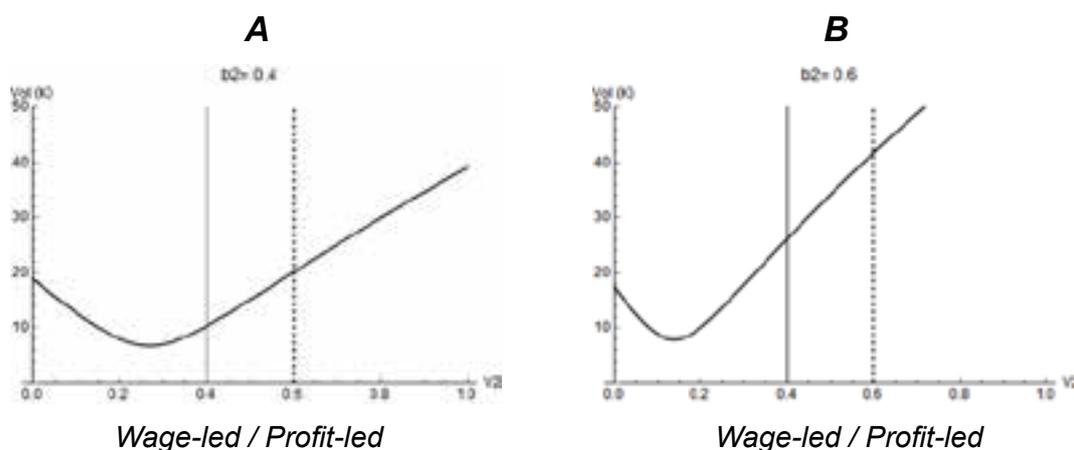
Observándolo directamente sobre la medida de volatilidad, los siguientes gráficos muestran el

5 Configuración paramétrica establecida en el anexo para el caso  $\omega=0.8$ .

impacto de los cambios paramétricos. Las líneas verticales negra y punteada indican, en conjunto, el régimen de demanda ( $v_2 - b_3$ ). A la izquierda de la línea negra ( $v_2 = 0.4$ ) es un régimen *wage-led* y a la derecha *profit-led*. La línea punteada indica la magnitud de  $b_3$  (0.6) de la configuración paramétrica utilizada para la simulación (ver Anexo 2).

El gráfico 3 presenta las variaciones de la volatilidad originadas por un aumento del parámetro  $b_2$  (i.e. propensión marginal a consumir). Como se mencionó anteriormente, un efecto multiplicador más intenso genera mayor volatilidad (de 3.A a 3.B), pero en mayor medida en los regímenes de demanda tirados por los beneficios.

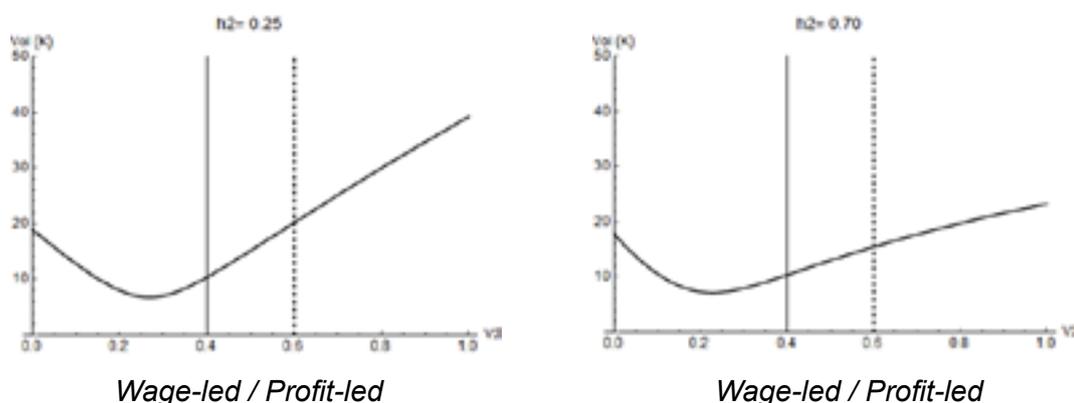
**Gráfico 3. Efecto multiplicador ( $1/(1-b_2)$ ) sobre la volatilidad en EPD<sup>6</sup>**



Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

Asimismo, estos resultados pueden ser modificados por cambios paramétricos en la puja distributiva ( $h_2$ ) y en el impacto de la devaluación sobre el salario real ( $h_1$ ). Un mayor poder de negociación de los asalariados ( $h_2$ ) reduce la volatilidad en regímenes del tipo tirado por las ganancias y la incrementa en los regímenes tirados por los salarios, aunque de manera más intensa en este último (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Efecto de la puja distributiva ( $h_2$ ) sobre la volatilidad en EPD<sup>7</sup>**

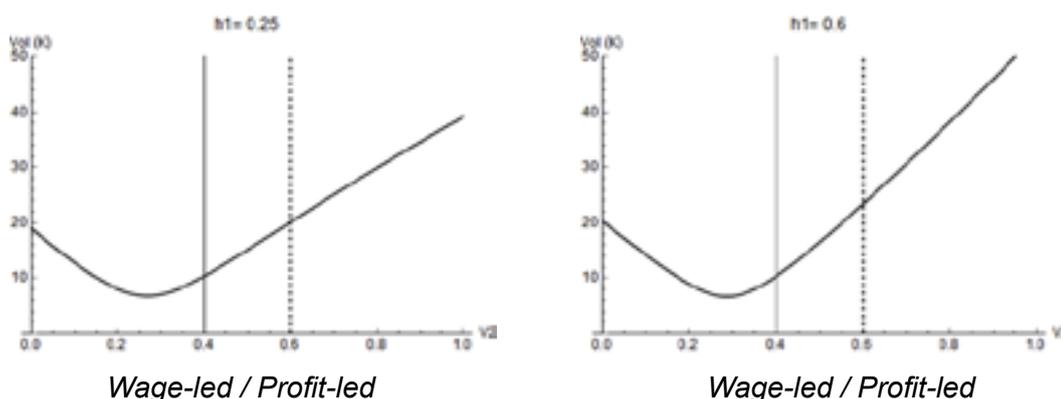


Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

6 Idem  
7 Idem

Por otro lado, la magnitud de la pérdida de salario real tras una devaluación tiene efectos contrarios, pues un  $h_1$  elevado estabiliza las economías tiradas por los salarios y desestabilizada cuando el régimen de demanda es impulsado por los beneficios. En este caso también el efecto es más evidente en los regímenes *profit-led*.

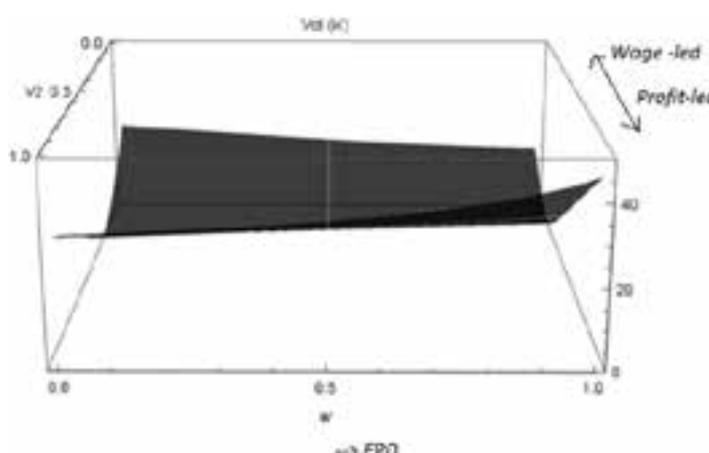
**Gráfico 5. Efecto del impacto de la depreciación sobre el salario real ( $h_1$ ) sobre la volatilidad en EPD<sup>8</sup>**



Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

Por consiguiente, debido a que las devaluaciones se producen por desequilibrios de la balanza de pagos, el canal comercial será desestabilizante en economías *profit-led*, reduciendo la magnitud de la volatilidad en economías *wage-led*. La intensidad de estos efectos se incrementa en economías EPD, dado que el tipo de cambio de equilibrio resultante es mayor que en aquellas economías con una menor participación de los sectores que producen con factores fijos. En el siguiente gráfico se observa la volatilidad en función de la estructura productiva y el régimen de demanda.

**Gráfico 6. Volatilidad, según estructura productiva ( $\omega$ ) y régimen de demanda ( $v_2 - b_3$ )**



Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

Los regímenes tirados por las ganancias (eje  $v_2$  cercano a 1) son más volátiles que aquellos tirados por los salarios (eje  $v_2$  cercano a 0). Las economías impulsadas por los beneficios con mayor participación

8 Idem

de los sectores intensivos en factores fijos de producción ( $\omega \rightarrow 1$  o EPD) registran una amplitud mayor del ciclo económico, debido al efecto desestabilizante de los canales comercial y financiero de la balanza de pagos. Por el contrario, en las economías EPD y *wage-led* ( $\omega \rightarrow 1$  y  $v_2 \rightarrow 0$ ), dependiendo la magnitud de la FAE<sup>9</sup>, los TDI puede reducir la amplitud del ciclo al contrarrestar la apreciación de la moneda. Nótese que las economías donde el régimen de demanda es más “equilibrado” en el sentido estricto del término (i.e.  $v_2$  y  $b_3$  en torno a 0.5) son las menos volátiles.

En conclusión, la FAE derivada de la renta generada por aumentos de los TDI genera dinámicas más volátiles en los regímenes tirados por las ganancias que aquellos impulsados por los salarios. Este efecto será examinado con más detalle en el próximo acápite.

Con respecto a la renta, un aumento del efecto negativo sobre la inversión ( $v_4$ ) y el consumo ( $b_4$ ) tienen un efecto estabilizante en las economías – para ambos regímenes de demanda –, especialmente en las EPD donde la magnitud de la misma es mayor.

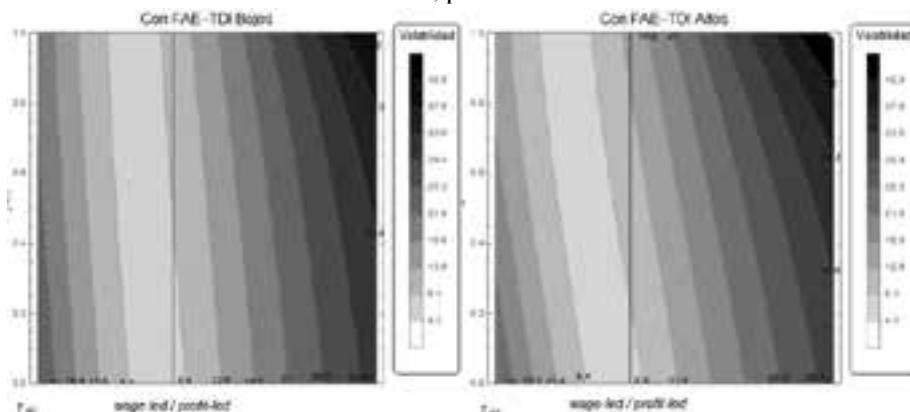
### 3. Efecto de los TDI sobre la amplitud del ciclo

A continuación se examina cómo afectan los TDI a la dinámica cíclica considerando que el incremento de la renta también incide sobre la cuenta capital y financiera de la balanza de pagos mediante la formación de activos externos (ecuaciones 9 y 10). En el eje vertical se indica la estructura productiva (i.e. participación de sectores con factores de producción fijos -  $\omega$  -) y el eje horizontal el régimen de demanda (el área a la derecha de 0.4 es *profit-led* y a su izquierda *wage-led*). Las tonalidades de grises y los números sobre las curvas de nivel señalan distintos grados de volatilidad.

Niveles altos de TDI generan dinámicas más volátiles en las economías tiradas por los beneficios, en relación a las impulsadas por los salarios. Este fenómeno se observa especialmente en las EPD debido al impacto de la FAE sobre la balanza de pagos que determina un mayor tipo de cambio nominal y, por lo tanto, un menor salario real.

El siguiente gráfico ilustra que las economías EPD con regímenes de demanda *profit-led* (a la izquierda y arriba de gráfico) no sólo son las más volátiles, sino son más afectadas con niveles altos de los precios de exportación.

**Gráfico 7. Efecto de TDI sobre volatilidad, según estructura productiva y régimen de demanda. ( $j_{3,eph} = 0, j_3 = 12.5, tdi$  de 0.7 a 1.5)**



Nota: Gráficos elaborados con el Software Wolfram Mathematica 11

9 Recordar que en la configuración paramétrico del gráfico, el peso de la FAE es alto.

Haciendo una simulación del modelo con dos niveles de TDI, resulta que las curvas de nivel de volatilidad para una economía desequilibrada (e.g.  $\omega > 0.6$ ) y tirada por los beneficios (sector arriba y a la derecha de los gráficos), pasa de 33.6-44 a 37.8-45.

En contraposición, en el caso de economías *wage-led*, ese mismo ejercicio muestra que en las EPD las curvas de nivel pasan de 8.4-21 a 8.4 a 16 de medida de volatilidad cuando se considera un TDI mayor. Es valioso agregar que la reducción de la amplitud del ciclo se hace menos notable en economías con menor participación de los sectores primarios debido a la menor generación de FAE vinculada con la renta de recursos naturales.

Por consiguiente, si la mejora de los precios de las exportaciones son determinantes relevantes de la FAE (Médici & Panigo 2015), debemos esperar que los TDI no sólo tengan efectos desiguales entre las economías con distintos regímenes de demanda, sino que las *profit-led* experimenten mayor volatilidad que las *wage-led*. Este efecto será más intenso cuanto mayor sea la formación de activos externos derivados de la renta del sector exportador primario.

El impacto de los TDI sobre la volatilidad se canaliza, fundamentalmente, mediante el tipo de cambio real resultante del equilibrio del balance de pagos. Cuando los TDI generan FAE de manera significativa (en especial en las EPD, donde predominan los sectores primarios entre los exportadores), por un lado, el tipo de cambio nominal es mayor para cualquier estructura productiva y régimen de demanda que en el caso anterior y, por otro lado, se aprecia en términos reales ante aumentos de los TDI. Si predomina el efecto de la cuenta capital, entonces la mejora de los TDI incrementa el tipo de cambio nominal y el real, reduciendo los salarios.

## Conclusión

Desde finales de los setenta, el estudio de la volatilidad macroeconómica tuvo un lugar creciente en las investigaciones económicas. Particularmente en las últimas dos décadas, numerosos estudios empíricos han explorado cuáles son sus causas y cómo las particularidades de economías o regiones cambian esos resultados. Si bien el fenómeno de mayor volatilidad en los países subdesarrollados ya es un hecho estilizado en la economía, la literatura empírica no ha sido lo suficientemente concluyente.

Por consiguiente, el presente artículo tuvo como objetivo estudiar los efectos de los TDI sobre la magnitud de la amplitud del ciclo teniendo en cuenta que parte del ingreso proveniente de la mejora de los precios de exportación en economías con preponderancia de sectores rentísticos se destina a la compra de dólares del sector privado no financiero. El método principal para cumplir con el objetivo planteado fue proponer un modelo de ciclo económico de raigambre postkeynesiana, regulacionista y estructuralista.

Los resultados del modelo permiten argumentar la existencia de FAE derivada de la renta producida por la explotación de recursos naturales amplían la magnitud de las oscilaciones cíclicas en las economías tiradas por los beneficios, siendo este efecto aun mayor cuanto más grande sea la participación de sectores rentísticos en la economía. Estos resultados son opuestos a un modelo de ciclo similar que no considere la relación entre TDI y la CCF de la BP, como el de Panigo, Chena y Gárriz (2010).

## Bibliografía

Bastourre, D., Carrera, J., Ibarlucia, J., y Sardi, M., 2012. *Dos síntomas y una causa: Flujos de capitales, precios de los commodities y determinantes globales*. Investigaciones Económicas, Banco Central de la República Argentina, No. 201257.

- Bhaduri, A. y Marglin, S., 1990. Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics*, 14 (4), 375–393.
- Blecker, R.A., 2016. Wage-led versus profit-led demand regimes: the long and the short of it. *Review of Keynesian Economics*, 4 (4), 373–390.
- Boyer, R., 1988. Formalizing growth regimes. En: G.F. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, y L. Soete, eds. *Technical Change and Economic Theory*. London - New York: Pinter Publishers, 528–630.
- Braun, O. y Joy, L., 1968. A Model of Economic Stagnation—A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, 78 (312), 868–887.
- Broda, C., 2004. Terms of trade and exchange rate regimes in developing countries. *Journal of International Economics*, 63 (1), 31–58.
- Canitrot, A., 1975. La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15 (59), 331–351.
- Carrera, J. y Bastourre, D., 2004. *Could the Exchange Rate Regime Reduce Macroeconomic Volatility?* Econometric Society, Econometric Society 2004 Latin American Meetings No. 309.
- Chena, P.I., 2011. Heterogeneidad estructural, crecimiento económico y distribución del ingreso. *El caso de Argentina 1991-2006*. Universidad de Picardie Jules Verne y Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Chena, P.I., 2014. Balance-of-payments-constrained growth in Argentina (1976-2006). *Journal of Post Keynesian Economics*, 36 (4), 699–718.
- Diamand, M., 1972. La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12 (45), 25–47.
- Diamand, M., 1973. *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Díaz-Alejandro, C.F., 1963. A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *Journal of Political Economy*, 71 (6), 577–580.
- Díaz-Alejandro, C.F., 1965. Industrialization and Labor Productivity Differentials. *The Review of Economics and Statistics*, 47 (2), 207–214.
- Duesenberry, J.S., 1949. *Income, saving and theory of consumer behaviour*. Harvard University Press - Oxford University Press.
- Edwards, S. y Levy Yeyati, E., 2003. *Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 9867.
- Ferrer, A., 1963. Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2 (4), 5–18.
- Furtado, C., 1964. *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Furtado, C., 1976. *Teoría y política del desarrollo económico*. México, D.F: Siglo Veintiuno ed.
- Gandolfo, G., 1980. *Economic dynamics, methods and models*. Amsterdam; New York; New York: North-Holland - American Elsevier.
- Harrod, R., 1973. *Economic dynamics*. London - New York: Macmillan.
- Hausmann, R. y Gavin, M., 1996. Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenges for Latin America. En: R. Hausmann and H. Reisen, eds. *Securing Stability & Growth in Latin America: Policy Issues and Prospects for Shock Prone Economies*. Paris: Washington, D.C: Inter-American Development Bank / OECD.
- Hicks, J.R., 1937. Mr. Keynes and the 'Classics'. A Suggested Interpretation. *Econometrica*, 5 (2), 147–159.
- Kalecki, M., 1956. *Teoría de la dinámica económica: ensayos sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Keynes, J.M., 2001. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 3ra. Buenos Aires: FCE.

Mé dici, F. y Panigo, D.T., 2015. Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38 (2), 192–217.

Nochteff, H., 1995. *Constraints on the transition to a dynamic economic system in Latin America. An approach to some conditionants for development: the Argentine case*. FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Nurske, R., 1953. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. New York: Oxford University Press.

Olivera, J.H.G., 1962. Equilibrio Monetario y Ajuste Internacional. *Desarrollo Económico*, 2 (2), 45–60.

Olivera, J.H.G., 1967. Aspectos dinámicos de la inflación estructural. *Desarrollo Económico*, 7 (27), 261–266.

Palley, T., 2010. The Relative Permanent Income Theory of Consumption: A Synthetic Keynes-Duesenberry-Friedman Model. *Review of Political Economy*, 22 (1), 41–56.

Panigo, D., Chena, P., y Gárriz, A., 2010. Efectos de la estructura productiva desequilibrada y de los esquemas cambiarios sobre el ciclo del empleo en la Argentina. *Ensayos Económicos*, 59, 81–130.

Panigo, D.T. y Chena, P.I., 2012. Regulationist Macro-Models for Developing Countries. An Application to the Argentine New Development Pattern. *Revue de la régulation*, (11).

Pasinetti, L.L., 1983. *Crecimiento económico y distribución de la renta: ensayos de teoría económica*. Madrid: Alianza.

Prebisch, R., 1949. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16 (63(3)), 347–431.

Prebisch, R., 1973. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ricardo, H., 2009. *A modern introduction to differential equations*. Amsterdam - Boston: Academic Press/Elsevier.

### ANEXO 1: Configuración paramétrica del modelo de ciclo para realizar los gráficos

<i>c</i>	<i>b2</i>	<i>b4</i>	<i>vo</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>xo</i>	<i>x2</i>	<i>ho</i>	<i>h1</i>	<i>k1,epd</i>	<i>h2</i>
30	0.4	0.5	8	0.2	0.3	10	0.05	0.0005	15	0.25	1.5	10.25
<i>j1</i>	<i>j2</i>	<i>j4</i>	<i>fo</i>	<i>ro</i>	<i>u0</i>	<i>Q0</i>	<i>Q1</i>	<i>f31</i>	<i>k2,epd</i>	<i>ω</i>	<i>ko</i>	
1	0.2	6.25	0.4	5	100	110	110	0	0.2	0-1	-10	

PROFIT-LED		WAGE-LED	
<i>v2</i>	<i>b3</i>	<i>v2</i>	<i>b3</i>
0.6	0.4	0.4	0.5



# O Estado nas Relações Internacionais

## The State in International Relations

**CAIO BUGIATO** | bugiato@gmail.com  
Professor do curso de Relações Internacionais da UFRRJ

**THIAGO TRINDADE** | th.trindade83@gmail.com  
Professor do Instituto de Ciência Política da UnB

**Recebimento do artigo** Setembro de 2017 | **Aceite** Outubro de 2017

**Resumo** Este artigo apresenta as concepções de Estado em autores clássicos da Ciência Política, Max Weber, John Locke e Karl Marx e Friedrich Engels, e como estas são apropriadas por autores do século XX, Hans Morgenthau, Karl Deutsch e Nicos Poulantzas, respectivamente, sustentando que as concepções de Estado destes estão fundamentadas nos clássicos, cada uma a sua maneira. Igualmente, procuramos mostrar como as concepções de Estado dos autores do século XX reverberam em suas ideias de formulação de política externa ou de relações exteriores, o que, além de afirmar a filiação clássica de cada autor e marcar as distinções entre eles e suas correntes, atesta a importância da teoria de Estado nas Relações Internacionais.

**Palavras-Chave** Estado. Teoria. Ciência Política. Relações Internacionais.

**Abstract** This article presents the conceptions of state in classic authors of Political Science, Max Weber, John Locke and Karl Marx and Friedrich Engels, and how they are appropriated by twentieth-century authors, Hans Morgenthau, Karl Deutsch and Nicos Poulantzas, respectively, arguing that the conceptions of state of the latter are based on the classics, each in its own way. Likewise, we try to show how the conceptions of state of twentieth-century authors reverberate in their ideas of foreign policy formulation or foreign relations, which, besides affirming the classical affiliation of each author and distinguishing between them and their currents, attests the importance of state theory in International Relations. **Keywords** State. Theory. Political Science. International Relations.

## Introdução

Reconhecemos que na Ciência Política uma definição de Estado passa por uma organização política da humanidade que se refere tanto a uma base territorial e demográfica sobre a qual se exerce uma dominação, o poder político, quanto à coexistência e à coesão das leis e dos órgãos que dominam sobre esta base. Isto é, o Estado é um poder a) político exercido sobre um b) território e uma c) população e são necessários estes três elementos para que se possa falar de Estado (GRUPPI, 1980). E desde Maquiavel, o primeiro a refletir sobre o Estado e a dominação (poder) sobre a humanidade – “Todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são republicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2010, p. 12) – teorizações sobre o Estado têm sido desenvolvidas na Ciência Política.

Mas, este objeto de estudo e pesquisa essencial na Ciência Política, nas Relações (RI) Internacionais não adquire os mesmos interesse e relevância, tendo em vista as incipientes concepções de autores e autoras das RI, tanto no plano teórico quanto na análise concreta. Este notável agente das relações internacionais, reconhecido por diversas e divergentes correntes teóricas na área, é então submetido neste artigo a uma apreciação: como teóricos importantes das Relações Internacionais concebem esse agente e de onde vem essa concepção. Foram escolhidos três teóricos, cada um de uma corrente distinta: Hans Morgenthau/Realismo, Karl Deutsch/Liberalismo e Nicos Poulantzas/Marxismo. A escolha destas três correntes está relacionada às influências que tiveram no campo teórico das RI desde sua formação ao final da Primeira Guerra Mundial até a década de 1970. Dessa forma as três correntes estão no mesmo recorte temporal, em que buscamos autores e autores importantes na formação das Teorias de Relações Internacionais e optamos por um que apresentasse minimamente noções teóricas sobre o Estado<sup>1</sup>. Sustentamos que a concepção de Estado dos autores supra citados estão fundamentadas em clássicos da Ciência Política, cada uma a sua maneira, Max Weber, John Locke e Karl Marx e Friedrich Engels, respectivamente.

Assim sendo, o texto a seguir está organizado em duas seções. Na primeira apresentamos as concepções de Estado em Weber/Morgenthau, Locke/Deutsch e Marx e Engels/Poulantzas, procurando as aproximações em cada par de autores. Utilizamos alguns estudos já realizados sobre estes autores, que, diante das vastas obras em questão, guiaram-nos em busca de nosso objetivo. Na segunda, procuramos demonstrar como as concepções de Estado dos autores do século XX reverberam em suas ideias de formulação de política externa ou de relações exteriores, o que, além de afirmar a filiação clássica de cada autor e marcar as distinções entre eles e suas correntes, atesta a importância da teoria de Estado nas Relações Internacionais.

## A concepção de Estado em autores do Realismo, do Liberalismo e do Marxismo

### *Max Weber*

É conhecido o enunciado sobre o Estado do sociólogo alemão Max Weber, segundo o qual “[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso

---

1 Consideramos a década de 1970 como um limite, por grandes obras teóricas foram publicadas neste decênio, como *Theory of international politics* de Kenneth Waltz (1979), *Power and interdependence* de R. Keohane e J. Nye (1977) e *Classes sociais no capitalismo de hoje* (1974) de Nicos Poulantzas. Contudo, não analisamos a obra de Waltz por falta de espaço no texto e porque Morgenthau já ocupa o lugar do teórico do Realismo. Não encontramos uma concepção minimamente clara de Estado em Keohane e Nye, assim como em Norman Angell, mas sim em Deutsch. No caso do Marxismo e Poulantzas, consideramos essa corrente a mais importante fora do *mainstream* e o autor um teórico sobre relações internacionais, sobretudo do imperialismo, que merece mais atenção de estudiosos(as) da área.

legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 98). Tal enunciado, contudo, vai além<sup>2</sup> do papel da força na política e merece ser tratado, obviamente, no interior da sociologia da dominação ao autor, da qual outras considerações vêm à tona. Para Weber o Estado não é uma entidade separada da vida, ao contrário, consiste em relações de vontade dos humanos – que formam o substrato do Estado – discriminados em os que mandam e os que obedecem. “Como as instituições políticas que o precederam historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considera da como legítima)” (WEBER, 1982, p. 98-99).

A política como atividade intrínseca das comunidades humanas enseja relações de dominação.

Por “dominação” compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”). (WEBER, 2004, p.191).

Nessa relação uma das partes consegue impor sua vontade, criando uma situação de dominantes/dominados. O advento de uma ordem que regula tal situação forma uma associação política, definida: “quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante a ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo”. (WEBER, 2012, p.34). Bianchi (2014) extrai algumas considerações dessa definição. A associação política 1) é espacialmente delimitada e definida, tem lugar em um território em que seus habitantes estão submetidos à ordem da associação e permite definir quem está dentro e quem está fora dela; 2) tem capacidade e disposição do uso não eventual mas sim permanente da força, organizada para este propósito, sobre um território, dando estabilidade à situação; 3) regula variadas atividades humanas, no âmbito público e privado, por normas amparadas no uso ou ameaça da força; 4) requer disposição, devido ao seu caráter permanente, sobre os meios para aplicar coação física: quadro pessoal e recursos materiais administrativos.

Assim, substituindo a *comunidade humana* pela *associação política*<sup>3</sup>, Weber chega ao seguinte conceito de Estado: “uma empresa<sup>4</sup> com caráter de instituição<sup>5</sup> política denominamos Estado quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes” (WEBER, 2012, p. 34).

Definir o Estado com empresa revela uma forte conexão entre a política e a economia, fundamental para definir o Estado moderno e racional. Weber tinha ciência que a empresa capitalista necessita do Estado especializado, em que os quadros administrativos (pessoal) estariam separados dos meios administrativos (prédios, dinheiro, armas, etc.). Esse novo tipo de Estado (moderno), com uma administração impessoal e racional e no qual a burocracia (funcionalismo militar e civil) é capaz de realizar tarefas amplas e complexas, tendo em vista a manutenção da ordem pública, concentraria os recursos políticos necessários para exercer o monopólio legítimo da coação física. Sem a separação entre quadros e meios

3 Segundo Bianchi (2014, p. 92): “A ideia de Estado como uma ‘comunidade humana’ (*menschliche Gemeinschaft*), presente em *Politik als Beruf* e que ainda tinha lugar na segunda parte de *Wirtschaft und Gesellschaft*, cedia lugar nas *soziologische Kategorienlehre* ao conceito de Estado como ‘associação política’ (*politischer Verband*). O conceito de associação política não era, entretanto, contraposto ao de comunidade humana. A distância no tempo entre as duas versões não era tão grande para uma mudança tão radical. Fica claro no tratamento dado por Weber ao conceito de associação que esta era uma forma de comunidade”.

4 “Denominamos empresa uma ação contínua que persegue determinados fins, e associação de empresa uma relação associativa cujo quadro administrativo age continuamente com vista a determinados fins” (WEBER, 2012, p. 32).

5 “Denominamos instituição uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência” (WEBER, 2012, p. 32).

é impossível falar em Estado moderno. No Estado moderno é a burocracia que governa, uma vez que a dominação é exercida pela administração/burocracia. (WEBER, 1999).

O Estado moderno é uma associação de dominação entre humanos, assentada no monopólio dos meios de coação legítima. Relações de dominação precisam ser legítimas para durar e ter estabilidade. A legitimidade advém da confiança que a força está em conformidade com a lei e que é a última garantia da ordem. A legitimidade é a aceitação de uma ordem de dominação, que se apresenta como consensual e tem reconhecimento subjetivo dos sujeitos. Em suma, a dominação é exercida na lei e fundamenta-se na legitimidade. Relações de dominação para serem legítimas têm que ser legais (BIANCHI, 2014).

### *Hans Morgenthau*

Em sua clássica obra, *A política entre as nações* de 1948, Hans Morgenthau se propõe a construir uma teoria das relações internacionais que, entre outros propósitos, serve para afirmar “o internacional” como área de conhecimento autônoma, distinta de outras áreas da ciência, sobretudo da Ciência Política. Para tal tarefa, o autor utiliza do pressuposto (comparativo) segundo o qual a política doméstica (no interior dos Estados nacionais) é distinta da política nas relações internacionais, uma vez que aquela é governada por leis e por um aparato coercitivo, enquanto esta é um sistema anárquico, no sentido de não existir de um poder central.

No capítulo XXIX da referida obra, intitulado *O Estado Mundial*, Morgenthau apresenta sua concepção de Estado<sup>6</sup>, em que a distinção nacional/internacional é central.

A que se deve atribuir a relativa estabilidade, no âmbito interno dos Estados? Em outras palavras, que fator, responsável pela paz e pela ordem existentes dentro das sociedades nacionais, se mostra tão conspicuamente ausente no cenário internacional? Parece óbvia a resposta – é o próprio Estado. As sociedades nacionais devem sua paz e sua ordem à existência de um Estado que, dotado de poder supremo dentro do território nacional, mantém a referida paz e ordem (MORGENTHAU, 2003, p.906).

Nessa concepção hobbesiana – segundo a qual sem Estado as sociedades nacionais seriam uma guerra de todos contra todos – a distinção entre a paz nacional e a instabilidade do cenário internacional se deve ao Estado, o fator responsável por manter a paz e a ordem no interior dos Estados nacionais.

Tais paz e ordem são mantidas porque Estado proporciona três condições que não existem nas relações internacionais: as lealdades supra-seccionais, a expectativa de justiça e o poder avassalador. Estas impedem que os indivíduos quebrem a paz nacional e em caso ausência delas, evoca-se sempre o perigo da guerra (como no cenário internacional). As lealdades supra-seccionais são conferidas às comunidades nacionais, a despeito de sua composição por diversos grupos sociais, alguns até antagonísticos, mas que se unificam pelo sentimento nacional, atenuando suas divergências entre eles. A nação é superior aos conflitos, o vínculo a ela representa muito mais do que as divergências entre os grupos e em função do pertencimento à comunidade nacional os seus membros mantêm auto-respeito entre si, não se utilizando de medidas que ameacem a coesão do país. Assim, os indivíduos confiam ao Estado a garantia da paz e da ordem no território nacional, garantia inclusive contra inimigos externos. A expectativa de justiça é a expectativa que as reivindicações dos grupos sociais podem ser ao menos parcialmente satisfeitas, mediante a submissão de “suas reivindicações de justiça à arbitragem da opinião pública, das eleições,

6 Berringer (2011) destaca que é nesse capítulo (tardio) que o autor comenta sobre o Estado.

das votações parlamentares, de conselhos revisores e mecanismos similares” (MORGENTHAU, 2003, p.912). O Estado garante que a vontade de grupos particulares tenha a oportunidade de acessá-lo (justiça), evitando o risco de incorrer numa revolução ou guerra civil, mantendo a paz, a ordem e a integridade. O poder avassalador consiste na contenção de qualquer ação que perturbe a paz e pode cortar o mal pela raiz. Ele se manifesta “ora como força material, na forma de monopólio da violência organizada [coerção], ora sob a forma de pressão social igualmente irresistível [coação]” (MORGENTHAU, 2003, p.913). O poder avassalador se localiza acima dos conflitos entre os grupos sociais e está sempre pronto para exterminá-los com o uso da força, conforme a lei, visando à paz entre os indivíduos que cometam transgressões.

Uma vez explicadas as condições que garantem a paz e ordem no interior dos Estados, o próprio autor sumariza seu papel.

Na realidade, o Estado não passa de um outro nome para a organização compulsória da sociedade, isto é, para a ordem legal que determina as condições sob as quais a sociedade pode empregar o seu monopólio de violência organizada para a preservação da ordem e da paz. [...] São três as suas funções [do Estado], no que diz respeito à manutenção da paz doméstica: 1) O Estado propicia a continuidade legal da sociedade nacional, o que permite ao indivíduo sentir a nação como algo contínuo, no tempo e no espaço, como se fosse uma personalidade em cujo nome os homens agem, que exige e recebe serviços e concede benefícios, e em relação ao qual é possível sentir lealdades que normalmente são dirigidas somente a poucos outros grupos sociais, com exceção da família e da igreja. 2) O Estado proporciona a maioria dos órgãos institucionais e processa as mudanças sociais. 3) O Estado dispõe dos órgãos necessários para a implementação compulsória de suas leis. (MORGENTHAU, 2003, p. 915-916).

