

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 17, n. 3 • 2018**

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

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

Bernardo Salgado Rodrigues

Bruna Coelho Jaeger

Dominique Marques de Souza

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

Laura Emilse Brizuela

Paulo Vitor Sanches Lira

Pedro Allemand Mancebo Silva

Ricardo Zorteia Vieira

Simone Kawakami Gonçalves Costa

**Colaboradores**

Alexandre Hage | Carlos Eduardo Martins | Corival Alves do Carmo | Cristina S. Pecequilo | Eduardo Crespo | Flávia C. Guerra | Helio Caetano Farias | Numa Mazat | Tiago Nasser Appel

**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) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

**Produção editorial**

comtatica.com

# sumário

---

OIKOS | Volume 17, n.3 • 2018

**NOTA DO EDITOR** 05

<b>ARTIGOS</b>		
	Atores, interesses e diferentes concepções sobre as reservas do pré-sal brasileiro: comparando os marcos regulatórios de 2010 e 2016 Marcelo de Moura Carneiro Campello	06
	Expansão da China e Imperialismo - Uma breve elucidação Marcelo Pereira Fernandes e Rubia Cristina Wegner	31
	Repensando as invasões britânicas a Buenos Aires sob perspectiva da Economia Política Internacional Laura Emilse Brizuela	42
	Agência e estrutura na teoria do capitalismo de Max Weber Pedro Rocha Fleury Curado	55

# summary

---

OIKOS | Volume 17, n.3 • 2018

## EDITOR'S NOTE

05

## ARTICLES

Actors, interests and different conceptions about  
Brazilian Pre-Salt reserves: comparing the regulatory  
frameworks of 2010 and 2016

Marcelo de Moura Carneiro Campello

06

The China's Expansion and Imperialism - a brief elucidation

Marcelo Pereira Fernandes e Rubia Cristina Wegner

31

Rethinking the British invasions of Buenos Aires from  
the perspective of the International Political Economy

Laura Emilse Brizuela

42

Agency and structure in Max Weber's theory of capitalism

Pedro Rocha Fleury Curado

55



## Nota do Editor | Editor's Note

A presente edição da 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) publica artigos submetidos através do seu sítio, selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas.

A **Oikos** 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. Nesta edição, as reflexões sobre desenvolvimento econômico e sobre integração regional estão presentes.

Assim, 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*

# Atores, interesses e diferentes concepções sobre as reservas do pré-sal brasileiro: comparando os marcos regulatórios de 2010 e 2016<sup>1</sup>

Actors, interests and different conceptions about Brazilian Pre-Salt reserves: comparing the regulatory frameworks of 2010 and 2016<sup>1</sup>

**MARCELO DE MOURA CARNEIRO CAMPELLO** | campellogeo@gmail.com  
Professor de Geografia do Colégio de Aplicação da UFRJ e Doutor em Economia Política Internacional/UFRJ.

**Recebimento do artigo** Agosto de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** As reservas dos campos do pré-sal se enquadram como uma das maiores descobertas mundiais do setor petrolífero-energético desde o pós-Segunda Guerra, o que impõe ao Brasil elevados desafios de ordem ambiental, financeira, tecnológica e geopolítica. Buscando contribuir para a projeção autônoma do país no Sistema Internacional a partir da apropriação de seus recursos naturais sob uma perspectiva que concilie responsabilidade ambiental, desenvolvimento socioeconômico e segurança nacional, e, ainda, pela necessidade de um projeto soberano de defesa para o Atlântico Sul, enorme área estratégica do território brasileiro e notadamente cobijada por grandes Estados-economias nacionais com o advento das descobertas de gigantescas reservas de recursos energéticos na camada do pré-sal, especialmente o petróleo, o presente texto analisou as recentes transformações do marco regulatório do pré-sal brasileiro, sobretudo pela comparação dos Projetos de Lei de 2010 e de 2016. O pré-sal, como um importante recurso de inserção estratégica do país no Sistema Interestatal, poderia significar um “combustível” para o desenvolvimento industrial, energético, tecnológico e socioeconômico do Brasil nas próximas décadas. **Palavras-Chave** Pré-sal; Petrobras; Geopolítica do Petróleo; Desenvolvimento nacional.

**Abstract** The reserves of the pre-salt fields are one of the world's largest discoveries in the oil-energy sector since the post-Second World War, which places high environmental, financial, technological and geopolitical challenges on Brazil. Seeking to contribute to the autonomous projection of the country in the International System from the appropriation of its natural resources from a perspective that reconciles environmental responsibility, socioeconomic development and national security, and also by the need for a sovereign defense project for the South Atlantic, a huge strategic area of Brazil's territory and notably coveted by large national economies with the advent of discoveries of gigantic reserves of energy resources in the pre-salt layer, especially oil, the present text analyzed the recent transformations of the pre- Brazilian salt, mainly by comparing the 2010 and 2016 Draft Laws. The pre-salt, as an important resource of the country's strategic insertion in the Interstate System, could mean a “fuel” for industrial, energy, technological and socioeconomic development in the coming decades. **Keywords** Pre-salt; Petrobras; Geopolitics of Oil; National development.

---

<sup>1</sup> O presente texto é um esforço de síntese referente à primeira seção do terceiro capítulo da tese de doutoramento “A quem interessar possa! A geopolítica ambiental e os impactos sobre o pré-sal brasileiro”, defendida no Programa de Economia Política Internacional (PEPI) da UFRJ em março de 2018, sob a orientação do Professor Doutor Raphael Padula.

## Introdução

O pré-sal brasileiro é uma temática que vem passando por intensas e profundas transformações de variadas ordens, como político-ideológicas, jurídico-regulatórias e econômico-produtivas, tornando-se um “campo fértil” de pesquisa em Economia Política Internacional por duas razões fundamentais: i) por envolver uma discussão que pode contrapor e/ou conectar visões de caráter conservacionista, neoliberal-privatista e nacional-desenvolvimentista, além de inserir uma série de atores além do Estado nessa discussão, como sociedade civil, ONGs, corporações empresariais etc.; 2) por envolver diferentes interesses e estratégias de uso dessa fundamental fonte energética do século XXI e, até mesmo, de imobilização e de apropriação de uma importante área do território nacional, o Atlântico Sul.

Buscando contribuir para a projeção autônoma do país no Sistema Internacional a partir da apropriação de seus recursos naturais sob uma perspectiva que concilie responsabilidade ambiental, desenvolvimento socioeconômico e segurança nacional, e, ainda, pela necessidade de um projeto soberano de defesa para o Atlântico Sul, enorme área estratégica do território brasileiro e notadamente cobiçada por grandes Estados-economias nacionais com o advento das descobertas de gigantescas reservas de recursos energéticos na camada do pré-sal, especialmente o petróleo, o presente texto analisará as recentes transformações do marco regulatório do pré-sal brasileiro, sobretudo pela comparação dos Projetos de Lei de 2010 e de 2016.

Para atingir os objetivos propostos, far-se-á uma análise sobre as diversas questões que envolveram e ainda envolvem as recentes mudanças no marco regulatório do pré-sal brasileiro, especialmente através da análise dos discursos e pressões dos múltiplos atores envolvidos na questão e pelas recentes mudanças ocasionadas pela sanção presidencial do Projeto de Lei 4.567/2016, inicialmente proposto no Senado Federal como Projeto de Lei Substitutivo 131, e que foi sancionado pela Presidência da República e publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de novembro de 2016 como a Lei Ordinária 13.365/2016.

## Breves considerações sobre a importância do pré-sal

Antes de iniciarmos a discussão, é preciso destacar que, inegavelmente, o processo de descoberta e a exploração *offshore* do pré-sal em águas ultraprofundas vem contribuindo para o desenvolvimento do setor petrolífero-energético do Brasil em suas múltiplas cadeias de pesquisa, ciência, produção e industrialização.

Mas o que é o pré-sal? A camada do pré-sal,<sup>2</sup> que perpassa 800 quilômetros entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, passando pelas bacias sedimentares do Espírito Santo, Campos e Santos, é um gigantesco reservatório de petróleo e gás natural localizado abaixo da camada de sal, encontrando-se entre 5 e 7 mil metros abaixo do nível do mar.

---

2 Como verificado no sítio eletrônico da Petrobras, “o pré-sal é uma sequência de rochas sedimentares formadas há mais de 100 milhões de anos no espaço geográfico criado pela separação do antigo continente Gondwana. Mais especificamente, pela separação dos atuais continentes Americano e Africano, que começou há cerca de 150 milhões de anos. Entre os dois continentes formaram-se, inicialmente, grandes depressões, que deram origem a grandes lagos. Ali foram depositadas, ao longo de milhões de anos, as rochas geradoras de petróleo do pré-sal. Como todos os rios dos continentes que se separavam corriam para as regiões mais baixas, grandes volumes de matéria orgânica foram ali se depositando. À medida que os continentes se distanciavam, os materiais orgânicos então acumulados nesse novo espaço foram sendo cobertos pelas águas do Oceano Atlântico, que então se formava. Dava-se início, ali, à formação de uma camada de sal que atualmente chega até 2 mil metros de espessura. Essa camada de sal depositou-se sobre a matéria orgânica acumulada, retendo-a por milhões de anos, até que processos termoquímicos a transformassem em hidrocarbonetos (petróleo e gás natural)” (PETROBRAS, SEM DADOS, ON LINE).

As reservas dos campos do pré-sal se enquadram como uma das maiores descobertas mundiais do setor petrolífero-energético desde o pós-Segunda Guerra. Com estimativas de cerca de 100 bilhões de barris recuperáveis, que coloca o Brasil entre os maiores detentores de reservas mundiais, o exercício de controle territorial, a possibilidade de exploração e o desenvolvimento dos campos impuseram e ainda impõem ao país elevados desafios de ordem ambiental, financeira, tecnológica e geopolítica.