Após ter se utilizado do referencial de Hobbes para afirmar que o Estado é aparato coercivo para destruir o estado de natureza e constituir um poder central capaz instituir a paz e a ordem dentro das fronteiras nacionais, de acordo com Berringer (2011) Morgenthau dispensa a concepção hobbesiana, uma vez que “o poder do Estado é essencial, mas não suficiente, para manter a paz das sociedades nacionais” (MORGENTHAU, 2003, p.918). “O Estado torna-se indispensável para a manutenção da paz interna, essa é a verdadeira mensagem da filosofia de Hobbes. Mas o Estado, por si mesmo, é incapaz de mantê-la, e essa é a grande omissão da referida filosofia” (Morgenthau, 2003, p.917-918). Assim como Berringer, entendemos que em suas reflexões sobre o Estado, Morgenthau então passa desta filosofia para o campo da sociologia weberiana – ao apresentar as condições que o Estado proporciona para manter a paz e ordem –, concebendo-o como violência organizada e uso legítimo da força, ainda que não faça referência explícita ao sociólogo alemão ao discorrer sobre o Estado.

### *John Locke*

Defensor da teoria dos direitos naturais do homem (jusnaturalismo), John Locke no *Segundo tratado sobre o governo* apresenta o processo de formação do Estado, a partir do estado de natureza, mediado pelo contrato social. No estado de natureza, uma situação histórica e real, os homens vivam em plena liberdade e igualdade, com relativa paz e harmonia e disfrutavam da vida, da liberdade e dos bens (concepção genérica de propriedade) como direitos naturais. Embora relativamente pacífico, o estado de natureza não está livre de inconvenientes, como a violação a propriedade (vida, liberdade,

bens), pois a ausência de lei, justiça e força coercitiva coloca os indivíduos em estado de confronto permanente. Os homens são levados a se unir para superar esses inconvenientes, estabelecendo livremente entre si um contrato social (pacto de consentimento): a passagem do estado de natureza para a sociedade civil ou política, que, dotada de legislação, tribunais e força, tem o objetivo de proteger a propriedade e a comunidade de ameaças domésticas e estrangeiras. A sociedade civil ou política consolida os direitos naturais do estado de natureza, garantidos então pela lei, pela justiça e pela força de um corpo político unitário (Estado). Independente da forma de governo do Estado – mas que deve ser escolhido pelo princípio da maioria –, sua finalidade não é outra senão conservar a propriedade. A forma de governo deve necessariamente conter um poder legislativo, eleito pela maioria, ao qual Locke confere supremacia em relação aos outros poderes, o executivo e o federativo, este responsável pelas relações exteriores. Estes são controlados pelo poder supremo do legislativo, que por sua vez é controlado pela sociedade. (MELLO, 2008).

Embora em uma comunidade constituída [Estado], erguida sobre sua própria base e atuando de acordo com a sua própria natureza, isto é, agindo no sentido de preservação da comunidade, somente pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual tudo mais deve ficar subordinado, contudo, sendo o legislativo somente um poder fiduciário destinado a entrar em ação para certos fins, cabe ainda ao povo um poder supremo para afastar ou alterar o legislativo quando é levado a verificar que age contrariamente ao encargo que lhe confiaram (LOCKE, 1973, p.99).

Assim, o povo – um grupo relativamente homogêneo de indivíduos proprietários – detém o poder político, mas que é concedido ao Estado (legislativo, executivo e federativo) por estes proprietários individuais para a proteção de sua propriedade e de si mesmos. O Estado tem poder político enquanto refletir a vontade de seus membros individuais e se não cumprir o seu mandato deve ser dissolvido.

### *Karl Deutsch*

No capítulo 4 quatro de *Política e governo*, publicado em 1970, Deutsch anuncia a importância do Estado no estudo da política e sua concepção sobre ele.

A mais poderosa forma de organização do mundo hoje é a moderna nação-Estado. Compreendê-la – suas origens, sua natureza, os modos como ela é parcialmente controlada pelos grupos de interesse e os modos de pelos quais tenta controlar-se como sistema político – e compreender uma boa parte da essência da política. [...] Um estado é um mecanismo organizado para a tomada e a implementação decisões políticas, bem como para fazer cumprir as leis e as regras de um governo. Seus suportes matérias incluem não apenas funcionários e edifícios de escritórios, mas também soldados, policiais e prisões (DEUTSCH, 1979, p.93)<sup>7</sup>.

A explicação da formação e da dinâmica do nação-Estado, ou Estado-nação, passa por uma significativa preocupação de Deutsch: a força do nacionalismo, que conduziu o processo de formação dos

---

7 Deutsch retira a *força de coerção* presente de na definição de Estado na sua obra anterior, *Análise das relações internacionais*, publicada em 1968: “Um Estado é uma organização por cuja força de coerção são aplicadas decisões e ordens tornadas praticáveis pelos hábitos de aquiescência existentes entre a população. Esta coerção organizada é um instrumento de finalidades gerais” (DEUTSCH, 1978, p. 96). Contudo, uma segunda concepção não sofre alterações: “Um Estado pode ser usado para reforçar a comunicação, a cooperação e solidariedade de um povo. E um povo, por sua comunicação, aquiescência e solidariedade ativa, pode grandemente aumentar o poder de um Estado. Está é uma das razões porque as combinações de Estado e povo na nação-Estado moderna provou-se tão poderosa em política, e porque durante os últimos 150 anos as nações-Estado dominaram a terra. [...] Uma nação portanto é o povo no controle do Estado (DEUTSCH, 1978, p. 96).

Estados-nação e moldou a política internacional nos últimos séculos. Seu conceito de nacionalismo é, contudo, precedido pelo conceito de povo. Povo é “um grupo de pessoas que compartilham hábitos complementares de comunicação” (DEUTSCH, 1979, p.107). Seus membros “possuem em comum uma vasta gama de idéias e de noções, podendo comunicar sobre muitos tópicos” (DEUTSCH, 1979, p.107). Portanto, um povo é uma comunidade de significações partilhadas, “um grupo com hábitos de comunicação complementares, cujos membros compartilham, geralmente, a mesma linguagem, possuindo sempre uma cultura semelhante, de modo que todos os membros do grupo atribuam os mesmos significados às palavras” (DEUTSCH, 1979, p.107). Um povo ao construir ou conquistar o poder de um Estado, torna-se politizado. Então essa comunidade de indivíduos constitui uma nacionalidade. A nacionalidade se faz coesa à medida que seja inculcado no povo “um estado de espírito que conceda às mensagens, memórias e imagens nacionais um *status* privilegiado na comunicação social e um grande peso no processo decisório” (DEUTSCH *apud* MEDEIROS e PAIVA, p. 128-129, 2012). Por sua vez a nacionalidade é “uma atitude de espírito, um exemplo de atenção e de vontade”.

[...] É uma predisposição para conceder muito mais atenção a mensagens acerca de seu próprio povo, ou a mensagens de seus membros, do que às mensagens de ou acerca de qualquer outro povo. Ao mesmo tempo, é um anseio de ver o seu próprio povo obter todo e qualquer valor que esteja disponível (DEUTSCH, 1979, p.97).

O povo requer um Estado que seja dirigido pelos seus membros, com sua língua e compatível com sua cultura. “Ele quer que seja seu estado, num certo sentido, seja ou não um estado democrático” (DEUTSCH, 1979, p.108. Grifos do autor). O povo politizado forma seu governo. Um governo identificado com o povo é acessível e previsível, compatível com seus valores e costumes e defensor de ataques estrangeiros. Portanto, o povo politizado ao formar o governo no Estado, passa a ter um Estado-nação.

À medida que o governo se torna mais importante na vida das pessoas ao desempenhar funções diversas e cada vez mais abrangentes (saúde, educação, segurança, transporte, infraestrutura) e à medida que essas pessoas são sujeitas a novas tecnologias e novos meios de comunicação, criando uma impessoalidade, elas são compelidas a participar da vida política, demandando do Estado e do governo o atendimento de suas necessidades. O atendimento das demandas garante a legitimidade do Estado. Dentre tais demandas, a segurança é uma tarefa primordial – dado o processo de formação e modernização do Estado-nação<sup>8</sup> – atendida mediante a constituição de organizações de coerção, formadas por membros do povo, concedendo-lhes mais previsibilidade (MEDEIROS e PAIVA, 2012). Toda essa explicação de Deutsch sobre a formação do Estado guarda grandes semelhanças com a ideia de contrato social de Locke.

De acordo com Deutsch (1978), a mobilização política do povo se dá por grupos de interesses, entendidos como conjunto de pessoas que esperam recompensa em consequência de determinada demanda, mobilizada pela ação do grupo, que tende a agir de forma solidária em oportunidades comuns. Militares, sindicatos, igreja, empresários, grupos rurais, universidades são exemplos de grupos de interesse, *a priori* equivalentes em recursos e capacidade de mobilização. Os grupos fomentam líderes ou elites, aceitáveis pelo grupo mais amplo e alçados a condição de seus representantes. Os líderes dos grupos de interesse representam o povo no Estado, ao qual a pluralidade dos interesses são projetados, cabendo então a este satisfazer as demandas. Assim, como Locke, Deutsch considera o controle do povo, via grupos de interesse, sobre o Estado uma atividade essencial para a que elite não se descole da base, evitando a opressão ao povo e a obtenção de privilégios.

8 Todo o processo de formação do Estado-nação é acompanhado por uma espécie de modernização da vida: perda de importância de antigos laços de lealdade (como a família e a comunidade local), mobilização política de grupos e desenvolvimento econômico e tecnológico. É um processo que gera um sentimento de insegurança de cria uma novas lealdades, ao povo e ao Estado.

### *Marx e Engels*

Karl Marx e Friedrich Engels não desenvolveram uma teoria sistematizada da política ou do Estado, mas, de acordo com Carnoy (2004), suas concepções podem ser deduzidas de reflexões que tratam “do político” ao longo de suas obras. Assim, Marx e Engels legaram os seguintes fundamentos analíticos sobre o Estado: a forma de Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento da mente humana ou do conjunto vontades humanas; o Estado é a expressão política da estrutura de classe da sociedade, não representante do bem-comum; e o Estado representa o braço repressivo da burguesia.

No prefácio da *Contribuição à crítica da economia política*, encontramos o primeiro fundamento analítico, segundo o qual não é o Estado que molda a sociedade, mas sim o Estado é moldado pela sociedade, na qual as relações de produção significam a dominação e a exploração de uma classe sobre a outra (burguesia sobre o proletariado).

[...]as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. [...] O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos, pode ser formulado, resumidamente, assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais (MARX, 2008. p. 47).

Segundo, Marx e Engels entendem a sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia, a partir da sua preponderância econômica (proprietários privados dos meios de produção) e a formação do seu poder político no Estado. A burguesia se torna dominante ao conquistar o poder do Estado, fazendo dele ao mesmo tempo uma instituição necessária para cumprir funções sociais de modo a manter a sobrevivência da sociedade capitalista e uma instituição de classe, cuja política é majoritariamente favorável à classe burguesa. O Estado então é expressão política dessa dominação, não esta acima da luta de classe mas envolvido nela e suas intervenções neste conflito demonstram seu caráter vital como meio de dominação de classe. É celebre a passagem no Manifesto do Partido Comunista em Marx e Engels afirmam que “a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno” (MARX e ENGELS, 2005, p. 42). E constatam a seguir que “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa” (MARX e ENGELS, 2005, p. 42)<sup>9</sup>.

---

9 Não poderemos deixar de citar as contribuições de Engels, nesse mesmo sentido, em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*: “[Estado] É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 1985, p. 200); “Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 1985, p. 201).

O terceiro ponto fundamental nas reflexões de Marx e Engels sobre o Estado cabe mais a este último, que indica o papel da força do Estado não apenas como mantenedor da coesão social (do capitalismo) atravessada pela luta de classes, mas também função repressiva em duas dimensões: na imposição de leis e no uso da violência para suprimir os antagonistas da sociedade burguesa. De acordo com Engels – escrevendo sobre o Estado em geral, mas pertinente ao Estado capitalista –, um dos traços característicos do Estado é “a instituição de uma força pública, que já não mais se identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população” (ENGELS, 1985, p. 201). Tal impossibilidade advém da concepção segundo a qual “a força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada” (ENGELS, 1985, p. 204).

### *Nicos Poulantzas*

Antes entender a concepção de Poulantzas sobre o Estado capitalista, é necessária uma apresentação de conceitos que antecedem tal concepção, como formação social, de luta de classes e classes sociais e o que significa o Estado em geral. Formação social significa a existência concreta e simultânea de vários modos de produção em um dado local com predominância de algum deles. Formações sociais “são os lugares efetivos de existência e de reprodução dos modos e formas de produção”, “comportam vários modos de produção, em uma articulação específica” e “estes modos de produção só existem e se reproduzem em formações sociais historicamente determinadas” (POULANTZAS, 1978, p. 23-24). E, assim, toda formação social, em sua base predominante, tem uma determinação última na esfera econômica. No caso de uma formação social capitalista, em linhas gerais, o que vigora são as relações de produção em que os trabalhadores, destituídos dos meios de produção e “livres” para negociar sua força de trabalho no mercado, tornam-se assalariados da burguesia, a qual em contrapartida auferir seus lucros da extorsão do sobretrabalho. Países como os Estados Unidos e o Brasil são exemplos de formações sociais.

Numa formação social onde o modo de produção capitalista é dominante (e em outros modos de produção também), as funções do Estado estão relacionadas aos níveis da economia, da ideologia e da política. No nível da economia, a função do sistema jurídico é, em geral, organizar o processo de produção, regulamentar contratos de compra e venda da força de trabalho e regular as trocas capitalistas. No nível ideológico, o Estado estabelece normas para os sistemas de educação, de comunicação e de informação no âmbito nacional. E no político, a função do Estado consiste na manutenção da ordem política no conflito entre as classes. Essas funções não podem ser apreendidas se não estiverem inseridas no papel político global do Estado: a manutenção da unidade de uma formação social no interior da qual se dá a dominação de uma classe sobre a outra. Dessa forma, as funções do Estado na economia e no plano ideológico não são técnicas e/ou neutras, mas sim constituem funções políticas na medida em que visam à manutenção da unidade da formação social.

Toda formação social é constituída pela luta de classes, luta esta que fundamentalmente opõe burguesia e proletariado. Para Poulantzas, “classes sociais são conjunto de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica” (POULANTZAS, 1978, p. 13-14). As classes sociais significam de imediato conflito, dado que cada uma delas persegue seus interesses específicos, contrários (mas nem sempre) aos interesses de outras classes. Uma classe social se define pelo seu conjunto nas práticas sociais, ou seja, pelo seu lugar no processo de produção, pelas ações políticas que toma e pela sua posição ideológica. Isso quer dizer que um conjunto de agentes sociais se estabelece como classe social na medida em que sua unidade atravessa as esferas econômica, política e ideológica.

Tais conceitos são necessários para podermos entender o Estado em geral. O Estado é fator de coesão de uma formação social atravessada pela luta de classes. O Estado é o fator da ordem e regulador do equilíbrio global do sistema, cuja finalidade é a manutenção da unidade de uma formação social, seu funcionamento e sua reprodução. Nele estão inseridas as contradições da formação social, que é o antagonismo entre as classes sociais. O Estado, em última instância, impede que se aniquilem as classes sociais, o que significa dizer que impede a destruição de uma formação social (POULANTZAS, 1977). Assim sendo, a definição de Estado capitalista está alicerçada em um tipo de Estado que organiza um modo particular de dominação de classe e em um Estado que corresponde às relações de produção capitalistas (aqui reside o fundamento marxiano segundo o qual a forma de Estado emerge das relações de produção). Abordemos rapidamente a relação entre Estado capitalista e as relações de produção capitalistas.

As relações de produção capitalistas possuem dois aspectos: 1) a relação entre o produtor direto (trabalhador, não proprietários dos meios de produção) e o proprietários dos meios de produção (não-trabalhador), que extorque do primeiro o sobretrabalho; e 2) a separação entre o produtor direto e os meios de produção, isto é, o não-controle pelo produtor direto de suas condições de trabalho, aspecto este exclusivo das relações de produção capitalistas. 1) A extorsão do produtor direto pelo proprietário dos meios de produção se dá na compra e venda da força de trabalho; o proprietário dos meios de produção compra o uso da força de trabalho por meio do pagamento de salário ao produtor direto. Nessa relação o trabalho assume a forma de uma mercadoria e a compra da força de trabalho e o pagamento de salário se fazem sob a forma de troca de equivalentes. Contudo, o salário pago ao produtor direto é menor que o valor de troca produzido pela força de trabalho, o que significa dizer que a produção da mais-valia é essencialmente resultado de uma troca desigual. Uma troca desigual entre o uso da força de trabalho e os meios materiais de sobrevivência necessários à reprodução da força de trabalho (salário) – que se realiza na medida em que a força de trabalho circula no mercado, como se fosse uma mercadoria. Assim, a compra e venda da força de trabalho como troca de equivalentes é uma ilusão, ilusão renovada constantemente pelo encontro no mercado que permite o uso contínuo pelo proprietário dos meios de produção da força de trabalho do produtor direto, em troca de meios materiais de sobrevivência necessários à reprodução. 2) As condições materiais de separação entre produtor direto e os meios de produção são as da indústria moderna, cujo processo de trabalho se encontra altamente socializado. Tal socialização transforma produtor direto em trabalhador simultaneamente dependente e independente. Dependente porque o processo de produção decomposto em diversas tarefas encadeadas transforma o trabalho de cada produtor direto dependente do trabalho dos demais. Independente porque os trabalhos são executados sem que os produtores se organizem de forma prévia para a cooperação, desempenhando trabalhos privados.

O Estado capitalista, núcleo da estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista, conceitualmente é um sistema articulado de quatro elementos: o direito burguês (ou capitalista), o burocratismo, o efeito isolamento e o efeito unidade de representação. O direito burguês, valores jurídicos que regulam e enquadram as práticas econômicas e relações sociais por ele condicionadas, consiste em atribuir a todos os agentes da produção, independente do lugar que ocupam no processo de produção, a condição de sujeitos individuais “livres” e “iguais”, capazes de praticar atos de vontade legitimamente. O burocratismo (valores burocráticos) determina que a) todos os agente de produção, independente do lugar que ocupam no processo produtivo, tenham formalmente acesso às práticas que regulam e enquadram as práticas econômicas e relações sociais por ele condicionadas (acesso universal a burocracia de Estado) e que b) os agentes de tais práticas sejam hierarquizados, de modo que esse escalonamento não apareça como subordinação, mas formalmente como gradação de competências individuais exigidas pelas diferentes tarefas dessa atividade social.

Os valores burocráticos capitalistas constituem a expressão e o desdobramento, num plano mais restrito, dos valores jurídicos capitalistas; um é condição de existência do outro, formando uma unidade.

Se por um lado os agentes de produção são definidos pelo direito como indivíduos “livres” e “iguais”, todos eles têm o direito de pleitear o desempenho das práticas do burocratismo. Por outro, a hierarquização dos agentes encarregados de exercer as práticas do burocratismo (não proibição do acesso a essas tarefas a membros da classe explorada) se formaliza mediante o critério de competência individual para o desempenho das tarefas. Esses elementos permitem conceitualmente a unidade da estrutura político-jurídica capitalistas.

Segundo Poulantzas (1977) essa estrutura político-jurídica produz efeitos político-ideológicos nos agentes da produção: efeito isolamento e o efeito representação da unidade. Os valores jurídicos capitalistas se conjugam com a estrutura econômica (a qual atomiza o coletivo dos produtores diretos) produzindo o efeito isolamento ou individualização. Este consiste na reprodução regular das relações de produção capitalista por a) suscitar a prática econômica de buscar por vontade própria (e não por coerção extra econômica) a venda individualizada da força de trabalho ao um proprietário individual dos meios de produção e por b) impedir a emergência de uma prática política mediante a qual os trabalhadores se posicionassem de forma coletiva diante do proprietário dos meios de produção<sup>10</sup>. Os valores burocráticos, ao converterem os agentes encarregados de regular enquadrar as práticas econômicas e relações sociais por eles condicionados numa burocracia “universalista” e “competente”, permitem que tal grupo unifique ideologicamente todos os agentes, já individualizados pelo efeito isolamento, por meio da constituição de uma comunidade simbólica: o povo-nação, composto por todos os agentes da produção inseridos num determinado território. Este processo, articulado ao efeito isolamento, é qualificado como o efeito de representação da unidade. O qual contribui para a reprodução das relações de produção capitalistas na medida em que frustra a constituição de grupos sociais antagônicos (classes sociais), ao reuni-los no povo-nação, representados num Estado de suposto acesso universal, o Estado-nação.

## **À guisa de considerações finais. O necessário constante encontro entre a Ciência Política e as Relações Internacionais: Estado e política externa/relações exteriores.**

Abordamos neste texto as concepções de Estado de importantes autores da Ciência Política e das Relações Internacionais de modo a buscar tais concepções em autores clássicos (Weber, Locke e Marx e Engels) e como elas são apropriadas por autores do século XX (Morgenthau, Deutsch e Poulantzas) que tratam das relações internacionais. Dessa forma, parecem-nos claras, cada uma a sua maneira, as influências de Weber em Morgenthau (Realismo), Locke em Deutsch (Liberalismo) e Marx e Engels em Poulantzas (Marxismo).

Essas influências se tornam mais evidentes quando os autores do século XX explicam a formulação da política externa ou as relações exteriores – que estão em consonância com suas concepções de Estado. Vejamos. Weber demonstra que o quadro administrativo do Estado moderno forma uma burocracia impessoal e racional, separada da vida privada e configuradora e mantenedora da ordem pública; é na burocracia que reside o monopólio legítimo da coação física (dominação). Morgenthau, por sua vez, con-

---

10 Assim como Marx e Engels discorriam sobre o caráter burguês do aparato repressivo do Estado, Poulantzas considera que surgimento de ações políticas para impedir e/ou destruir o funcionamento do Estado capitalista e da sociedade burguesa é reprimido pelo Estado, pela lei ou pela força, para a manutenção do funcionamento do capitalismo, favorável à classe dominante.

sidera que a política externa de um Estado não corresponde às aspirações de todos os indivíduos. A política externa é conduzida por um pequeno grupo de representantes do Estado no cenário internacional. “Essas pessoas falam por ele [Estado], negociam tratados em seu nome, definem os seus objetivos, escolhem os meios de alcançá-los e buscam manter acrescentar e demonstrar o seu poder (MORGENTHAU, 2003, p.200). Essas pessoas são o setor da burocracia do Estado que trata das relações exteriores, os ministérios das relações exteriores dos países. Como dentro da comunidade nacional o poder é exercido por um grupo pequeno de indivíduos sobre a massa da população, esta “se comporta muito mais como objeto do poder do que como seu agente” MORGENTHAU, 2003, p.202).

Diferentemente da concepção realista, segundo Deutsch as decisões de política externa são “resultado da interação destes vários atores internos em disputa, e qualquer política externa a longo prazo teria de ser adotada através de um processo igualmente pluralista e competitivo” (DEUTSCH, 1978, p. 106). Esse resultado advém de uma concepção de Estado, cuja dinâmica está calcada na pluralidade dos grupos de interesse, representantes do povo, que projetam seus interesses no Estado, cabendo a este satisfazer suas demandas. Alguns grupos de interesses têm influência maior sobre o resultado, mas nenhum deles pode determinar o resultado sozinho. O que destacamos é a pluralidade de grupos para chegar a um resultado, grupos estes que estão “(...) sujeitos a influências, propensões e processos causais persistentes, que vão desde condicionamentos econômicos e preferências populares até condicionamentos técnicos e ao poder e recursos de atores específicos (...)” (DEUTSCH, 1978, p. 114), no interior dos Estados e entre eles. Ademais, Deutsch considera a interdependência entre os Estados um fator fundamental das relações internacionais, ressaltando que políticas externas e o comportamento de grupos de outros Estados têm influência na interação de atores internos.

Por fim, Poulantzas (1978) indica que as relações exteriores de um Estado igualmente têm seus condicionantes internos, mas é a classe dominante que predominantemente configura as relações exteriores de um Estado. A fração hegemônica do bloco no poder<sup>11</sup> tem seus interesses prioritariamente atendidos pelas políticas estatais em detrimento de outras frações. O Estado é concomitantemente arena e ator, e não um instrumento manipulável à vontade da classe dominante: é uma arena de luta entre as frações da burguesia, na qual uma (ou um conjunto) delas assume a condição de hegemônica; dessa forma, em suas relações exteriores, o Estado é um ator na política internacional e na reprodução universal do capital, que representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica do seu bloco no poder. Assim sendo, do pensamento de Poulantzas podemos entender que as relações internacionais são relações complexas entre blocos no poder de formações sociais dominantes e dominadas (centro e periferia). O sistema de Estados é também um sistema de blocos no poder, os quais, por meio do Estado, desenvolvem relações inter-nacionais. Nesse sentido política externa deve ser interpretada a partir do bloco no poder.

Os Estados são os nós do processo de internacionalização do capital e alvos privilegiados das lutas entre as frações da burguesia. Pois são responsáveis por incorporar ou rechaçar os interesses do capital estrangeiro no interior da formação social, assim como se encarregam de representar os interesses do bloco no poder no plano internacional. É o Estado, estrutura jurídico-política, que celebra acordos e

---

11 A complexa relação entre a classe dominante e suas frações e o Estado capitalista são elucidadas por meio do conceito de bloco no poder. O bloco no poder é a unidade contraditória das frações da classe burguesa em torno de objetivos gerais – referentes à manutenção das relações de produção capitalistas –, unidade essa que não elimina os objetivos particulares de cada fração. O bloco no poder não é um acordo político explícito, mas uma comunidade de interesses dos proprietários dos meios sociais de produção. Sua unidade é garantida pelo interesse comum às frações de governar direta ou indiretamente o Estado, fazendo com que este atenda seus interesses gerais (a manutenção da propriedade privada dos meios de produção e a reprodução da força de trabalho como mercadoria) e específicos de cada fração. O Estado é, portanto, fator de unidade política do bloco no poder. Na articulação do bloco no poder há a tendência à formação de um núcleo hegemônico, composto por uma fração, a fração hegemônica. A hegemonia é conquistada por meio da capacidade de uma fração fazer prevalecer os seus interesses particulares no interior do bloco no poder, ou seja, é a capacidade da fração de obter a prioridade dos benefícios, principalmente, da política econômica do Estado (isto é, outras políticas estatais, com a social e a externa também são relevantes). A política econômica do Estado provoca a constituição das frações e ao mesmo tempo indica a posição delas no interior do bloco. Não ocorre no bloco no poder uma repartição do poder do Estado; a relação entre o Estado burguês e as frações se dá no sentido da sua unidade política sob a égide de uma fração hegemônica (POULANTZAS, 1977). Assim, seguindo Marx e Engels, Poulantzas atesta que o Estado não é representante do bem-comum, mas sim expressão política da estrutura de classe da sociedade.

tratados internacionais, permite a exportação de capitais e mercadorias, define taxas de câmbio, juros, tarifas aduaneiras e a política protecionista em geral, resolve controvérsias comerciais em organizações internacionais, entre outras prerrogativas.

O Estado, portanto, não representa os interesses do povo-nação, mas sim, o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder. A política externa não é uma política de Estado autônoma em relação às classes e frações de classes sociais. Ela é orientada pela fração hegemônica do bloco no poder e é permeada pelas suas contradições. A burocracia da chancelaria e a tradição diplomática influenciam no processo de formulação de política externa, porém os conflitos de classes no interior das formações sociais e entre as classes de formações sociais dominantes e dominadas tem uma forte incidência neste processo.

Entendemos então que as concepções de formulação de política externa ou de relações exteriores em Morgenthau, Deutsch e Poulantzas estão ligadas a suas concepções de Estado, as quais apresentam desenvolvimentos distintos: em Morgenthau há um conceito de Estado, exposto tardiamente na sua obra abordada – o que pode ser entendido como um elemento pouco importante na sua teoria – e fundamentado no conceito de Weber (ainda que Morgenthau não mencione isso); em Deutch há apenas uma noção de Estado, em sintonia com as ideias liberais clássicas e contemporâneas sobre o Estado como arena de conflitos de grupos de interesse, porém pouco aprofundada e sistematizada; em Poulantzas há uma teoria de Estado oriunda da tradição marxista que se preocupa em teorizar o Estado (Lenin, Gramsci, Althusser), que discorre sobre a origem, a natureza, a dinâmica e o propósito do Estado capitalista e que é pressuposto para pensar as relações internacionais. Esse encontro da teoria de Estado, ou conceitos e noções, com as Relações Internacionais é necessário e deve ser constante para avaliar fenômenos internacionais, uma vez que na análise concreta das relações internacionais o papel do Estado é uma forte condicionante quando não determinante.

## Referências bibliográficas

- BERRINGER, Tatiana. *Estado e relações internacionais: uma comparação crítica entre Hans Morgenthau e Nicos Poulantzas*. 2011. 97 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.
- BIANCHI, Alvaro. O conceito de Estado em Max Weber. In: *Lua Nova*, 92. São Paulo, 2014.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 2004.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora da UnB, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Política e governo*. Brasília: Editora da UnB, 1979.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo, SP: Global, 1985.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: LePM, 1980.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. In: *Os pensadores*, vol. XVIII. São Paulo: Editora Abril, 1973.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe e Escritos políticos*. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O manifesto do partido comunista*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MEDEIROS, Marcelo A. e PAIVA, Maria E. Karl Deutsch. In: LIMA, Marcos Costa et al. *Teóricos das Relações Internacionais*. São Pauli: Hucitec-Facep, 2012.
- MELLO, Leonel I. A. Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2008.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pela poder e pela paz*. Brasília: Editora

Universidade de Brasília, 2003.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. Brasília, Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

# Nova reação conservadora e contenção da difusão: um estudo da dinâmica global pós-crise de 2008

New conservative reaction and containment of diffusion: a study of post-crisis of 2008 global dynamics

**KLEI MEDEIROS** | kleimedeiros@gmail.com

Professor de Relações Internacionais (PUC-Minas), Doutorando em Relações Internacionais PPG San Tiago Dantas (UNESP-Unicamp-PUCSP) e Mestre em Ciência Política (UFRGS).

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

**Resumo** Esse artigo visa a analisar as causas e consequências da “nova reação conservadora” dos países centrais após a crise econômica de 2008. Na primeira seção, apresenta-se o longo processo que levou à ascensão de potências médias semiperiféricas, desde a Guerra Fria. Se em um primeiro momento estes países absorviam benefícios seletivos ofertados pela superpotência norte-americana, em troca do alinhamento a esta e do *balancing* em relação à União Soviética, no pós-Guerra Fria as potências médias buscam absorver recursos derivados da lógica difusora do sistema capitalista e, ao mesmo tempo, institucionalizar a Cooperação Sul-Sul e a multipolaridade como alternativa à ordem liberal unipolar centrada nos Estados Unidos e Europa (*hipótese do Concerto Semiperiférico*). Uma semiperiferia unida seria um elemento desestabilizador do sistema, já que tradicionalmente esta compete pela absorção de benefícios seletivos ofertados pelos países centrais em prol de um local privilegiado dentro do sistema, abandonando os custos de manter uma coalizão contra-hegemônica. Diante essa interpretação, o que aqui denominamos “nova reação conservadora” dos países centrais estaria vinculada, por um lado, a uma tentativa de evitar a difusão econômica em direção a novos polos semiperiféricos e, ao mesmo tempo, utilizar da supremacia militar para retomar poder, de modo a compensar a crise de legitimidade e a dificuldade da hegemonia norte-ocidental em gerenciar o sistema através de meios não-coercitivos. **Palavras-Chave** Crise de 2008; nova reação conservadora; semiperiferia; BRICS; hegemonia.

**Abstract** This article aims to analyze the causes and consequences of the “new conservative reaction” of the central countries after the economic crisis of 2008. The first section presents the long process that has led to the rise of semi-peripheral middle powers since the Cold War. If at first these countries absorbed selective benefits offered by the American superpower, in exchange for the alignment to this and the balancing with respect to the Soviet Union, in the post-Cold War the middle powers seek to absorb resources derived from the diffusion logic of the capitalist system and at the same time institutionalize South-South Cooperation and multipolarity as an alternative to the unipolar liberal order centered in the United States and Europe (Semi-peripheral Concert hypothesis). A united semi-periphery would be a destabilizing element of the system, since it traditionally competes for the absorption of selective benefits offered by the central countries in favor of a privileged place within the system, abandoning the costs of maintaining a counter-hegemonic coalition. Given this interpretation, what we here call the “new conservative reaction” of the central countries would be linked, on the one hand, to an attempt to avoid economic diffusion towards new semi-peripheral poles and, at the same time, to use military supremacy to regain power, in order to compensate for the crisis of legitimacy and the difficulty of North-Western hegemony in managing the system through non-coercive means. **Keywords** Crisis of 2008; new conservative reaction; semiperiphery; BRICS; hegemony.

## Introdução

No sistema mundial capitalista formado após o século XVI, poderes emergentes sempre existiram em momentos de declínio de uma hegemonia. No longo processo de declínio da hegemonia global britânica, por exemplo, a dissonância entre liquidez financeira, produção e mercado consumidor disponível estimulou que países semiperiféricos passassem a absorver processos de difusão econômica do centro ou a rivalizar com mercados da hegemonia através de modelos alternativos, como a via prussiana ou o socialismo. Na primeira metade do século XX, havia quatro potências semiperiféricas emergentes capazes de rivalizar com a hegemonia britânica: EUA, Alemanha, Rússia/União Soviética e Japão. Apesar disso, o reordenamento internacional se deu através da aliança entre velhas e novas potências, durante a Segunda Guerra Mundial. Não houve, portanto, um concerto entre as potências emergentes da época para modificar o *status quo* da hegemonia britânica, havendo na verdade o *buckpassing*<sup>1</sup> do mesmo modelo de governança econômica para os Estados Unidos, com pequenas modificações.

Novamente, durante a Guerra Fria, embora China e Índia parecessem em um primeiro momento indicar que iriam atuar em conjunto com a URSS para fazer frente à hegemonia norte-americana, a China foi utilizada pelos EUA nos anos 1970 como polo balanceador da URSS, através da Doutrina Nixon-Kissinger da tripolaridade (LITWAK, 1984), ganhando em troca uma vaga no Conselho de Segurança no lugar de Taiwan e o direito à tecnologia nuclear. Paralelamente, além de instrumentos diplomáticos para evitar uma coalizão de emergentes, tanto no caso da hegemonia britânica quanto no caso da hegemonia norte-americana, foram utilizados instrumentos econômicos unilaterais nas fases de declínio (o protecionismo e o manejo da moeda no caso britânico dos anos 1930 e o choque dos juros e a pressão pela liberalização do Terceiro Mundo no caso norte-americano da década de 1970).

Os momentos de declínio, assim sendo, caracterizam-se por uma reação conservadora no plano estratégico, ideacional e político e, no plano econômico, uma tentativa de conter o processo de difusão inerente ao sistema capitalista. A disparidade entre a superioridade bélica do poder hegemônico e a sua dificuldade em manter a hegemonia a partir de instrumentos não-militares (dadas a crise moral, econômica e ideacional) levam a uma reação caracterizada pelo uso da força militar como forma de compensar a capacidade de diálogo e convencimento, conjuntamente a ações unilaterais no plano econômico que reforcem a centralização de recursos para a manutenção da hegemonia. Paralelamente, adotam-se estratégias no sentido de “dividir para dominar”, impedindo a formação de alianças e relações bilaterais estratégicas entre potências médias. O único instrumento diplomático disponível nesses casos é a oferta de benefícios seletivos a potências desafiantes, para que abandonem qualquer pretensão contra-hegemônica e se associem à hegemonia e a sua proposta de ordem global.

Desse modo, neste artigo será apresentada uma interpretação da “nova reação conservadora” dos países centrais após a crise econômica de 2008, ligada à atuação da OTAN na Primavera Árabe, da crise na Ucrânia e na Síria e a disputa geoeconômica com as potências médias semiperiféricas (sobretudo os BRICS) por mercados em zonas periféricas (o que aqui denominamos “contenção da difusão”). Para tanto, na primeira seção, analisa-se o longo processo de formação de potências semiperiféricas médias (PSMs)<sup>2</sup> durante a *Pax Americana*, discutindo as especificidades e dilemas destes países a partir da hipótese do Concerto Semiperiférico: uma situação em que as PSMs, ao invés de competirem entre si,

---

1 *Buckpassing*, nas relações internacionais, refere-se a uma estratégia de repassar responsabilidades a atores com capacidade e interesse em arcar parcialmente com os custos da manutenção da hegemonia, auferindo, com isso, ganhos em troca do papel privilegiado no sistema.

2 Para fins didáticos, aqui se utilizará o conceito de “potências médias semiperiféricas” ou eventualmente “potências emergentes” para se referir a Estados que possuam poder relativo considerável (em termos militares, estratégicos e de recursos) e, ao mesmo tempo, exercem papel intermediário em termos econômicos no sistema mundial capitalista (com expressão participação no PIB global, mas com características socioeconômicas de países periféricos). Tal abstração analítica será útil para superar abordagens que utilizam apenas elementos econômicos (como as teorias dos sistemas mundiais) ou apenas elementos militares (como boa parte do realismo) para se referir aos processos de transformação das relações internacionais.

estariam promovendo interdependência e afinidades de interesses em prol de um projeto alternativo de hegemonia ou pós-hegemonia (*Seção 1*).

Dialeticamente, são apresentadas diante desse cenário as evidências empíricas de uma nova reação conservadora e de um processo de contenção da difusão econômica, levado a cabo pelos EUA e potências centrais, sobretudo após a crise de 2008. Essa reação estaria associada a uma tentativa de controle da difusão econômica e, conseqüentemente, a uma retomada da capacidade estatal no centro, de modo a evitar que a tendência à multipolaridade desestabilize a ordem ocidental liberal, sobretudo no caso de haver uma oposição unificada das PSMs a esta ordem (*Seção 2*).

## A ascensão da semiperiferia no século XXI: polos independentes ou concertação mútua?

A emergência de novos polos de poder econômico (PSMs) e militar na virada do século XX para o século XXI despertou interesse de acadêmicos das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional ao colocar em discussão um provável processo de desconcentração de poder da hegemonia norte-americana, levando a um questionamento do mundo unipolar e a uma crescente teorização a respeito da multipolaridade. Após 2008, com a criação do BRICS, o que parecia ser um processo difuso de surgimento de polos regionais que não se conectavam entre si, gradativamente levou a discussões em torno de um projeto comum da semiperiferia em prol da multipolaridade. Tais abordagens ora identificam os desafios à concertação mútua em função da heterogeneidade de interesses dos membros do bloco, ora apresentam o potencial de transformação da ordem internacional a partir do balanceamento *soft* por parte dos emergentes (PAUL, 2005; PAPE, 2005; BROOKS & WOHLFORTH, 2005; HURRELL *et al.*, 2009). Algumas abordagens recentes destacam inclusive a conjunção de interesses entre os BRICS em temas securitários internacionais após 2008 (ABDENUR, 2016). Assim, aqui nesta seção apresenta-se inicialmente o processo histórico que conduziu à ascensão das PSMs (ainda durante a Guerra Fria) e, em seguida, se destacam os elementos de convergência entre os vários polos em torno de um projeto comum e os possíveis desafios que se colocam para as potências centrais e para a hegemonia norte-americana advindos disto.

## O processo de ascensão de potências semiperiféricas médias (PSMs) na transição da Guerra Fria para o mundo unipolar

Se a década de 1990 parecia representar a consolidação e o ápice de um consenso unipolar (KRAUTHAMMER, 1991; HELD, 1995; FUKUYAMA, 1992), ao mesmo tempo ela deu origem a um processo de esgotamento em função da ampliação das críticas à globalização assimétrica, ao neoliberalismo e ao Consenso de Washington (STIGLITZ, 2002; 2003). A emergência da China e a discussão em torno do Consenso de Pequim na década de 2000 reforçaram as preocupações da periferia com a recuperação do papel indutor do Estado em relação ao desenvolvimento e, no âmbito externo, a uma atuação menos submissa e mais ativa (RAMO, 2004; DIRLIK, 2006). Essa mudança se processou, sobretudo, pelo protagonismo da Ásia na economia mundial e pelas expectativas em relação ao potencial dos países emergentes na África e América Latina, após a estabilização econômica e a redução da dívida externa em diversos países periféricos.

Embora os Estados Unidos se consolidem como superpotência militar no pós-Guerra Fria, seu papel na estrutura econômica global desde 1945 se modificou profundamente. No imediato Pós-Segunda-Guerra, os EUA respondiam por mais da metade da produção industrial mundial e se consolidaram como os maiores credores globais (VISENTINI, 1990). A partir da década de 1980, sua participação no PIB global cai constantemente até atingir menos de 20% em 2008 (FERNANDES, GARCIA & CRUZ, 2015) e sua dívida pública passa a ser financiada pelos demais países, sobretudo pelas PSM's, como China, Índia e Brasil, principais compradores de títulos norte-americanos. Esse processo se deu paralelamente a uma reação econômica dos EUA com o aumento abrupto da taxa de juros em 1979, o que permitiu captação de investimento externo para a manutenção dos gastos militares em um contexto decisivo da Guerra Fria. Motivada pelo choque do petróleo, essa reação dos EUA trouxe profundas consequências para países da periferia em geral e para polos rivais dos EUA, como a União Soviética - que não conseguiu manter os gastos militares na década de 1980 - e o Japão - que após sucessivas tentativas de recuperar a taxa de lucro privada, sucumbiu a bolhas especulativas entre 1990 e 1992 (ARRIGHI, 1997; 2008; WALLERSTEIN, 1995).

Sendo assim, a estratégia de política econômica norte-americana, aliada ao financiamento de sua dívida pública por parte das PSMs, contribuiu para a construção do mundo uni-multipolar, superando a rivalidade bipolar da Guerra Fria e inaugurando uma fase em que a disputa central se dá em torno do controle dos processos de difusão de poder global. Ou seja, ao mesmo tempo em que se consolidou em termos de poder militar, teve de aceitar as mudanças nos processos de difusão econômica em direção a novos polos e as consequências advindas disto em termos estratégicos. O desafio central da hegemonia no pós-Guerra Fria passa a ser, portanto, o de manejar adequadamente a quantidade de poder e riqueza que deve ser repassada às outras potências, de modo a evitar a sobrecarga de tarefas e atividades na governança global e uma projeção de poder excessiva que traga riscos à estabilidade hegemônica. A dificuldade nesse manejo reside no fato de que, ao “repassar responsabilidades”, o *hegemon* corre o risco de dar origem a uma frente de resistência que o ameace.

Embora os EUA tenham se recuperado do declínio relativo da década de 1970, a partir da ofensiva econômica e da reação conservadora dos anos 1980 e 1990, alguns processos iniciados naquela década - como a derrota na Guerra do Vietnã e o reconhecimento da multipolaridade a partir da desconcentração do poder em direção à China para contrabalancear a União Soviética - teriam implicações para a sua capacidade de manutenção da hegemonia na década de 2000. A China se reergue a partir de décadas de taxas de crescimento econômico altas, do projeto de construção da Nova Rota da Seda e da criação da OCX; ao mesmo tempo, a Índia executa com sucesso os testes nucleares no final dos anos 1990 e a Rússia retoma um projeto de grande potência a partir da ascensão ao poder de Vladimir Putin, com respostas sucessivas à expansão da OTAN em direção ao Leste.

Essa transformação na percepção do sistema mundial se refletiu na mudança de atitude e da tomada de decisão de diversas PSMs em relação à política externa, com uma visão otimista em relação à multipolaridade e aos benefícios que ela implicaria. Até mesmo países como o Brasil e a África do Sul já possuíam pretensões de potência regional durante a década de 1980, inclusive com o desenvolvimento de programas nucleares, desmontados ao longo dos anos 1990. No século XXI, tanto Brasil quanto África do Sul retomam o protagonismo regional com projeção global, a partir do processo de integração na América do Sul liderado pelo Brasil (UNASUL e IIRSA)<sup>3</sup> e com a luta contra o *apartheid* pela África do

---

3 Na década de 2000, o Brasil retomou a tradição globalista da política externa, participando mais ativamente das decisões globais e ao mesmo tempo recuperando o programa nuclear a partir de 2008, centrado na proteção da Amazônia Azul e do Atlântico Sul. Paralelamente, o Brasil promoveu a Cooperação Sul-Sul na área social em consonância com o processo interno de diminuição da desigualdade, da fome e da pobreza levado a cabo durante o Governo Lula, algo que possui forte influência em países da periferia, contribuindo para a ampliação da sua liderança no Eixo Sul-Sul (MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2011). Essas transformações eram associadas a uma mudança na atitude de grande parte dos países sul-americanos em relação à ingerência política e econômica de Washington na região e à tentativa de fomentar a integração política centrada no autogerenciamento dos conflitos e problemas regionais e na manutenção da democracia, sob a liderança brasileira na UNASUL (SERBIN, 2009).

Sul e a construção da integração regional na África Austral<sup>4</sup>. O Brasil retoma seu programa nuclear no ano de 2008 em parceria com a França.

Mas não é apenas no âmbito estratégico que se processam esses fenômenos. Um dos motores fundamentais da percepção de um sistema mundial multipolar é o adensamento crescente do Comércio Sul-Sul e a diversificação de parcerias e relações econômicas globais na periferia<sup>5</sup> (PAUTASSO, 2011). A Rodada de Desenvolvimento de Doha coloca em xeque a estrutura dos regimes internacionais e das exigências de liberalização por parte dos países centrais, retomando o espírito contestador da periferia quando esta exigiu uma Nova Ordem Econômica Internacional na década de 1970 (PEREIRA & MEDEIROS, 2015). Ao contrário da Rodada Uruguai da OMC dos anos 1980, na década de 2000 há uma forte resistência por parte dos países periféricos na liberalização do comércio, resultado da proliferação de lideranças políticas que contestam o Consenso de Washington e suas premissas neoliberais. Ao mesmo tempo, retomou-se a defesa da liberalização agrícola como forma de superar as desigualdades econômicas internacionais. No âmbito acadêmico-intelectual, aumentaram as críticas ao papel do FMI e do Banco Mundial nas economias periféricas e passou-se a defender cada vez mais a necessidade de proteção da indústria infante nos países periféricos para se desenvolver, realimentando alguns princípios do desenvolvimentismo dos anos 1950 a 1970 (CHANG, 2001; 2003; 2008; STIGLITZ, 2003; 2007). A retomada da Cooperação Sul-Sul (CSS) no século XXI, nesse sentido, estaria atrelada profundamente às mudanças na economia global processadas nas últimas décadas e à ascensão da semiperiferia:

na atualidade, a lógica que leva os emergentes e outros PRMs<sup>6</sup> a intensificar a CSS é a de promover sua inserção internacional por meio da geração de mecanismos de diálogo político e *empowerment* econômico. Este processo foi impulsionado pelos fluxos financeiros e investimentos entre países em desenvolvimento – que se multiplicaram por três desde 1998 e representam hoje 30 % do total mundial – e pelo comércio Sul-Sul que se duplicou nos últimos vinte anos e representa na atualidade perto de 40% das trocas mundiais (AYLLÓN, 2014, p. 80-81).

A condição econômica da periferia, alavancada pelo crescimento de países semiperiféricos, como os BRICS, acarretaria em uma perspectiva de Cooperação Sul-Sul diferenciada, em que pela primeira vez se produzem alternativas e complementaridades econômicas, além do reforço nas possibilidades de cooperação nos âmbitos tecnológico, técnico, militar, securitário e energético. A presença de fortes lideranças nos BRICS, somada à vontade política para estreitar os laços com a periferia e promover capacidades institucionais são fundamentais para compreender a transformação no sistema mundial do século XXI. A cooperação técnica Sul-Sul, mais do que simples compartilhamento de experiências e práticas bem-sucedidas, possui um componente político fundamental, visto que contribui para o aprendizado mútuo, o alinhamento político e a construção de parcerias em prol do crescimento econômico, da inclusão social

4 Os países africanos, por sua vez, cada vez mais adquiriram condições de barganhar, atuar de forma independente e se inserir internacionalmente como um continente que possui um grande peso político nas organizações internacionais (devido à grande quantidade de Estados, somando mais de 50 no total), abundância de recursos minerais, energéticos e matérias-primas (VISENTINI, 2013). A África também readquire importância como rota entre o Oceano Atlântico e Índico e como fonte de suprimentos (sobretudo petróleo) alternativa em relação ao Oriente Médio, por ser mais estável e pacífica.

5 Segundo Diego Pautasso (2011) demonstra, a interação comercial no âmbito sul-sul aumentou de forma significativa entre 1990 e 2010, alavancada pelo aumento da interdependência comercial entre países semiperiféricos e periféricos: "em apenas duas décadas (1990-2010), a fatia do comércio da China com os países periféricos saltou de 15% para 32%; o da Índia, de 25% para 57%; o do Brasil, de 28% para 51%; e o da África do Sul, de 12% para 45%. Isso não evidencia apenas o aumento do comércio dos países emergentes, mas a construção de novas direções para os fluxos comerciais no âmbito Sul-Sul. Parte dessas mudanças deve-se, de um lado, ao fato de os países centrais terem ampliado o protecionismo e o comércio intrabloco (União Europeia), bem como apresentando desempenho econômico-comercial pouco dinâmico ou pontilhado de crises; de outro, em razão de os países periféricos revelarem dinamismo comercial superior, favorecidos pela valorização das commodities, assim como pelo aprofundamento dos processos de integração regionais que se desenvolveram na África, na América Latina e na Ásia" (PAUTASSO, 2011, p. 56).

6 Países de Renda Média.

e do desenvolvimento conjunto, minimizando a desconfiança típica dos países periféricos em relação às supostas “pretensões imperialistas” (ou “subimperialistas”) dos países semiperiféricos.

Verifica-se, portanto, que mais do que uma ascensão independente, as PSMs possuem agora um projeto de governança próprio e um modelo de desenvolvimento que, mesmo que não implique em um desafio à ordem capitalista liberal, coloca-se como alternativa ao padrão homogêneo do Consenso de Washington e da visão cosmopolita euro-norte-americana centrada na difusão da democracia, direitos humanos e meio-ambiente como valores universais. Este projeto centra-se, em um primeiro momento, na Cooperação Sul-Sul como um modelo de relações internacionais e em seguida se consubstancia na formação de um bloco político entre os emergentes, com a formalização do grupo BRICS em 2008. Por conseguinte, a consolidação de práticas e alternativas próprias, mesmo que de modo não-institucionalizado, passou a ser reforçada com a possibilidade de um concerto formal unindo países com poder e interesse para promover uma ação coletiva em prol de um mundo menos desigual e mais justo e, ao mesmo tempo, projetando as potências médias periféricas como elemento importante da transformação sistêmica.

## A hipótese do Concerto Semiperiférico e os desafios colocados à estratégia dos países centrais

Dentro de um sistema em que cada vez mais a unipolaridade é contestada, tanto os EUA quanto as PSMs obteriam vantagens na desconcentração do poder mundial: o primeiro por não suportar os custos econômicos, políticos, morais e psicológicos da manutenção da hegemonia e as segundas pela vontade de uma participação mais ativa na governança global, de um reforço de suas soberanias e autonomias nas regiões e de construção de um mundo pós-hegemônico (HURRELL, 2009; ARRIGHI & SILVER, 2001; ARRIGHI, 2008). Entretanto, da parte dos EUA<sup>7</sup>, essa desconcentração de poder é desejada até um certo limite (garantindo a assimetria em favor do país).

Seja qual for a forma de atuação dos EUA, o fato é que as PSMs vêm se fortalecendo, cada uma por si e, ao mesmo tempo, buscando uma concertação, com a ampliação da cooperação entre Rússia e China através da OCX (e a inclusão recente da Índia no bloco) e através das inúmeras iniciativas em comum no âmbito dos BRICS (como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento). Essa aparente mudança de atitude traria implicações para a estabilidade do sistema mundial, se considerarmos a definição de semiperiferia de Wallerstein (1979), que considera que esta desempenha a função de fornecer um elemento de estabilidade ao sistema-mundo ao garantir que os países centrais não enfrentem uma oposição unificada. Sendo assim, a disputa entre os países semiperiféricos – e não a cooperação entre si – seria a chave para a manutenção da hegemonia do Norte. Do mesmo modo, a noção de Kissinger (2012) sobre as experiências históricas em relação à triangulação e à pentarquia vão ao encontro desse argumento, defendendo ser fundamental para os EUA o manuseio das relações entre a semiperiferia, através de recompensas e punições (benefícios seletivos) e de uma diplomacia efetiva para evitar um concerto contra-hegemônico. Em uma análise de documentos oficiais sobre a posição dos EUA em relação aos BRICS, Schaefer & Poffenbarger (2014) demonstram que o Estado norte-americano con-

7 Além disso, não há consenso dentro dos EUA sobre a doutrina de política externa e de segurança do país, que oscila entre dois tipos ideais: 1) de um lado, a Doutrina Nixon, que remonta à Doutrina Monroe e possui como princípios a negação do Império Americano, a liderança pelo exemplo, a cooperação com os Novos Países Industrializados (NICs) e a construção do século do Pacífico em parceria estreita com a China (MANTOVANI, 2006; MARTINS, 2012) e; 2) de outro lado, as doutrinas neoconservadoras de Ronald Reagan e, posteriormente, de George Bush, nos anos 2000, caracterizadas pela recuperação do Destino Manifesto e pela ideia de dominação civilizatória baseada na crença de que o povo dos EUA é excepcional e está destinado a guiar o mundo, sendo reinterpretada atualmente a partir das ideias de Boyd sobre guerra moral baseada na promoção do caos constante e ininterrupto (OSINGA, 2005; MARTINS, 2012).

sidera os BRICS são um desafio real no longo prazo, sugerindo formas de lidar com isso através das mesmas estratégias diplomáticas mencionadas acima, ou seja, basicamente impedindo a formação de uma semiperiferia unida.

Mesmo sendo uma estratégia histórica das hegemônias, o gerenciamento da multipolaridade assimétrica parece estar cada vez mais complicado para os EUA. Em um mundo diverso, há cada vez mais resistência à homogeneização inerente à unipolaridade neoliberal e, portanto, a ideia de multipolaridade passa a soar como uma alternativa considerada mais adequada entre os países periféricos. Países como a China, por exemplo, têm coadunado de forma bem-sucedida interesses nacionais internos, desenvolvimento e promoção dos interesses externos através do pacifismo e do respeito aos princípios basilares da Cooperação Sul-Sul inaugurados em Bandung, o que amplia sua capacidade de liderança sobre a periferia (SAUTMAN & HAIRONG, 2006). Da mesma forma, Brasil, Índia, África do Sul e até a Rússia têm apostado no discurso em prol da Cooperação Sul-Sul e da multipolaridade como algo mais benéfico para os países menos desenvolvidos da periferia (PEREIRA & MEDEIROS, 2015).

De fato, se considerarmos a Cooperação Sul-Sul (CSS) de uma forma abrangente, incluindo, além do compartilhamento de técnicas e experiências, a dimensão política, econômica e ideacional, os países semiperiféricos têm cumprido papel fundamental. Uma das dificuldades enfrentadas para a consolidação da CSS a partir da década de 1970 foi justamente a dificuldade de coordenação da ação coletiva pela ausência de países que possuíssem poder e interesse em liderar a causa terceiro-mundista (AMIN, 2015; PEREIRA & MEDEIROS, 2015). Entretanto, essa situação se modificou e, na década de 1980, as discussões sobre Cooperação Sul-Sul nos fóruns internacionais passaram a destacar a necessidade de que determinados países-pivôs tomassem a dianteira do movimento, reconhecendo-se a disparidade de capacidades dentro da periferia, em consonância com a ampliação das discussões teórico-acadêmicas nas relações internacionais sobre o fenômeno das “posições intermediárias” no sistema mundial (AYLLÓN, 2014; ESTEVES et al., 2011). Na década de 2000, as PSMs (sobretudo os membros dos BRICS) passam a atuar como alavanca promotora e fortalecedora da Cooperação Sul-Sul, promovendo o resgate da identidade do Sul, desta vez sob a ideia de que a multipolaridade seria um meio para o desenvolvimento da periferia (em substituição à ideia de *não-alinhamento* das décadas iniciais do terceiro-mundismo). Assim sendo, a visão de estratégia coletiva da periferia passa a incluir um componente mais realista da situação dos países do Sul, reconhecendo-se as diferenças em termos de recursos e poder e aproveitando-se da barganha múltipla (multialinhamento) (KHANNA, 2008; KHANNA & MOHAN, 2006). Diferentemente do que se destaca no senso comum, existe um projeto de governança dos países intermediários, mesmo que com diferenças nas pretensões de poder e interesses entre estes<sup>8</sup>.

Isso não significa que o momento atual da Cooperação Sul-Sul não incorra em contradições e dilemas: é justamente essa nova concepção da realidade do Sul que gera reações e críticas, tanto por parte dos países centrais, quanto por parte de países da periferia que competem com os BRICS no âmbito regional (como é o caso de alguns dos países do *Next-Eleven*<sup>9</sup>, como o México e Argentina, na América Latina; o Egito e a Nigéria, na África; e a Indonésia, na Ásia). O caráter difuso da semiperiferia (dentro da ótica econômica) e dos “países intermediários” (na ótica política) ampliam a sua

8 Essa percepção é reforçada a partir de 2008, com o desenvolvimento de projetos estratégicos conjuntos por parte dos BRICS, como, por exemplo: a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (contrapondo-se à hegemonia do Sistema Bretton Woods), a parceria para a criação do *BRICS Cable* (uma rede submarina de 34.000 km de fibra óptica ligando Vladivostok, na Rússia, à Fortaleza, no Brasil) (LOPES, 2013) e, ultimamente, as pretensões em passar a utilizar moedas próprias dos BRICS em transações internacionais, o que teria impactos sobre a hegemonia do dólar. Além disso, os BRICS também teriam fundamental importância na defesa de um novo paradigma de desenvolvimento para o longo prazo, baseada na Declaração do Rio e na Agenda para o século XXI (MEDEIROS, 2016) e já surgiram propostas de estabelecer livre-comércio entre os seus membros (BECARD, BARROS-PLATAU & OLIVEIRA, 2015).

9 *Next-Eleven* é denominação dada por um relatório da Goldman Sachs para o grupo de países que possuem potencial econômico para figurar entre as maiores economias do mundo junto com os BRICS. O critério de avaliação para a escolha dos países, porém, é controverso e inclui como um dos indicadores “políticas de abertura ao comércio e investimento externos” e “maturidade política” (GOLDMAN SACHS, 2007).

dimensão contraditória, suscitando críticas e desconfianças (LOURENÇO, 2005). Assim como para Wallerstein (1979), para Arrighi (1997), por exemplo, a semiperiferia teria o papel de “legitimação sistêmica”, ao demonstrar que é possível a existência de mobilidade dentro da divisão internacional do trabalho para países que fossem “capazes” ou “bem-comportados”. Já que essa imagem dos países semiperiféricos leva a desconfianças, estes têm buscado promover confiança mútua com países menos desenvolvidos, de modo a garantir legitimidade para seus projetos regionais e globais. Essa confiança tem sido promovida através de diversos mecanismos, como, por exemplo, através da integração regional e do transbordamento da produção nacional para o nível regional, da criação de mecanismos de segurança coletiva regional, da defesa de interesses de países periféricos em organizações internacionais, entre outros<sup>10</sup>.

Mas essa dimensão política e ideacional da constituição de um “concerto semiperiférico” deriva e está associada a um processo conjunto de mudança nos padrões da economia internacional que se verifica desde os anos 1970. O fortalecimento da semiperiferia está profundamente ligado à absorção de funções econômicas que o dotam de capacidade estatal para promover o desenvolvimento e desenvolver poder militar. Nesse sentido, as PSMs tradicionalmente competem entre si para absorver os benefícios de uma nova divisão internacional do trabalho e da produção, podendo, no longo prazo, de acordo com Braudel (1985), ou se deslocarem para o centro ou retornarem à condição da periferia. Esse dilema da semiperiferia está profundamente enraizado em um componente sistêmico da economia internacional: a capacidade de produzir polarização e ao mesmo tempo difusão<sup>11</sup> (GILPIN, 1987). De acordo com essa abordagem, a situação global a partir da década de 1980, mas sobretudo nos anos 2000-2010, se assemelharia ao período em que houve transição sistêmica da *Pax Britannica* para a *Pax Americana*, em que empréstimos internacionais e investimentos externos acentuariam a industrialização em direção às zonas periféricas, estagnando as economias centrais e proporcionando maior difusão do que polarização. Nesses períodos, a pressão competitiva tende a produzir protecionismo nos países centrais de modo a deter e desacelerar a ascensão dos novos polos de riqueza<sup>12</sup>.

Portanto, somado à ideia de balanceamento *soft*, que se refere ao uso de mecanismos políticos e ideacionais para contrapor a hegemonia atual, a difusão econômica serviria como o combustível que daria suporte a essa pretensão das PSMs. Diante dessa realidade, dado que as PSMs só exercem sua função de legitimação sistêmica quando disputam entre si por uma posição privilegiada no grupo das grandes potências (a partir do “efeito-demonstração” sobre os demais países), a criação do BRICS e a hipótese de uma semiperiferia unida no século XXI representaria um desafio à ordem internacional estabelecida, já que a estratégia histórica das hegemônias de cooptar potências emergentes e estimular a sua rivalidade mútua, impedindo uma oposição unificada, parece estar sendo dificultada.

---

10 Diferentemente do período da Guerra Fria, em que o Movimento dos Não-Alinhados e o G-77 não conseguia articular um projeto comum - pela enorme quantidade de países-membros, pela heterogeneidade entre eles e pela falta de capacidade material e de poder por parte das potências médias - no pós-Guerra Fria o surgimento de coalizões com poucos membros, mas ligando diretamente a semiperiferia, permite a superação dos dilemas da ação coletiva tradicionais enfrentados pelas coalizões entre a periferia, além de uma articulação que promove a institucionalização interna e uma postura exógeno-ofensiva em prol da reordenação das estruturas globais.

11 Para Gilpin (1987, p. 94) o desenvolvimento desigual possui como características tanto o efeito de polarização do capital, da indústria e das atividades econômicas no centro quanto o efeito de difusão da riqueza e das atividades do centro para a periferia, criando o que ele chama de novos “pontos nodais” no sistema.

12 Com a tendência de redução das taxas de lucro e das taxas de crescimento do produto nacional nos países do centro, no processo de difusão, alguns países da periferia experimentaríamos as chamadas “vantagens do atraso” (GERSCHENKRON, 1962), ou seja, iniciariam sua industrialização utilizando as técnicas e as lições mais eficientes provenientes das economias centrais. Essa noção implica, porém, que nem todos os países periféricos podem desfrutar das vantagens da industrialização, em função da competição das estruturas estatais periféricas pelo capital circulante, dando origem à semiperiferia. A semiperiferia se caracterizaria, logo, pela capacidade política em prover as condições para o desenvolvimento industrial e tecnológico e ao mesmo tempo proteger a indústria infante da concorrência com os demais países (GERSCHENKRON, 1962; GILPIN, 1987). Por fim, quando essa difusão começa a proporcionar uma maior distribuição de poder e riqueza em direção à periferia e à semiperiferia, os países centrais reagem, através do protecionismo (na abordagem clássica) ou, segundo a abordagem de Chang (2003), através do protecionismo no centro e da negação do protecionismo aos países em desenvolvimento, pressionando pela liberalização de setores aos quais possuem maior vantagem comparativa (por exemplo: liberalização de serviços, controle da propriedade intelectual, etc.).

## Nova reação conservadora: aspectos e hipóteses (2008-2017)

Em momentos de declínio hegemônico, crise e transição, as evidências históricas sugerem que a hegemonia tenta utilizar de diversos instrumentos para conter a difusão de poder para novos polos emergentes: a) a *via diplomática*: reconhecendo a ascensão de uma nova potência e garantindo, através do *buckpassing*, o estabelecimento de um projeto comum e de laços estratégicos (caso da Grã-Bretanha em prol dos EUA e dos EUA em relação à China) e impedindo uma oposição unificada por parte dos polos rivais ao poder hegemônico; b) a *via econômica*: se baseia na utilização de mecanismos que garantam um controle da difusão econômica em relação a novos polos, negando o acesso destes a mercados periféricos e buscando recuperar a capacidade do estado hegemônico de absorver recursos para manter seu orçamento militar e seu *status* privilegiado na ordem econômica internacional (através de guerra econômica e medidas unilaterais, tais quais foram utilizadas pelos EUA nos anos 1970) e; c) a *via estratégica*: se baseia, de modo geral, em atuar de modo a impedir que os polos emergentes se unam contra a hegemonia, através da negação ao surgimento de novos projetos de poder e governança, impedindo o domínio de pontos geográficos estratégicos e impedindo uma aliança militar contra-hegemônica.

## A transição para o mundo multipolar e a nova reação conservadora (2008-2015)

O ano de 2008 é chave para entender a transição da unipolaridade para a multipolaridade (mesmo que assimétrica) e para o início da nova reação conservadora. Neste ano, além da crise financeira que atingiu sobretudo os países centrais, a Guerra da Geórgia colocou a disputa entre Rússia e Estados Unidos novamente em discussão, sendo para diversos analistas uma demonstração dos limites da unipolaridade norte-americana, dada a firme reação russa e a instalação de zonas de proteção em torno da Abecásia e da Ossétia do Sul ao final do conflito. Nos anos 2000, a insistência dos EUA na independência de Kosovo, a busca de acordos com nações vizinhas (Polônia, República Tcheca e Ucrânia) para instalar mísseis balísticos de defesa e o encorajamento de democracias-clientes no Cáucaso e no Leste Europeu, demonstravam que os norte-americanos buscavam desafiar a Rússia no seu próprio “quintal” (QUALL, 2011, p.1). Apesar dessa tendência de expansão, essa situação também implica na ideia desenvolvida por neorealistas como Waltz (2000), que consideram a unipolaridade como a configuração de poder mundial menos durável, dado que: I) o hegemona deterá inúmeras tarefas que, ao longo dos anos, servirão para enfraquecê-lo e; II) o poder unipolar, mesmo que se comporte de forma moderada, passará a ser questionado pelos demais Estados, os quais tenderão a contrabalanceá-lo, gerando alterações na balança de poder<sup>13</sup>. Sendo assim, como aponta George Friedman, “[a] invasão da Geórgia pela Rússia não alterou a balança de poder na Eurásia. Simplesmente anunciou que a balança de poder já havia sido alterada” (FRIEDMAN, 2008, s/p).

Essa situação simbólica em termos de segurança e poder é acompanhada, em 2008, pela mudança nos mecanismos de gerenciamento da crise econômica nos países centrais. O G-20 financeiro, por exemplo - criado em 1999 por iniciativa do G-7 com o objetivo de promover troca de experiências entre países avançados e emergentes (de forma que estes pudessem aprender com as “melhores práticas” das

13 Ideia semelhante também é defendida por Samuel Huntington (1999), que deduz que a superpotência norte-americana seria desafiada em pouco tempo por uma “cooperação contra-hegemônica” que se formaria como reação ao mundo unipolar e em virtude dos EUA passarem a atuar de maneira unilateral e desrespeitando regimes e instituições internacionais.

economias avançadas) -, com a crise financeira internacional de 2008 e o aumento do peso dos emergentes na economia mundial, ascendeu de mero foro de ministros das finanças e presidentes dos Bancos Centrais para o centro do processo decisório internacional em termos econômicos, eclipsando a importância do G-8 (SOARES DE LIMA, 2010; FLEMES, 2010; GALVÃO, 2012; KIRTON et al, 2008). Em março de 2009, alguns meses após a Cúpula de Washington, deliberou-se a transformação do FSF em Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), com a inclusão de todos os membros do G-20, além da Espanha<sup>14</sup>. De importância mais relevante, também logrou-se a revisão geral das cotas de participação no FMI, com uma transferência de pelo menos 5% para países dinâmicos de mercado emergente, que passaram a representar 40% das cotas totais (BRASIL, 2009b). Diante disto, os BRICS passaram a possuir poder de veto no âmbito do NAB (*New Arrangements to Borrow*).