O que parecia impossível, isto é, extrair com rentabilidade e segurança o hidrocarboneto em milhares de metros de profundidade, virou realidade. No que pese o discurso conservador de Pedro Parente, ex-ministro da Casa Civil na era Fernando Henrique Cardoso e presidente da Petrobras durante boa parte do governo Michel Temer, que disse: “houve um “endeusamento” do pré-sal” (ESTADÃO, 2016), uma série de atores, locais e transnacionais, possuem fortes interesses na área, como o presidente da Shell Brasil, André Araújo, salientou: “O pré-sal é onde todo mundo quer estar” (ESTADÃO, 2017).

Através de um plano estratégico estatal e do fortalecimento da Petrobras, o pré-sal virou uma possibilidade real de desenvolvimento socioeconômico interno e de projeção geopolítica externa com todos os ônus e bônus envolvidos. Desde os primeiros indícios de óleo leve ainda em 2005, no primeiro mandato do governo Lula da Silva (PT/SP), e com os primeiros campos explorados com timidez em 2008, no início de 2018, a bacia do pré-sal já é a maior área produtora de petróleo do país, ultrapassando os campos clássicos do pós-sal da bacia de Campos.<sup>3</sup>

A análise técnica de Helder Queiroz Pinto (2016, ON LINE) revela a diferença em relação à extração de petróleo *offshore* do Brasil com a de outros países. O pré-sal brasileiro está localizado entre 5 e 7 mil metros, o que significou um gigantesco desafio tecnológico para a indústria brasileira. Noutros países e regiões do mundo, com experiências também positivas na extração petrolífera, a exploração foi realizada a uma profundidade variável de 1.500 a 2.000 metros.

A evolução do offshore brasileiro pode ser delimitada em duas fases claramente identificadas: a) fase marítima de Águas Rasas (1968-1984) e b) fase marítima de Águas Profundas (a partir de 1985). A primeira fase é marcada pela exploração e produção nas bacias costeiras do Nordeste e, principalmente, pela primeira descoberta comercial na Bacia de Campos, área que viria a se tornar a principal região produtora do país. O desenvolvimento da produção offshore permitiu inúmeras descobertas em águas rasas (consideradas aquelas com lâminas d'água inferiores a 400 m) A segunda fase corresponde às descobertas e início da produção em águas profundas. Os eventos que marcam esta fase são as descobertas dos campos gigantes de Albacora (final de 1984) e de Marlim (início de 1985), com lâminas d'água superiores a 400 m. As atividades subsequentes de exploração na Bacia de Campos confirmaram o elevado potencial petrolífero da região, com a descoberta de outros campos gigantes em águas ultraprofundas (lâminas d'água superiores a 1.000 m), como Albacora Leste (1986), Marlim Leste (1987) e Marlim Sul (1987). Diante deste diagnóstico, é possível observar que o Brasil tornou-se uma das únicas nações a dominar a tecnologia de exploração petrolífera em águas profundas e ultraprofundas (PINTO, 2016, ON LINE).

Sobre os riscos financeiros e ambientais associados à exploração do pré-sal, Eduardo Costa Pinto enaltece as políticas estratégicas do Estado brasileiro e da Petrobras ao buscarem, com robustos estudos

3 O professor de Economia da Energia Eduardo Costa Pinto fornece alguns números: “A produção na região saltou de 45 mil bbl/dia em 2010 para 1,2 milhão bbl/dia, ao passo que nas áreas do pós-sal (terra e mar) a produção caiu de 2,015 milhão em 2010 para 1,369 milhão bbl/dia. É uma pequena amostra do que está por vir. Outro destaque positivo do pré-sal são os seus custos decrescentes de extração, abaixo de 7 dólares o barril” (PINTO, 2017, ON LINE).

geológicos, metas econômicas ousadas e retornos financeiros de médio e longo prazo, a autossuficiência e a projeção energética do país no Sistema Internacional.

O alto custo sem êxito exploratório levou a Chevron a desistir do projeto e vender sua participação para a Petrobras e para a Partex (empresa portuguesa). Mesmo não encontrado petróleo nesse poço, que alcançou a profundidade de 7,6 mil metros, custou 240 milhões de dólares e encontrou um enorme reservatório de gás, a Petrobras apostou na continuidade do projeto e perfurou um segundo poço na área de Tupi, onde a operadora encontrou enormes reservas (entre 5 bilhões e 8 bilhões de barris). Depois disso, novos poços foram perfurados com êxito, novas reservas foram comprovadas e o pré-sal, de uma aposta, tornou-se realidade (PINTO, 2017, ON LINE).

## Reflexões sobre os marcos regulatórios do pré-sal no Brasil: atores, discursos e interesses

Os desafios de ordem geopolítica, isto é, os ônus da riqueza do pré-sal, mereceram forte acompanhamento estratégico e debate republicano sobre o caminho que o Brasil deveria seguir em relação aos interesses internacionais, ao papel do Estado e da Petrobras, e do direcionamento que as riquezas do petróleo poderiam seguir com o novo marco regulatório de 2010. Nesse prisma, com a descoberta e a possibilidade concreta de desenvolvimento dos campos do pré-sal na década passada, o regime de concessão, que vigorou exclusivamente de 1997 a 2010, já não se mostrava o mais pertinente para as gigantescas reservas petrolíferas e gasíferas.

O regime de concessão, que ainda se mantém para camadas pós-sal e *on shore*, garante às empresas vencedoras o direito de propriedade do petróleo e do gás natural extraídos após o pagamento de diversos *royalties*. Com o pagamento dos tributos devidos, a empresa privada possuía direito sob todo o óleo produzido.

Brevemente, a Lei 9.478/1997, de forte caráter neoliberal e proposta no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), um período em que o país foi caracterizado por um amplo processo de privatizações, tornava a Petrobras mais “passiva” ao extinguir o monopólio estatal do petróleo nas atividades relacionadas à exploração, produção, refino e transporte do petróleo no Brasil. A Lei passou a permitir que, além da Petrobras, outras empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede no Brasil passassem a atuar em todos os elos da cadeia do petróleo em regime de concessão ou mediante autorização da União.

A mesma Lei instituiu: i) o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão de assessoria e consulta da Presidência da República, com a atribuição de propor políticas para o setor petrolífero; ii) a Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo e responsável pela definição de diretrizes para a participação do setor privado na pesquisa, exploração, refino, exportação e importação de petróleo e derivados.

A Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, estabeleceu o regime de partilha de produção para as áreas do pré-sal e aquelas tidas como estratégicas sobrepondo-se à Lei de 1997. Nas palavras do pesquisador Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, a Lei de 2010 só foi concretizada graças ao “papel essencial da Petrobras para o sucesso exploratório do pré-sal” e pelo “cenário de amplo apoio popular ao projeto político em curso” (LEÃO, ON LINE, 2017).

Para demonstrar o êxito da mudança jurídica, Leão (*Op. Cit.*) cita os estudos da **Cambridge Research Energy Associates** ao afirmar que, sob o regime de concessão, “o Estado brasileiro arrecadou entre 50% e 60% da receita do petróleo, enquanto países que adotaram o sistema de partilha ficavam com até 90%” (LEÃO, *Op. Cit.*, 2017).

Assim, a Lei 12.351, que “dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas”, coloca que: i) a estatal brasileira Petrobras era a operadora única dos campos do pré-sal e deveria participar de, no mínimo, 30% da exploração, além de ser a condutora e executora “de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção”; ii) a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), deverá ser um Fundo Social e uma empresa pública para gerir o excedente de óleo dos contratos de partilha da produção do petróleo.

A ex-presidente Dilma Rousseff, uma das articuladoras do modelo de partilha ainda como ministra de Minas e Energia (2003-20005) e da Casa Civil (2005-2010), dizia que o risco de exploração nas áreas do pré-sal era pequeno e que não faria sentido entregar toda a produção para as empresas petroleiras. Outros argumentos favoráveis colocavam que “sob a égide do regime da partilha e da cessão onerosa, a perspectiva era de que uma parcela maior da riqueza do pré-sal tivesse como destinação o financiamento de gastos sociais e o apoio ao desenvolvimento das atividades produtivas nacionais” (LEÃO, *Op. Cit.*, ON LINE).

O pesquisador Helder Queiroz Pinto (2010) fornece uma explicação dos arcabouços regulatórios do setor petrolífero anteriores à “Era Michel Temer”. Vejamos:

O arcabouço regulatório no setor petrolífero nacional está baseado na Lei no 9.478/1997. Quando promulgada, a lei estabeleceu novas diretrizes de organização econômica para todas as operadoras, inclusive a Petrobras, cuja propriedade acionária majoritária permaneceu sendo da União. Manteve-se também a titularidade dos direitos de propriedade dos recursos em hidrocarbonetos da União, fato importante na determinação do tipo de contrato a ser firmado entre as operadoras e o governo. As descobertas do pré-sal levaram o governo Lula a propor alterações no marco regulatório da indústria do petróleo, permitindo a coexistência de um regime de concessões e do regime de partilha de produção. Neste contexto, o governo brasileiro aprovou, em 2010, um novo marco regulatório por meio da Lei nº 12.351/10, que dispõe sobre a exploração e produção de petróleo em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas. A Lei definiu a “área do pré-sal”, delimitada por um polígono, o qual inclui não apenas oportunidades do pré-sal, mas também do pós-sal das bacias de Campos e Santos. O regime de partilha se tornou, portanto, a nova modalidade contratual a ser estabelecida para as novas licitações nas áreas do pré-sal. O primeiro leilão sob regime de partilha de produção, realizado em 2013, para a licitação do prospecto de Libra arrecadou R\$ 15 bilhões de bônus de assinatura, (US\$ 6,4 bilhões considerando a taxa de câmbio a data de realização do leilão). Cabe lembrar que neste regime o valo do bônus é fixo e a competição se dá em torno do percentual de provento a ser oferecida pelo consórcio vencedor à União. Esta promissora área, com volumes estimados entre 8 a 12 bilhões de barris recuperáveis foi arrematada pelo único consórcio participante composto por: Petrobras (40%), Shell (20%), Total (20%) e as empresas chinesas CNOOC e CNPC com 10% cada (PINTO, *Op. Cit.*, ON LINE).