Nesse sentido, o ano de 2008 marca, no âmbito econômico e político-securitário, uma virada na forma de governança com contestações à unipolaridade e a aceleração do processo de desconcentração do poder do centro econômico mundial para novas regiões que passariam a deter mais voz nas discussões econômicas globais<sup>15</sup>. A perda de espaço de países da OCDE (sobretudo Europa) na África, por exemplo, tem gerado reações de variadas formas que, a partir de 2008, parecem ter se aprofundado. De acordo com Visentini (2013), a presença das potências emergentes passou despercebida dos europeus e norte-americanos até a crise financeira de 2008, quando as potências centrais passaram a retomar influência em novos espaços e a contrapor os novos atores, especialmente a China. Seguiu-se a isso uma ofensiva diplomático-militar e uma securitização do continente com a reativação da IV Frota no Atlântico Sul, a criação do AFRICOM (Comando África), a militarização do Saara sob o pretexto da ameaça terrorista e as intervenções franco-britânicas no Norte da África no contexto da Primavera Árabe. Paralelamente a isso, ampliou-se a guerra de propaganda através de uma intensa produção jornalística e acadêmica destinada a acusar os BRICS como “novos imperialistas”, que teriam apenas interesse em explorar os africanos e levar a cabo uma “nova partilha” da África (VISENTINI, 2013).

Esse novo cenário alimenta a hipótese de que há uma tentativa de controle do processo de difusão dos pontos nodais do sistema pelas potências centrais, preocupadas com a perda de controle e hegemonia sobre a estrutura do sistema. Se na crise dos anos 1970, a dívida externa na periferia se transformou em instrumento para o FMI e Banco Mundial minar o Estado desenvolvimentista e amarrar a América Latina e África aos países centrais, a crise de 2008 implicou em uma nova forma de reação por parte dos EUA e Europa: ampliou-se a disputa econômica com as novas potências emergentes em espaços anteriormente “esquecidos”, como África e América Latina, implicando em uma securitização destas regiões e, paralelamente, passou-se a atuar no Oriente Médio como pivô para controlar a Ásia e evitar o projeto eurasiático, a Nova Rota da Seda e o Cinturão de Prosperidade Chinês. A expansão da OTAN para Leste e o controle

14 No mesmo contexto, também foram ampliados de forma a incluir a participação de economias emergentes o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS), além da Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) e do Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), que abrangem, respectivamente, reguladores na área de mercado de capitais e especialistas em padrões de contabilidade. Essas conquistas significam a oportunidade de países emergentes participarem de forma ativa na elaboração de regras, padrões e políticas de cuja concepção estavam excluídos. Na esteira da Cúpula de Londres, em 2009, onde se acordou um pacote de estímulo de 1,1 trilhão de dólares para a superação da crise, o presidente Lula anunciou que o Brasil emprestaria recursos ao Fundo Monetário Internacional como parte da ação coletiva de aumento dos meios disponíveis à instituição (BRASIL, 2009a). No mesmo ano, na Cúpula de Pittsburgh, os quatro BRICS registrariam a promessa de contribuir com mais de US\$ 500 bilhões no Novo Arranjo para Empréstimos (*New Arrangements to Borrow – NAB*) do FMI, representando mais de 15% do total disponível naquele arranjo, o que lhes asseguraria uma maior influência na administração do mecanismo.

15 A própria Cooperação Sul-Sul passa a adquirir maior protagonismo e a confiança dos países do Sul contrasta com o pessimismo euro-americano diante da crise. Segundo Ayllón (2014), citando Boutros-Ghali, em meados dos anos 2000 aumenta o interesse dos países do Norte pela Cooperação Sul-Sul por quatro fatores: 1) pelo sentimento de “ameaça do Sul” nos países desenvolvidos, ou seja, pela ampliação da capacidade de alguns países em desenvolvimento “nos mercados nacionais, regionais e globais quanto a oportunidades de investimento”; 2) pelo reconhecimento da Cooperação Sul-Sul como uma modalidade importante de cooperação internacional por parte dos países da OCDE; 3) pelo desconhecimento e desinteresse sobre a Cooperação Sul-Sul nos centros de pesquisa de países desenvolvidos até meados da década de 2000 e, por fim, e mais importante; 4) pela crescente preocupação entre os doadores acerca dos “efeitos perturbadores e da pressão competitiva que a penetração dos ‘doadores emergentes’ em regiões como a África poderia gerar na aplicação de princípios e indicadores acordados na agenda de eficácia” (AYLLÓN, 2014, p.75). Percebe-se, portanto, que esses fatores estão diretamente relacionados não apenas ao fenômeno da Cooperação Sul-Sul, entendido de uma forma ampla, mas também ao fato de determinados países (os emergentes) estarem se destacando nesse processo, em termos econômicos e ideacionais.

do Mar do Sul se tornaram meios de fechar o cerco contra Rússia e China e isolá-las de qualquer tentativa de expandir seus projetos econômicos e securitários.

Essa nova reação conservadora dos EUA conta com diferentes mecanismos e práticas, dentro de uma perspectiva de dominação de espectro total, através da guerra psicológica, cibernética, de propaganda, diplomacia predatória, financiamento de agitadores, infiltrados e ONG's no intuito de provocar a desestabilização de regimes não-amigáveis aos seus interesses com o mínimo custo e derramamento de sangue. Mesmo com todas as dificuldades em documentar essas ações, Samuel Pinheiro Guimarães (2014), em prefácio do livro *A Segunda Guerra Fria*, destaca as evidências apresentadas por Moniz Bandeira (2014) de que:

as revoltas da Primavera Árabe não foram nem espontâneas e ainda muito menos democráticas, mas que nelas tiveram papel fundamental os EUA, na promoção da agitação e da subversão, por meio do envio de armas e de pessoal, direta ou indiretamente, através do Qatar e da Arábia Saudita.

Sua estratégia de ação começa com a atuação de forças especiais para intervenção encoberta, com o treinamento de agentes provocadores infiltrados que organizam manifestações pacíficas, com base nas instruções do Professor Gene Sharp *Da Ditadura à Democracia*, que foi traduzido para 24 idiomas e distribuído pela CIA e pelas fundações e ONGs, que levam à reação dos governos, que são acusados de excessos na repressão dessas manifestações e de violação dos direitos humanos de sua população, o que passa a justificar rebelião armada, financiada e equipada do exterior e, eventualmente, a intervenção humanitária (GUIMARÃES, 2014, p. 25).

As intervenções no Oriente Médio, desde a doutrina Brzezinski na década de 1980, vinculariam a justificativa do terrorismo ao interesse estratégico de controlar o “cinturão verde” da influência russa, evitando que esta tivesse acesso às águas quentes do Golfo Pérsico e dos campos de petróleo do Oriente Médio, contendo o poder terrestre da *Heartland* ao domínio naval e evitando que a União Soviética (posteriormente Rússia) tivesse acesso ao Estreito de Ormuz, por onde escoia a maior parte do petróleo mundial (MONIZ BANDEIRA, 2014). Atualmente, a região adquire fundamental importância para a China, como país demandante de petróleo, para manter o nível de crescimento econômico acelerado. Mesmo que a Guerra ao Terrorismo não sirva como elemento aglutinador por parte das grandes potências, tal qual havia sido a contenção ao comunismo na Guerra Fria, a tentativa individual dos Estados Unidos de controlar a “área pivô” está associada a uma percepção de alteração na balança de poder em direção à Eurásia e o medo do isolamento internacional em relação ao renascimento asiático. A estratégia de *regime change*, aliada ao uso da guerra não-convencional<sup>16</sup> foram fundamentais para a derrubada do regime de Gadaffi na Líbia (país que vinha desenvolvendo tecnologia nuclear e uma forte parceria com o Irã) e nas estratégias de atuação contra Bashar Al-Assad, na Síria.

Mesmo que essas técnicas e objetivos tenham sido usadas há tempos pelos EUA, elas se ampliam a partir de 2008, em meio à crise econômico-financeira e o surgimento efetivo dos BRICS como organização internacional. O pretexto da diluição das fronteiras nacionais, o aumento das ameaças paraestatais e o pretexto da “responsabilidade de proteger” a população civil foram utilizados na Líbia, desestabilizando completamente o país, com auxílio da OTAN, da França e da Grã-Bretanha, mas com a abstenção

16 Na Primavera Árabe, a guerra não-convencional seria estimulada pela presença de ONGs como a *National Endowment for Democracy* (criada a partir da Estratégia de Segurança Nacional dos EUA na década de 1980) fazendo “o que a CIA vinha fazendo há décadas de forma encoberta e assim, esperançosamente, eliminar o estigma associado com as suas atividades encobertas”, através do apoio a jornalistas e *independent media*, atividades de apoio a organizações da sociedade civil (MONIZ BANDEIRA, 2014, p. 238).

de Rússia e China no CSNU. Em 2009, a OTAN buscou extrapolar o seu escopo e jurisdição a partir do *New Strategic Concept* para 2020, permitindo que a organização atue em qualquer parte além do Atlântico Norte (OTAN, 2010), algo rejeitado de forma contundente pelo Brasil<sup>17</sup>.

Em 2012, com a escalada do conflito na Síria, o Ocidente tentou obter uma resolução do Conselho de Segurança da ONU para intervir militarmente no país (tal como na Líbia). Dessa vez, porém, Rússia e China vetaram tal resolução, com a abstenção do Brasil, Índia, África do Sul e Líbano. Mesmo assim, a intervenção foi feita. Mais do que conter o Estado Islâmico, o interesse dos países ocidentais na Síria envolve a supressão das bases navais russas no Porto de Tartus e a tentativa de cortar as vias de suprimento militar para o Hezbollah, conter o avanço da China sobre as fontes de petróleo, isolar e estrangular o Irã, mudando o equilíbrio de forças no Oriente Médio e assegurar o pleno domínio sobre o Mediterrâneo (MONIZ BANDEIRA, 2014). O gradual fortalecimento do Estado Islâmico contribuiu para ampliar a disputa e a instabilidade na região, justificando a intervenção dos EUA, Grã-Bretanha e França, bem como da Rússia, esta com a intenção de garantir a sobrevivência do regime de Bashar Al-Assad. Em 2014, na Ucrânia, a disputa passou a envolver interesses dos mais diversos, como o fornecimento de energia para a Europa e a estratégica região da Crimeia. Tanto na Líbia e na Síria, quanto na Ucrânia, os BRICS defenderam posições e soluções semelhantes para os conflitos, indicando uma afinidade do bloco também em relação a questões securitárias internacionais (ABDENUR, 2016; KECK, 2014).

Todos estes fenômenos entrelaçados indicam que há claramente uma disputa de interesses geopolíticos e estratégicos através de uma reação conservadora euro-americana após a crise econômica mundial de 2008 e uma tentativa de limitar a influência das PSMs em diversas regiões do globo<sup>18 19</sup>.

## O gradual abandono da ordem liberal e o (re)desenho da reação conservadora (2015-?)

Até o fim do Governo Obama, no âmbito econômico, a saída para retomar o crescimento econômico e o protagonismo dos países centrais se deu a partir da lenta negociação de mega-acordos comerciais como o Tratado Transpacífico (TTP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), ambos firmados sob negociações sigilosas. O Tratado Transpacífico pretendia incluir Canadá, Japão, Austrália e países da Aliança do Pacífico da América do Sul, deixando de fora tanto a China quanto o Brasil e o MERCOSUL. Já a Parceria Transatlântica<sup>20</sup> está sendo negociada sob os mesmos moldes, também em sigilo, mas documentos vazados revelaram a intenção de levar a cabo

17 Por iniciativa de Portugal, se solicita a OTAN que se faça uma referência explícita ao Atlântico Sul, à África e ao Magreb no novo documento, devido às "relações privilegiadas" de Portugal com a África, o Mediterrâneo e em particular o Brasil (SEABRA, 2010). Ainda em 2009, forças aéreas e navais britânicas realizaram exercícios de guerra nas Ilhas Malvinas, simulando uma invasão de forças argentinas na região, em um momento em que se começou prospecção de petróleo e gás em torno do arquipélago, com previsão de reservas no valor de 60 bilhões de barris (BUSINESS NEWS, 2009). Essas iniciativas a partir de 2008 foram acompanhadas da reativação do programa nuclear brasileiro, com a intenção de construir quatro submarinos, sendo um deles um submarino nuclear, em parceria com a França.

18 Tal cenário também pode ser associado ao período em que a Alemanha, no contexto de sua ascensão em meio à via prussiana (final do século XIX e início do século XX), possuía forte potencial econômico e tentava ampliar parcerias com regiões periféricas, como América Latina e África, mas esbarrava na falta de projeção estratégica em termos marítimos e na dificuldade de se colocar como alternativa à dependência dessas regiões às tradicionais potências europeias e aos EUA.

19 Segundo Visentini (2015, p.164-7), em *O Caótico Século XXI*, esta reação seria uma espécie de Guerra de Posições em função da crise econômica nos países da OCDE, tendo diversos estágios: 1) a escalada militar no Norte da África e a Primavera Árabe; 2) a projeção de poder ocidental para a África em função da inserção das potências emergentes no continente; 3) o crescimento das tensões na Ásia Oriental, equilibrada relativamente pela China; 4) o conflito na Ucrânia envolvendo a Rússia de Vladimir Putin e; 5) a fragilização das empresas internacionalizadas (privadas e públicas) do Brasil por denúncias de corrupção. Esses fenômenos, por sua vez, estariam ligados a uma disputa geoeconômica e ao realinhamento geopolítico global, que tem se dado de forma pacífica por parte das novas potências emergentes, mas com uma reação militar ofensiva por parte das potências norte-ocidentais (VISENTINI, 2015).

20 Estudos independentes têm demonstrado que o tratado pode gerar forte desemprego na Europa, aumento do déficit público e redução dos salários como forma de garantir um aumento de renda alavancado pelo capital e pelo lucro. As Nações Unidas se manifestaram em relação ao tratado, afirmando que ele viola os direitos humanos e entrega o poder às multinacionais (CAPALDO, 2014; THE GUARDIAN, 2015).

medidas polêmicas, como impedir que os governos europeus limitem e regulamentem os serviços bancários e propostas para que empresas interponham recursos contra o governo no caso de violações de seus interesses (MAES, 2014). Essas iniciativas pareciam ser fruto de uma tentativa de se impor frente à crise econômica de 2008, que ainda afeta os EUA e a Europa, além de fortalecer os laços transatlânticos em um momento em que se desenvolve a Nova Rota da Seda e o projeto de integração eurásiana, baseados no poder terrestre. O TTP e o TTIP, juntos, uniriam União Europeia aos EUA e este ao Sudeste Asiático e Japão, deixando de fora tanto Rússia e China, quanto Brasil e África do Sul (que em 2016 já firmaram um acordo de comércio preferencial entre o MERCOSUL e SACU - *South Africa Custom Union*).

Até 2016, a via econômica e a manutenção da ordem liberal do pós-Guerra Fria ainda eram considerados mecanismos importantes para os países centrais restabelecerem o crescimento econômico do mundo capitalista ocidental e supostamente preservarem a democracia e os direitos humanos. Enquanto na década de 1990 a maioria dos países centrais interpretava a globalização como uma oportunidade a ser aproveitada pelos Estados nacionais a partir da abertura econômica, da integração para resolver problemas transnacionais e do correto manejo da penetração dos diversos fluxos internacionais (capital, mão-de-obra, comunicações, etc.), a partir da segunda metade dos anos 2010 se proliferou nos países centrais a estratégia inversa a esta: o Estado deve proteger os seus cidadãos das ameaças advindas da inserção internacional e resgatar o bem-estar e a harmonia interna, buscando soluções próprias para as demandas de seus nacionais. Isso se manifestou a partir do desejo dos europeus de maior controle sobre os fluxos migratórios, tanto por razões econômicas (“os migrantes estão roubando nossos empregos”) quanto por questões securitárias (a possibilidade de entrada de terroristas em seus territórios). Trata-se de uma evidência do desvio do princípio do livre-comércio internacional, cujos críticos sempre destacavam a dissonância entre a liberdade e a facilidade do deslocamento dos fluxos de capital e, por outro lado, a dificuldade da mão-de-obra em se mover para países com melhores oportunidades trabalhistas. Ora, se se defende a livre circulação dos fatores de produção no nível global, por que a mão-de-obra não pode se deslocar livremente também, de forma a maximizar seus ganhos econômicos, em “contrato livre” com empregadores? A globalização, antes vista como uma oportunidade, passa a ser abandonada quando os próprios fluxos e regimes internacionais ameaçam prejudicar os interesses das grandes potências. A mudança econômica internacional em direção à Ásia e o aumento de ameaças transnacionais passaram a fortalecer o sentimento nacionalista anti-globalização nos Estados que antes o apoiavam (EUA e países europeus).

Da mesma forma como Reagan e Thatcher impulsionaram uma ideologia neoconservadora nos anos 1980, baseada na promoção do Estado Mínimo internamente, no aumento do orçamento militar e no resgate da Guerra Fria a partir da defesa da difusão da democracia para o Leste Europeu, os EUA de Donald Trump e a Grã-Bretanha de Theresa May acionam um novo modelo para Estados capitalistas centrais: combate ao terrorismo e controle dos fluxos migratórios, desmonte de direitos trabalhistas e do bem-estar social de modo a recuperar o emprego em seus países e, no âmbito externo, militarização e abandono de regimes internacionais e de toda forma de integração econômica com outros países. Em termos ideológicos, propriamente, o forte apelo do viés conservador sobre a população pobre resgata um processo comum dos anos 1930, descrito por Gramsci como o desvio do foco de atenção dos problemas econômicos dos trabalhadores da luta de classes em favor da ideia de união nacional contra ameaças estrangeiras. Essa noção de harmonia de interesses entre classes no interior dos Estados resgata o sentimento nacionalista e o otimismo e coloca o estrangeiro como inimigo, e não “o sistema econômico” e as políticas neoliberais. Tal visão legitima o aumento do orçamento militar, a ideia do governo como protetor da segurança dos cidadãos nacionais em relação às ameaças estrangeiras e evita a proliferação de reações sociais motivadas por questões de classe, o que reforça o aspecto conservador desse movimento. Somado a isso, o conservadorismo também se vincula ao caráter violento da ação externa dos países centrais para controlar a difusão de poder em direção às PSMs.

O abandono gradual da ordem liberal internacional também se dá a partir da descrença na ONU e no seu Conselho de Segurança, da defesa do princípio da soberania em detrimento da responsabilidade de proteger e da garantia dos direitos humanos, da primazia do bilateralismo sobre o multilateralismo e da confusão e relativização do conceito de democracia como um modelo único. Historicamente, sabe-se que nos momentos em que isto acontece, abre-se espaço para a reconfiguração do poder global, para o surgimento de novos arranjos de governança, projetos de desenvolvimento e a difusão de novas ideologias que ameaçam a ordem estabelecida anteriormente.

## Conclusões: conjecturas sobre a nova reação conservadora no longo prazo

A análise dos exemplos históricos em que a hegemonia se depara com um grupo de potenciais polos emergentes rivais revela que a estratégia pode variar em estilo e forma, mas tradicionalmente inclui entre seus componentes evitar a existência de uma coalizão contra-hegemônica, através da oferta de bens seletivos a alguma(s) da(s) potências emergentes, quebrando com o balanceamento extra-coalizão realizado pelos potenciais competidores. Fazendo isso, se transforma a semiperiferia em elemento legitimador do sistema, através do “efeito-demonstração”, ou seja, tornando explícito aos demais atores de que é possível alcançar um *status* privilegiado dentro do sistema através de um comportamento adequado. Paralelamente a isso, no nível econômico, tomam-se medidas unilaterais que garantam uma retomada dos movimentos de capitais e recursos em direção aos países centrais, sustentando a absorção de recursos para fins militares e assim evitando uma difusão econômica excessiva que possa resultar em um desequilíbrio de poder em favor dos emergentes. Nesse sentido, a *reação conservadora* significa uso extensivo do poder e de meios autoritários e unilaterais para resgatar a condição hegemônica e a *contenção da difusão* significa o uso de instrumentos econômicos unilaterais (guerra econômica) para evitar que a difusão econômica empodere países semiperiféricos e para garantir a concentração de poder em um grupo seleto de Estados que tenham o monopólio das grandes decisões estratégicas e econômicas globais.

Mais do que uma especulação, tais possíveis cursos de ação são colocados por Schaefer & Poffenbarger (2014) a partir da análise de documentos oficiais e discursos do Departamento de Estado norte-americano. Sugere-se que os EUA veem o BRICS no curto prazo como inofensivo, mas no longo prazo como um desafio e até uma ameaça. Neste estudo, os autores ainda sugerem as seguintes recomendações aos EUA para evitar que os BRICS se tornem uma ameaça: 1) adotar postura multilateral para evitar que os BRICS convirjam suas políticas e objetivos; quanto mais unilateralmente os EUA agir, mais se abrirá caminho para os BRICS afinarem interesses e atuarem em bloco; 2) nunca negociar em bloco com os BRICS e desenvolver relações bilaterais com cada um dos membros individualmente, pois, desse modo, se realça a desigualdade de poder em favor dos EUA e se permite o desenvolvimento de relações diplomáticas “simplificadas”; 3) minimizar a influência dos BRICS sobre os países menos desenvolvidos, negando o acesso a zonas periféricas, tradicionalmente dominadas pelos países hegemônicos centrais; 4) evitar a institucionalização e fortalecimento da coesão entre os membros e, por fim, mas não menos importante; 5) evitar um fortalecimento de relações bilaterais estratégicas entre China e Rússia e China e Índia.

Os autores ainda ressaltam que “durante a Guerra Fria, a habilidade dos EUA de afastar a República Popular da China da União Soviética gerou grandes dividendos, e a prevenção de laços profundos entre Pequim e Moscou deveriam continuar como algo de interesse chave para os Estados Unidos” (SCHAEFER & POFFENBARGER, p.118, 2014). Sendo assim, ainda se considera uma estratégia importante de reação ao desafio contra-hegemônico a lógica do “dividir para dominar”, ou simplesmente, evitar oposição unificada a partir da cooptação de determinadas potências médias semiperiféricas que,

ao se alinharem com o centro, absorvem benefícios seletivos, mas abandonam a liderança da ação contra-hegemônica, alterando a balança de poder em favor novamente do poder estabelecido. Em suma, afastar a China da Rússia e a China da Índia, ou mesmo cada um dos BRICS entre si, é o ponto-chave para evitar o declínio do Norte/Ocidente.

O desafio das PSMs é, portanto, encontrar mecanismos que promovam a institucionalização dos BRICS e evitem defecções que possam surgir a partir da lógica tradicional de disputa (e não cooperação) entre as PSMs, derivadas de mudanças governamentais ou do interesse em absorver benefícios seletivos ofertados pelas potências centrais.

Por outro lado, se ignorarmos a Hipótese do Concerto Semiperiférico, é possível inferir destes fenômenos outra conclusão: a de que os processos econômicos de difusão estão resultando em um reordenamento das alianças globais com a probabilidade de uma maior competição intra-BRICS e a utilização destas divergências por parte dos EUA como forma de garantir um prolongamento de sua condição hegemônica. Nessa linha de raciocínio, a cooperação entre as PSMs seria apenas um indício de que, na verdade, estes países encontram-se em rota de colisão e por isso querem fortalecer sua sincronia. Assim, poderão novamente servir como peça de xadrez no jogo geopolítico da superpotência.

Uma evidência de que já se estão aprofundando as divergências entre os BRICS é a nuclearização da Coreia do Norte, que coloca a China em oposição à Rússia e permite uma aproximação desta com os EUA e, por outro lado, a volta das tensões na fronteira sino-indiana no ano de 2017, reacendendo a histórica rivalidade entre China e Índia. Essas questões adiariam a institucionalização dos BRICS e da OCX e de uma possível aliança militar, enquanto os EUA desenvolvem ferramentas que lhe permitam retomar o domínio econômico e militar em zonas periféricas e recuperar a hegemonia perdida nos anos 2000 e 2010. Além disso, a fragilização das relações intra-BRICS forneceria os ingredientes necessários para uma retomada do protagonismo dos EUA nos temas de governança global (econômica e politicamente), demonstrando a dificuldade que as PSMs têm de chegar em um consenso sobre novas formas de gerenciar crises políticas, securitárias e econômicas. Possivelmente, o desequilíbrio na balança de poder na Ásia também poderia se tornar justificativa para uma intervenção dos EUA na região, favorecendo um dos lados no conflito (como a Índia, por exemplo) e repassando poder e responsabilidades de forma a evitar a formação de uma aliança que reordene o equilíbrio de poder militar e econômico global e prejudique a manutenção da hegemonia norte-americana.

## Referências Bibliográficas

- ABDENUR, Adriana. *Rising power and International Security: the BRICS and the syrian conflict*. Rising Powers Quarterly, Volume 1, Issue 1, 2016, p. 109-133.
- AMIN, Samir. *De Bandung 1955 a 2015: Viejos y nuevo desafíos*. Quito: América Latina en Movimiento, 504, año 39, mayo, 2015.
- AMORIM, Celso. *Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em Transformação*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.4, n. 7, Jan./Jun. 2015 | p.9-21.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, Giovanni & SILVER, Beverly J. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Vozes, 2008.
- AYLLÓN, Bruno Pino. *Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul*. In: Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Organizador: André de Mello e Souza. Brasília: Ipea, 2014.

- BECARD, Danielly Ramos; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; OLIVEIRA, Carina Costa de. *O Brasil, a China e a VI Cúpula do BRICS*. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 81-112, Apr. 2015.
- BRASIL. *Cúpula de Londres, 2009*. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-londres>>. Acesso em 13 de maio de 2014.
- BRASIL. *Declaração de Pittsburgh, 2009*. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-pittsburgh>>. Acesso em 14 de maio de 2014.
- BRAUDEL, Fernand. *La dynamique du capitalisme*. Paris: Les Editions Artaud, 1985.
- BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. *Hard times for soft balancing*. International Security, v.30, n.1, p.72-108, Summer 2005.
- BUSINESS NEWS. *Security Industry – UK mounts warfare exercise in Falklands*. 28.dez.2009.
- CAPALDO, Jeronim. *The transatlantic trade and investment partnership: European disintegration, unemployment and instability*. Medford, EUA: Global Development and Environment Institute Working Paper N° 14-03, outubro, 2014.
- CHANG, Ha-Joon. *Joseph Stiglitz and the World Bank, the Rebel Within*. London, Anthem Press, 2001.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada, a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo, Unesp. (ed.), 2003.
- CHANG, Ha-Joon. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York, Bloomsbury Press, 2008.
- DIRLIK, Arif. *Beijing Consensus: who recognizes whom and to what end?* Oregon: University of Oregon, 2006.
- ESTEVEES, Paulo; MAIA, Fernando Neves da Costa; ABREU, Aline; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. *BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.
- FERNANDES, Luis; GARCIA, Ana; CRUZ, Paula. *Desenvolvimento desigual na era do conhecimento: a participação dos BRICS na produção científica e tecnológica mundial*. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 215-253, Apr. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292015000100215&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100215&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 Fev. 2017.
- FLEMES, Daniel. *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?* Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 2010.
- FRIEDMAN, George. *The Russo-Georgian War and the balance of power*. Geopolitical Weekly, Stratfor Online, 2008. Disponível em: <[https://www.stratfor.com/weekly/russo\\_georgian\\_war\\_and\\_balance\\_power](https://www.stratfor.com/weekly/russo_georgian_war_and_balance_power)>. Acesso em: 24.mai.2016.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GALVÃO, Marcos. *O G-20 e a transformação da governança internacional: anotações pontuais de um participante*. São Paulo: Revista Política Externa, Vol. 20, Núm. 3. Editora Paz e Terra, 2012.
- GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Belknap, 1962.
- GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GOLDMAN SACHS. *Beyond the BRICs: a look at the Next-Eleven*. BRICs book archives, cap. 13, abril de 2007.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Prefácio à obra 'A Segunda Guerra Fria'*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- HELD, David. *Democracy and the New International Order*. In: Cosmopolitan Democracy. Eds: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. Polity Press, Cambridge, p. 96-120.

- HUNTINGTON, Samuel P. *The lonely superpower*. Foreign affairs, Nova York, Council on foreign relations, v. 78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999.
- HURRELL, Andrew et al. *Os BRICS e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- KECK, Zachary. *Why did BRICS back Russia on Crimea?* The Diplomat. 31.mar.2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/03/why-did-brics-back-russia-on-crimea/>>. Acesso em: 28.abr.2017.
- KHANNA, Parag. *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. New York: Random House, 2008.
- KHANNA, Parag; MOHAN, C. Raja. *Getting India Right*. Policy Review Hoover Institution, [S.l.], v. 135, Feb/Mar 2006.
- KIRTON, John; MARTIN, Paul E. P; GREGORY, Denise; LUZ, Mariana. The G20 Takes Centre Stage. *Growth, Innovation, Inclusion: The G20 at Ten*. São Paulo, Novembro de 2008.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- KRAUTHAMMER, Charles. *The Unipolar Moment*. Foreign Affairs, V. 70, No. 1, 1990/91, pp. 23-33.
- LITWAK, Robert. *Détente and the Nixon Doctrine: American foreign policy and the pursuit of stability (1969-1975)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- LOPES, Gills. *BRICS Cable: levando a cabo uma resposta brasileira à espionagem internacional?* Mundorama, 28.set.2013.
- LOURENÇO, André Luis Cabral de. *Semiperiféria: uma hipótese em discussão*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 177-186, jan./jun. 2005.
- MADEIRA, Lígia Mori; HELLMANN, Aline; MEDEIROS, Klei. *O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social*. Revista Carta Internacional (USP), Vol. 6, n. 2, jul.-dez., p. 16-30, 2011.
- MAES, Marc. *Investment protection in the EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, 5.mar.2014. Disponível online em: <<http://eu-secretdeals.info/upload/2014/02/Investment-in-TTIP-MarcMaes-S2B-analysis-140306.pdf>>. Acesso em: 27.05.2016.
- MEDEIROS, Klei. *A dimensão social na inserção externa do Governo Lula: desenvolvimento, diplomacia e Cooperação Sul-Sul*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos, das rebeliões na Eurásia à África do Norte e Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- MANTOVANI, Maria da Graça Hahn. *Tribunal sul-americano: concepção cibernética de integração*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- MARTINS, José Miguel Quedi. *Relações Internacionais Contemporâneas: estudos de caso em política externa e de segurança*. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.
- OSINGA, Frans. *Science, strategy and war: the strategic theory of John Boyd*. Delft: Eburon Academic Publishers, 2005.
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte. *NATO 2020: Assured Security, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Maio de 2010. Disponível em: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm)>. Acesso em: 02.mai.2016.
- PAPE, Robert. *A soft balancing against the United States*. International Security, v. 30, n.1, p. 7-45, Summer 2005.
- PAUL, T. V. *Soft balancing in the age of U.S. primacy*. International Security, v.30, n.1, p.46-71, Summer 2005.
- PAUTASSO, Diego. *O fortalecimento das Relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes*. Revista Conjuntura Austral, Vol. 2, nº. 8, Out.Nov 2011.

- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. *A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)*. Porto Alegre: Austral (Brazilian Journal of Strategy and International Relations), v.4, n.7, jan/jun, p.112-131, 2015.
- QUALL, John. *A Política Atual dos EUA de Provocar a Rússia*. Leavenworth: Military Review, 2010.
- RAMO, Joshua. *The Beijing Consensus*. Londres: The Foreign Policy Centre, 2004.
- SAUTMAN, Barry; HAIRONG, Yan. *Honour and Shame? China's Africa Ties in Comparative Context*. In: WILD, L. MEPHAN, D. *The new sinosphere: China in Africa*. Londres: IPPR, 2006.
- SCHAEFER, Mark; POFFENBARGER, John. *The formation of the BRICS and its implications for the United States: emerging together*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- SEABRA, Pedro. *South Atlantic crossfire: Portugal in-between Brazil and NATO*. Portuguese Institute of International Relations and Security, IPRIS Viewpoints, nov. 2010.
- SERBIN, Andrés. *América del Sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa?* Nueva Sociedad. N° 219, enero-febrero, 2009.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*. IN: BAUMANN, Renato, org. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.
- STIGLITZ, Joseph. *A Globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura Editora, 2002.
- STIGLITZ, Joseph. *Os Exuberantes Anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalização. Como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- THE GUARDIAN. *UN calls for suspension of TTIP talks over fears of human rights abuses*. 4.mai.2015. Disponível online em: <<http://www.theguardian.com/global/2015/may/04/ttip-united-nations-human-right-secret-courts-multinationals?>>. Acesso em: 28.mai.2016.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Da Guerra Fria à Crise*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1990.
- VISENTINI, Paulo. *A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?* Porto Alegre, LEITURA XXI, 2013.
- VISENTINI, Paulo. *O Caótico Século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy: Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *After Liberalism*. Nova Iorque: New Press, 1995.
- WALTZ, Kenneth. *Structural Realism after the Cold War*. Massachussets: International Security, vol. 25, n.1, p.5-41, summer, 2000.



# A China no espelho do Leste Asiático – retomando reflexões sobre o Estado Desenvolvimentista

China in the mirror of East Asia - retaking reflections on the Developmental State

**RAFAEL SHOENMANN DE MOURA** | rafaelmoura5028@gmail.com

Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ; pesquisador integrante do NEIC (Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo), do INCT-PPED e do LabChina-UFRJ.

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

**Resumo** Este trabalho *objetiva* analisar a trajetória chinesa de desenvolvimento e seu processo de catching-up, à luz das experiências de três outros vizinhos regionais: Coreia do Sul, Japão e Taiwan. Investiga-se, mediante dados empíricos, se a estratégia de desenvolvimento seguida pelo Partido Comunista da China (PCCh) seguiu marcos semelhantes aos dos outros países referidos de industrialização tardia. Assim, utilizando a classificação conceitual de *Estado Desenvolvimentista do Leste Asiático*, conforme definido por autores institucionalistas, serão examinados três tópicos fundamentais das economias políticas: o perfil dos investimentos produtivos, o desenho institucional da política industrial e, por fim, a questão do controle de capitais. A *hipótese* aqui aventada é que, não obstante o legado peculiar derivado da economia planificada maoísta, assim como mediações engendradas pelas especificidades institucionais e estruturais da China, seria ainda possível, realizadas as devidas ponderações, enquadrar o país em tal modelo. O *recorte temporal* aqui empreendido parte de fins da década de 1970 - período em que têm início as grandes reformas institucionais e de regimes de propriedade empreendidas por Deng Xiaoping – até 2008, quando eclode a crise financeira global. **Palavras-Chave** China; Leste Asiático; Desenvolvimentismo; Instituições; Economia Política.

**Abstract** This paper aims to analyze the Chinese trajectory of development and its catching-up process, in the light of the experiences of three other regional neighbors: South Korea, Japan and Taiwan. It is investigated, through empirical data, whether the developmental strategy pursued by the Communist Party of China (CPC) followed milestones similar to those of other countries of late industrialization. Thus, using the conceptual classification of East Asian Developmental States, as defined by institutionalist authors, three fundamental topics of the political economies will be examined: the profile of productive investments, the institutional design of industrial policy and, finally, the issue of capital controls. The hypothesis putted forward here is that, despite the peculiar legacy derived from the Maoist planned economy, as well as mediations engendered by China's institutional and structural specificities, it would still be possible to frame the country in such a model. The time frame comprised here dates back to the late 1970s - the period when Deng Xiaoping's major institutional reforms and property regime changes began - until 2008, when the global financial crisis erupted. **Keywords** China; East Asia; Developmentalism; Institutions; Political Economy.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar uma possível adequação da experiência chinesa de desenvolvimento aos marcos teóricos do dito “Estado desenvolvimentista”, enquadrado no cenário específico das modernizações e transformações econômicas tardias do Leste Asiático no Pós-Guerra. Tomando tanto mudanças quanto continuidades ocorridas na China a partir de fins da década de 1970, quando o governo Deng Xiaoping engendra importantes reformas institucionais e uma reorientação reintegradora do país asiático à economia interestatal capitalista, o artigo analisará o cumprimento ou não das condições apontadas pelo núcleo comum conformador de tal paradigma.

A próxima parte do artigo revisitará a construção da tipologia do chamado *Estado Desenvolvimentista* no cenário histórico e geopolítico do Leste Asiático, com foco em três exemplos: o Japão sob o governo do Partido Democrático Liberal (a partir de 1955), Taiwan sob o governo militar do *Guomindang* (KMT) e a Coreia do Sul sob o regime também militar do general Park Chung-Hee (1961-1979). Serão apontadas similaridades e diferenças entre os mesmos, bem como denotados motivos para a escolha destes. A terceira seção abordará as especificidades do caso chinês, refletindo sobre facetas e mudanças no curso do país desde as reformas de abertura até a crise financeira sistêmica internacional de 2008. Por questões de escopo, tal análise fará uso de fatos estilizados e síntese dos principais elementos, facultando uma compreensão holística que contextualize a economia política da China de forma fidedigna. Por fim, a última parte do trabalho trará as considerações finais.

## O Estado Desenvolvimentista no contexto do Leste Asiático: síntese dos principais elementos

Uma primeira indagação emergente neste artigo seria acerca dos reais motivos conduzindo à escolha específica desses três exemplos de estudos de caso dentro do conjunto alcunhado como “Leste Asiático”. Um estudo do Banco Mundial (1993), por exemplo, dedicou-se a uma investigação sobre os intensos processos modernizantes logrados pelos países da região, corporificado em investimentos produtivos, aquisição de tecnologias e obtenção de altas taxas de crescimento<sup>1</sup>. O conjunto de economias selecionadas em tal relatório englobava Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura, Taiwan (os chamados “Quatro Tigres Asiáticos”), Japão, Indonésia, Malásia e Tailândia. Embora a própria instituição reconhecesse dificuldades em apontar um modelo isolado e bem definido de desenvolvimento para tal grupo como um todo – reflexo da diversidade de suas experiências manufatureiras e intervencionismos – também alude que partilhavam nível assombroso de elementos comuns, perpassando em muito a mera manutenção de “bons fundamentos macroeconômicos” (BANCO MUNDIAL, 1993: p.5-6).

Dentro desse conjunto de países, o estudo do Banco segmenta ainda, na esteira das diferenciações, dois subgrupos: o das nações pertencentes ao “Nordeste Asiático” (Japão e os primeiros NICS – “*Newly Industrialized Countries*”) e os do “Sudeste Asiático” (Malásia; Indonésia; Tailândia). A diferença central seria o grau de ativismo da política industrial e a discricionariedade na interação entre Estado e iniciativa privada, com o segundo grupo (Sudeste Asiático) detendo uma recomendação supostamente mais “equilibrada” para os países em desenvolvimento em função de sua orientação para os mercados ser institucionalmente “menos demandante”, com políticas de cunho mais liberal (BANCO MUNDIAL, 1993).

---

1 Entre 1965 e 1990, por exemplo, o Leste Asiático cresceu economicamente a um ritmo mais rápido do que todas as outras regiões do mundo (BANCO MUNDIAL, 1993; AMSDEN, 2009).

Visto isso, esta seção recapitulará historicamente a economia política do primeiro grupo, seguindo a orientação do autor Ha-Joon Chang de excluir da análise as “cidades-Estados” (Singapura & Hong Kong), tanto por suas proporções quanto pelo fato de os demais (Japão, Coréia do Sul e Taiwan) partilharem grau superior de intervenção estatal e coordenação das atividades produtivas, tornando-os objetos efetivos da literatura do “Estado desenvolvimentista” (JOHNSON, 1982; WADE & WHITE, 1988; ÖNIS, 1991; WADE, 1992; EVANS, 1993; CHANG, 1999; 2006; AMSDEN, 2009). Nessas nações, princípios comuns na arquitetura institucional aguçaram a discussão acadêmica sobre os vetores propulsores do desenvolvimento; jogando luz sob interessantes problematizações acerca da natureza dos Estados e o escopo exato que deveriam deter ante outras forças e atores em jogo. Estas questões tornaram-se ainda mais relevantes nas décadas de 1970 e 1980, com o advento da teoria neoclássica utilitarista minimizando a importância analítica das capacidades estatais, algo prezado pelo paradigma anterior do pós-guerra (EVANS, 1993).

Com relação à política de investimentos, tanto Japão quanto Coréia do Sul e Taiwan chamaram atenção da literatura por suas altas taxas de formação bruta de capital fixo (FBCF), alavancando a produtividade geral dessas economias e permitindo anos de dinamismo e crescimento. Para lográ-los, um dispositivo institucional imprescindível foi o controle regulatório sobre os fluxos de capitais, tanto de entrada quanto saída. Uma das motivações funcionais disto é elucidada na passagem abaixo de Chang:

“In any country, especially in the early steps of development, capital flight as to be prevented in order to ensure that whatever investible surplus that is generated in the economy at least stays in the country, before one can contemplate having it re-invested in productive projects”. (2006: p.21)

A problemática da fuga de capitais foi aliás bastante sensível para os países do Leste Asiático, em função das condições hostis do ambiente geopolítico da Guerra Fria. Por isso, mantiveram regimes rigorosos de controle regulatório por décadas, com boa parte das transações econômicas envolvendo moedas estrangeiras devendo ser realizadas via bancos de propriedade governamental, com severas punições para infratores que contribuíssem para a fuga de divisas (WADE, 1992; CHANG, 2006). Embora as práticas para com o capital internacional tenham tido suas matizes e diferenciações, ainda assim, contrariamente ao propalado pelo discurso liberal-ortodoxo, tais países do Leste Asiático jamais chegaram a depender estruturalmente dos investimentos externos diretos – IEDs: as taxas de investimento externo dessas nações, ante o montante total agregado do capital bruto, foram relativamente baixas em um quadro comparativo tanto com relação à própria Ásia em geral quanto com os países em desenvolvimento (CHANG, 2006: p.24).

Em face da competição do sistema interestatal capitalista tencionando os países retardatários a violarem deliberadamente princípios das vantagens comparativas para protegerem seus setores industriais, vê-se que a política comercial do Leste Asiático não foi exceção à regra. Tais países lograram sucesso exatamente por tecerem o elo entre uma estratégia promotora de exportações e um programa de fomento e proteção das indústrias nascentes, na maioria das vezes fazendo uso de políticas substitutivas (CHANG, 2006: p.32). Assim, num ciclo virtuoso, utilizaram exportações para obterem divisas cambiais necessárias à aquisição de novas tecnologias, principalmente na forma de maquinários e licenças, fazendo uso também de incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D), subsídios, restrições não-tarifárias, sistemas nacionais de inovação e outros instrumentos, alguns brevemente comentados a seguir.

A política industrial, carro-chefe dessas experiências desenvolvimentistas, foi seletiva e politicamente coesa, promovendo disciplina e economias de escala de modo que as firmas nascentes pudessem encontrar condições para exportar, superando assim a limitação dos mercados domésticos, tolhidos pelas políticas de restrição ao consumo (CHANG, 2006: p.36-7). A exploração das economias de escala era absolutamente imperativa para as indústrias modernas mirando saltos de competitividade na esfera inter-

nacional. Assim sendo, os governos japonês, coreano e taiwanês (nas figuras de autoridades políticas ou da burocracia econômica) buscaram sempre lidar com tal obstáculo mediante extensivos regimes de regulação pertinentes à entrada de participantes nos segmentos produtivos escolhidos (CHANG, 2006: p.39).

Algumas das medidas adotadas para o fortalecimento das firmas domésticas exportadoras foram: *a)* organização de fusões e aquisições, com autoridades burocráticas e empreendedores negociando conjuntamente para segmentar os mercados nas indústrias com muitos produtores e escala sub-ótima; *b)* Subsídios e auxílio ao salto tecnológico via programas de racionalização e modernização voltados a segmentos específicos; *c)* Subsídios e incentivos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), para além da criação de institutos de treinamento e pesquisa; e, *d)* Angariar informações sobre tecnologias do estado da arte de indústrias particulares por várias agências públicas ou semi-públicas. Em síntese, o saldo de tal arranjo de políticas foi a criação deliberada de estruturas de mercado oligopólicas ou monopólicas visando a racionalização dos rendimentos potencializados pela intervenção do Estado<sup>2</sup>. Assim, a coordenação dos investimentos se dava *ex-ante*, de modo a prevenir entrantes em excesso; ou, quando o mercado estivesse com competição excessiva, intervisse com a cartelização e negociação de arranjos para corte de capacidade (CHANG, 2006: p.40). A seguir, adentrarei nas pormenorizações de cada país, mapeando a constelação de forças políticas e especificidades dos arranjos produtivos de seus Estados desenvolvimentistas.

O pioneiro na utilização do termo “Estado desenvolvimentista” com relação aos países da região foi o cientista político Chalmers Johnson, em referência ao Japão moderno, na tentativa de desvencilhar-se do “lugar comum” simplório dos debates antagonizando as economias planificadas sob esfera de influência da URSS e as liberais sob a esfera dos EUA. Seu intuito era focar nas diferenças e riquezas institucionais dentre os próprios países capitalistas, prezando especialmente pelo contexto asiático. A experiência japonesa, flagrante principalmente a partir do governo Shigeru Yoshida e do Partido Democrático Liberal (LDP) no pós-guerra, tornou a nação uma das mais modernas e industrializadas do mundo; além de modelo para outros países em desenvolvimento. Embora seja inegável a influência do contexto geopolítico da Guerra Fria no condicionamento para tais economias florescerem, com o fornecimento de crédito estadunidense detendo papel considerável enquanto garantidor de tal sistema<sup>3</sup>, ainda assim seria impossível não aludir ao papel das autoridades estatais em tais trajetórias, alterando significativamente a estrutura de incentivos para o setor privado (JOHNSON, 1999: p.33).

Johnson credita boa parte do “milagre econômico” do Japão a um arranjo de políticas governamentais consistentes datando, ao menos, desde a década de 1920, embora o momento mais vigoroso do *boom* econômico e manufatureiro tenha sido logrado a partir do processo de reconstrução ao fim da 2. Guerra Mundial. A operação efetiva do *Estado desenvolvimentista japonês* não teria sido possível, segundo ele, sem a atuação de uma burocracia capaz de direcionar o curso do desenvolvimento econômico de forma relativamente insulada dos grupos de interesse, estabelecendo a consecução e planejamento de prioridades industrializantes de longo prazo. Para isto, mostraram-se indispensáveis os controles e restrições imputadas pelo Estado a novos entrantes nos compartimentalizados segmentos industriais, através da promoção e proteção dos conglomerados domésticos (*Keiretsus*) de qualquer desafio financeiro ou legal imposto por competidores externos (1999: p.58). Outras importantes contribuições de tal tecnoburocracia, incrustadas primordialmente no Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI - “Ministry of International Trade and Industry”), criado em 1949, foram:

2 Neste sentido, podem ser dados exemplos para os três países: o Estado japonês fomentou e coordenou a organização de cartéis e conluios que beneficiassem seu desempenho exportador, com upgrade tecnológico para as pequenas firmas; o Estado coreano mostrou-se conivente com a existência de trustes e também conluios, desde que auxiliassem suas indústrias “promissoras” ou otimizassem a eficiência de sua escala produtiva, estritamente orientada para as metas e prioridades estabelecidas pelos Planos Quinquenais (PQs); e, por fim, o Estado taiwanês também não hesitou em promover fusões e formação de grandes conglomerados estatais para alavancar a produtividade de setores específicos (CHANG, 2006: p.42).

3 Para a reconstrução japonesa o auxílio de tal crédito foi bastante significativo; assim como também o foi para a experiência de Taiwan, onde chega a perfazer quase metade do investimento bruto durante a década de 1950, contribuindo para que o país pudesse controlar a inflação e conferindo suporte político ao novo governo do KMT em seus anos iniciais na ilha (AMSDEN, 1985: p.90-1).

- a) Identificação dos setores produtivos a serem desenvolvidos;
- b) Identificação e racionalização dos melhores meios e formas institucionais para desenvolver rapidamente as indústrias escolhidas;
- c) Supervisionar a competição nos setores estratégicos de modo a garantir bom desempenho e efetividade.

O MITI exerceu funções de organização-piloto para alavancar o processo desenvolvimentista, sendo uma agência governamental amalgamando planejamento, produção doméstica, comércio internacional e finanças, de modo a viabilizar uma política industrial coerente. Suas principais características eram: tamanho organizacional enxuto, embora com controle indireto dos fundos governamentais; funções de “*think tank*”; estrutura verticalizada para implementação de diretrizes a nível micro; para além de um processo democrático interno na instituição (JOHNSON, 1982; WADE & WHITE, 1988; ÖNIS, 1991; WADE, 1992; AMSDEN, 2009). A interlocução realizada pelo MITI entre Estado e iniciativa privada no Japão constitui robusta evidência da falsidade do contraste estabelecido entre uma política industrial ativa e as forças de mercado – a primeira não seria alternativa antagônica aos agentes privados, mas sim atuação deliberada do poder público para modificar os incentivos de modo a influenciar o comportamento dos produtores, consumidores e investidores civis.

Finalizando o relato sobre a experiência japonesa, cumpre ressaltar que parte da coerência na consecução de tais políticas foi lograda com auxílio de dois artifícios: a edição da Lei de Controle do Câmbio e Comércio Exterior (“Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law”) de 1949 e da Lei de Capital Estrangeiro (“Foreign Capital Law”) de 1950. Ambas dotaram o governo de maior capacidade para acumular reservas cambiais logradas em sua estratégia exportadora; além de facultar o controle de importações mediante o orçamento do câmbio exterior (GOVERNMENT OF JAPAN, 1949; FUKAO, 2003). A Lei de Capital Estrangeiro, por exemplo, estabeleceu um Comitê para lidar institucionalmente com o ingresso de investimentos externos, para além de licenciar tecnologias (*kyōka*), patentes, ou mesmo contratos pertinentes a ativos no Japão; corroborando alto grau de verticalização da ingerência governamental a fim de submeter os agentes econômicos às prioridades desenvolvimentistas da industrialização de longo prazo. Coadunado a isto, o MITI empregou cada esforço possível no intuito de suprimir importações domésticas de bens finais, particularmente aqueles que competiam em mercados com os produtos domésticos, ao passo que buscou facilitar a importação de tecnologias e maquinários modernos (JOHNSON, 1982: p.217).

Com relação a Taiwan, sob a égide do *Guomindang* (KMT) de Chiang Kai-Shek – recém-instalado no país em 1949 após a perda da China continental para os comunistas – teve sua estrutura organizacional completamente redesenhada, com um novo Estado centralizado e militarizado. Amsden ressalta, em um texto minucioso, que a nova autoridade pública iniciou uma série de reformas institucionais significativas para remodelar a estrutura produtiva nacional, sendo a primeira delas uma reforma agrária (1949-1953) objetivando tanto aumentar a produção de gêneros agrícolas quanto prover excedente necessário para financiar o crescimento de outros setores (1985: p.84)<sup>4</sup>. O governo nacionalista, dotado de uma burocracia altamente centralizada, exerceu ferrenho controle sobre o processo de acumulação de capital para direcioná-lo à classe camponesa (definida em uma multiplicidade de pequenos produtores), driblando dessa maneira a lógica de mercado. Concomitantemente à existência de agências públicas responsáveis pelo fornecimento de crédito aos produtores agrícolas de modo a mitigar seus riscos, o Estado também se fez valer do uso de monopólios (sendo o mais notório o de fertilizantes) como instrumentos de extração de excedente da agricultura para financiar a indústria, mediante termos de troca desiguais (AMSDEN, 1985). Em síntese, o setor primário taiwanês forneceu ao capital industrial força de trabalho e divisas.

4 Tal reforma agrária teve três diretrizes importantes: i) A limitação dos rendimentos da propriedade a uma parte da colheita; ii) A redistribuição da terra antes pertencente aos japoneses e apropriada pelo poder público entre os reclamantes arrendatários; e iii) Desconcentração compulsória da propriedade dos latifundiários pregressos, com quem o KMT não detinha obrigação alguma (AMSDEN, 1985).

O *Estado desenvolvimentista taiwanês*, especificamente, preencheu três tarefas imprescindíveis ao longo do seu curso industrializante: *a)* a combinação de investimentos produtivos transferindo tecnologias para setores-chave, difundindo o progresso técnico e regulando a competição internacional; *b)* promoção da acumulação de capital em tais setores estratégicos através de distintos mecanismos de fomento; e, finalmente, *c)* o caráter corporativo de orientação para o mercado (WADE & WHITE, 1988; FONSECA, 2014). Com relação à política industrial, a estratégia nacional taiwanesa destoou de qualquer orientação *laissez faire*, com um regime substitutivo de importações precedendo a exportação de manufaturas intensivas em trabalho e uma estrutura de incentivos discriminando setores conforme sua importância para o governo. O setor manufatureiro nascente teve auxílio e proteção de políticas e dispositivos diversos, como: zonas de processamento, crédito público em abundância, manipulação do câmbio entre a segunda metade da década de 1950 e os anos 1960, políticas de conteúdo local, para além de critérios seletivos de tributação – em prol de setores domésticos com bons prognósticos de competitividade nos mercados externos (AMSDEN, 1985: p.88; WADE, 1992: p.136-7). Dentro da política substitutiva, aos exportadores era permitido importar insumos e maquinários desonerados (exceto quando localmente disponíveis), ao passo que, tão logo iam ascendendo nos mercados internacionais, recebiam aportes públicos contra os concorrentes, com estes comumente se defrontando com barreiras de inserção no mercado de Taiwan. Ou seja, tanto as importações quanto o câmbio e licenciamentos foram instrumentalizados pelo governo para blindar as firmas nacionais e ajudar no balanço de pagamentos, assim como dar o salto tecnológico na indústria (WADE, 1992).

Por fim, o caso sul-coreano, referente principalmente ao governo militar de Park Chung-Hee nas décadas de 1960/1970, apresenta um dos mais incontestáveis exemplos de crescimento econômico imbuído de transformação estrutural da segunda metade do século XX, com o regime produtivo aproximando-se rapidamente dos países de alta renda (CHANG, 2006: p.63). Uma das metas governamentais prioritárias foi desenvolver uma economia industrial sólida e sofisticada, através da consecução paulatina de distintos Planos Quinquenais (PQs) e menos dependente da poupança externa para financiar os investimentos dentro do país. Tais planos, ancorando as expectativas dos agentes públicos e privados em metas estratégicas bem definidas a cada momento, eram elaborados por quadros técnicos do Conselho de Planejamento Econômico (“*Economic Planning Board*”), supra-ministério bastante semelhante ao correlato japonês MITI, em certa medida, e munido de autoridade tanto para atribuições de política macroeconômica quanto definição do orçamento (CHANG, 2006; AMSDEN, 2009).

Em suma, o Estado sul-coreano também deteve papel indutor – ou de empresário-substituto, em uma acepção gerschenkroniana – do desenvolvimento econômico nacional via uso consciente das rendas e nichos criados pelas medidas das autoridades como instrumentos para alavancar a indústria. Tal *modus operandi* somente foi possível graças a uma estrutura social desprovida de classes ou atores poderosos o suficiente para contestar o regime incumbente – lembrando o sufocamento da classe latifundiária com a reforma agrária ocorrida e também de organizações políticas mais críticas como sindicatos e camponeses –, com o governo Park auxiliado ainda por um legado longo de centralização administrativa e insulamento burocrático verticalizado (CHANG, 2006: p.95). O regime de Park, motivado a fomentar as indústrias químicas e pesadas principalmente, preparou toda uma arquitetura institucional para o estabelecimento de sua agenda político-econômica: nacionalizou bancos, centralizando assim os recursos financeiros, e canalizou-os mediante novas instituições (Banco de Exportações e Importações – *Ex-Im Bank*; o Banco de Câmbio Coreano – Korean Exchange Bank; entre outros) para a construção de novas plantas em setores designados. Articulando sua política de planejamento industrial com a orçamentária mediante o Conselho de Planejamento Econômico, pôde eliminar um custoso conflito de interesses entre o Ministério do Planejamento (orientado para investimentos de longo prazo de maturação) e o Ministério das Finanças (voltado para estabilidade monetária no curto prazo). Foram pontos como estes que tornaram a implementação de política industrial no país mais efetiva do que em outras nações do Ocidente (CHANG, 2006: p.98-9).

As experiências mobilizadas corroboram estratégias nacionais compostas de complexos arranjos políticos e suas devidas contradições e tensões internas. Uma lição analítica importante de tais trajetórias é que não encerram caracterizações simplórias de meros regimes comerciais; ou dicotomias rasas entre estratégias de orientação endógena (substitutivas protetoras do mercado interno) ou exógena (exportadora), vide que elementos de ambas estão presentes (AMSDEN, 2009). Assim, o objetivo desta seção foi resgatar o papel protagonista do Estado, móbil por excelência do planejamento e do desenvolvimento. A próxima seção, finalmente, adentrará na experiência chinesa, pensando especificidades de sua economia política e fatores que permearam seu curso histórico e produtivo a fim de encontrar resposta para a questão se o país poderia ser arrolado dentro do conjunto de Estados convencionados como *desenvolvimentistas* pela literatura, obedecendo as características pontuadas.

## A China pós-reformas como um Estado Desenvolvimentista?

A estratégia de desenvolvimento colocada em prática pelas autoridades chinesas, subordinada às metas econômicas determinadas pelo Partido-Estado em seus Planos Quinquenais (que continuaram a deter importância mesmo após a abertura), buscou amalgamar diversos traços paralelos às experiências industrializantes de Japão, Taiwan e Coreia, com a adoção de sua política de “portas abertas” motivada pela meta de *catching-up* e do interesse nacional de transformação do país em potência (MEDEIROS, 2012: p.397; JABBOUR e DANTAS, 2017). Para concretizar tal ascensão, era fundamental acelerar a acumulação de capital; ampliar investimentos em bens de capitais necessários à modernização e diversificação industrial; expandir a produção agrícola, sufocada após anos de termos de troca desfavoráveis sob o período de Mao Zedong; e finalmente a expansão da oferta de bens de consumo. Todos esses quatro pontos foram sendo paulatinamente alcançados no curso chinês, sendo aqui comentados sob a égide dos predicados apontados para o *Estado desenvolvimentista*.

Para além da integração comercial e crescimento econômico obtidos desde o fim do isolamento do país durante o regime maoísta, se fez presente uma transformação estrutural profunda do regime produtivo, levada a cabo por um programa industrializante protagonizado, em parte, pelo setor leve produtor de bens de consumo (têxteis, calçados, etc.), coadunado à decolagem do setor primário após mudanças no regime de propriedade rural e nos termos de troca entre campo e cidade (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2012). Como descreve Medeiros, o crescimento da renda agrícola incrementou o mercado consumidor, deflagrando forte expansão da demanda rural por bens industriais; simultaneamente à expansão da produção por parte das empresas rurais. Dessa maneira, a maior produtividade agrícola permitiu à economia se modernizar, comprando máquinas e equipamentos, mitigando assim as restrições ao crescimento, que passaram ao setor externo (2012: p.400). Tal programa industrializante induziu também mudanças tanto na composição do emprego quanto na renda e ritmo de urbanização, com queda da taxa de ocupação nas atividades agrícolas face ao forte expansionismo do emprego rural não-agrícola, assentado nas “*Township and Village Enterprises*” – TVEs, ou Empresas de Municípios e Vilas (MEDEIROS, 2012: p.400).

As indústrias rurais representaram dimensão importante dentro do multifacetado processo de desenvolvimento chinês, tendo na estrutura organizacional das TVEs um motor da renda rural, absorvendo mão de obra abundante e contribuindo, ao menos nos anos iniciais de reformas, para a diminuição do gap vis-à-vis o meio urbano. Tais estruturas eram herdeiras diretas das antigas comunas existentes durante a economia planificada maoísta, sendo inovadoras por seu caráter coletivo e com um sistema de responsabilidade familiar, onde frequentemente as esferas locais e subnacionais compunham sua governança corporativa (NAUGHTON, 2007). O relaxamento do monopólio estatal sobre a compra de produtos agrícolas,

garantindo assim aos produtores rurais maior parte da produção para venderem a preços de mercado e obterem excedente, foi um pilar do crescimento da renda e consequente demanda por bens de consumo, fornecendo oportunidade para o desenvolvimento estrondoso de tais empresas, aproveitando ainda outros fatores (NAUGHTON, 2007: p.274-5)<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo, no *plano geopolítico*, a China foi uma das últimas nações beneficiadas pela conjuntura regional favorável no Leste Asiático entre o final da década de 1970 e a década de 1980, aproveitando tanto a integração junto às já consolidadas cadeias de comércio quanto novos acordos e arranjos internacionais pertinentes ao câmbio, responsáveis por importante vantagem competitiva no que tange à consecução de uma inserção exportadora. Para além disso, imbróglis comerciais entre os Estados Unidos e o Japão<sup>6</sup> contribuíram para um deslocamento de capitais produtivos na direção das recém-criadas plataformas manufatureiras de exportação na costa chinesa, principalmente nas ZEEs - Zonas Econômicas Especiais (MEDEIROS, 2012: p.393-4)<sup>7</sup>.

Em termos da estrutura política geral, cumpre destacar, com particular atenção, o enraizamento da “incipiente” classe empresarial junto ao Estado e ao Partido Comunista Chinês (PCC). Criada e fomentada juntamente com as reformas, a burguesia nacional do país guarda um grau qualitativamente distinto de interdependência e imbricamento junto às instituições do Estado-Partido, no sentido de que os possuidores de capital privado são formatados diretamente pelo poder estruturante do PCC, também atuando em seu seio e com seus atores estabelecendo elos institucionais e instrumentais (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.191). A capilaridade nacional construída ao longo das décadas pelo Partido também solidificou um grau de discricionariedade e cerceamento a qualquer oposição política organizada, facilitando a manutenção da ordem vigente e impondo altos custos para ações coletivas em prol da liberalização do sistema político. Somado a isto, a fragmentação da classe empresarial nacional, em sua quase totalidade ligada ao setor produtivo (e não financeiro-rentista), e os mecanismos de “adaptação institucional informal” facultaram ao sistema incorporar e legitimar práticas “corporativas” de negociação com a esfera privada, com esta tendo poucos motivos para se opor ao *status quo* (McNALLY e WRIGHT, 2010: p.196).

Prosseguindo, desde a fase inicial de reformas institucionais, ainda na década de 1980, um dos objetivos preconizados pelos líderes e autoridades do PCC era a elaboração de uma política industrial capitaneada por um seleto grupo de firmas de grande porte e globalmente competitivas, intrinsecamente subordinadas às metas estratégicas de desenvolvimento estabelecidas pelo Partido-Estado. Para a execução de tal tarefa, alguns obstáculos eram nítidos:

“Constructing industrial policy in China presented special challenges compared to other latecomer countries such as Japan and South Korea after 1950. China was attempting to reform a closed centrally planned economy with a negligible private sector. Japan and Korea were both bastions of the West’s struggle against communism, with a massive US military presence. The West was prepared to accept a robust nationalist industrial policy in its East Asian partners who were in the frontline

5 Entre tais fatores estavam: o endosso de fatores do país, visto que tais indústrias eram intensivas em trabalho (L), podendo assim se beneficiar da mão de obra chinesa abundante e disciplinada mesmo com escassez de capital (diferentemente do modelo econômico planejado anterior, que focou exatamente em indústrias intensivas em K); o aproveitamento das rendas monopolísticas e das economias de escala em mercados antes dominados unicamente pelas empresas estatais (SOEs – “State-Owned Enterprises”); suas localizações nos subúrbios das grandes cidades, contribuindo para a integração produtiva regional e nacional; e, finalmente, o apoio por parte dos governos e líderes locais e provinciais do PCC, que viam no crescimento de tais firmas uma oportunidade de ampliação da margem fiscal via impostos (NAUGHTON, 2007; ver Cap.12).

6 Especial atenção deve ser dada nesse quesito ao *Acordo de Plaza* (1985), tecido entre Estado Unidos e outros países com finalidade de desvalorizar o dólar ante o yen, e assim, colocar empecilhos ao Japão, em clara ofensiva contra seus produtos manufaturados. Sobre este e outros condicionantes geopolíticos ao desenvolvimento chinês, ver Pinto (2011).

7 As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) de Shantou, Shenzhen, Zhuhai, e Xiamen começaram a ser estabelecidas concomitantemente às reformas, a partir de 1979, de modo a constituir pólos estratégicos de atração de investimentos e encadeamentos costeiros para as redes comerciais da Ásia. Através delas, eram devidamente canalizados para o setor manufatureiro os recursos externos sob a forma de IED (NAUGHTON, 2007: p.27-8 e p.406).

in the struggle against communism”. (NOLAN, 2013: p.78)

A constituição de uma política para a indústria pelo Estado chinês se deu também em meio à globalização intensificada de capitais e a financeirização das economias, produzindo uma concentração industrial global sem precedentes, muito além da defrontada por Japão e Coréia do Sul em suas respectivas trajetórias de desenvolvimento. Portanto, as políticas e arranjos destes últimos não poderiam ser facilmente transferidas para a China, da mesma forma como dificilmente poderiam ser transferidas para os países em desenvolvimento nos dias de hoje (NOLAN, 2013: p.78-9). Assim, desde sua eclosão ao final dos anos 1970, as reformas de abertura foram extremamente segmentadas e adaptadas às particularidades chinesas e moldadas pelas tensões políticas entre uma ala mais conservadora e outra mais liberal (na acepção econômica do termo) do PCCh. Estabelecendo diferentes metas e consecuições a cada momento, o Estado-Partido engendrou um processo amplo de revisões e *feedbacks* constantes, à luz de uma dinâmica de interação peculiar entre a esfera governamental nacional e subnacional no que cerne à esfera decisória (NAUGHTON, 2007).

Nos anos 1990, após Jiang Zemin ter sucedido Deng Xiaoping na presidência, o novo mote da política industrial conduzida pelo governo chinês era uma reforma corporativa donde a maior parte das pequenas e médias empresas do país viria a ser removida da qualidade de propriedade estatal pura, com um novo e vasto arranjo de estruturas organizacionais emergindo em tal processo<sup>8</sup>. A despeito de comumente referido como uma “onda de privatizações”, tal terminologia não captura a plenitude e complexidade do processo, conduzido ao longo de todo seu governo. Muito embora o setor não-estatal, consistindo nas empresas de pequeno e médio porte, tenha de fato contribuído de forma vital para o crescimento econômico do país, o poder público manteve vias de suporte para suas grandes firmas, como: protecionismo da competição internacional via quotas de importação e política tarifária; incentivo do Estado para pesquisa e desenvolvimento (P&D); e empréstimos preferenciais de bancos públicos (NOLAN, 2013; JABBOUR e DANTAS, 2017). Dessa forma, os planejadores chineses estudaram as experiências de outros países e adaptaram políticas às suas próprias condições, com o país sendo capaz de construir um grande grupo de companhias gigantes em setores estratégicos, elencadas na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Firmas “Campeãs Nacionais” Chinesas**

Setor	Firmas
Telecomunicações	- China Mobile - China Unicom - China Telecom
Petróleo e químicos	- Sinopec - CNPC (China National Petroleum Company) - CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) - Sinochem

8 O slogan que simbolizava tal reforma era: “*Grasp the large, release the small*” (“Agarrem as grandes, soltem as pequenas”), em alusão ao caráter seletivo da reestruturação empresarial, com ênfase na manutenção do controle público total ou majoritário de firmas de interesse estratégico nacional imbuídas de grande porte.

---

Aeroespacial	- AVIC (Aviation Industry of China) - COMAC (Commercial Aircraft Company of China) - CASC (China Aerospace Science and Technology Corporation)
Militar	- China North - China South
Automobilístico	- Shanghai Auto - Yiqi - Dongfeng
Equipamentos de energia	- Shanghai Electric - Harbin Electric - Dongfang Electric
Mineração	- Baosteel - Wugang/Wisco - Shenhua - China Minmetals - Aluminium Corporation of China
Construção civil/infraestrutura	- China State Construction - China Rail Construction - China Construction
Linhas aéreas	- Air China - China Southern - China Eastern
Bancário	- Industrial and Commercial Bank of China - China Construction Bank - Bank of China - Agricultural Bank of China - Bank of Communications

---

Fonte: NOLAN, 2013.

Nesses setores, o Estado quase sempre foi acionista majoritário, obstaculizando relativamente a atuação das firmas estrangeiras dentro do processo de fusões e aquisições conduzido, com as empresas “campeãs nacionais” se beneficiando de crédito subsidiado e acesso exclusivo a contratos em projetos governamentais, para além de, pelo próprio caráter, poderem pensar em considerações de longo prazo (NOLAN, 2013: p.80). Possuiriam margem de atuação conjunta, partilhando *expertise* e integradas umas às outras nas diversas cadeias de valor, cooperando ainda na elaboração de novas tecnologias para equacionar as necessidades chinesas de desenvolvimento sustentável em campos como transporte, construções, geração e transmissão de energia, e serviços pertinentes à economia do petróleo. Assim, nessas indústrias-chave, incluindo geração e distribuição de energia, ferrovias, petróleo e gás, bancos, etc., as empresas estatais do país asiático obtiveram avanços substantivos, também endossados pelo crescimento interno (NAUGHTON, 2007; NOLAN, 2013).