Já a Lei Ordinária 13.365/2016, sancionada pelo presidente da República Michel Temer (PMDB/SP), em novembro de 2016, alterou a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. O novo marco regulatório do petróleo na camada do pré-sal facultará à Petrobras o direito de preferência para atuar como operadora e de possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Na prática, a Petrobras fica desobrigada de participar de todos os blocos de exploração e, ainda, de ter uma participação, mesmo que mínima.

Um dos pontos polêmicos nesse debate é que tal pauta não teve o crivo republicano e democrático das urnas. Isto é, a grande massa social teve que aceitar a imposição de um projeto neoliberal-privatista sem ter passado por votação popular e nem por propostas eleitorais. Com o esvaziamento da política ocasionado por elementos que ultrapassam os limites teóricos do presente estudo, o novo governo de Michel Temer (PMDB-SP) foi capaz de implementar uma longa agenda de reformas sem a participação da população e com um promíscuo comprometimento com o mercado financeiro, valendo-se de uma base parlamentar controversa e extremamente envolvida com o loteamento de cargos públicos para aliados.

Comparando os Projetos de Lei de 2010 e de 2016, pode-se observar que o primeiro tinha uma forte proximidade de países com grandes reservas, como Arábia Saudita, Venezuela, Irã e Iraque, já que o modelo implementado à época passava de concessão para a partilha da produção. Isto é, a companhia estatal brasileira não abriria mão de atuar nesse importante campo estratégico e “motor” da economia global, os recursos energéticos hidrocarbonetos. Mesmo sem participar integralmente de todos os campos de produção, a Petrobras era a comandante maior da operação do pré-sal.

Pelo modelo sancionado em 2010, a Petrobras, contratada pelo governo brasileiro, poderia atuar diretamente no pré-sal e em áreas estratégicas ou contratar empresas privadas por meio de licitação, assegurando à companhia uma participação mínima de 30% em cada bloco. Ainda que os contextos globais de 2010 e 2016 fossem profundamente diferentes em relação à geopolítica do petróleo, o que se viu, no caso nacional, foi uma profunda ruptura no projeto de desenvolvimento até então existente. Isto é, sob o discurso da gestão impessoal, mercadológica e corporativa da coisa pública, o governo brasileiro passa a defender a atuação da Petrobras com critérios exclusivamente “técnicos”, sem a incorporação da dimensão geopolítica na maior empresa pública do país.

Um dos principais argumentos favoráveis ao novo marco regulatório do pré-sal, afirmava que o combustível fóssil pode perder seu valor estratégico e não ser tão interessante para a economia mundial nas próximas décadas. Nesse prisma, o Brasil poderia perder uma grande oportunidade de desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda. Além disso, com a recente crise político-institucional do país, que afetou consideravelmente a economia brasileira, especialmente a estatal Petrobras, envolvida em escândalos de propina e corrupção multipartidários e com décadas de duração, a mudança daria um fôlego financeiro para a companhia, que, na atual conjuntura de perda do valor do petróleo e de uma série de imbróglis judiciais, não teria capacidade financeira para atuar como operadora exclusiva e poderia recuperar a capacidade de investimento ao longo do tempo.

José Serra, proponente e um dos maiores defensores da mudança no sistema de partilha do pré-sal, colocou que:

É um absurdo que a Petrobras seja obrigada a entrar em todas as áreas de exploração do pré-sal, mesmo sem poder. Se isso acontece, você paralisa, fica sem investimentos. Nesse caso, quando a Petrobras não pode, é perfeitamente bom para o país que uma empresa privada possa entrar. A Petrobras continua tendo a prerrogativa da escolha (SERRA, 2016 *Apud* G1, 2016, ON LINE).

Importantes entidades patronais, além de uma série de consultorias privadas, defenderam o processo de mudança do marco regulatório justamente apelando para a dinamização da atividade industrial do setor no país e pela proteção dos empregos das cadeias produtivas de maquinário, tecnologia, óleo e gás. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) disse que a “mudança nas regras do pré-sal destravar investimentos na cadeia de petróleo e gás” (CNI, 2016).

A retomada dos investimentos no setor de petróleo contribuirá para acelerar a retomada do crescimento da economia brasileira. Para que isso ocorra, no entanto, é preciso aprimorar o marco regulatório do pré-sal, flexibilizando a cláusula que obriga a Petrobras a participar de todos os blocos de exploração de petróleo no regime de partilha (CNI, 2016).

O contraditório nesse debate é que tal projeto havia sido enviado em 2010, época no qual a Petrobras gozava de um incrível fôlego financeiro e alta capacidade de investimentos. Por trás de um discurso de oferecer um caráter “técnico”, de “flexibilização” e de “gestão apolítica” para a Petrobras, pode haver um forte componente privatista.

Os argumentos dos defensores da denominada “flexibilização” do marco regulatório colocam que a crise da Petrobras pode imobilizar a exploração do petróleo brasileiro e que a estatal não deveria ter pelo menos 30% de participação na exploração nas áreas do pré-sal. Na justificativa do projeto, Serra alega que a estatal foi afetada pelas investigações de corrupção pela Operação “Lava Jato”, da Polícia Federal, e não tem capacidade de investir na exploração do pré-sal como deveria.

O senador Renan Calheiros (PMDB/AL) disse à época: “O projeto do pré-sal está maduro. A crise da Petrobras obriga que façamos uma mudança nessa regra da obrigatoriedade para que a Petrobras possa ser mais seletiva nos seus investimentos” (CALHEIROS, 2016 *Apud* G1, 2016, ON LINE).

Abaixo seguem alguns dos principais argumentos dos defensores da mudança:

- Fornecer um fôlego financeiro à companhia;
- Orientar os investimentos sob uma perspectiva mais técnica;
- Estimular a indústria petrolífera no país com o desenvolvimento de novas cadeias produtivas;
- Atrair investimentos do capital privado nacional e internacional;
- Contribuir com a geração de empregos num período de recessão e desemprego recordes;
- Desenvolver de maneira mais acelerada o pré-sal pelo receio da perda de valor e de uso do petróleo pela economia mundial nos próximos anos.

O que se coloca é o seguinte: havia necessidade de urgência de tramitação de um projeto tão profundo num momento em que a Petrobras está fragilizada? Muitos especialistas defendem que o leilão do pré-sal era urgente para o país, já que a fonte de energia pode não ser tão interessante nas próximas décadas. Diversos tomadores de decisão defendem a tese de que se a exploração e a produção do pré-sal tivessem permanecido com exclusividade pela estatal brasileira, que está num momento de fragilidade financeira, a sociedade não veria o retorno dos *royalties* destinados à saúde e à educação.

O consultor especialista em energia Jean-Paul Prates (2015) salienta alguns elementos internos importantes para a compreensão das disputas em torno da questão do pré-sal. Por ser uma das principais atividades geradoras de investimentos do país, o autor coloca que há uma disputa de microescala entre as unidades federativas, na qual “estão em jogo a gestão e o direcionamento de dezenas de bilhões de reais em investimentos”. Por fim, além das usuais questões que envolvem a geopolítica global, os interesses sobre o petróleo brasileiro não podem ser dissociados das questões “político-eleitorais locais” (PRATES, *Op. Cit.*).

Uma crítica substancial ao novo marco regulatório coloca que os custos de extração no pré-sal vêm caindo significativamente, fruto de pesquisas e trabalho “nacional” da Petrobras. Desse modo, a busca por novas empresas (estrangeiras) para a exploração do pré-sal não se justificariam. A mudança, portanto, envolveria uma tentativa futura de privatização da área e da própria estatal brasileira seguindo interesses geopolíticos internacionais.

Como argumentou a jornalista Dimalice Nunes (2016), “há ainda quem diga que a proposta estimula a indústria petrolífera no país, uma vez que haveria mais operadores à frente da exploração das áreas, diluindo a contratação de fornecedores de equipamentos e serviços”. No entanto, a inserção do capital estrangeiro sobre tão cobiçada riqueza e, ainda, a presença internacional no entorno estratégico do Atlântico Sul formam algumas das principais críticas às mudanças no marco regulatório.

Pedro Celestino, presidente do Clube de Engenharia, coloca que a mudança do marco regulatório do pré-sal do governo Temer trocará “um modelo bem sucedido, inspirado pela Noruega, por um desastre econômico e social, cujo símbolo entre estudiosos é a Nigéria” (CELESTINO, 2016).

O senador Lindbergh Farias (PT-RJ), uma das principais vozes que se levantou contra a mudança no marco regulatório do pré-sal, afirma que “tirar a Petrobras do pré-sal é rifar o futuro do País” (FARIAS, 2016). O senador ainda colocou que “se o objetivo era acelerar os investimentos no pré-sal, bastava flexibilizar o percentual de participação mínima da Petrobras (30%), como defendeu a emenda apresentada pelo senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE)” (*Op. Cit.*, 2016).