Sumarizando, portanto, desde o início da década de 1990, as reformas se aprofundaram e adquiriram nova tônica, com reestruturações empresariais transformando as firmas maiores em entidades corporativas de propriedade mista, ao passo que participações minoritárias foram permitidas ao setor privado tanto nos mercados de ações domésticos quanto internacionais. Somado a isto, *joint ventures* foram estabelecidas com companhias estrangeiras proeminentes, sob a égide de uma política visando adquirir novas tecnologias e *know-how* do exterior (MEDEIROS, 2012; NOLAN, 2013).

Outro elemento denotado é o fato de as lideranças das firmas “campeãs nacionais” serem selecionadas diretamente pelo próprio Departamento de Organização Central do PCCh, elucidando alta verticalização e subordinação dos atores ao alto comando do escalão político do Estado chinês (NOLAN, 2013). Os mesmos líderes, frequentemente, moviam-se entre posições dentro do partido ou do sistema governamental via complexos mecanismos institucionais, os quais facultaram ao PCCh manter seu controle estrito sobre nomeações e indicações burocráticas, da baixa à alta hierarquia desses conglomerados. Atribuições como: determinação de fusões e aquisições, política de recursos humanos (RH), política salarial e estratégia de expansão internacional eram e continuam a ser meticulosamente planejadas pelas autoridades públicas, principalmente após a criação do superministério da SASAC (“*State-owned Assets Supervision and Administration Commission*”), fundada em 2003 amalgamando antigos ministérios que lidavam com setores específicos da indústria, dotando o planejamento governamental de maior grau de poder decisório e coesão<sup>9</sup>.

Com relação ao papel do sistema financeiro em tal curso, o Estado chinês uma vez mais foi capaz de demonstrar alto grau de intervenção através do equacionamento de gargalos e transferência intersetorial de recursos públicos. Transmutou-se, assim, de um mero agente indutor de “poupança forçada” para coordenador e socializador do investimento, criando para tal finalidade um eficiente sistema nacional de fomento, endossando a atividade produtiva e industrial via um conjunto de instituições e bancos públicos voltados para o atendimento de atividades e setores prioritários, principalmente o Agricultural Bank of China; o China Development Bank; o China Construction Bank e o China Eximbank (DE PAULA e JABBOUR, 2016). A competitividade da indústria também foi assegurada por uma taxa de câmbio competitiva administrada pelas autoridades estatais, implicando em rígidos controles institucionais sobre o mercado de capitais e grau limitado de financeirização e desregulamentação da economia (MOURA, 2015; JABBOUR e DANTAS, 2017).

Simplificando, o grande diferencial da via chinesa de desenvolvimento foi seu sucesso em combinar distintos níveis de estruturação do processo decisório para a realização de um projeto nacionalista de acumulação endógena. Por uma via, foi ampliada a importância estratégica do planejamento econômico

---

9 O valor dos ativos e recursos administrados por tal órgão, por exemplo, saltou de um valor de 7,1 trilhões de *rénmimbi* (RMB) em 2003 para 28 trilhões em 2011, com as receitas saltando de 3,4 para 20,2 trilhões de RMB, no mesmo recorte de tempo (NOLAN, 2013).

através das firmas estatais voltadas à integração entre mercado interno e a divisão nacional e internacional do trabalho; e, por outra, reforçada a autonomia das empresas de vilas e municípios (TVEs) e também dos camponeses na produção e comercialização de gêneros agrícolas a preços de mercado, agora com possibilidades de apropriação do excedente e do lucro. Em termos de políticas, o governo manteve predominância regulatória sobre o câmbio e o monopólio estatal sobre as importações, ao passo que ampliou a liberdade de investimentos e de comércio nas ZEEs. Somado a isto, pelo menos até a década de 1990, mesclou um sistema de preços administrados para insumos e alimentos básicos (algo vigente desde o modelo planejado) com um aumento progressivo na liberalização dos mesmos, evitando colapsos inflacionários (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2012).

## Considerações finais: mediações necessárias na aplicação do conceito

Neste trabalho acadêmico, com viés não-liberal e intuito de recuperar o real papel analítico do Estado em tais processos, tentou-se uma releitura das experiências retardatárias de desenvolvimento de parte dos países asiáticos que lograram a construção de uma base manufatureira autônoma. Ciente das dificuldades e da amplitude de um estudo comparado nesses moldes, o procedimento adotado na escrita foi, com respaldo de autores focados em tais exemplos, reconstruir de forma estilizada a trajetória histórica dos mesmos, com particular ênfase nos mecanismos institucionais levados a cabo pelas autoridades públicas para promover projetos de desenvolvimento, adequados às especificidades culturais e históricas.

Tanto no Japão quanto na Coreia do Sul e Taiwan, os arranjos políticos em questão permitiram às elites incumbentes imprimirem estratégias nacionalistas industrializantes vitoriosas no sentido de, num recorte temporal não longo, redesenhar estruturalmente as economias, logrando inserção no comércio internacional e engendrando novas qualificações estruturais aos seus regimes produtivos. Desta forma, o *Estado desenvolvimentista*, no sentido dado pela literatura, logrou efetivamente a missão de financiar bens coletivos e instrumentalizar os incentivos dos atores privados para mitigar riscos à economia e setores domésticos, direcionando esforços em investimentos agregadores de tecnologias e qualificações. Mesclando distintas ferramentas, esses Estados desenvolvimentistas coordenaram mudanças inter-setoriais (mediante shift do setor primário ao secundário) ou intra-setoriais (da indústria de bens de capital à de bens de consumo; ou vice-versa); construindo novas instituições e/ou flexibilizando as já existentes a fim de alocar e otimizar recursos.

No caso da China, com uma distinção específica importantíssima da economia política planejada, deixando um legado de industrialização pesada e de bens de capital motivada pela lógica conflituosa da Guerra Fria, segmentada em *clusters* objetivando auto-suficiência e tolhendo a capacidade de acumulação por parte dos camponeses, a análise precisa proceder com especial cuidado. A reconstituição da história da nação asiática necessita levar em conta tais especificidades a fim de compreender elementos adicionais em sua qualificação pós-reformas, como o crescimento do setor primário e o papel das TVEs, dotadas de uma divisão social do trabalho com caráter único. Para além disto, contudo, o Estado chinês emulou um conjunto de políticas macroeconômicas e industriais em consonância com as experiências desenvolvimentistas citadas, com as principais sendo especificadas na Tabela 2:

**Tabela 2 – Quadro de políticas mobilizadas pelos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático**

	Japão	Coréia do Sul	Taiwan	China	Objetivo Político
Política substitutiva de importações	X	X	X	X	Favorecer a acumulação de capital e mitigar a restrição externa mediante alívio na balança comercial e de pagamentos.
Controle de capitais (K)	X	X	X	X	Controle do câmbio visando manutenção da competitividade industrial e blindagem ante ataques especulativos.
Estabelecimento de <i>Joint Ventures</i>	X	X	X	X	Atrair capital estrangeiro para internalização de práticas gerenciais e tecnologias do estado da arte da indústria internacional.
Controle discricionário de preços		X		X	Mitigar impactos inflacionários e instrumentalizar a estrutura de incentivos para manter diferentes atividades industriais mais rentáveis e lucrativas a cada momento.
Bancos de Desenvolvimento	X	X		X	Canalização de créditos e capitais subsidiados para setores industriais estratégicos.
Restrição a novos entrantes	X	X	X	X	Manutenção de economias de escala - sendo cartéis e oligopólios constantemente usados para tal finalidade - e otimizar a apropriação das rendas nos nichos produtivos específicos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Johnson, 1982; Wade, 1992; Chang, 2006 e Naughton, 2007.

Por fim, conclui-se que, a despeito das peculiaridades comentadas até aqui, a variante chinesa poderia sim ser enquadrada dentro da lógica conceitual do *Estado desenvolvimentista*: sua experiência denotaria, afinal, um caso de sucesso do desenvolvimento capitalista periférico tardio e ascensão nas cadeias globais de valor, graças ao seu pólo manufatureiro-exportador. Tal conceituação, não obstante, deve ser mediada à luz do legado revolucionário do maoísmo e as instituições por ele relegadas, facultando uma estruturação do Estado amalgamada organicamente ao Partido Comunista da China, tendo um caráter único de insulamento e capilaridade no país.

## Referências bibliográficas

- AMSDEN, Alice. The State and Taiwan's Economic Development. In.: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985. pp.78-106.
- \_\_\_\_\_. *A Ascensão do "Resto": Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: UNESP, 2009.
- BANCO MUNDIAL. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.
- CHANG, Ha-Joon. The Economic Theory of the Developmental State. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. pp.182-199.
- \_\_\_\_\_. *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. London: ZED Books, 2006.
- EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, v.28, abril de 1993. pp.106-156.
- FUKAO, Mitsuhiro. Capital account liberalisation: the Japanese experience and implications for China. *BIS Papers*, no.15, 2003.
- GOVERNMENT OF JAPAN. *Foreign Exchange and Foreign Trade Act*, 1949. Disponível em: < <http://www.steptoe.com/assets/attachments/4066.pdf> >.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis. The Political Economy of Reforms and the Present Chinese Transition. Artigo no prelo, a ser publicado na *Review of Political Economy*, 2017.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. California: Stanford University Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. The Developmental State: Odyssey of a Concept. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. pp.32-60.
- McNALLY, Christopher; WRIGHT, Teresa. Sources of social support for China's current political order: the 'thick embeddedness' of private capital holders. *Communist and Post-Communist Studies*, n.43, 2010. pp.189-198.
- MEDEIROS, Carlos. China: entre os Séculos XX e XXI. In.: FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 4.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012. pp.379-409.
- MOURA, Rafael. A desaceleração chinesa e o 'Novo Normal': implicações estruturais para a economia e o setor financeiro doméstico. *Desenvolvimento em Debate*, v.3, n.2, 2015.
- NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. The MIT Press, 2007.
- NOLAN, Peter. *Re-balancing China: Essays on the Global Financial Crisis, Industrial Policy and International Relations*. London: Anthem Press, 2013.
- ÖNIS, Ziya. The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, Vol.24, No.1, 1991. pp.109-126.
- PAULA, Luiz Fernando de; JABBOUR, Elias. *China e seu Catching Up: Uma abordagem desenvolvimentista clássica*. Artigo no prelo.

- PINTO, Eduardo Costa. O Eixo Sino-Americano e as transformações no sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In.: PINTO, Eduardo Costa et al. (orgs.). *A China na Nova Configuração Global*. Brasília: IPEA, 2011. pp.19-77.
- WADE, Robert; WHITE, Gordon. Developmental States and Markets in East Asia: an Introduction. In.: WHITE, Gordon (ed.). *Developmental States in East Asia*. Basingstoke: Macmillan Press, 1988. pp.1-29.
- \_\_\_\_\_. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. 2.ed. Princeton University Press, 1992.

# A estratégia de integração militar do Grupo de Visegrad ao Ocidente à luz das suas condições geopolíticas e experiências históricas recentes

## The military integration strategy of Visegrad Group to the West in the light of its geopolitical conditions and recent historical experiences

**NIKOLA PAŘÍZKOVÁ** | nik.parizkova@gmail.com  
Doutoranda em Economia Política Internacional pelo PEPI/UFRJ.

**DANIEL KOSINSKI** | danskos@gmail.com  
Doutorando em Economia Política Internacional pelo PEPI/UFRJ.

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

**Resumo** O Grupo de Visegrad é uma organização integrada por quatro países da Europa Central – Polónia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria. Criado em 1991, logo após a queda, nestes países, dos regimes do “socialismo real” sob direta ascendência soviética, seu objetivo expresso era o de promover a adesão rápida e completa dos seus integrantes às instituições ocidentais, particularmente OTAN e União Europeia. Esse objetivo foi alcançado com pleno êxito entre 1999 e 2004. Recentemente, vem ocorrendo ainda maior aprofundamento das relações entre seus governos e forças armadas e o Ocidente. Assim, destaca-se um intenso acirramento da disputa geopolítica e da marcada escalada de posições militares da OTAN, por um lado, e da Rússia com a retomada do “ativismo”, por outro, sugerindo o ressurgimento do *shatterbelt* da Europa Centro-Oriental. O propósito deste artigo, portanto, é o de analisar os elementos teóricos e históricos que fundamentam a estratégia geopolítica de integração e cooperação militar com o Ocidente perseguida por aqueles governos nos últimos 25 anos, considerando-se o seu atribulado passado de guerras, invasões e ocupações estrangeiras, principalmente – mas não apenas – por parte da Rússia. **Palavras-Chave** Geopolítica, Grupo de Visegrad, Europa Central, OTAN, Rússia.

**Abstract** The Visegrad Group is an international organization composed by four Central European countries – Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary. Formed in 1991 right after the fall in these countries of the socialist regimes under direct soviet supremacy, its express purpose was to promote fast and complete accession of its members to Western institutions, notably NATO and the European Union. This objective has been successfully accomplished between 1999 and 2004. Recently, the deepening of relations between its governments and armed forces and the West has been occurring. Thereby, there is intense worsening of the geopolitical dispute and clear escalation of NATO’s military positions, on one hand, and Russia with the resumption of “activism”, on the other, suggesting the resurgence of Central-Eastern European *shatterbelt*. The purpose of this paper therefore is to analyze theoretical and historical elements that found the geopolitical strategy of integration and military cooperation with the West pursued by these governments in the last quarter of a century, taking into account their troubled past of wars, invasions and occupations by foreign powers, specially – but not only – by Russia. **Keywords** Geopolitics, Visegrad Group, Central Europe, NATO, Russia.

## Acontecimentos políticos e militares recentes na Europa Centro-Oriental<sup>1</sup>

Nos últimos anos, são numerosos os indícios de que há em curso um intenso acirramento da disputa geopolítica pelo controle sobre a Europa Centro-Oriental. Em linhas gerais, essa disputa envolve, de um lado, americanos e europeus, organizados nas instituições ocidentais transatlânticas, como a União Europeia e, principalmente, a OTAN, e de outro, a Rússia. Ela vem se desenvolvendo principalmente através da projeção de influência política e posicionamento de forças militares sobre os países da região.

Sem dúvidas, o ponto nevrálgico deste embate tem se localizado na Ucrânia, país cujo controle político vem sendo acirradamente contestado desde, pelo menos, a chamada “Revolução Laranja”, em 2004. Dez anos depois, a situação evoluiu para um confronto armado - ainda em andamento - no leste do país entre insurgentes russófilos e as forças do governo central, apoiadas por recursos ocidentais. Destaque-se, também, a intervenção militar russa iniciada em fevereiro de 2014, que resultou na anexação *de facto* (embora sem reconhecimento internacional) da Crimeia no mês seguinte.

Desde então, diversos acontecimentos recentes expressam o grande crescimento da tensão em toda a Europa Centro-Oriental e no seu entorno estratégico, especialmente nas suas principais vias de acesso marítimo, os mares Báltico e Negro, indicando, por um lado, uma visível escalada armamentista na região, e por outro, suscitando temores quanto ao possível “transbordamento” do conflito ucraniano. Com efeito, para ilustrar este fato, cabe delinear uma breve cronologia dos acontecimentos políticos e militares ocorridos nos últimos tempos:

**(1)** Em junho de 2016, autoridades militares da Alemanha e Polônia, reunidas na cidade portuária alemã de Rostock, anunciaram inédito programa de cooperação entre as suas forças navais fundamentado no estabelecimento de uma “Autoridade de Operações Submarinas” comum. Este órgão, subordinado ao *Centro de Operações Marítimas* alemão, conta com a participação de oficiais poloneses e se destina ao controle operacional sobre a totalidade da frota submarina dos dois países - onze no total, sendo seis alemães e cinco poloneses -, realizando operações majoritariamente no mar Báltico. Ele objetiva estreitar os compromissos de promoção da segurança mútua entre Alemanha e Polônia iniciados em 1999, mediante acordo para a proteção e compartilhamento de informações relacionadas à segurança, e levados adiante no âmbito multilateral através da participação dos dois países na OTAN. A reação do governo russo - presumivelmente, o alvo da aliança - foi imediata. O ministro da defesa do país, Sergei Shoigu, condenou o acordo como uma “provocação desnecessária” e afirmou que a progressiva expansão das posições da OTAN na direção da Rússia “minava a estabilidade estratégica na Europa”, forçando o país a tomar o que chamou de “medidas retaliatórias” (KOSINSKI, 2016(b)).

**(2)** Meses mais tarde, no início de outubro, as Forças Armadas russas deslocaram baterias de mísseis *Iskander* para suas bases militares no exclave de Kaliningrado, localizado no litoral do Báltico entre a Polônia e a Lituânia. Esses mísseis possuem raio de alcance de aproximadamente 500 quilômetros e capacidade para transportar ogivas nucleares, o que lhes permitiria alvejar capitais de países integrantes da OTAN como Varsóvia, Vilnius, Riga e Copenhague, além dos arredores de Berlim, Estocolmo<sup>2</sup> e Tallin. Segundo declarações do governo russo, tratou-se de “operação rotineira”, acompanhada por satélite de

---

1 Não há consenso definitivo a respeito dos limites precisos das regiões centro e leste europeias. Os órgãos da União Europeia consideram “Europa Oriental” toda a região a leste da Alemanha, Áustria e Itália, com exceção dos três estados bálticos. Outras definições, porém, baseadas em critérios linguísticos, políticos e religiosos, consideram como parte da “Europa Central” os países de língua eslava e religião predominantemente católica, além da Hungria. Durante a Guerra Fria, eram considerados pertencentes à “Europa Oriental” todos os países dentro da esfera de influência soviética, isto é, até mesmo a Alemanha Oriental. Desta forma, procurando evitar essas imprecisões, arbitramos pelo uso do termo “Europa Centro-Oriental” como referente à região contida entre a Alemanha e a Rússia e os mares Báltico, Negro e Adriático.

2 A Suécia não integra formalmente a aliança militar, mas tem status de “país parceiro”, embora a própria Rússia também o seja.

reconhecimento americano. Não obstante, ela elevou a presença militar russa na região, movimento percebido por autoridades como o Ministério da Defesa polonês, que afirmou considerá-lo “altamente preocupante” (KOSINSKI, 2016(a)).

(3) Em janeiro de 2017, uma brigada blindada americana se instalou na cidade de Zagan, no oeste da Polônia, onde ficará sediada até o fim de 2017. O comboio, composto por 24 veículos blindados *Humvee* e dez caminhões, compõe “uma das maiores mobilizações de forças americanas na Europa desde o fim da Guerra Fria”, segundo informações da Agência France-Presse. Em abril, outro contingente de militares americanos chegará ao país. Este movimento representa apenas o “primeiro transporte de soldados [...] e material militar pesado” americano para os países da Europa Centro-Oriental no contexto da operação *Atlantic Resolve*, ordenada por Barack Obama nos seus últimos dias de mandato<sup>3</sup>.

Por sua vez, o governo russo, através de declarações do seu porta-voz, afirmou considerar a movimentação de forças militares “uma ameaça contra nós”, principalmente por se tratar de “um terceiro país” que “reforça sua presença militar em nossas fronteiras”, embora “nem mesmo [seja] um país europeu”. Já o vice-chanceler russo, Alexei Mechkov, disse que a mobilização “é um fator para desestabilizar a segurança europeia” (KOSINSKI, 2017(a)).

(4) No início de março do mesmo ano, foi anunciada a criação do primeiro comando militar unificado da União Européia. Intitulado *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), ele ficará sediado em Bruxelas, na Bélgica, e entrou imediatamente em operação, coordenando missões no Mali, Somália e África Central. Embora ainda represente passo preliminar, muito aquém da criação de forças armadas comuns ou comandos militares plenamente centralizados para a União, seu surgimento indica os avanços que ela vêm alcançando na implementação das suas políticas de segurança e defesa.

Não obstante, do ponto de vista geopolítico, podemos apontar alguns fatores que, devido à crescente pressão que vêm exercendo sobre a estabilidade e coesão da União, figuram como responsáveis pela celeridade com que recentemente, ao contrário do que ocorreu durante décadas, os planos comuns de defesa e estratégia militar da União Européia vêm sendo executados: a eleição de Trump e as incertezas com relação ao comprometimento político dos Estados Unidos com a defesa europeia através da OTAN; a guerra civil na Síria, a fragmentação deste e de outros países como a Líbia e o Iraque e a imigração em massa de refugiados para a Europa; e a preocupação com os avanços da Rússia (KOSINSKI, 2017(c)).

Ademais, ressalte-se também a ocorrência recente de alguns resultados eleitorais e manobras diplomáticas de caracteres favoráveis ao fortalecimento da influência russa em outros países da região ou na sua vizinhança imediata, como na Bulgária, Moldávia e Estônia (KOSINSKI, 2016(c)). Finalmente, também merece nota a importante visita realizada no início de fevereiro de 2017 por Vladimir Putin ao primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, repetindo encontros que ambos vêm realizando regularmente nos últimos anos. De acordo com relatos publicados na imprensa portuguesa, durante o encontro, o presidente russo se referiu à Hungria como “parceiro importante e fiável da Rússia na Europa”, e o dirigente húngaro teria aproveitado a ocasião para criticar a “forte atmosfera anti-russa” no Ocidente, salientando que “é difícil ver prosperidade econômica global sem a Rússia”. Eles firmaram, também, contratos bilionários para a construção de dois novos reatores nucleares na Hungria com tecnologia e financiamento russos, de quem os húngaros (assim como a maioria dos países europeus) dependem largamente para o seu abastecimento energético. Não obstante, já há algum tempo o governo de Orbán vem tentando articular a suspensão das sanções comerciais impostas pela União Europeia à Rússia em 2014,

---

3 Negociações para a instalação de tropas, equipamentos e sistemas militares e mísseis americanos em países como Polônia, República Tcheca e Hungria vinham se desenvolvendo sem sucesso desde o governo de George W. Bush. A decisão de Obama de, afinal, autorizar o seu envio indica sua clara disposição em comprometer Donald Trump com a manutenção do aparato de segurança americano na região. Isso porque, durante a última campanha presidencial, Trump declarou em diversas ocasiões a sua disposição de condicionar a participação americana na defesa dos países europeus a maiores contribuições financeiras para a OTAN. No total, a operação envolverá mais de três mil soldados americanos, centenas de tanques e armamento pesado, que ficarão instalados também em outros países como Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Romênia e Bulgária.

as quais o governo húngaro responsabiliza por perdas da ordem dos seis bilhões de euros em exportações (KOSINSKI, 2017(b)).

Com efeito, todos esses acontecimentos reforçam o quadro geopolítico de uma região cujo controle se encontra cada vez mais em disputa. Não obstante, à parte a já indicada presença e influência exercida sobre a Europa Centro-Oriental por agentes externos, nela própria se situam quatro países que, embora de pequenas dimensões, são considerados os mais avançados e estrategicamente relevantes da região e que, no último quarto de século, vêm se posicionando de forma ativa como principais pivôs regionais desta disputa, a saber: Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria. Isso porque, neste período, organizados no chamado “Grupo de Visegrad”, os governos desses países buscaram estratégias de integração às instituições ocidentais com vistas a assegurar o reconhecimento, defesa e exercício das suas soberanias.

Desta forma, procurando entender os fundamentos por trás da elaboração e execução desses planos pelas suas elites dirigentes, e considerando-se os acontecimentos acima elencados, propomos buscá-los numa sucinta exposição dos antecedentes históricos e das condições geopolíticas da área.

## Condições geográficas e formulações geopolíticas: o *Shatterbelt* da Europa Centro-Oriental

A Europa Centro-Oriental caracteriza-se por ser região composta por estados de dimensões territoriais e demográficas pequenas (exceções relativas feitas à Polônia e Ucrânia) que coexistem num chamado “ambiente compactado” (“*compressed environment*”). No que diz respeito à geografia física, seu território constitui região estratégica, encontrando-se na zona de transição entre a Europa e as vastas estepes da Ásia Central.<sup>4</sup> São condições que, ao longo da história, a tornaram região bastante vulnerável a fluxos migratórios e ao deslocamento rápido de forças militares, difícil de ser defendida e muito vulnerável, a tornando propícia às guerras e invasões.

Isto posto, a Europa Centro-Oriental praticamente não conheceu período no qual tenha deixado de ser disputada por potências internas ou externas. Assim, do ponto de vista geopolítico<sup>5</sup>, várias teorias foram formuladas durante o século XX como tentativas de entender essa tendência marcante. De acordo com elas, a Europa Centro-Oriental é geralmente considerada uma zona conturbada de pressão competitiva, conforme tratado pelas visões de autores tradicionais da disciplina como Halford Mackinder, Nicolas Spykman e Zbigniew Brzezinski, entre outros.

Em rigor, é o conceito de “*shatterbelt*”, formulado especificamente tendo em vista as especificidades da Europa Centro-Oriental, que melhor corresponde às especificidades deste fenômeno. A sua elaboração está estreitamente relacionada ao período subsequente à Segunda Guerra Mundial, objetivando descrever os movimentos geopolíticos estratégicos dos Estados Unidos e da União Soviética na disputa pelo comando sobre a Europa. De acordo com a definição de Saul B. Cohen, os *shatterbelts*, como um dos aspectos mais importantes do mapa político mundial contemporâneo, são “regiões estrategicamente orientadas que são profundamente divididas internamente e apanhadas na competição entre

4 Ele se caracteriza pelo predomínio de duas grandes planícies: a Grande Planície Húngara e a Planície Norte-Européia, que vai do litoral do Mar do Norte até a Polônia. Em todo este vasto território são poucos os obstáculos naturais, como cadeias de montanhas, e as existentes não se destacam nem pela extensão nem pela proeminência de seus picos.

5 Não consideramos a geopolítica uma variável determinante, mas um aspecto estratégico que faz parte das motivações para ações políticas específicas. Assim, o território seria um instrumento estático e apenas quando sobre ele incide a vontade dos agentes que se torna parte de um projeto geopolítico específico. Logo, consideramos a geopolítica como um “*conhecimento estratégico e normativo que avalia e redesenha a própria geografia a partir de algum projeto de poder específico, defensivo ou expansivo*” (FIORI, 2014, p. 141).

as grandes potências [...]” (2008, p. 48)<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo, Cohen salienta a importância fundamental dessas regiões para as condições da geopolítica mundial.

Analogamente, na visão de Philip Kelly, *shatterbelts* são

Regiões nas quais dois países estrategicamente importantes competem pelo controle, com uma estrutura resultante em dois níveis de conflito estratégico e regional inter-relacionados. *Shatterbelts* apresentam risco de escalada, de guerras que podem se propagar para outros lugares, e de países menores incitando sérias confrontações entre seus patrocinadores maiores, estrategicamente importantes (KELLY, 1997, p. 33).<sup>7</sup>

Neste sentido, há muito que a Europa Centro-Oriental vem sendo considerada o “cinturão de mudança política na Europa” (UNSTEAD, 1923), tendo como características históricas a fragmentação linguística e cultural, instabilidade social e política, baixo desenvolvimento produtivo e militar em comparação com os países mais avançados da Europa Ocidental e seguidas ocupações por grandes potências estrangeiras. Assim, por exemplo, durante todo o século XIX, a região foi dominada e disputada por grandes impérios: Áustria, Prússia (depois de 1871, Alemanha), Rússia e Turquia Otomana, que dominava a maior parte dos Balcãs. Já após a Primeira Guerra Mundial – que começou como um conflito centro-europeu entre austríacos e sérvios –, estados como Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia e Romênia foram criados por convenções internacionais a partir da dissolução daqueles impérios, derrotados na guerra. Porém, eram países que possuíam pouca coesão interna e grande debilidade produtiva e militar (HOBSBAWM, 1995), perpetuando a vulnerabilidade da região às intenções expansionistas das grandes potências.

Com a ascensão do nazismo ao poder na Alemanha em 1933 e a invocação da ideologia do “espaço vital” (*Lebensraum*) a ser conquistado no leste, foram os tchecoslovacos, com a anexação dos Sudetos em 1938, os primeiros a serem novamente alvo de agressões externas na área, o que se deu com consentimento de britânicos e franceses, supostamente seus aliados. Não obstante, no ano seguinte, nazistas e soviéticos acertaram bases para nova divisão e reocupação da região ao firmarem o chamado Pacto Ribbentrop-Molotov, ao qual se seguiu a dupla invasão e dissolução da Polônia em setembro de 1939.

Posteriormente, com a invasão da própria União Soviética pelos nazistas em junho de 1941, praticamente toda a Europa Centro-Oriental caiu sob seu domínio nos três anos seguintes, durante os quais eles perpetraram as maiores atrocidades e genocídios da guerra – se não de toda a história. No final da Guerra, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia foram “liberadas” do domínio nazista pelos soviéticos, fato que, conforme ficaria evidenciado, significou acima de tudo a substituição de um ocupante estrangeiro por outro. Isso porque os soviéticos, por instrumentos diversos – como eleições manipuladas ou golpes de Estado –, instalaram nos países da região governos de inspiração estalinista, mantidos de maneira firme sob seu controle graças à presença de militares soviéticos nos seus territórios<sup>8</sup>.

Desta forma, para húngaros, poloneses e tchecoslovacos, as décadas seguintes foram caracterizadas pela subordinação (muitas vezes, voluntária) dos seus governos em diversos níveis às imposições

6 COHEN, S.B. *Geopolitics: the Geography of International Relations*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008, p. 48. “[...] *strategically oriented regions that are both deeply divided internally and caught up in the competition between great powers of the geostrategic realms*”. Tradução livre a cargo dos autores.

7 KELLY, Philip. *Checkerboards & Shatterbelts: The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press, 1997, p. 33. “[...] *regions in which two strategically important countries compete for control, with a resulting two-tiered structure of interrelated regional and strategic conflict. Shatterbelts pose a danger of escalation, of wars that might spread elsewhere, and of smaller countries' prompting serious confrontation between their larger, strategically important sponsors*”. Tradução livre a cargo dos autores.

8 As tropas soviéticas, e depois russas, só deixaram a Polônia depois 54 anos em 1993. No caso da Tchecoslováquia, deixaram o país já em 1945, após acordo com os aliados ocidentais; porém, retornaram para sufocar a *Primavera de Praga*, em 1968, e então só deixaram o país em 1991. Quanto à Hungria, após a sua invasão por ocasião do esmagamento da *Revolução Húngara* de 1956, seu governo consentiu na assinatura de acordo com a União Soviética que formalizava a presença permanente das forças soviéticas em seu território.

soviéticas. De maneira geral, qualquer tentativa de “distensão” dos regimes ocasionalmente proposta pelos seus governos era entendida pelos soviéticos como um desvio intolerável da sua linha política e ameaça à “coesão” do bloco socialista. Assim, tendo em vista garantir o controle direto e ainda mais estreito sobre as forças militares dos seus satélites, em 1955 os soviéticos criaram o Pacto de Varsóvia, sediado, apesar do seu nome, em Moscou, e comandado por militares soviéticos.<sup>9</sup>

De fato, este quadro de submissão à superpotência estrangeira perdurou até a segunda metade da década de 1980.<sup>10</sup> Ponto de virada foi a ascensão em 1985 ao poder na União Soviética de Mikhail Gorbachev<sup>11</sup> e a emergência em diversos países da região de diversos movimentos contrários aos regimes liderados por setores da sociedade civil organizada apoiados por recursos ideológicos e materiais ocidentais, dentre os quais o mais conhecido foi a chamada *Revolução de Veludo*, na Tchecoslováquia (PAŘIZKOVÁ, 2016).

Com isso, entre 1989 e 1991, todos os países da Europa Centro-Oriental realizaram eleições consideradas “livres” pelos observadores ocidentais, fato que significou o fim dos regimes do chamado “socialismo real” e a sua substituição pelas instituições liberais representativas, ditas “democráticas”. Assim, em 1989 na Polônia e na Hungria e em 1990 na Tchecoslováquia, assumiram os respectivos governos partidos políticos dotados de distintos matizes ideológicos e seus representantes recém-eleitos em eleições multipartidárias. Foram esses governos que deram início às “reformas liberalizantes”, sob os auspícios de governos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos, e de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, significando a substituição do planejamento centralizado das atividades produtivas, próprio do modelo soviético, pelo que se considera ser a “economia de mercado”, isto é, o capitalismo liberal (ŠIK, 1990).

Desta forma, apesar dos muitos obstáculos e dificuldades enfrentadas na adoção daquelas instituições e do *deficit* significativo em termos de prosperidade material e índices de padrão de vida que apresentavam em relação aos países mais avançados da Europa Ocidental, os governos daqueles países puderam, pela primeira vez após pouco mais de meio século sob rígida dominação estrangeira – primeiro pelos nazistas, e depois pelos soviéticos –, exercer a sua soberania sem tantos impedimentos externos. Isto posto, da sua perspectiva, impedir a possibilidade de outra futura subordinação direta a alguma potência estrangeira passou a ser considerado o principal objetivo estratégico das suas políticas externas e, também, das de desenvolvimento e integração produtiva, financeira e militar, com vistas a fortalecer e modernizar os seus estados. Em rigor, é dentro deste cenário historicamente conturbado que os governos articulados no chamado *Grupo de Visegrad* têm, desde a sua formação, procurado se posicionar estrategicamente, visando, por um lado, conter o que seus dirigentes percebem como as ameaças externas mais imediatas ao exercício da sua soberania e, por outro, procurando ampliar a sua capacidade de iniciativa estratégica entre as grandes potências globais, cujos interesses e movimentos inevitavelmente provocam grandes repercussões sobre toda a região.

9 Foram as suas forças que invadiram a Hungria em 1956 para depor o governo de Imre Nagy, que vinha propondo reformas liberalizantes no regime. O mesmo ocorreu em 1968, com a invasão da Tchecoslováquia para remover Aleksander Dubek e sufocar a “Primavera de Praga” (BALÍK, 2011). Em rigor, foi um princípio de intervenção reafirmado por Leonid Brezhnev na chamada Doutrina Brezhnev que reivindicava para a União Soviética o “direito” de intervir em qualquer país socialista no qual supostas “forças reacionárias” estivessem encaminhando o retorno ao capitalismo.