Sobre o discurso privatista acerca da exploração do petróleo, o senador complementa:

O resultado é que, hoje, ao contrário do que acontecia até a década de 60, as maiores empresas de petróleo e gás do mundo são estatais. São as chamadas national oil companies (NOCs). Entre elas, estão a Saudi Aramco (Arábia Saudita), a NIOC (Irã), a KPC (Kuwait), a ADNOC (Abu Dhabi), a Gazprom (Rússia), a CNPC (China), a PDVSA (Venezuela), a Statoil (Noruega), a Petronas (Malásia), a NNPC (Nigéria), a Sonangol (Angola), a Pemex (México) e a Petrobras. Em uma estimativa bem conservadora, feita em 2008, antes de o pré-sal ser bem conhecido, as NOCs já dominavam 73% das reservas provadas de petróleo do mundo e respondiam por 61% da produção de óleo. Segundo a Agência Internacional de Energia, a tendência é a de que as NOCs sejam responsáveis por 80% da produção adicional de petróleo e gás até 2030, pois elas dominam as reservas (FARIAS, *Op. Cit.*, ON LINE).

O senador Roberto Requião (PMDB-PR), uma das lideranças políticas contrárias à proposta de mudança, colocou uma reflexão com ironia: “Teria o Brasil perdido a maioria no plenário do Senado para as multinacionais do petróleo?” (REQUIÃO, 2016, ON LINE).

Além das acusações extremamente político-ideológicas e partidárias de tentativa de “entreguismo”, de desestatização e de futura privatização da Petrobras, os principais argumentos contrários à mudança do marco regulatório do pré-sal brasileiro podem ser elencados abaixo:

- A Petrobras corre sérios riscos de falência sem o pré-sal;
- A segurança no entorno estratégico do Brasil pode ser ameaçada sem o monopólio da Petrobras sobre o pré-sal;
- A Petrobras e o Brasil devem reservar-se ao direito de propriedade, exploração e de conteúdo nacional sobre o pré-sal porque foram conquistas exclusivamente brasileiras após décadas de pesado esforço tecnológico, político e humano;

- A Petrobras, como empresa estatal, deve ser a catalisadora de um projeto nacional soberano sob uma perspectiva de projeção externa, de exportação de petróleo e de *know how* tecnológico, bem como de soberania energética;
- Manter o pré-sal sob o controle do Estado brasileiro é crucial para o desenvolvimento de tecnologia própria e para o estímulo de cadeias nacionais de produção, gerando renda e emprego;
- A exploração do pré-sal sob o controle hegemônico da Petrobras pode oferecer substanciais recursos empregados pelos diferentes níveis de governo no tripé: desenvolvimento social, investimentos em pesquisa energética, planejamento e recuperação ambiental;
- A maior parte da produção de petróleo mundial é controlada por empresas estatais;
- O Atlântico Sul, especialmente a plataforma continental brasileira, deve ser observado a partir de sua importância estratégica de cooperação e coerção.

Da aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei Substitutivo, em fevereiro de 2016, passando pelas votações do *impeachment* na Câmara dos Deputados, em abril de 2016, e do Senado Federal, em agosto de 2016, o Projeto de Lei do “novo pré-sal” passa pela Câmara em outubro de 2016, sendo sancionado pela presidência da república em 30 de novembro de 2016.

Vejamos as tabelas a seguir:

**Tabela 1: Votação para o impeachment na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016.**

367 – SIM		137 – NÃO		7 – ABSTENÇÕES
PSDB – 52	PRB – 22	PT – 60	PROS – 2	PDT – 1
PP – 38	PROS – 4	PDT – 12	PSB – 3	PP – 3
PR – 26	PSB – 29	PCdoB – 10	PSOL – 6	PR – 3
DEM – 28	PSL – 2	PTB – 6	PTdoB – 1	
PMDB – 59	PTB – 14	PMDB – 7	PTN – 4	
PPS – 8	PTdoB – 2	PEN – 1	REDE – 2	
PSD – 29	PTN – 8	PHS – 1	PSD – 8	
PDT – 6	PV – 6	PP – 4		
PEN – 1	REDE – 2	PR – 10		
PHS – 6	SOL – 14			
PMB – 1	PSC – 10			

Fonte: Sítio eletrônico do Congresso Nacional, 2016.

**Tabela 2: Votação para o impeachment no Senado Federal em 31 de agosto de 2016.**

<b>367 – SIM</b>		<b>137 – NÃO</b>
PMDB – 17	PSC – 2	PT – 10
PSDB – 11	PPS – 1	PTB – 2
PP – 6	PRB – 1	PMDB – 2
PSB – 5	PTB – 1	PSB – 2
PR – 4	PTC – 1	PP – 1
DEM – 4	PV – 1	PCdoB – 1
PDT – 3	SEM PARTIDO – 1	PSD – 1
PSD – 3		REDE – 1

Fonte: Sítio eletrônico do Congresso Nacional, 2016.

**Tabela 3: Aprovação do PLS 131 no Senado em 24 de fevereiro de 2016.**

<b>39 – SIM</b>	<b>26 – NÃO</b>	<b>2 – ABSTENÇÕES</b>
PSDB – 12	PT – 9	PPS – 1
PP – 4	PDT – 3	PT – 1
PR – 4	PCDOB – 1	
DEM – 4	SEM PARTIDO – 1	
PMDB – 8	PTB – 3	
PSB – 3	PMDB – 4	
PMB – 1	PRB – 1	
PPS – 1	REDE – 1	
PSD – 2	PSB – 3	

Fonte: Sítio eletrônico do Congresso Nacional, 2016.

**Tabela 4: Aprovação do PL 4.567/2016 na Câmara dos Deputados em 05 de outubro de 2016.**

292 – SIM		101 – NÃO		2 – ABSTENÇÕES
PSDB – 40	PRB – 16	PT – 48	PP – 3	PP – 1
PP – 29	PROS – 3	PDT – 10	PR – 3	
PR – 31	PRP – 1	PCdoB – 10	PROS – 1	
DEM – 17	PSC – 6	PTB – 3	PSD – 1	
PMDB – 52	PSL – 2	PMDB – 3	PSOL – 5	
PSB – 27	PTB – 9	PSB – 5	PTdoB – 2	
PPS – 5	PTdoB – 1	PEN – 1	PTN – 1	
PSD – 24	PTN – 10	PHS – 1	REDE – 3	
PDT – 1	PV – 2	PMB – 1		
PEN – 1	SOL – 10			
PHS – 5				

Fonte: Sítio eletrônico do Congresso Nacional, 2016.

É muito interessante perceber as relações entre o processo de impeachment com a mudança do marco regulatório do pré-sal.

Cabe ressaltar três observações extremamente importantes: i) as quatro votações mencionadas acima se mostraram favoráveis à nova maioria governista pós-afastamento da presidenta Dilma Rousseff, sobretudo pela aliança entre o partido da até então vice-presidência da república, o PMDB, com o principal partido de viés neoliberal do Brasil e que fora derrotado nas últimas quatro eleições presidenciais do país, o PSDB; ii) segundo as informações existentes no conjunto de telegramas revelados pelo escândalo de espionagem *WikiLeaks*,<sup>4</sup> o senador José Serra – o autor da proposta de mudança no marco regulatório do pré-sal – teria relações extremamente pessoais com companhias petrolíferas estrangeiras, assegurando, inclusive, lutar por uma nova legislação para as regras que regem o pré-sal caso fosse eleito nas eleições presidenciais de 2010. Contudo, seis anos depois, com o impedimento da Presidenta Dilma Rousseff extremamente conectado com as investigações judiciais sobre os esquemas de corrupção na Petrobras, a proposta foi aprovada com uma celeridade impressionante e sem o crivo popular das urnas; iii) a nomeação de José Serra para o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, como colocado pelo professor de Ciência Política e Economia William Nozaki (2017, ON LINE), “talvez esse tenha sido o melhor espaço para o atual senador cumprir as promessas que antes havia realizado para as petrolíferas estrangeiras” na campanha eleitoral de 2010.

Nozaki (*Op. Cit.* ON LINE) ainda aponta, de maneira cronológica, cinco elementos extremamente interessantes para a compreensão das motivações (geo)políticas para a mudança do marco regulatório do pré-sal e que justificaria, posteriormente, a “crise” da Petrobras:

4 O WikiLeaks é uma página virtual voltada para o vazamento de documentos e informações confidenciais de governos ou empresas sobre assuntos sensíveis e de interesse coletivo.

1. Ainda em 2008, no furor da descoberta do pré-sal, o roubo de um contêiner da Petrobras que saía de Santos para Macaé com informações confidenciais sobre as reservas.
2. Em 2009, o treinamento e os encontros de órgãos públicos do Brasil com autoridades estadunidenses a fim de debater procedimentos e métodos de combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo.
3. Em 2010, o escândalo posteriormente revelado pelo *WikiLeaks* que o principal candidato opositorista, José Serra (PSDB/SP), possuía fortes relações pessoais com os maiores interessados num marco regulatório voltado aos interesses das transnacionais petrolíferas, sobretudo estadunidense (WIKILEAKS, 2011).
4. Entre 2011 e 2012 uma corrida interestatal volta-se para as riquezas do pré-sal, especialmente pelas estratégias da aliança “geometria do poder e da riqueza” estadunidense e também por interesses de países como China, Noruega e França.
5. Em 2013, o caso de espionagem político-industrial sobre a presidenta Dilma Rousseff e à Petrobras foi revelado pelo ex-analista de sistemas da *National Security Agency* (NSA), Edward Snowden.<sup>5</sup>

O teor do telegrama enviado pelo consulado estadunidense no Rio de Janeiro a Washington, em 2010, e revelado pelo *WikiLeaks* ainda em 2011, elucida os planos geopolíticos e geoestratégicos interestatais-empresariais sobre as reservas do pré-sal brasileiro:

As empresas vão ter que ser cuidadosas. (...) Diversos contatos no Congresso (brasileiro) avaliam que, ao falar mais abertamente sobre o assunto, as empresas de petróleo estrangeiras correm o risco de galvanizar o sentimento nacionalista sobre o tema e prejudicar a sua causa (WIKILEAKS, *Op. Cit.*, ON LINE).

Além da mudança do marco regulatório dos campos do pré-sal, que consagrou o fim da exigência da Petrobras como operadora única nos campos de exploração, outras profundas rupturas estão no radar da estatal e do governo brasileiro, como: i) a tentativa de mudar as regras para a aquisição de plataformas petrolíferas, especialmente pelo interesse na produção barateada pelo mercado asiático; ii) a ampliação do REPETRO (regime aduaneiro especial que desonera a tributação de importação de equipamentos importados destinados à pesquisa e à produção de petróleo e gás natural); iii) a feitura voluntária de um acordo bilionário da Petrobras com acionistas estadunidenses; iv) os planos de desinvestimento e venda de ativos da estatal; v) o pedido da estatal à ANP para a revisão do índice de conteúdo local em diversos projetos do pré-sal; vi) e, não menos importante, a possível privatização da Petrobras, discurso abertamente colocado pelo atual Ministro de Minas e Energia<sup>6</sup> e legitimado pelas principais entidades patronais do país.

No intervalo de um pouco mais de um ano entre o *impeachment* (agosto de 2016) e a ratificação da nova política do pré-sal (novembro de 2016), ocorreram a venda de uma parcela do pré-sal por parte da Petrobras e as licitações da 14.<sup>a</sup> área do pós-sal e a segunda e terceira do pré-sal (setembro e outubro de 2017, respectivamente). Nesse ínterim, com a nova estratégia “corporativa” e de “mercado” da Petrobras, também foi colocado o debate sobre a “necessidade” de “flexibilizar” a Política de Conteúdo Local (PCL) em relação ao setor de óleo e gás no Brasil.

5 Edward Joseph Snowden ficou conhecido por revelar ao mundo diversos detalhes dos programas de vigilância e espionagem mundial realizado pelos Estados Unidos. Um dos casos revelados por Snowden foi a espionagem político-industrial sobre a Petrobras e sobre a Presidência da República do Brasil na era Dilma Rousseff. Como analista de sistemas, Snowden foi ex-administrador de sistemas da CIA e ex-contratado da Agência de Segurança Nacional (*National Security Agency* – NSA). Atualmente Snowden vive exilado na Rússia.

6 Como dito pelo Ministro Fernando Coelho Filho (PSB/PE) em outubro de 2017, a privatização da Petrobras “é um caminho” (FILHO, 2017 *Apud* G1, 2017, ON LINE).

A venda de 66% do campo de Carcará pela Petrobras em julho de 2016 à estatal norueguesa **Statoil**, que possui de 700 milhões a 1,3 bilhão de barris, por 2,5 bilhões de dólares, além dos investimentos de 8 bilhões, escancara a mudança de estratégia de desenvolvimento da Petrobras e do próprio Estado brasileiro.

A própria companhia informa que, em 2020 e 2021, o barril valerá 71 dólares. Com o custo atual de extração do petróleo do pré-sal por 7 dólares o barril e descontado os custos de produção, o lucro da companhia possivelmente flutuará entre 29 bilhões e 54 bilhões de dólares. Como disse<sup>7</sup> o vice-presidente-executivo da **Statoil**, Tim Dodson, “Estamos adquirindo (o pré-sal) em termos muito competitivos”.

Interessante colocar que esta venda foi realizada enquanto o governo Temer ainda era interino. Após a concretização do negócio, Parente conclamou a presença de transnacionais estrangeiras nas reservas do pré-sal: “É importante que o país possa ter outras empresas que se interessem em fazer esses investimentos. É importante para o país que a Petrobras não seja obrigada a participar de todos os campos” (PARENTE, 2016, *Apud* CARTA CAPITAL, 2016, ON LINE).

Sobre o debate da PCL, importante ressaltar que o debate vem colocando em lados opostos as principais entidades industriais do país, as mesmas que fizeram manifestos a favor do impedimento<sup>8</sup> do governo Dilma Rousseff e que, efusivamente, apoiaram o novo marco regulatório do pré-sal, com os principais defensores da mudança da PCL, especialmente a presidência da Petrobras, o Ministério de Minas e Energia e os alto-representantes da ANP e do CNPE.

Até mesmo a **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo** (FIESP), uma das maiores apoiadoras do processo de *impeachment* e da mudança de marco regulatório do pré-sal, através de artigo<sup>9</sup> publicado pelo seu presidente, Paulo Skaf, em resposta ao artigo<sup>10</sup> publicado por Pedro Parente, teceu pesadas críticas às novas concepções político-produtivas da estatal.

O que está equivocado é o entendimento sobre o papel das instituições de Estado, que é justamente definir e implementar políticas capazes de gerar empregos de qualidade, além de investimentos e conhecimento tecnológico para o país. Isso é política de Estado, especialmente necessária num momento de crise como este. É um equívoco afirmar que a política de conteúdo local impôs prejuízo significativo ao governo e ao setor de óleo e gás. Não há dúvidas de que a medida precisa ser aperfeiçoada, mas os resultados obtidos são expressivos. De 2004 a 2014, um determinado conjunto de setores industriais fornecedores para esse mercado gerou mais de R\$ 19 bilhões em investimento, 65 mil novos postos de trabalho, R\$ 3,4 bilhões em salários adicionais e R\$ 5 bilhões de contribuição ao crescimento do PIB. A taxa de crescimento acumulada nesse período mostra o que o país perderia não fossem essas regras. Em investimentos, por exemplo, a economia em geral cresceu 71%. Já no mesmo conjunto de setores industriais acima citado, o salto foi de 242%. Postos de trabalho tiveram aumento de 103%, quando na economia em geral foi de 58%. E o valor adicionado ao PIB pelo setor foi de 111%, enquanto que o da economia geral foi de apenas 37%. Política de conteúdo local no setor de óleo e gás não é uma jabuticaba. Países como Estados Unidos, Noruega e Reino Unido adotam essas regras. Neste ano a Arábia Saudita, o maior produtor de petróleo da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), estabeleceu regras de 70% de conteúdo local (SKAF, 2017, ON LINE).

7 Entrevista à agência de notícias Bloomberg em julho de 2016 (CARTA CAPITAL, 2017, ON LINE).

8 Em carta aberta aos congressistas brasileiros, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) defendeu o processo de impedimento em razão da “maior recessão da história do país”, conclamando: “É hora de mudar!” (CNI, 2016).

9 SKAF, P. *O ranço ideológico e a indústria brasileira*. Artigo publicado na Folha de São Paulo. ON LINE. 06 de fevereiro de 2017.

10 PARENTE, P. *Ranço ideológico e vida real*. Artigo publicado na Folha de São Paulo. ON LINE. 01 de fevereiro de 2017.

Já na visão dos defensores da mudança da PCL, que deveria ter, até então, 65% de conteúdo nacional, a matéria deveria ser atualizada para “estar em conformidade com a capacidade da indústria nacional”. Pedro Parente critica o intervencionismo “ideológico” estatal ao colocar que a “exigência de um conteúdo local muito acima da capacidade da indústria impôs prejuízo significativo ao governo e ao setor”. Complementa, colocando que a Petrobras é “a favor da política de conteúdo local. O que não achamos razoável é que essa política possa trazer a quantidade de problemas que trouxe para a nossa empresa, inclusive de atrasos de entrega de equipamentos”. Por fim, Parente também apontou que “a política gera elevação de custos e precisa ser aperfeiçoada: Não dá para pagar 40% acima de um preço porque a política foi mal definida, mal desenhada. Essa política é ruim” (PARENTE, 2016 *Apud* AGÊNCIA BRASIL, 2016, ON LINE).

Como argumentos mais incisivos, Leão e Vilain (2017, ON LINE) colocam que há, na prática, “a substituição da Política de Conteúdo Local pelo conteúdo internacional”. Vejamos o porquê da crítica:

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) flexibilizou as regras de conteúdo local, chegando em alguns casos a desobrigar as empresas de utilizarem máquinas e equipamentos nacionais, como na 4ª rodada de licitações de Acumulações Marginais. Na 14ª rodada de licitações dos Contratos de Concessões, os índices estabelecidos foram os seguintes: a) para exploração em terra, o índice de conteúdo local será 50%; b) para os blocos em mar, o conteúdo mínimo será de 18% na fase de exploração, 25% para a construção de poços e 40% para sistemas de coleta e escoamento. Para se ter uma ideia do impacto gerado por esse novos índices, na décima primeira rodada em 2013 os percentuais de conteúdo foram, na média, 62% na etapa de exploração e nas etapas seguintes 76%. Além da redução do conteúdo local, a Medida Provisória (MP) 777, atualmente em tramitação no Senado, alteraria o cálculo da taxa de juros para contratos do BNDES, o que aumentaria o custo de financiamento do FMM e, conseqüentemente, desestimularia a tomada de crédito nessa linha de financiamento. (...) Assim como a Statoil, todas as empresas que devem ingressar no pré-sal e que conseguirem a isenção da ANP tendem a realizar processos similares, isto é, contratar cada vez mais fornecedores de bens e serviços fora do Brasil. Com as mudança do aparato regulatório e do desmonte da cadeia de fornecedores nacionais, o atual governo já deu às operadoras as justificativas técnicas “perfeitas” para realizar a contratação no exterior, a saber: “a regulação foi alterada para aumentar a competitividade e acelerar a produção, uma vez que os fornecedores brasileiros são incapazes de atender à demanda existente”. Mas, essa incapacidade tem sido alimentada pela própria ação do Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petrobras. Ou seja, não basta a transformação do aparato regulatório, mas também se provoca um forte estrangulamento das empresas nacionais, seja pelos desinvestimentos da Petrobras, seja eliminação dos subsídios fiscais e financeiros para a indústria nacional. E, ao mesmo tempo, busca-se acelerar a exploração de petróleo no país num ritmo incompatível com a oferta de bens e serviços dos fornecedores brasileiros. Não é só o fim da política de conteúdo local, mas é a instauração de uma política de favorecimento ao conteúdo internacional (LEÃO & VILAIN, *Op. Cit.*, ON LINE).