10 Quando se deu a convergência de diversos fatores tais como (entre outros): a eleição do cardeal conservador polonês Karol Wojtyła para o Papado em 1978 e suas seguidas peregrinações como papa João Paulo II aos países da região (FIORI, 2007); o surgimento em 1980 e a ascensão do sindicato independente Solidarno (“Solidariedade”) na Polónia, liderado por Lech Walesa (ZAMOYSKI, 2009); o severo enfraquecimento do poderio militar, tecnológico, produtivo e financeiro sofrido pela União Soviética naquela década (MEDEIROS in FIORI et al., 2008)

11 Que propôs fracassadas reformas liberalizantes e descentralizadoras na estrutura das instituições políticas e da produção e renunciou ao uso da força militar para manter o status quo soviético na Europa Centro-Oriental (MEDEIROS in FIORI et al., 2008)

## Formação e objetivos do Grupo de Visegrad

O Grupo de Visegrad é uma organização<sup>12</sup> composta por Polônia, República Tcheca, Eslováquia e Hungria (doravante, V4). Ele foi criado em 15 de fevereiro de 1991 durante uma reunião dos chefes de governo, na época, dos três países vizinhos - já que República Tcheca e Eslováquia constituíam a Tchecoslováquia, que se dissolveu pacificamente em 1993 -, realizada na pequena vila húngara de Visegrad, escolhida por ter sido o local do encontro histórico, em 1335, entre os reis da Boêmia, Hungria e Polônia.

Em rigor, é considerando todo o contexto geopolítico e histórico no qual estão inseridos aqueles países que podemos compreender o teor dos objetivos apresentados na curta *Declaração de Visegrad*, o documento de fundação do V4, cujo título já é indicativo do propósito principal para a sua formação: *Declaração sobre a cooperação entre a República Federal Checa e Eslovaca, a República da Polônia e a República da Hungria na busca pela integração europeia*. Assim, o documento afirma que “a similaridade da situação que se desenvolveu nas últimas décadas determinou para esses três países objetivos básicos convergentes”, que seriam: a “restituição integral da independência do Estado, democracia e liberdade”; a “eliminação de todos os aspectos sociais, econômicos e espirituais existentes do regime totalitário”; “a construção de uma democracia parlamentar, um moderno Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e liberdades”; a “criação de uma moderna economia de livre mercado”; e o “envolvimento integral no sistema político e econômico europeu, assim como no sistema de segurança e legislação” (VISEGRAD DECLARATION, 1991)<sup>13</sup>.

Com efeito, já passados 25 anos da sua criação, podemos afirmar que o V4 teve considerável êxito nos seus principais fins. Pouco mais de uma década após sua fundação, seus quatro membros conseguiram coordenar a entrada conjunta, e com razoável celeridade, nas principais instituições supranacionais ocidentais. Assim, em 1999, Hungria, Polônia e República Tcheca aderiram à OTAN - a Eslováquia o fez em 2004 -, para todos os fins, colocando-se dentro do território diretamente submetido ao controle do aparato militar americano. Anteriormente, eles já haviam entrado no Conselho da Europa (1990, 1991 e 1993, respectivamente). No que diz respeito à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os tchecos aderiram em 1995, húngaros e poloneses em 1996 e os eslovacos, em 2000. Finalmente, os quatro países aderiram conjuntamente à União Europeia em 2004, valendo ainda lembrar que a Eslováquia também adotou o euro em 2009, enquanto os demais permanecem usando suas moedas nacionais<sup>14</sup>.

Desta forma, os países do V4 alcançaram os principais objetivos formulados na sua formação, expandindo consideravelmente suas atividades produtivas<sup>15</sup> e se integrando rapidamente aos fluxos eu-

12 O V4 possui apenas uma instituição permanente - o Fundo de Visegrad, estabelecido em 2000 em Bratislava. Seus recursos servem principalmente para organização das conferências e eventos culturais, além de bolsas de estudo para os cidadãos do grupo. Em 2014, o Fundo consistiu de 8 milhões de euros (KUGIEL, Patryk (ed.). *V4 Goes Global: Exploring Opportunities and Obstacles in the Visegrad Countries' Cooperation with Brazil, India, China and South Africa*. Warsaw: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016).

13 *Visegrad Declaration*, 1991. Visegrad. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: < <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412> > - Acesso em 25.02.2016.

14 Não obstante, o êxito na integração não se deu apenas em função dos interesses dos governos dos países do V4. Isso porque havia a clara percepção, principalmente por parte de dirigentes alemães como o chanceler Helmut Kohl, de que era necessário integrar aqueles países à Europa com vistas a possibilitá-los prosperar materialmente, pois a própria Alemanha não poderia se manter segura e estável tendo países depauperados e instáveis na sua fronteira oriental (MARSH, 1995).

15 Foram grandes os progressos materiais feitos por esses países nos últimos anos. A República Tcheca, país de forte tradição industrial, rapidamente recuperou sua indústria da crise decorrente do fim do regime neostalinista (HOLMAN, Robert et al. *D jiny ekonomického myšlení*. Praha: C. H. Beck, 2005). Hoje, muitas das maiores empresas da Europa Central são tchecas, operando em atividades como geração e distribuição de energia, petroquímica, logística e transportes, além de grupos antigos e bem conhecidos, como a automobilística Škoda (embora sob controle privado estrangeiro do Grupo Volkswagen). A Polônia também vem apresentando elevadas taxas de crescimento da produção - foi o único país europeu que logrou evitar recessão desde a crise global de 2008 - e consolidação da sua industrialização, bastante diversificada, embora historicamente menos avançada que a tcheca. O país apresentou em 2014 o oitavo maior produto interno bruto da União Europeia e o vigésimo terceiro do mundo. Finalmente, a Hungria e a Eslováquia têm se destacado como importantes centros logísticos e de indústrias e serviços de alta tecnologia, servindo como bases avançadas de diversas empresas estrangeiras, que se instalaram nas suas capitais.

ropeus e ocidentais de comércio e finanças, tornando-se, em particular, área privilegiada de expansão de capitais privados alemães. Assim, a “Declaração de Bratislava”, emitida por ocasião de reunião comemorativa do vigésimo aniversário do Grupo, em 2011, atualizou os objetivos expressos na carta de fundação. Considerando que os fins de integração política e econômica com a Europa já haviam sido concretizados, ela enfatizou as preocupações com a segurança dos estados-membros. Isto posto, além de reiterar o apoio integral do V4 à continuidade do processo de expansão da União Europeia e da OTAN para os Balcãs, o documento afirmava a necessidade de “apoiar e advogar a promoção das relações euro-atlânticas, incluindo o desenvolvimento de complementaridades estratégicas próximas entre a OTAN e a União Europeia, que são consideradas essenciais para a segurança de longo prazo dos nossos países e de toda a área euro-atlântica”, e que “o atual ambiente internacional coloca desafios cada vez mais complexos de uma natureza universal que vão muito além dos meios de países individuais”, citando como ameaças fenômenos como a imigração ilegal e o tráfico de drogas e de pessoas, além de outras, imprecisas e de definição arbitrária, como o “terrorismo” e o “extremismo” (BRATISLAVA DECLARATION, 2011)<sup>16</sup>.

## A posição do V4 diante da retomada do “ativismo” russo na região

Não obstante, com os desenvolvimentos posteriores da crise na Ucrânia e após a anexação da Criméia pelos russos, as principais declarações do V4 passaram a explicitar a oposição dos seus governos às políticas adotadas pela Rússia. Por isso, na principal declaração produzida em 2015, eles fizeram referência ao que percebem como ameaças à segurança dos seus países vindas principalmente do “leste”, mencionando nominalmente a Rússia, além de citar, também, questões relacionadas à entrada de grandes contingentes de imigrantes na Europa:

O ambiente de segurança da Europa é dinâmico e imprevisível, com ameaças crescendo na vizinhança imediata da UE e além. No leste, mais de um ano depois da anexação ilegal da Criméia, a Rússia continua a violar a lei internacional, minando a soberania e integridade territorial da Ucrânia, e afirmando um desafio para a União Europeia e a segurança dos seus estados-membros. No sul, um cinturão de estados fracos e desestabilizados agora se estende do norte da África [...] até o Iraque e Iêmen, criando um ambiente propício a desafios como fluxos migratórios sem precedentes. Neste contexto, ressaltamos a necessidade de uma abordagem equilibrada e inclusiva, visando ameaças e desafios que a UE enfrenta tanto no leste quanto no sul (BRATISLAVA DECLARATION..., 2015)<sup>17</sup>.

Com efeito, esses governos também começaram a pressionar mais abertamente pela expansão das instituições ocidentais para o leste com vistas a incorporar países no imediato entorno estratégico russo. Assim, em maio de 2016, promoveram encontro em Praga dos seus ministros das relações exteriores com representantes dos países da “Parceria Oriental”, dos órgãos da UE voltados às negociações para o seu alargamento e dos governos sueco, holandês e alemão.

Então, na declaração produzida naquela ocasião, os governos do V4 reafirmaram o seu “intenso suporte à Política Oriental como dimensão estratégica da Política de Vizinhança Europeia”, consideran-

16 *Bratislava Declaration*, 2011. Bratislava. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: < <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava> > - Acesso em 25.2.2016.

17 *Bratislava Declaration of the Visegrad Group Heads of Government for a Stronger CDSP*, 2015. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: < <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/bratislava-declaration> >. Acesso em 29.3.2017.

do bem-vindo o “foco renovado” necessário para a sua consolidação e reforço. Assim, declararam apoio à realização de reformas que “fortalecessem a estabilidade interna e resiliência dos parceiros”, considerados fundamentos para uma cooperação baseada em “valores comuns, interesses mútuos e compromissos, assim como livre arbítrio, respeito pela soberania e independência de todas as partes e não direcionada contra ninguém”. Não obstante, ressaltaram também a “necessidade de reagir estrategicamente às consequências do atual contexto geopolítico desafiante” que a região apresenta.

Citando nominalmente a Geórgia, Moldávia e Ucrânia, os governos do V4 afirmaram considerar uma “tarefa-chave” implementar acordos de associação e livre comércio com esses países, oferecendo seu apoio às reformas necessárias para tal, “condições que trarão esses países gradualmente mais perto da União Européia [...]”.<sup>18</sup> Além disso, reiteraram crer que “a anexação ilegal da Criméia pela Rússia representa uma violação da lei internacional e um desafio para a segurança européia”, reivindicando a “implementação integral” do cessar-fogo imediato estabelecido pelo recém-assinado Acordo de Minsk e a resolução pacífica do conflito ucraniano “de acordo com a lei internacional”. Finalmente, reiteraram o apoio dos governos do V4 à “unidade, soberania, independência e integridade territorial” da Ucrânia (JOINT STATEMENT..., 2016)<sup>19</sup>.

Em seguida, em setembro de 2016, após encontro dos quatro primeiros-ministros do V4 com o então primeiro-ministro da Ucrânia, Volodymyr Groysman, o V4 declarou ter “reiterado seu intenso suporte à integridade territorial da Ucrânia e confirmou a política de não-reconhecimento da anexação ilegal da Criméia pela Federação Russa”, destacando, também, o seu apoio ao cessar-fogo então há pouco declarado na região do Donbas, urgindo a “todas as partes que [o] respeitem e abdicuem de ações que desestabilizem a situação na região”. Ademais, eles expressaram, também, seu “intenso apoio à pronta finalização do processo de ratificação do Acordo de Associação, incluindo a Área Compreensiva de Livre Comércio, entre a União Européia e a Ucrânia”, ressaltando os programas de cooperação entre os respectivos governos para a criação de um estado ucraniano “moderno [...] baseado em instituições estáveis e transparentes” (COMMUNIQUÉ..., 2016)<sup>20</sup>.

Não obstante, após reunião dos respectivos primeiros-ministros do V4 à margem da reunião do Conselho Europeu realizada em Bruxelas em dezembro de 2016, nova declaração do grupo se referiu aos “desafios-chave que a União Européia precisa enfrentar”. Então, considerando as “pressões migratórias” como um problema de segurança a ser “resistido efetivamente” mediante o “controle total sobre as fronteiras externas” do bloco, a declaração defendia a “cooperação próxima da União Européia e OTAN” como elemento “vital para elevar a Política Comum de Segurança e Defesa e a segurança da Europa”, elogiando, ainda, os progressos feitos na implementação da Declaração Comum UE-OTAN, que “provê medidas para avançar a cooperação prática entre as duas organizações”. Eles reafirmaram, ainda, o apoio à rápida ratificação do acordo de livre comércio e isenção de vistos com a Ucrânia, um “importante elemento da política de Parceria Oriental, que os países de Visegrad consideram uma dimensão estratégica da Política de Vizinhança Européia” (JOINT STATEMENT..., 2016)<sup>21</sup>.

Finalmente, na última declaração emitida pelo grupo até o presente momento, as preocupações com a questão da segurança foram, mais uma vez, o foco. Assim, após encontro entre os seus ministros da defesa, os governos dos países do V4 acordaram: “implementar totalmente as decisões da reunião de cú-

18 Ademais, afirmaram desejar também estabelecer relações de cooperação num “amplo espectro de áreas de forma a incrementar a resiliência dos países-parceiros e sua habilidade de resistir às pressões internas e externas, desse modo contribuindo para a estabilidade da região”. Também foi enfatizada a necessidade de manter a “inclusividade” do programa, permitindo que Armênia, Azerbaijão e Belarus optem por estabelecer relações individuais com a UE. (JOINT STATEMENT..., 2016)

19 *Joint Statement on the Eastern Partnership of the Foreign Ministers of the Visegrad Group*, 2016. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on-the>> - Acesso em: 28.04.2017.

20 *Communiqué of Prime Ministers of the Visegrad Group after meeting with Prime Minister of Ukraine*, 2016. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/communique-of-prime>> - Acessado em: 28.04.2017.

21 *Joint Statement of the heads of government of the V4 countries*, 2016. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-statement-of-the-161215-1>> - Acessado em 28.04.2017.

pula da OTAN em Varsóvia, incluindo o fortalecimento do flanco oriental”. Então, eles “reconfirmaram a importância da presença avançada incrementada para a dissuasão e defesa mais efetivas” da aliança militar; discutiram a contribuição das suas forças militares às “Medidas de Garantia para os Estados Bálticos” adotadas pela OTAN para o ano de 2017, com a sua instalação, entre outras, na Estônia, Letônia e Lituânia, além de reiterar compromisso dos países do V4 com a segurança desses estados, antigas possessões soviéticas; acordaram o estabelecimento de quartel-general da Divisão Multinacional Nordeste na cidade polonesa de Elbląg, próxima à fronteira com o enclave russo de Kaliningrado, destinada a “fortalecer a eficiência da OTAN em empreender tarefas de defesa coletiva no flanco oriental”; enfatizaram considerar que a recente instalação da Brigada Blindada de Combate Americana na Polônia é importante para “assegurar a segurança de toda a região e fortalecer a relação transatlântica”; finalmente, expressaram o seu “suporte ao desenvolvimento posterior da Política de Defesa e Segurança Comum da União Europeia”, concordando que ela deve lidar com os “desafios da segurança de todos os membros de maneira efetiva” ao mesmo tempo em que fortalece a OTAN (JOINT COMMUNIQUÉ..., 2017)<sup>22</sup>.

## Conclusões

Efetivamente, as declarações e iniciativas de política exterior dos governos do V4 nos últimos anos não deixam dúvidas quanto à sua decidida orientação de pressionar pela expansão da União Europeia e da OTAN em direção ao leste, incorporando países nos limites orientais da Europa Oriental, nos Balcãs e no Cáucaso. Em rigor, trata-se de clara política de cercamento e contenção da Rússia, na medida em que os países em questão na Parceria Oriental eram, eles próprios, partes integrantes da antiga União Soviética (assim como o foram, anteriormente, do Império Russo). Ademais, destaque-se que no caso dos países bálticos, também eles anteriormente subordinados à Rússia como repúblicas soviéticas, a adesão às alianças ocidentais (UE e OTAN) foi realizada ainda em 2004, num momento em que, tudo indica, o governo de Vladimir Putin ainda não considerava a Rússia suficientemente recuperada da grave crise dos anos 1990 a ponto de resistir à expansão ocidental na direção das suas fronteiras. Assim, hoje, os territórios daqueles países servem de bases avançadas para a instalação de forças militares da OTAN, as mais próximas ao próprio território russo.

Desta forma, da perspectiva russa, é razoável supor que esses movimentos ocidentais sejam interpretados pelo governo de Vladimir Putin como uma ameaça à sua segurança estratégica e uma evidente disputa pela influência e controle sobre regiões que, historicamente, os russos têm considerado essenciais para a segurança, prosperidade e – não menos importante – prestígio do seu país. O caso ucraniano é certamente o mais extremo, na medida em que, além disso, se trata também de país cujo controle é considerado da maior importância para a própria identidade nacional russa. Assim, neste caso, os dois lados em disputa avançaram para o conflito armado, ainda que de intensidade relativamente baixa se comparado a outros.

Não obstante, buscamos neste artigo investigar e descrever, embora sucintamente, as condições geopolíticas e históricas enfrentadas no último século pelos países do Grupo de Visegrad, razões que, no nosso entendimento, levaram os seus governos a tomar a iniciativa de formá-lo em 1991 tão logo puderam exercer com maior liberdade a sua soberania. Nos referimos, principalmente, às condições geográficas e estratégicas excepcionais da Europa Centro-Oriental e as seguidas guerras e ocupações estrangeiras impostas pelas grandes potências militares localizadas nas suas imediações, principalmente a Alemanha (até a Segunda Guerra Mundial) e a Rússia/União Soviética. Ademais, entendemos que também são as percepções dessas condições e os temores quanto à sua eventual repetição no futuro que os levaram a

---

22 *Joint Communiqué of the Visegrad Group ministers of Defence*, 2017. Tradução a cargo dos autores. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-communication-of-the->> - Acessado em: 28.04.2017.

adotar nas suas relações exteriores posições favoráveis à rápida integração às instituições políticas e militares do mundo ocidental, com isso objetivando encontrar na sua potência os recursos necessários para contrabalançar o poderio da Rússia na região.

Com efeito, os acontecimentos dos últimos anos na região indicam que seja estratégia prudente a ser seguida, diante do recrudescimento, por enquanto sem perspectivas de resolução, da acirrada disputa global pelo controle do renovado *shatterbelt* da Europa Centro-Oriental.

## Referências Bibliográficas

- BALÍK, Stanislav, et al. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011.
- COHEN, S.B. *Geopolitics: the Geography of International Relations*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008.
- FIORI J. L. *História, estratégia e desenvolvimento*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIORI, J.L. *O poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIORI, J.L., MEDEIROS, C. e SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- HARTSHORNE, R.. The United States and the ‘shatter zone’ of Europe. In *Compass of the World* (H. Weigert and V. Steffanson eds) pp.203-214. New York: Macmillan, 1944.
- HOBSBAWM, E.J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLMAN, R. et al. *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: C. H. Beck, 2005.
- KELLY, P. *Checkerboards & Shatterbelts: The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press, 1997.
- KOSINSKI, Daniel. *Reações ao aumento da presença militar russa no Báltico*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 44. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2016(a), 3 de novembro de 2016. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-44.pdf> > ISSN 2446-7014
- KOSINSKI, Daniel. *Percepção de ameaça militar russa no Mar Báltico aproxima adversários históricos*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 45. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2016(b), 25 de novembro de 2016. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-45.pdf> > ISSN 2446-7014
- KOSINSKI, Daniel. *Eleições na Europa Centro-Oriental: aumento da influência russa?*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 46. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2016(c), 12 de dezembro de 2016. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-46.pdf> > ISSN 2446-7014
- KOSINSKI, Daniel. *Instalação americana na Polónia: a primeira fase da operação ‘Atlantic Resolve’*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 47. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017(a), 2 de fevereiro de 2017. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-47.pdf> > ISSN 2446-7014

- KOSINSKI, Daniel. *Putin visita a Hungria, seu principal aliado na Europa Central*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 49. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017(b), 10 de março de 2017. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-49.pdf> > ISSN 2446-7014
- KOSINSKI, Daniel. *União Européia cria o seu primeiro comando militar unificado*. Boletim Geocorrente. [on-line]. Número 51. Rio de Janeiro: Núcleo de Avaliação da Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha/Escola de Guerra Naval, 2017(c), 7 de abril de 2017. Disponível na Internet: < <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/boletins/boletim-51.pdf> > ISSN 2446-7014
- KUGIEL, Patryk (ed.). *V4 Goes Global: Exploring Opportunities and Obstacles in the Visegrad Countries' Cooperation with Brazil, India, China and South Africa*. Warsaw: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016.
- MARSH, D. *Germany and Europe: the crisis of unity*. London (UK): Mandarin Publishers, 1995.
- PAŘIZKOVÁ, Nikola. *Geopolitics and the role of media: Czechoslovakia during the Cold War*. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- ŠIK, O. *Socialismus - teorie a praxe*. In ŠIK, Ota. *Socialismus dnes?*. Praha: Academia, 1990.
- UNSTEAD, J.F. *The belt of political change in Europe*. The Scottish Geographical Magazine, 1923, 34, p. 183-192.
- VISEGRAD GROUP. *Visegrad Declaration - Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration (1991)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412> > Acesso em: 25.02.2016.
- VISEGRAD GROUP. *The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group (2011)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava> > Acesso em: 25.02.2016.
- VISEGRAD GROUP. *Bratislava Declaration of the Visegrad Group Heads of Government for a Stronger CDSP (2015)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/bratislava-declaration> > Acesso em: 29.03.2017.
- VISEGRAD GROUP. *Joint Statement on the Eastern Partnership of the Foreign Ministers of the Visegrad Group (2016)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on-the> > Acesso em: 28.04.2017.
- VISEGRAD GROUP. *Communiqué of Prime Ministers of the Visegrad Group after meeting with Prime Minister of Ukraine (2016)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/communique-of-prime> > Acesso em: 28.04.2017.
- VISEGRAD GROUP. *Joint Statement of the heads of government of the V4 countries (2016)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-statement-of-the-161215-1> > Acesso em: 28.04.2017.
- VISEGRAD GROUP. *Joint Communiqué of the Visegrad Group ministers of Defence (2017)* [on-line]. Disponível na internet: < <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-communique-of-the> > Acesso em: 28.04.2017.
- ZAMOYSKI, Adam. *História da Polónia*. Lisboa

# Desenvolvimento agrícola e segurança alimentar em Programas de Alimentação Escolar: os casos do PNAE (Brasil) e GSFP (Gana)

## Agricultural development and food security in School Food Programs: the case of PNAE (Brazil) and GSFP (Gana)

**RITA INÊS PAETZOLD PAULI** | rita.pauli@gmail.com  
Professora Associada DERI (UFSM).

**KELEN STEINDORFF** | steindorff.kelen@gmail.com  
UFSM - pesquisadora e bacharel em Ciências Econômicas.

**ROBERTO GEORG UEBEL** | roberto.uebel@ufrgs.br  
Doutorando do Curso de Relações Internacionais – UFRGS.

**SIBELE VASCONCELOS DE OLIVEIRA** | sibele.ufsm@gmail.com  
Professora do DERI e Pós-Graduação da UFSM.

**ALEXANDRE TROIAN** | xtroian@gmail.com  
Doutorando UFPEL.

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

**Resumo** A ação do Estado na consolidação dos mercados institucionais tem possibilitado a superação de mazelas sociais, tais como a fome e a pobreza. À luz dos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), analisam-se as experiências do Brasil e de Gana no âmbito da promoção de políticas públicas, através da avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do *Ghana's School Feeding Programme* (GSFP). A metodologia combina elementos da pesquisa exploratória, descritiva e revisão bibliográfica. Em síntese, os referidos programas buscam promover melhorias na alimentação escolar e gerar efeitos sinérgicos na produção e na ampliação de mercados para os agricultores familiares. Apesar dos avanços na acessibilidade alimentar, a produção interna de alimentos em Gana é um gargalo para garantir a soberania alimentar. No Brasil, muitos municípios, especialmente das regiões mais pobres do país, não têm conseguido atender à legislação vigente. Atualmente, o principal desafio brasileiro é superar o quadro de incerteza política e fragilidade econômica. A cooperação Sul-Sul pode ser um dispositivo para ampliar a efetividade do GSFP por combinar tecnologia social utilizada no Brasil às estruturas tradicionais de Gana. **Palavras-Chave** Segurança alimentar; Política pública; Mercados institucionais.

**Abstract** The study aims to analyze the National School Feeding Program (PNAE) in Brazil and the Ghana's School Feeding Programme (GSFP) held in Ghana in the light of the principles of Food and Nutrition Security (SAN). The methodology combines elements of exploratory, descriptive and bibliographic review. The potential of the programs is to promote improvements in school feeding and synergistic effects on the production and expansion of markets for family farmers. Despite advances in food accessibility, domestic food production in Ghana is a bottleneck to ensuring food sovereignty. In Brazil, many municipalities, especially in the poorest regions of the country, have not been able to comply with current legislation. Nowadays, the main Brazilian challenge is to overcome the scenario of political uncertainty and economic fragility. South-South cooperation can be a means of enhancing the effectiveness of the GSFP by combining social technology used in Brazil with traditional Ghanaian structures. **Keywords** Food security, Public police; institutional markets.

## Introdução

Apesar dos avanços tecnológicos e do crescimento da produtividade agrícola, a fome continua sendo um dos mais sérios problemas sociais no mundo. Os dados disponibilizados pelas Nações Unidas mostram que, em nível mundial, 815 milhões de pessoas estão subalimentadas. Em síntese, 11% da população mundial é vítima da fome (ONU, 2017).

Sendo assim, o acesso à alimentação adequada e saudável, constituído com um direito universal, é também um dos maiores desafios estatais, principalmente para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, os programas governamentais de aquisição de alimentos, operacionalizados no âmbito dos mercados institucionais, surgem como alternativas para a superação das privações alimentares.

Algumas experiências desenvolvidas em países da África Subsaariana e da América do Sul tem buscado combater os constrangimentos sociais sob diferentes dimensões. Em especial, as políticas públicas vêm sendo orientadas à promoção da segurança alimentar, com ações para superação da fome e desnutrição, à promoção do desenvolvimento da agricultura, através da inserção de agricultores familiares nos mercados, dentre outras iniciativas intersetoriais e transversais.

À luz dos princípios da segurança alimentar e nutricional, o objetivo deste estudo consiste em analisar e comparar algumas especificidades e interrelações na dinâmica das políticas públicas de aquisição de alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desenvolvido no Brasil, e o do *Ghana's School Feeding Programme* (GSFP), implementado em Gana. Busca-se evidenciar os pressupostos básicos que delineiam ambos os programas, com ênfase nos atores institucionais e nas particularidades da operacionalização.

Ademais, esta pesquisa pretende identificar elementos que possam ser compartilhados entre os dois programas, embora estes estejam assentados em contextos particulares, com diferentes graus de desnutrição da população atendida e conjuntura socioeconômica dotada de especificidades. Ressalta-se que estas nuances estão ajustadas à capacidade econômica, a demanda social e, principalmente, as particularidades socioculturais e de alimentação de cada país.

A metodologia adotada para realização deste estudo combina elementos exploratórios e descritivos, envolvendo em seus procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental. A estrutura do documento exibe, inicialmente, uma contextualização do suposto entendimento sobre a segurança alimentar e a estratégia brasileira para orientar as políticas sociais e econômicas no combate à fome e à pobreza. Posteriormente, discute-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento para a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Na sequência, são apresentados alguns elementos da cooperação Sul-Sul com ênfase nas compras para alimentação escolar realizadas no país de Gana. Por fim, expõem-se as principais considerações da pesquisa.

## Especificidades e pressupostos da segurança alimentar: a experiência brasileira nos mercados institucionais

O termo segurança alimentar foi inicialmente proposto pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no período pós-guerra e, contemporaneamente, atende a distintas interpretações (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2012)<sup>1</sup>. Segundo o documento

---

1 Também pode ser consultado, entre outros, Maluf (2010) e Sacco dos Anjos et al. (2005).

“Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional” (FAO, 2015), a segurança alimentar ocorre quando “todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades alimentares e preferências em relação aos alimentos a fim de levar uma vida ativa e saudável” (2015, p. 15).

Sendo assim, o fato de existir superávit na produção de alimentos não significa necessariamente que a população esteja em situação de segurança alimentar. Além dos aspectos relacionados à disponibilidade de alimentos e da sua qualidade nutritiva (dimensões alimentar e nutricional), a valorização de hábitos alimentares locais, formas de acesso e a preservação dos recursos naturais passam a ser condição elementar à segurança alimentar (MALUF, 2010). Isso significa incluir a sustentabilidade e a soberania ao conceito de segurança alimentar: a sustentabilidade por satisfazer as necessidades alimentares de curto prazo sem sacrifício aos recursos naturais; e a soberania, por conceder importância à autonomia alimentar, através da estabilidade de mercados e, principalmente, ao direito dos povos de definirem suas próprias táticas de produção, distribuição e consumo de alimentos (ARANHA, 2010; BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2012).

Vale destacar que a discussão sobre soberania alimentar, que entra em voga durante a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) em Roma, no ano de 1996, tratou a autonomia alimentar associada à geração interna de empregos e a redução de dependência externa, assim como fatores culturais no tocante dos hábitos alimentares (BELIK, 2003). Diante do exposto, presume-se que a segurança alimentar e nutricional está relacionada com a quantidade, a qualidade, o valor nutricional e a disponibilidade em que os indivíduos têm acesso aos alimentos. Este processo leva em consideração a cultura local e os hábitos alimentares, além da forma de produção e dos seus efeitos para o meio ambiente e para a saúde humana.

Destarte, a acessibilidade alimentar para os países mais vulneráveis é um objetivo a ser alcançado com políticas macroeconômicas, ou mesmo, por políticas compensatórias de fomento e transferência de renda, até atingirem a capacidade de soberanamente produzir e distribuir os alimentos de forma mais equitativa. No caso do Brasil, a questão da segurança alimentar converteu-se num debate acerca da intervenção estatal, qual tem como marco a criação do “Programa Fome Zero” com uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. O programa implementado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, transforma-se na principal estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais. Este programa visa assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos e, de forma genérica, tem a finalidade de contribuir para a erradicação da extrema pobreza (GRAZIANO DA SILVA, 2010).

Através da edição da Medida Provisória n. 103, no ano de 2003, que posteriormente foi convertida na Lei n. 10.683, foram criados o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Estes órgãos foram responsáveis por implantar políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza numa perspectiva de longo prazo, tais como: a reorganização fundiária e o acesso a políticas de fomento à produção da agricultura familiar. Ainda, observa-se a implementação de um conjunto de programas de caráter mais imediato, como a transferência direta de renda (bolsa-escola e bolsa família) e a distribuição de alimentos (TAKAGI, 2010).

Ademais, nos últimos anos, percebem-se outros mecanismos de intervenção do Estado brasileiro enquanto agente regulador e interlocutor de mercados alimentares. Em síntese, diz-se que a criação dos mercados institucionais deu-se pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O primeiro tem objetivo de “apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar” (ARANHA, 2010, p. 104). O segundo,

após sanção da Lei nº 11.947, no ano de 2009, além de determinar a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública, estabelecer que no mínimo 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar local, criando um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura local (FNDE, 2016)<sup>2</sup>.

Ressalta-se que os mercados institucionais são programas que utilizam mecanismos de comercialização para favorecer a aquisição direta de produtos alimentícios de agricultores familiares. Os produtos alimentícios adquiridos podem ser utilizados para formação de estoque regulador ou podem ser doados para grupos sociais que vivem com dificuldades de acesso aos alimentos (caso do PAA), ou ainda, ser repassados às escolas para alimentação dos alunos (caso do PNAE). Ambos os programas têm objetivo de contribuir para a erradicação da extrema pobreza, reduzir a fome, fomentar a sustentabilidade, as agendas ambientais e sociais.

Para Becker et al. (2014), os mercados institucionais são instrumentos de intervenção do estatal que primam pela transversalidade e intersetorialidade incorporados gradativamente na agenda oficial do Estado brasileiro. Segundo os mesmos autores, a compra de alimentos dos agricultores familiares para suprir demandas das escolas e de instituições que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar “visam atuar simultaneamente em questões como a inserção sócio-produtiva, segurança e educação alimentar, geração de trabalho e renda, incentivo à agroecologia, etc.” (BECKER et al., 2014, p. 2). Nesta perspectiva, ressalta-se a importância da consolidação dos mercados institucionais, promovida pela ação estatal.

Evidencia-se que o processo de aquisição gêneros alimentícios da agricultura familiar é capaz de alavancar redes de comercialização locais e regionais, enquanto a distribuição nas escolas públicas busca promover segurança alimentar e nutricional para alunos do ensino básico. Segundo Aigbedion et al. (2012), os programas de alimentação escolar objetivam melhorar a qualidade e a eficiência da educação para crianças, tanto em países desenvolvidos como em países em via de desenvolvimento. Este objetivo pode ser alcançado, principalmente, pelo alívio da fome de curto prazo, permitindo assim que as crianças se concentrem melhor, além de motivar os pais a enviarem seus filhos para a escola regularmente.

Ademais, Graziano da Silva (2016) argumenta que há enormes custos humanos e econômicos associados à desnutrição, por estas razões os programas de alimentação escolar ganham relevância em países em desenvolvimento. Pesquisas apontam que existem impactos positivos destes programas sobre níveis de micronutrientes, na adequação da dieta dos adolescentes, e até mesmo a prevenção da obesidade.

Uma análise acerca dos antecedentes históricos e particularidades do desenvolvimento de programas inovadores, envolvendo refeições saudáveis nas escolas, foi elaborada no Painel Global<sup>3</sup>. Dentre as principais conclusões do evento, destaca-se a relevância do empenho político para o desenvolvimento de uma agenda *multiple-win*, para combinar refeições nas escolas com benefícios para a agricultura, educação e nutrição. Tal ênfase melhoraria o desempenho escolar, o emprego e o crescimento da economia nacional, fornecendo refeições escolares equilibradas que, ao longo do tempo, implicaria a melhoria no emprego e na renda. Nesse caso, pode ocorrer maior repercussão nas comunidades agrícolas locais, beneficiando famílias de agricultores, e a promoção de mercados locais sustentáveis para diversos alimentos nutritivos.

Globalmente muitos países dispõem de uma agenda legislativa<sup>4</sup> com significativos avanços na

2 Art. 14. [...] deverão ser priorizados assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

3 O Painel global é um grupo influente e independente formado por especialistas com o compromisso de enfrentar os desafios globais na segurança alimentar e nutricional. O Painel Global está trabalhando para garantir que o acesso suporte sistemas agrícolas e alimentares para alimentos nutritivos em todas as fases da vida (GRAZIANO DA SILVA, 2016).