## A Geopolítica do poder e o pré-sal brasileiro

O professor de Economia Política Internacional Raphael Padula (2015), ao citar alguns elementos geoestratégicos que influenciam no preço do petróleo, fornece relevantes pistas geopolíticas acerca da crise da Petrobras e dos variados interesses sobre o pré-sal brasileiro. O preço do petróleo, para Padula (*Op.cit.*), também é determinado por elementos não-convencionais, sobretudo por questões políticas que envolvem os interesses de grandes Estados-nações. O professor cita o *lobby* de grandes corporações transnacionais sobre forças políticas do Brasil na defesa da privatização da estatal, a volta do Irã ao mercado que, após duvidosas sanções, retira o dólar como moeda referência de suas transações, as rivalidades deste mesmo país com a Arábia Saudita, ditadura financiada e grande parceira político-comercial dos EUA, que ainda podem aguentar o preço baixo do petróleo por muito tempo, e o próprio aumento da produção de petróleo pelos EUA, que passam a utilizar mais as suas reservas internas para depender menos das importações. (PADULA, *Op. Cit.*).

Com isso, os EUA contribuem para a redução de poder dos BRICS, especialmente do Brasil e da Rússia, inviabilizando, no curto prazo, o potencial de transformação projetado do pré-sal para o Brasil e aumentando, por consequência, a pressão privatista interna no país, além de reduzir a capacidade de ação da Venezuela, uma das principais vozes globais que questionam a política externa da “Casa Branca”. Em suma, a artificialidade do preço do petróleo se justifica para prejudicar os potenciais rivais e desafiantes que tentam promover uma ordem multipolar.

Desta forma, o preço elevado do petróleo que se configurou em grande parte desse início do século XXI não era conveniente para a estratégia estadunidense de segurança energética e de enquadramento de competidores que poderiam desafiá-los e se tornar possíveis rivais em relação à hegemonia imperial dos EUA. No caso brasileiro atual, portanto, a dimensão geopolítica vem sendo considerada algo pormenor nas análises dos tomadores de decisão e das entidades empresariais que defendem eventuais mudanças.

O forte *lobby* das transnacionais petrolíferas sobre o Brasil possui relação com dois pontos: i) com a própria descoberta do pré-sal; ii) e com a mudança do sistema de concessão, ainda dominante nos campos pós-sal e *on shore*, no qual as empresas são as donas do petróleo por um determinado tempo, para o sistema de partilha da produção, no qual o governo brasileiro retém, pelo menos, 30% à União e tem a Petrobras como operadora exclusiva.

Os dois pontos são essenciais para a compreensão dos fortes interesses interestatais e empresariais sobre a questão. Em conjunto com o consulado estadunidense no Brasil, as duas principais petrolíferas do país, a **Exxon Mobile** e a **Chevron**, ainda nos anos de 2009 e 2010, pressionaram tomadores de decisão e membros da sociedade civil nacional pela manutenção do sistema de concessão. As críticas de ambas eram voltadas pelo fato de o arcabouço jurídico construído para o pré-sal consolidar a Petrobras como a controladora sobre a compra de equipamentos, produção de tecnologia e a contratação de pessoal, o que afetaria os fornecedores estadunidenses. As transnacionais também diziam que a Petrobras seria utilizada politicamente pelo governo, que o sistema de partilha do pré-sal poderia consolidar a parceria chinesa com o Brasil, alterando a histórica primazia de poder estadunidense na região e, ainda, que as empresas estrangeiras seriam utilizadas como meras investidoras no setor petrolífero do Brasil.

Interessante notar o forte boicote<sup>11</sup> das empresas estadunidenses na primeira rodada do leilão do pré-sal ainda em 2013. Como disse José Serra em telegrama enviado aos representantes das petrolíferas estadunidenses: “Deixa esses caras (do PT) fazerem o que eles quiserem. As rodadas de licitações não

---

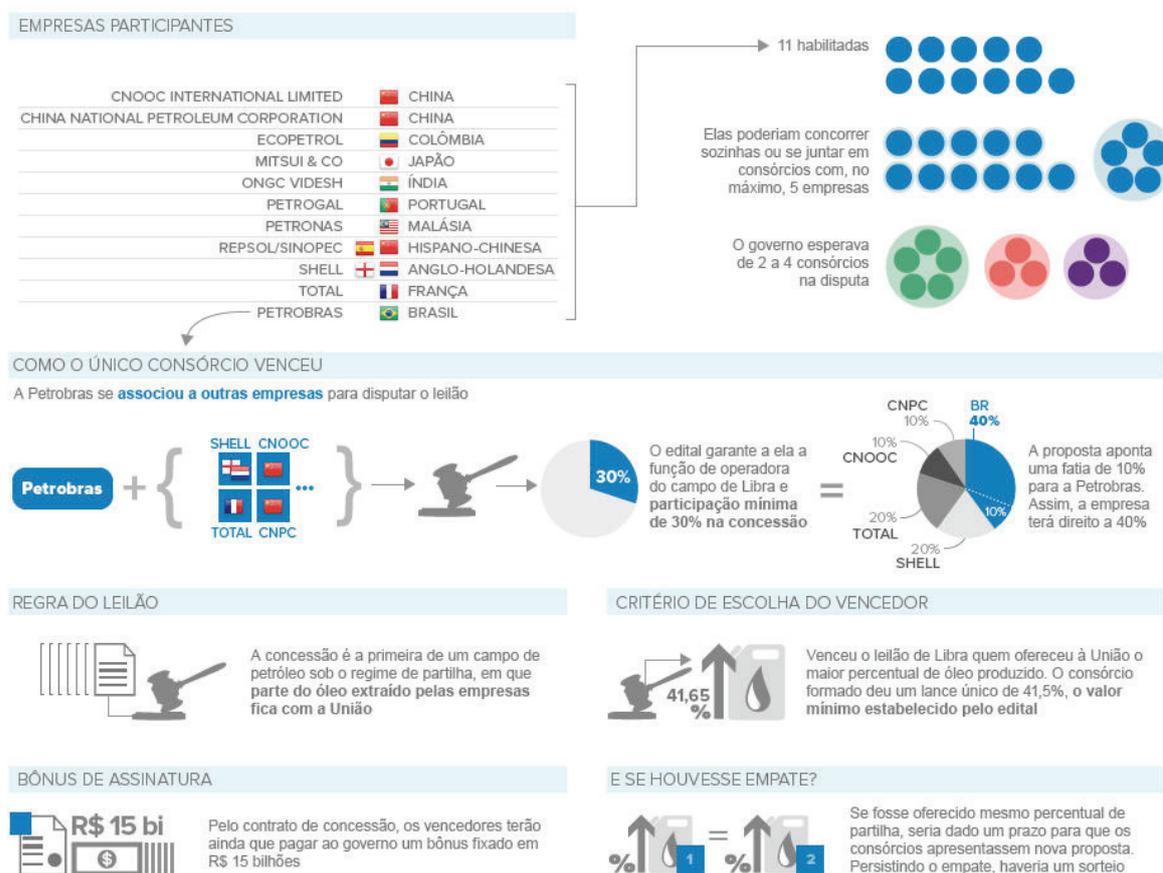
11 O primeiro leilão do pré-sal também ficou marcado pelo boicote da britânica British Petroleum (BP).

vão acontecer, e aí nós vamos mostrar a todos que o modelo antigo funcionava... E nós mudaremos de volta” (REVISTA FÓRUM, 2010, ON LINE).

Padula (2015) ressalta que as ações (e omissões!) estadunidenses em relação ao pré-sal, que culminaram com um forte boicote de suas petrolíferas no primeiro leilão e no posterior rebaixamento artificial do preço do petróleo a partir, dentre outros fatores, da aliança “Washington-Riad” são, na verdade, partes da estratégia imperial do país. Há uma premissa histórica de impedir qualquer ameaça de ascensão de uma potência regional no continente americano e no Hemisfério Ocidental.

Com a estratégia de boicote definida, comprovando-se as fortes alianças históricas do grande capital econômico com o poder político de agentes do Estado, o consulado elabora outra estratégia: “Com a indústria resignada com a aprovação da lei na Câmara dos Deputados, a estratégia agora é recrutar novos parceiros para trabalhar no Senado, buscando aprovar emendas essenciais na lei, assim como empurrar a decisão para depois das eleições de outubro” (REVISTA FÓRUM, *Op. Cit.*, ON LINE).

**Figura 01: Vencedores do leilão do pré-sal de 2013.**



Fonte: G1, disponível em <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2013/10/conheca-quem-sao-empresas-que-formam-consorcio-vencedor-de-libra.html/>.

Como revelado pelo “**Caso Snowden**”, em 2013, e pelas investigações do jornalista e ciberativista Julian Assange,<sup>12</sup> desde 2010, a espionagem político-industrial estadunidense envolve interesses sobre acesso às tecnologias de exploração em águas profundas da camada pré-sal e o mapeamento das estratégias estatais chinesas na América Latina. Nesse prisma, os EUA não demonstram interesse em tolerar que seus competidores possam construir acordos e parcerias em sua maior zona de influência, sobretudo no tocante aos elementos dos recursos naturais e da segurança energética (PADULA, *Op. Cit.*).

Entretanto, mesmo com as transformações regulatórias no sistema de partilha de 2016, os *lobbies* internacionais permanecem sobre o Brasil e a Petrobras. Como informado pelo jornal **The Guardian**, a partir de informações obtidas pela ONG internacional **Greenpeace**, uma autoridade do Reino Unido pediu ao governo Temer mudanças jurídicas e regulatórias nos leilões da segunda e terceira rodadas do pré-sal de 2017, para beneficiar corporações transnacionais estrangeiras.

Ao que parece, a partir do pedido do ministro do Comércio Exterior do Reino Unido, Greg Hands, o governo brasileiro se comprometeu a promover mudanças na legislação que agradariam aos interesses empresariais britânicos, como a eliminação de exigências de compra de conteúdo local da indústria nacional, o afrouxamento das regras de licenciamento ambiental e a redução de tributos. Nesse enredo, a **BP** e a **Shell**<sup>13</sup>, a maior petroleira privada que atua no mercado nacional, arremataram campos de exploração do pré-sal nos leilões de outubro de 2017.

Já com as mudanças no marco regulatório do sistema de partilha e numa das mais aguardadas ofertas de campos de exploração de petróleo e gás das últimas décadas em escala mundial, dezesseis empresas, entre nacionais e estrangeiras, participam da segunda e terceira rodadas do pré-sal em outubro de 2017. Venceria a empresa ou consórcio de companhias que oferecesse o maior percentual de petróleo que será produzido nas áreas ao governo brasileiro, conforme o regime de partilha definido para o pré-sal.

Vale ressaltar que o tal “sucesso espetacular” dos leilões difundido pela grande mídia, governo federal, Petrobras e ANP contou com a diminuição das exigências mínimas de óleo excedente destinado à União que, na prática, significou uma maior parte do óleo produzido nas mãos das operadoras vencedoras do leilão. Ainda sobre os leilões, o governo só conseguiu arrecadar 79% do valor previsto, 6,15 de 7,75 bilhões de reais.

Em artigo publicado com o título **O petróleo volta a ser nosso**, de fevereiro de 2018, José Serra elogia a celeridade dos leilões das camadas do pré-sal e coloca que:

Acelerar a produção do pré-sal é imperativo para aproveitarmos este período em que o petróleo ainda tem valor, apesar de já estar em trajetória de obsolescência. As novas fontes de energia (especialmente solar e eólica), as restrições ao uso de combustíveis fósseis e os ganhos de eficiência energética – vejam a arrancada fulminante do carro elétrico – tendem a reduzir o consumo *per capita* de petróleo. De 2011 a 2014 o preço médio do barril foi superior a US\$ 100. Hoje, mesmo na presença de uma inédita concertação entre os maiores exportadores, o barril está a menos de US\$ 70 e muitos especialistas acreditam que nem esse nível será sustentável. Se continuássemos atrasando o aumento da produção no pré-sal, suas imensas reservas ficariam enterradas para sempre. (...) Um subproduto importante do ambiente competitivo reinstalado na produção de óleo e gás é que a indústria

12 É o porta-voz e um dos fundadores da página virtual de denúncias e vazamento de informações Wikileaks.

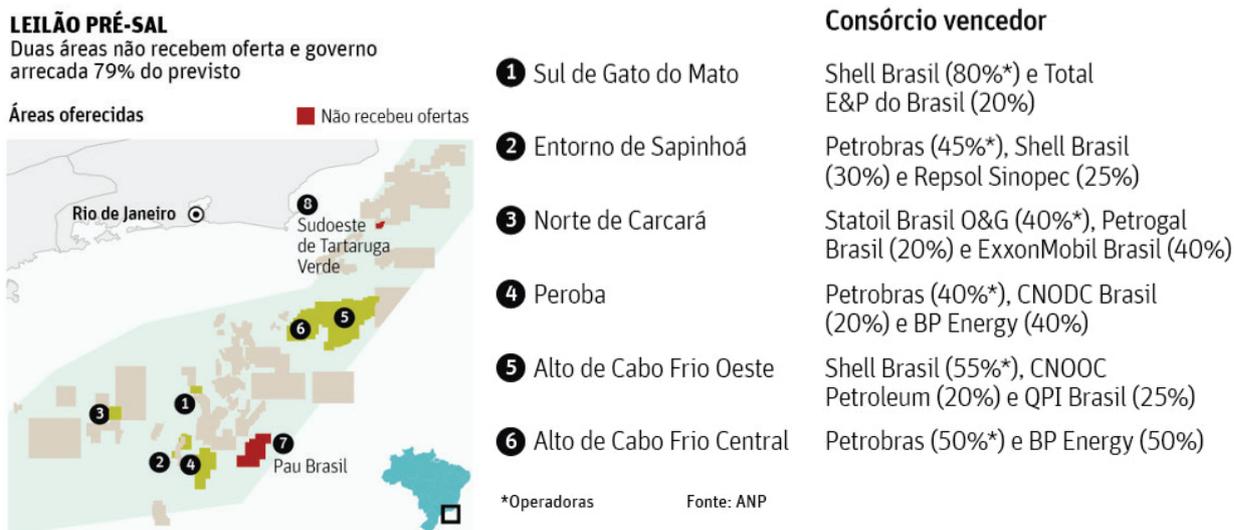
13 Ainda em 2015, a Shell, por meio de seu executivo-chefe da Shell, Ben van Beurden, já dizia: “Temos de olhar para o Brasil pelo potencial que existe. No momento, essa é talvez a área do mundo mais excitante para a indústria (de óleo e gás)” (BRASIL DEBATE, 2015).

nacional terá acesso à demanda por equipamentos das grandes petrolíferas em todo o mundo. Provavelmente essa abertura induzirá maior competitividade no setor, um fator crucial para revertermos a nossa preocupante tendência à desindustrialização (SERRA, 2018, ON LINE).

Vejamos, por outro lado, a crítica de CARARINE (Op. Cit., ON LINE) sobre os leilões de 2017.

Cabe fazer um exercício simples aqui. Se estes 12 bilhões de barris fossem explorados apenas pela Petrobras (dado seu menor custo de operação e participações do governo em ações da empresa), o volume arrecadado para a União seria de R\$1,2 trilhões. Sem a participação da Petrobras, a União poderá arrecadar cerca de R\$650 bilhões. Assim, estima-se perdas para a União de cerca de R\$500 bilhões de arrecadação nos 30 anos de produção destes campos. No que tange ao volume de royalties e recursos gerados ao Fundo Social (destinados a Saúde e Educação) as perdas são da ordem de R\$25 bilhões sem a participação da Petrobras.

**Figura 02: Vencedores dos leilões do pré-sal de 2017 com a participação da BP e das empresas estadunidenses.**



Fonte: OGLOBO, disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/confira-quem-arrematou-os-blocos-do-leilao-do-pre-sal-22000684/>.

Acerca dos leilões acima, a ex-presidenta Dilma Rousseff os classificou como a “nova etapa do golpe” ao considerar que o Brasil estaria entregando o petróleo a estrangeiros “a preço de banana” (ROUSSEFF, 2017, ON LINE).

(...) E faz tramitar no Congresso uma medida provisória que praticamente isenta as grandes empresas mundiais de petróleo do pagamento de impostos sobre os produtos retirados dos poços do pré-sal, tanto quanto as exime da obrigação de comprar equipamentos no Brasil. Assim, o governo golpista cumpre mais uma

etapa de sua devastadora destruição da economia e das riquezas nacionais: doa nossas maiores riquezas, abre mão de tributos que seriam usados em benefício do povo brasileiro e transfere para o exterior empregos que deveriam ser criados aqui (ROUSSEFF, 2017, ON LINE).

Num Manifesto contra a entrega do petróleo, a Frente Parlamentar Mista da Defesa da Soberania Nacional (2017) também colocou que:

(...) O pré-sal se tornou a festa das multinacionais petrolíferas que buscam encontrar aqui os maiores lucros e os menores custos e impostos para a produção de petróleo e gás em todo o mundo. É um espanto que isso aconteça sob o olhar complacente de grande parte da sociedade que, manipulada por uma grande mídia entreguista, evita o tema para facilitar legalização da negociata em curso. Os entreguistas que aprovaram a primeira etapa da medida provisória em tramitação da Câmara chegaram ao extremo de alegar que, sem eliminar os impostos sobre o pré-sal, as petrolíferas estrangeiras não se interessariam por explorá-lo no Brasil. (...) Em face das potencialidades e do custo de exploração do pré-sal, não há negócio melhor no mundo a ser explorado, especialmente em época de redução global do lucro do capital. Nas circunstâncias geopolíticas atuais, seria difícil que as petrolíferas internacionais, repetindo o que fizeram na África e no Oriente Médio, tentassem nos tomar o pré-sal pela guerra. Estão fazendo algo bem mais econômico (Frente Parlamentar Mista da Defesa da Soberania Nacional, *Op. Cit.*, ON LINE).