4 Nos Estados Unidos, por exemplo, a Lei Agrícola aprovada em 2014, incluiu disposições para melhorar as refeições nas escolas pelo aumento da utilização de alimentos locais e regionalmente produzidos, juntamente com atividades *hands-on* de aprendizagem, como a escola jardinagem, visitas a fazendas, aulas de culinária, e a integração de educação relacionada com a nutrição no currículo de sala de aula. Na Índia, quase 100 milhões de crianças, em 265.000 escolas, têm acesso gratuito a almoço equilibrado e nutritivo. A Ordem de 2001 do Supremo Tribunal Indiano, obriga o governo a fornecer refeições para todas as escolas primárias.

sinergia entre agricultura-educação-nutrição (GRAZIANO DA SILVA, 2016). Neste sentido, Gelliet et al. (2016) realizam uma abordagem genérica das áreas que podem ser beneficiadas com as intervenções alimentares nas escolas, por meio da participação dos agricultores familiares em mercados institucionais e apontam vantagens em diferentes segmentos: (a) na educação, com o aumento da escolarização e redução no abandono escolar; (b) na saúde, pelo melhoramento nutricional e cognitivo das crianças em idade escolar; (c) na agricultura, pelo apoio aos rendimentos dos agregados familiares beneficiários e das famílias de agricultores; (d) no desenvolvimento de pequenas empresas que estão vinculadas com todo o processo, desde a produção até o consumo final, como por exemplo, empregando cozinheiros e outros envolvidos na prestação de serviços alimentares.

Ainda, Gelliet et al. (2016) enfatizam que os benefícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que vem sendo executado no Brasil, geram uma espécie de reação em cadeia. Em suma, o programa promove-se múltiplos efeitos benéficos ao fornecer alimentação nutritiva nas escolas, ao melhorar as perspectivas de negócios para o setor agrícola local e ao possibilitar a valorização da agricultura familiar. Dentre os principais resultados da política, estão: i) a redução da fome; ii) a melhora no desenvolvimento cognitivo dos estudantes; iii) o aumento da frequência escolar; e iv) o acesso a mercados e suporte para decisões de investimentos futuros na agricultura familiar.

Destarte, vale frisar que a obtenção do sucesso de programas como o PNAE depende da apropriada implementação do programa, da habilidade das comunidades em participar ativamente nos programas e do esforço das instituições públicas envolvidas (CELLI et al., 2016). Assim sendo, são importantes as pesquisas que possam identificar os gargalos e potencialidades da execução e alcance de ações desta estirpe.

## O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil

O programa de merenda escolar brasileiro é relativamente antigo, foi criado em 1955 pelo Ministério da Educação (MEC) sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (FNDE, 2017). Pode ser considerado um marco nas políticas públicas alimentares pela sua longa e ininterrupta história, abrangência do público atendido, pelo progresso e aperfeiçoamentos e, principalmente, pelas interfaces e intersectorialidade de seus objetivos (TRICHES, 2015, p. 181).

Em 1979 este programa passa a ser conhecido como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Embora seus objetivos estivessem alinhados aos da segurança alimentar e nutricional, sua operacionalização procedeu de forma centralizada até 1993. O governo federal, órgão gerenciador, planejava os cardápios, adquiria as mercadorias e era responsável pela distribuição da merenda escolar em todo o território brasileiro. A partir de 1994, com instituição da Lei 8.913, o processo passou a ser descentralizado. Desde então, os recursos financeiros são transferidos do governo federal para as Secretarias Estaduais de Educação, ao Distrito Federal e aos municípios, aos quais competem o atendimento aos alunos e a responsabilidade de aquisição de produtos alimentares regionalizados, com respeito aos hábitos e à vocação agrícola local (FNDE, 2017).

A consolidação desse programa vincula-se ao reconhecimento social da importância de uma alimentação adequada como direito humano e como condição da aprendizagem nas escolas. Assim, na Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, ficou assegurado o direito de alimentação escolar a todos os alunos do

---

5 O art. 208, VII da Constituição determina como dever do Estado, garantir, por meio de programas suplementares à educação, o atendimento ao aluno com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

ensino fundamental, por meio do programa suplementar de alimentação escolar.

O caráter suplementar da alimentação escolar decorre do reconhecimento de que o PNAE supre, apenas parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. A Lei nº 11.947/2009 e da resolução nº 38/FNDE/2009, garante o programa como instrumento para a política nacional de segurança alimentar e nutricional ao regulamentar que no mínimo 30% das aquisições de alimentos para as escolas devem ser, preferencialmente, na forma de produção orgânica e provinda da agricultura familiar local ou regional<sup>6</sup>, e que os produtos orgânicos podem ser comercializados a preços prêmio de até 30% superiores aos valores monetários médios regionais.

A implementação da Lei nº 11.947 permite a incorporação de novos atores sociais, que dinamizam a oferta qualitativa de alimentos às escolas. Wittman e Blesh (2015) reiteram que essa Lei definiu o cenário para mudanças fundamentais no programa, o que afetou o setor da agricultura familiar. Vale ressaltar que a operacionalização dessa Lei preconiza o cumprimento de normas de composição de cardápios padronizados, priorizando a tradição, adaptando-se às preferências alimentares regionais. Porém, a inclusão de frutas e legumes frescos e a restrição do uso de alimentos processados com altos níveis de sódio e gordura nos cardápios das escolas é obrigatória.

A inserção dos produtos da agricultura familiar no PNAE exige que estes estejam organizados em associações ou cooperativas. Para tal, devem ser detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>7</sup>, distinguido em dois grupos: a DAP Física (agricultores familiares individualmente) e a DAP Jurídica (associações e cooperativas de agricultores familiares). Pauli et al. (2015) reforçam que o processo de comercialização ocorre com o auxílio de entidades articuladoras, que intermediam as negociações entre os agricultores familiares ou associações com as Entidades Executoras do programa. A publicação da demanda necessária das entidades beneficiárias consumidoras é realizada através de chamada pública, realizada pelas Entidades Executoras, divulgadas em jornais locais e murais públicos, e é de responsabilidade dos agricultores e suas cooperativas observarem os prazos de entrega estipulados pelas escolas.

Já o preço referência é estipulado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ou por meio de três orçamentos elaborados conforme pesquisa de mercado nas feiras de produtores familiares e no varejo do comércio local. Após os preços serem determinados, é realizado o projeto de venda, onde consta a identificação dos beneficiários fornecedores e dos produtos com a descrição do mecanismo de distribuição que é elaborado pela Entidade Executora. Após a entrega dos produtos no seu destino final, é assinado um termo de recebimento que atesta que o cronograma e as especificidades, como padrão de qualidade, exigidos no contrato, foram cumpridos (PAULI et al., 2015).

Assim sendo, considerando que o PNAE, nos seus desdobramentos mais recentes, confere à agricultura familiar um papel de destaque no contexto social e econômico do país, promove-se o desenvolvimento local e sustentável, uma vez que há o incentivo à aquisição de alimentos diversificados e sazonais, produzidos de forma a causar menores danos ambientais. Evidencia-se que, em 2014, foram adquiridos produtos no valor superior à 710 milhões da agricultura familiar. Este valor aponta para um aprimoramento da política pública, com compras crescentes nos últimos anos, conforme pode ser observado na tabela 1.

---

6 Sob a ótica do desenvolvimento rural, os programas de compras governamentais pretendem articular a produção e a demanda local criando um círculo virtuoso de crescimento para a agricultura familiar (BELIK, 2015, p. 200).

7 A DAP é um documento de identificação da agricultura familiar e é condição para que o agricultor familiar acesse as linhas de crédito do Pronaf e também outras políticas públicas do governo federal, como: Seguro da Agricultura Familiar (Seaf); Garantia-Safra; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Aposentadoria rural, etc.

**Tabela 1** – Recursos financeiros do PNAE, alunos beneficiados e valor das aquisições da agricultura familiar

Período	Recursos financeiros do PNAE (bilhões de R\$)	Alunos Beneficiários (milhões)	Valor das aquisições da agricultura familiar (R\$)
2011	3,05	44,4	234.670.508,55
2012	3,31	43,1	366.611.838,48
2013	3,05	43,3	581.001.541,00
2014	3,69	42,2	711.282.907,50

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2017).

Destaca-se ainda que, desde 2011, os recursos financeiros destinados ao PNAE superaram a cifra de R\$ 3 bilhões anuais. O valor repassado pelo governo federal para estados e município para merenda escolar varia conforme a etapa e modalidade de ensino dos alunos. São destinados, por dia letivo, R\$ 1,07 (aproximadamente US\$ 0,34) por aluno de creches e em ensino integral; R\$ 0,53 (aproximadamente US\$ 0,17) por aluno da pré-escola e que frequenta o Atendimento Educacional Especializado no contraturno; R\$ 0,64 (cerca de US\$ 0,21) por aluno de Escolas indígenas e quilombolas; R\$ 0,32 (cerca de 0,10) por aluno da educação de jovens e adultos; e R\$ 0,36 (cerca de US\$ 0,12) por aluno de ensino fundamental e médio (FNDE, 2016).

Segundo análise de Triches et al. (2011), o PNAE estimula dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade e acesso aos alimentos; e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos, assim como ao estado de nutrição da população. Nesse sentido, vinculam-se as políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e saúde do contingente de estudantes, e criam-se mercados institucionais para aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar.

Assim sendo, afirma-se que os resultados positivos das políticas públicas de segurança alimentar, com importante contribuição do PNAE, têm relegado ao Brasil o status de referência internacional. Contudo, mesmo que o programa possua uma trajetória expressiva, ainda há dificuldades para o cumprimento da legislação. Segundo dados do FNDE (2017), pouco mais de um terço dos municípios brasileiros cumpriram a legislação (Lei 11.947). A Região Sul e o Rio Grande do Sul são destaques positivos frente às demais regiões e a maioria dos estados.

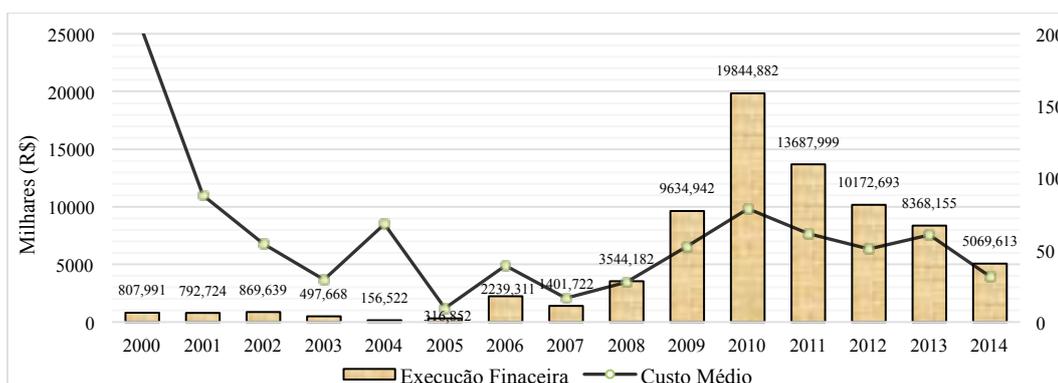
A próxima seção apresenta as diretrizes básicas de operacionalização do programa de alimentação escolar e os resultados alcançados mediante o modelo brasileiro, uma das principais referências para programas de alimentação escolar da África Subsaariana, adotado pelo país de Gana.

## A cooperação Sul-Sul e o programa *Ghana's School Feeding Programme (GSFP)*

O Brasil tem se destacado frente à implantação de políticas relacionadas ao combate da fome e da pobreza. A estratégia de assegurar o direito humano à alimentação proporcionou reconhecimento ao Brasil no cenário internacional por ser detentor de experiências positivas em relação a tecnologias sociais sobre aos mercados institucionais. Milhorange (2013, p. 19) mostra que o ambiente institucional das políticas brasileiras para agricultura é transferido ao continente africano por meio dos projetos de cooperação. Inclusive, é possível observar diversas ações diplomáticas e acadêmicas com o objetivo de estabelecer um diálogo permanente entre o Brasil e países do continente africano. Após o ano de 2002 foram abertas e reativadas 19 embaixadas no continente africano, totalizando 37 embaixadas entre as 57 nações (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2017).

Diferentemente da visão estratégica dos governos anteriores, que priorizavam acordos de cooperação verticais Note-Sul, após 2002 houve um redesenho geopolítico na cooperação internacional, convergindo ações para construção de alianças entre os países do hemisfério Sul. O reflexo dessa opção política pode ser observado na execução financeira e no número de projetos de cooperação firmados entre o Brasil e a África (Figura 1).

Figura 1 - Execução financeira e projetos de cooperação técnica Sul-Sul do Brasil

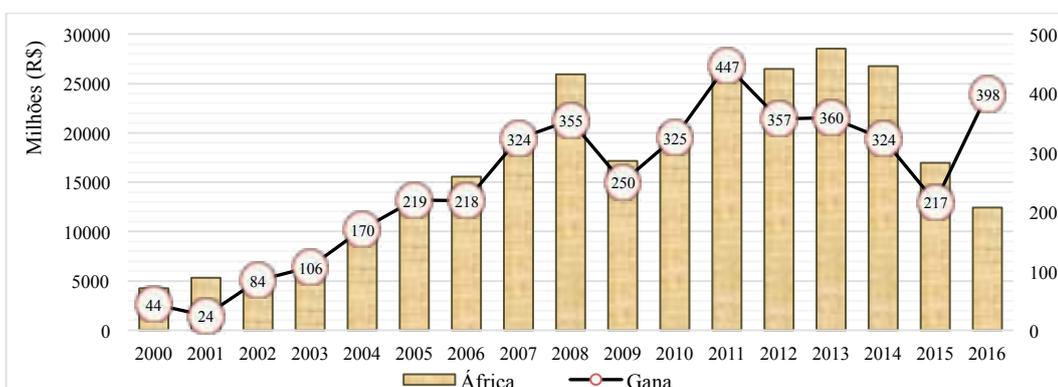


Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2017).

O auge da execução financeira aconteceu no ano de 2008 com R\$ 19.844.882,00 distribuídos em 253 projetos com valor médio de R\$ 78.438,00. A partir da análise das informações contidas na Figura 01, conclui-se que aumentou substancialmente o aporte de recursos para a cooperação entre o Brasil e a África, especialmente entre os anos 2000 e 2010. Destaca-se que no de 2000 haviam apenas 4 projetos em execução, ambos com valor médio superior a R\$ 200.000,00. Já nos anos 2008 e 2014, o número de projetos chega a 253 e 161, respectivamente. As áreas da agricultura (19%), saúde (16%), Segurança Pública e Educação com (11%) somam 57% da cooperação técnica realizada entre o Brasil e o Continente Africano (ABC, 2017).

O comércio exterior com o continente africano também se expandiu nos últimos anos. A relação do volume de recursos brasileiros comercializados com a África, em relação ao resto do mundo, passou de 3,8% no ano de 2000 para mais de 7% em 2007, recuando para 3,8% em 2016. Contudo, mesmo que a relação proporcional entre 2000 e 2008 seja a mesma, o valor em termos absolutos triplicou. As relações comerciais com o país de Gana, por exemplo, representavam pouco mais de 1% de todas as das relações comerciais mantidas entre o Brasil e a África no ano de 2000, sendo que em 2014 esta proporção representava cerca de 3% (Figura 2).

Figura 2 – Evolução das relações comerciais entre o Brasil, África e Gana



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2017).

A cooperação técnica brasileira e africana é um importante instrumento de desenvolvimento das questões estruturais destes países, como no caso do apoio governamental para o acesso de agricultores familiares aos mercados institucionais. O PAA África, um programa orientado para promover segurança alimentar e geração de renda para agricultores, desenvolve parcerias entre Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal, conta com a experiência técnica e operacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA).

No caso da África Subsaariana houve uma difusão entre diversas políticas públicas, inspiradas no modelo de mercados institucionais do Brasil (PAA e PNAE). O próprio Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África), que iniciou em 2012, abrangendo 10 países, consiste em diversos projetos-piloto para a criação de mercados institucionais de agricultura familiar em diferentes macrorregiões africanas (FORNAZIER, 2014).

### Quadro 1 - Acordos de cooperação entre Brasil e Gana na área de segurança alimentar e agricultura

i.	<b>Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana</b> <i>Vigente desde 15/07/1975.</i> Primeiro acordo que cita o campo da agricultura como meio de integração entre os dois países, vislumbrando ainda visitas técnicas mútuas e treinamentos de oficiais.
ii.	<b>Acordo sobre Criação de Comissão Mista entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana</b> <i>Vigente desde 12/07/1988.</i> Criação de comissão mista nos dois países para definir a orientação devida para que os objetivos do presente Acordo sejam atingidos, especialmente em matéria de cooperação econômica, comercial, financeira, científica, tecnológica, técnica e cultural.
iii.	<b>Memorando de Entendimento para Instalação do Escritório Regional da EMBRAPA na África, em Acra</b> <i>Vigente desde 26/04/2006.</i> Prevê a instalação do Escritório Regional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária na África, na capital de Gana, Acra.
iv.	<b>Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e Gana para Implementação do Projeto “Procedimentos Laboratoriais em Biotecnologia e Manejo de Recursos Genéticos Aplicados à Agrobiodiversidade da Mandioca em Gana”</b> <i>Vigente desde 19/04/2008.</i> Tem por objeto a implementação do Projeto "Procedimentos Laboratoriais em Biotecnologia e Manejo de Recursos Genéticos Aplicados à Agrobiodiversidade da Mandioca em Gana", cuja finalidade é: a) capacitar técnicos e pesquisadores ganenses em procedimentos laboratoriais voltados à biotecnologia e ao manejo de recursos genéticos, e b) elaborar manuais para procedimentos laboratoriais em testes de biotecnologia e manejo de recursos genéticos.
v.	<b>Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e Gana para Implementação do Projeto “Desenvolvimento das Plantações Florestais em Gana”</b> <i>Vigente desde 19/04/2008.</i> Tem por objeto a implementação do Projeto "Desenvolvimento das Plantações Florestais em Gana", cuja finalidade é capacitar pesquisadores, técnicos e especialistas florestais ganenses em planejamento do ciclo de plantações florestais, melhoramento genético, Sistema de Informação Geográfica aplicado ao desenvolvimento de plantações florestais e técnicas de silvicultura.
vi.	<b>Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e Gana para Implementação do Projeto “Desenvolvimento das Bases para o Estabelecimento da Agricultura de Energia em Gana”</b> <i>Vigente desde 19/04/2008.</i> Tem por objeto a implementação do Projeto "Desenvolvimento das Bases para a Criação da Agricultura de Energia em Gana", cuja finalidade é: a) apresentar o Programa Brasileiro de Biocombustíveis às autoridades ganenses; b) avaliar o potencial para a produção de cultivos para biocombustíveis em Gana, e c) capacitar profissionais ganenses em sistemas de produção de cultivos para biocombustíveis.
vii.	<b>Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Gana para a Promoção da Cooperação Sul-Sul Relativa ao Fortalecimento da Agricultura e da Segurança Alimentar</b> <i>Vigente desde 03/12/2010.</i> Estabelece um programa de parceria com vistas a incentivar a cooperação técnica que contribua para a promoção

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2017).

Vale ressaltar que o intercâmbio baseado na “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento”<sup>8</sup> articula países a compartilhar conhecimentos e discutir alternativas no que se refere à segurança alimentar e agricultura. No caso particular de Gana<sup>9</sup>, observa-se que há quatro décadas vêm desenvolvendo parcerias estratégicas no que se refere à agricultura e segurança alimentar com o Brasil. Contudo, foi a partir do ano de 2006 que os acordos de construção de reciprocidades entre o Brasil e Gana se destacam (Quadro 1).

A cooperação Sul-Sul entre estes dois países funciona como um projeto ou dotação “guarda-chuva” que viabiliza a inserção de todos os acordos de cooperações técnicas e científicas na área de segurança alimentar e agricultura, bem como, transferência de tecnologia, firmados entre o Brasil e Gana. A potencialidade desses programas é ampla, com destaque em duas áreas: saúde humana e agricultura. Nessas áreas, o *Ghana’s School Feeding Programme* (GSFP), programa de alimentação escolar utilizado como redes de segurança, ou para fins de proteção social, com suas diretrizes fundadas no programa *Home-Grown School Feeding* (HGSF)<sup>10</sup>, norteia as demais propostas de alimentação escolar para toda África subsaariana. Segundo Fornazier (2014) o “*Ghana School Feeding Programme*”, envolve os setores de Agricultura, Saúde e Educação e possui três objetivos principais: (a) reduzir a fome e a desnutrição; (b) aumentar a matrícula escolar, frequência e retenção; e (c) impulsionar a produção doméstica de alimentos.

O detalhamento do processo operacional do GSFP ocorre da seguinte maneira: a prestação de serviços é executada por fornecedores privados, que são adjudicados por contratos pela GSFP para adquirir, preparar e servir alimentos para os alunos das escolas alvo. Cada fornecedor é responsável por adquirir itens de alimentos do mercado, preparar as refeições escolares e pela distribuição de alimentos aos alunos. As transferências monetárias são efetuadas a partir das assembleias distritais, sob a supervisão das comissões distritais de execução (CIM), a estabelecimentos de restauração com base em 40 Pesewas (moeda de Gana que corresponde a cerca de US\$ 0,33) por criança por dia. Os fornecedores não estão autorizados a servir mais do que três escolas (GELLI et al., 2016).

Vale ressaltar que no GSFP a supervisão em nível da escola é efetuada pelo Comitê Escolar de Implementação (SIC) e os fundos são distribuídos nos estabelecimentos a cada duas semanas. O armazenamento é de responsabilidade do fornecedor e sem processo de licitação rígida. O documento do projeto GSFP prioriza aquisição da comunidade do entorno das escolas assistidas, ampliando o foco para o distrito e em nível nacional quando os itens de alimentos não estão disponíveis Gelliet al. (2016).

O governo ganês passou a apoiar a aquisição de alimentos para as escolas de agricultores locais, a partir de 2005. Neste ano, participaram 10 escolas, no final do ano seguinte passou a 598 escolas, atendendo 234.800 alunos. No ano seguinte mais um salto, 2008 passou a contar com 957 escolas beneficiando 408.989 alunos diariamente. Em outubro de 2009 22% de todos os alunos das escolas primárias foram beneficiados. Os reflexos foram imediatos, a fração de aumento no número de matrículas nas escolas no ano de 2007 foi superior a 13% (GHANA SCHOOL FEEDING PROGRAMME, 2010).

Segundo Gelli et al. (2016), em três anos de pesquisa específica em Gana, na qual foram abrangidas 116 escolas primárias em 58 distritos deste país, verificaram o impacto simultâneo de um programa nacional de alimentação escolar sobre o estado de nutrição, educação e agricultura local. Segundo o levantamento, o *Ghana’s School Feeding Programme*, em 2011, atingiu mais de 1,6 milhões de crianças da escola primária em todos os 170 distritos de Gana. Este programa é visto pelos autores como uma intervenção complexa, concebido como uma estratégia para aumentar a produção alimentar doméstica, a renda familiar e a segurança alimentar em comunidades carentes. Os objetivos da estratégia combinam as áreas de educação e nutrição infantil, juntamente com produção doméstica de alimentos.

8 Uma forma de organização entre os países do Sul global com o objetivo de aumentar o poder de barganha dentro do cenário mundial.

9 Fornazier (2013, p. 61) mostra que o exemplo de Gana é mais discutido na literatura, porém outras iniciativas de mercados institucionais passaram a ser implementadas no continente africano, principalmente tendo como referência os programas brasileiros de compras governamentais.

10 É um programa empenhado para vincular programas de alimentação escolar com a produção local de agricultores familiares, em que, Brasil, Gana, Índia e Tailândia se destacam.

O objetivo do plano era adquirir 80% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Os dados disponíveis não são confiáveis, embora e acredita-se que esse percentual não tenha sido atingido, variando entre 20% (na região oriental) e 50% nas demais regiões do país (GHANA SCHOOL FEEDING PROGRAMME, 2010). O envolvimento de agricultores familiares e os mercados com “demanda estruturada” torna menos arriscada e mais lucrativa a atividade agropecuária, além de permitir que estes produtores se insiram em uma variedade de programas (formação, crédito e acesso à tecnologia). A aquisição de alimentos para programas de proteção social, a exemplo da alimentação escolar, pode ser essencial ao início de um processo de transformação fundamentado no mercado (SUMBERG; SABATES-WHEELER, 2011).

Segundo informações da FAO sobre disponibilidade e acessibilidade alimentar de Gana, conta-se que a disponibilidade total aumentou 29,5% em 17 anos, o suprimento energético decresceu, e o suprimento de proteínas per capita/dia aumentou em 26,9 %. As informações quantitativas expressam, que o aumento da oferta alimentar per capita não é capaz de explicar o crescimento expressivo da acessibilidade alimentar (Tabela 2).

Tabela 2 - Indicadores de disponibilidade e acesso a alimentos no país de Gana

Fatores de análise	Período	
	1990 -1992	2007 -2009
	Disponibilidade alimentar (%)	
Índice médio de adequação da oferta alimentar	91	129
Valor da produção de alimentos (dólar per capita)	172	254
Suprimento energético (cereais, raízes e tubérculos)	68	64
Suprimento de proteína (grama /per capita/ dia/médio)	43	59
	Acesso inadequado aos alimentos (%)	
Prevalência de subnutrição	40,5	5,8
Profundidade do déficit alimentar	294	35
Prevalencia de inadequação alimentar	19,5	13,0

Fonte: Elaborado com dados da FAO (*Statistical Yearbook*, 2012).

Os dados da FAO revelam também, que a subnutrição e profundidade do déficit alimentar reduziu vertiginosamente no mesmo período analisado. Essa realidade não pode ser explicada somente pelo aumento da oferta interna de alimentos, o que corrobora a dependência de Gana, à necessidade de ajuda externa. Assim, os resultados da Tabela 2 demonstram que os avanços obtidos pela produção alimentar interna devem ser reforçados e, a ajuda externa para obtenção de alimentos ainda é necessária. É urgente e necessário a promoção de projetos estruturantes com o desenvolvimento de tecnologias adequadas. A produção de produtos orgânicos e agroecológicos, são ações necessárias para garantir alimentos saudáveis para a população de Gana, e para permitir que nos médio e longo prazos o país, não apenas reduza a dependência externa, mas que enfatize a produção local objetivando uma produção de alimentos “frescos” e adequados aos hábitos alimentares locais.

Os principais desafios em vincular agricultura nos moldes supra expostos, ao programa GSFP, segundo Gelli et al. (2016) são: a) Incompatibilidade de fluxo de caixa: os agricultores precisam de dinheiro assim que eles colhem. Os fornecedores recebem o dinheiro depois de servir as crianças; b) Falta de confiança entre agricultores e fornecedores (especialmente para pagamentos futuros): os agricultores não confiam em fornecedores para entregar o alimento para pagamento posterior. Pagamento inconsistente do governo pioram suas percepções; c) Dificuldade para os fornecedores no acesso aos agricultores: nenhuma informação do contato, difícil acesso, amplamente espalhados, diversas interações necessárias; e d) estrutura no local deficiente para facilitar as negociações entre fornecedores e agricultores. Vale ressaltar que essas conclusões foram documentadas em estudos anteriores, realizados em 2012, nos

quais foi identificada a necessidade estratégica participativa, vinculando os agricultores ao programa.

Desta forma, observa-se a complexidade dos programas de compras para a alimentação escolar, já que diversos fatores interferem para que os programas sejam bem sucedidos. Tal complexidade do processo perpassa pelos setores de produção na agricultura familiar, distribuição, e no caso da África Subsaariana e Gana, pelos fornecedores de alimentos das escolas e pelos gestores dos programas. Deve-se considerar, ainda, a logística envolvida nas negociações, no acesso aos agricultores e no transporte dos produtos.

O país de Gana foi um dos primeiros a implementar o modelo e tornou-se o exemplo emblemático de HGSF para os países vizinhos (SONINO; SPQYDE; ASHE, 2016, p. 315). Esses autores mostram que no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, Gana atingiu resultados positivos na equidade social e na redução pela metade dos índices de pobreza extrema, mas que ainda vem crescendo a desigualdade de gênero e de alfabetização de mulheres e homens.

## Considerações finais

As políticas públicas PNAE no Brasil e HGSF na África subsaariana, incorporam os princípios da segurança alimentar, cujos pressupostos, a partir de 1996, passaram a enfatizar a qualidade da produção de alimentos. Os mercados institucionais são impulsionados pelos governos e utilizados estrategicamente na promoção de desenvolvimento das regiões rurais e, em ambos os países, vem ocorrendo a partir de uma conexão entre a produção e o consumo de alimentos, promovendo melhoria da alimentação escolar.

Os avanços proporcionados pela criação dos mercados institucionais são inegáveis, tanto no Brasil, que parecia ter um projeto consolidado e que agora vive dias de angústia causados pela instabilidade política e econômica. Em Gana, os efeitos do programa HGSF são ainda mais impactantes. A repercussão pode ser observada no aumento da produção agrícola, geração de renda para os agricultores, redução da desnutrição, crescimento no número de estudante na escola, melhorias das instalações sanitárias, na disponibilidade de água potável das escolas, entre outras.

As análises de casos dos programas de alimentação escolar em Gana e no Brasil reforçam o empenho dos governos em promover políticas públicas multissetoriais e auxiliam no entendimento da complexidade desses diferentes programas. Especificamente, tais programas mostram formas alternativas de aplicabilidade de compras públicas. Isso demonstra que as políticas públicas de aquisição de alimentos podem se adequar as diferentes particularidades de cada país, mostrando-se como possível peça-chave na realização da segurança alimentar e de políticas com enfoque na agricultura familiar.

O PAA África tem trabalhado com agricultores de pequena escala para apoiar a sua produção de forma sustentável e, com a liderança técnica da FAO, tem reforçado alterações e capacidades substantivas na produção de alimentos, embora a população em geral, em especial os agricultores, ainda estejam vulneráveis à insegurança alimentar. A África Subsariana conta com quase a metade de sua população com níveis de extrema pobreza e o HGSF constitui-se em um programa que faz parte de um esforço global de erradicação da fome e da desnutrição, tendo apresentado significativos avanços e sendo fundamental para uma estratégia de cooperação horizontal entre os diferentes países em situação de desenvolvimento. Verifica-se que o HGSF atua na consolidação da agricultura familiar, o que ajuda a promover o fortalecimento interno e o desenvolvimento agrícola o que deverá reduzir à dependência de importações de alimentos.

Finalmente, verificou-se que no Brasil o fomento público com recursos financeiros e a ênfase na gestão dos recursos são decisivos para uma maior participação dos agricultores familiares no PNAE. Na África Subsaariana e, especialmente em Gana, tais requerimentos são igualmente importantes, contudo a curto e médio prazo, a cooperação internacional é fundamental. Sobretudo a cooperação Sul-Sul, por ser um dispositivo que combina tecnologia social utilizada no Brasil às estruturas tradicionais de Gana.

## Referências Bibliográficas

- AIGBEDION et al. *Osun State Home Grown School Feeding Program Improving Sustainability through Increased Local Farmer Participation*. Ed. Partnership for ChildDevelopment. 2012 p.44.
- ARANHA, A. V. Um projeto transformado em estratégia de governo. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- BECKER, C; SACCO DOS ANJOS, F.; DAL MOLIN, L. H. Uma aproximação entre mercados institucionais e a abordagem das capacitações em duas regiões gaúchas. In: 7º ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2014, *Anais ...* Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa27-aproximacaomercadosinstitucionais-abordagemcapacitacoes.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.
- BELIK, W. *Segurança Alimentar: A Contribuição das Universidades*. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88 p.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, p. 12 - 20, 2003.
- BRASIL. *Lei n. 11.326/2006, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 12 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 11.947/2009, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a lei n° 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da medida provisória n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a lei n° 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em 11 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério Da Educação. Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. Ministério da Educação. *Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*. Companhia Nacional de Abastecimento. Conab-sede. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16\\_06\\_21\\_11\\_42\\_24\\_relatorio\\_de\\_gestao\\_2015\\_-\\_conab.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_21_11_42_24_relatorio_de_gestao_2015_-_conab.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016
- DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (Comp.). *Sistema de Atos Internacionais*. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 06 mar. 2017.
- CASTRO, J. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Antares, 1980.
- FORNAZIER, A. *Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar*. Campinas 2014, p 200. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286497/1/Fornazier,%20Armando\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286497/1/Fornazier,%20Armando_D.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PNAE. *Consultas*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas>. Acesso em: 04 mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Sobre o PNAE*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/>>

- alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 15 de set. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Execução*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execu%C3%A7%C3%A3o-alimentacao>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em: 05 fev. 2017.
- GHANA SCHOOL FEEDING PROGRAMME. *Annual Operating Plan*. 2010. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/GSFP%202010%20AOP%20JAN%20%2010%202010%20.pdf. Acesso em: 12 de set. 2017.
- GELLI, A. et al. Evaluation of alternative school feeding models on nutrition, education, agriculture and other social outcomes in Ghana: rationale, randomised design and baseline data. *Journals Trials*, v. 17, 2015.
- GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2 ed. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1995.
- GOMES JUNIOR, N. N.; ALMEIDA FILHO, N. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Ético Social de Orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: ALMEIDA FILHO, N. RAMOS. P (Org) *Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial*. Campinas: Editora Alinea, 2010, p. 17-28.
- GRAZIANO DA SILVA, J., et. al. *Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition*. Policy Brief. London. 2015UK: GLOBAL PANEL ON AGRICULTURE AND FOOD SYSTEMS FOR NUTRITION, 2015. Disponível em: <<http://glopan.org/sites/default/files/HealthyMealsBrief.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- MALUF, R. S. O Consea na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *Diretrizes Voluntárias* (FAO), 2015, p 52. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o>>. Acesso em: 04 de mar. de 2017.
- PAULI, R. I. et. al. *Dynamics of the National School Feeding Programme at state schools in the city of Santa Maria-RS*. Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society: Reconnecting Agriculture and food chains to societal Needs. Roma, p 20, 2015. Disponível em: <<https://app.box.com/s/8hi1skt5loe5n4ccdgn2q6m4x4wm88uv/1/481192272941551581946/1>> Acesso em: 13 dez. 2016.
- PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ÁFRICA. *RELATÓRIO DE RESULTADOS E APRENDIZADOS DA FASE I*, p.24, 2015 Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2015/01/Relatorio-fase-1-PTFINAL.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.
- SUMBERG, J.; WHEELER, R. S. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan: Theoretical perspective. *Institute of Development Studies*, Brighton, 2011
- TRICHES, M. R.; FROELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos, RS. In: SCHNEIDER, S.O; GAZOLLA, M. (Org). *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas locais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 253-267.
- TAKAGI, M. A implantação do programa Fome Zero em 2013. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil, *Journal of Agrarian Change*, v. 17, 2015.