Ainda sobre os leilões de outubro de 2017, a **Federação Única dos Petroleiros (FUP)**, denunciou o preço cobrado nos editais dos leilões: R\$ 0,01 o litro. A FUP coloca que os bônus de assinatura (R\$ 6,15 bilhões) para os oito blocos exploratórios arrematados no leilão são menos da metade do que foi cobrado para o leilão do campo de Libra, de 2013 (R\$ 15 bilhões) e agora, os oito blocos de alta produtividade estão sendo doados por R\$ 7,75 bilhões.

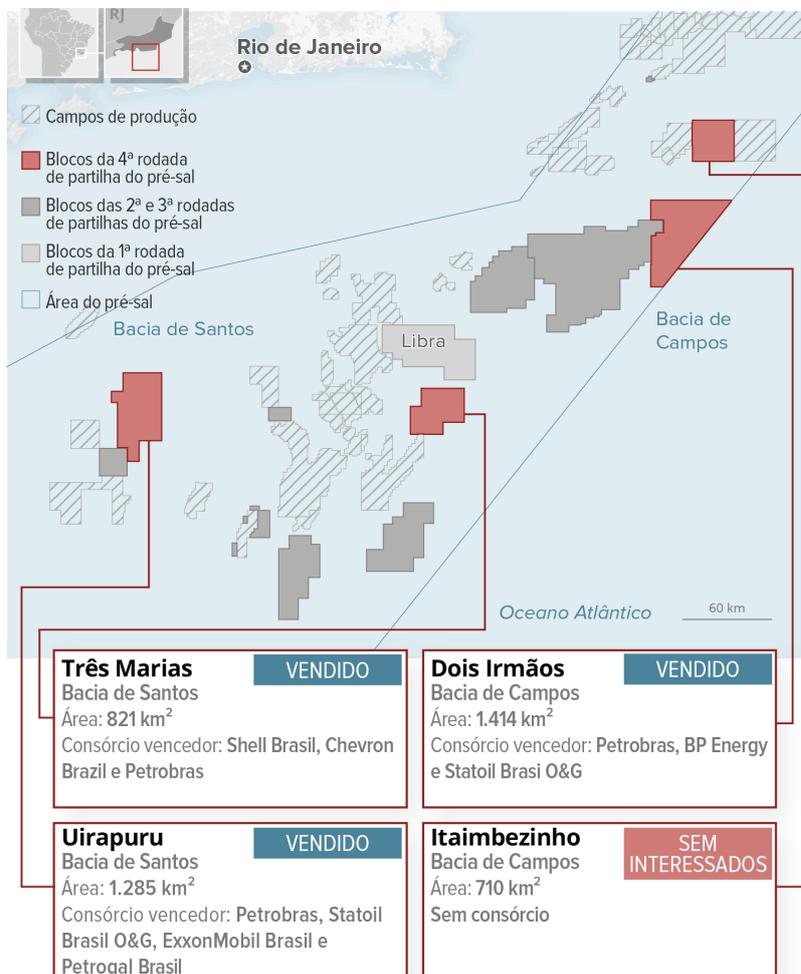
Em junho e setembro de 2018 foram realizadas, respectivamente, as quarta e quinta rodadas dos leilões do pré-sal. Tais leilões contaram, assim como nos leilões do ano anterior (segunda e terceira rodadas), com as participações da BP e das empresas estadunidenses.

Na quarta rodada, que marcou expressivas derrotas para o consórcio que a Petrobras se fazia presente, o governo leiloou 3 dos 4 blocos do pré-sal e arrecadou R\$ 3,15 bilhões. Apesar da Petrobras nos consórcios, a estatal exerceu o direito de preferência garantido por lei e decidiu entrar nos consórcios vencedores com participação de 30%.

Já a quinta rodada marcou um forte apetite de corporações estrangeiras pelas áreas licitadas, sobretudo das empresas britânicas e estadunidenses. A União arrecadou R\$ 6,82 bilhões em bônus de assinatura e a Petrobras manifestou interesse em participar como operadora e participação mínima de 30% apenas no Bloco Sudoeste de Tartaruga Verde.

Vejamos a figura 03 e a tabela 5.

**Figura 03: Vencedores dos leilões da quarta rodada do pré-sal de 2018.**



Fonte: G1, imagem obtida em <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-arrecada-r-315-bilhoes-com-novo-leilao-do-pre-sal.ghtml/>.

**Tabela 5: Vencedores dos leilões da quinta rodada do pré-sal de 2018.**

<b>Bloco Saturno</b>	<b>Bloco Titã</b>	<b>Bloco Pau Brasil</b>	<b>Bloco Sudoeste de Tartaruga Verde</b>
Vencedor: Consórcio Shell (50%) e Chevron (50%)	Vencedor: Consórcio ExxonMobil (64%) e QPI (36%)	Vencedor: Consórcio BP Energy (50%), Ecopetrol (20%), CNOOC Petroleum (20%)	Vencedor: Petrobras
Excedente de óleo oferecido: 70,20%	Excedente de óleo oferecido: 23,49%	Excedente de óleo oferecido: 63,79%	Excedente de óleo oferecido: 10,01%
Ágio: 300,23%	Ágio: 146,48%	Ágio: 157,01%	Ágio: 0%

Fonte: ANP, 2018.

Em suma, após os quatro leilões realizados sob a gestão Temer (2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> rodadas), já com as mudanças regulatórias do pré-sal, a Petrobras perde o protagonismo do pré-sal e as corporações estrangeiras assumem 6 das 13 áreas licitadas.

O jornalista Carlos Drummond (2016) coloca que:

Vítima da queda mundial dos preços do petróleo, do saque perpetrado por uns poucos, da dilapidação da sua cadeia produtiva pela “Lava Jato”, da recessão e da crise política, a Petrobras talvez seja hoje a presa mais vulnerável na disputa geopolítica e militar entre Oriente e Ocidente, ignorada no Brasil. O acesso às fontes de energia está no centro do conflito entre blocos de superpotências e megaempresas petrolíferas. (...) Os Estados Unidos e as petroleiras americanas não gostaram do leilão do Campo de Libra, no pré-sal, sob o regime de partilha, em 2013, no governo de Dilma. Cinco telegramas do consulado americano no Rio de Janeiro enviados a Washington, o primeiro deles em 2 de dezembro de 2009, descobertos pelo site *WikiLeaks*, detalham como “a missão americana no Brasil acompanhou a elaboração das regras para a exploração do pré-sal e faz *lobby* pelos interesses das petroleiras (DRUMMOND, Op. Cit., ON LINE).

Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP) de 2017, 95% das reservas de petróleo do Brasil estão na costa brasileira do Atlântico Sul. Assim como 85% do gás natural. Vastas reservas petrolíferas também vêm sendo encontradas e desenvolvidas no lado leste da porção sul-atlântica. A Petrobras, nesse sentido, através do histórico papel nacional de colaboração e diplomacia com os países africanos, insere-se como uma empresa chave no desenvolvimento consorciado com atores da costa ocidental africana. Isto é, “a tecnologia de águas profundas e o esforço diplomático de estreitamento de relações com os países africanos” podem ser trunfos para uma projeção externa autônoma do Brasil (CENTRO DE ALTOS ESTUDOS BRASIL SÉCULO XXI, 2015, ON LINE).

## Considerações finais

Tirar a primazia da Petrobras sobre o pré-sal, inclusive com a cessão de tecnologias nacionais num setor extremamente competitivo e protecionista, pode apresentar sérios retrocessos para as pretensões geopolíticas do país.

Por se tratar de um setor estratégico nas políticas de Estado das grandes potências, há um forte *lobby* governamental que induz que as corporações empresariais do setor petrolífero defendam e impulsionem cadeias produtivas com as demais indústrias de apoio do setor do seu país de origem, inclusive com a contratação de mão de obra qualificada e com altos cargos de gestão envolvendo profissionais também do país-sede da corporação.

Porque empresas multinacionais demandam insumos e serviços fundamentalmente em seus países de origem. A Chevron ou a Shell não comprarão navios, plataformas, sondas, ou qualquer outra coisa no Brasil. Sem a Petrobras como grande operadora não se sustentará também o desenvolvimento de tecnologia nacional nessa área estratégica. A tecnologia se desenvolve na operação e para a operação. Foi operando que a Petrobras se transformou na empresa que detém a mais avançada tecnologia de prospecção e exploração de petróleo em águas profundas e

ultraprofundas, ganhadora, por três vezes, do OTC Distinguished Achievement Award, maior prêmio internacional concedido às empresas de petróleo que se distinguem em desenvolvimento tecnológico (FARIAS, *Op. Cit.*, ON LINE).

Nesse caso, um dos efeitos nefastos que o país sofrerá nos próximos anos diz respeito aos impactos na desindustrialização em setores cruciais para a soberania energética e geração de empregos no território nacional. Historicamente, a Petrobras é uma grande investidora e geradora de empregos diretos e indiretos no País. É uma empresa capaz de sustentar um percentual expressivo do PIB e dinamizar cadeias produtivas nacionais complexas.

Considerando um aumento futuro do preço do barril da *commodity* a partir de um cenário global de retorno do crescimento econômico, o desenvolvimento do setor petrolífero do Brasil, notavelmente já complexo na extração em águas ultraprofundas, poderia ser o catalisador de um projeto nacional soberano sob uma perspectiva de projeção externa, de exportação de petróleo e de *know how* tecnológico, bem como de soberania/segurança energética.

Pelo que se apresenta na atual conjuntura nacional, a indústria de petróleo já conseguiu combater a lei do pré-sal. As outras mudanças são questão de tempo. O espaço está aberto “para a expansão das petroleiras internacionais, em especial as americanas” (CARARINE, *Op. Cit.*, ON LINE).

Portanto, pelo que se apresenta, a indústria nacional do setor petrolífero pode correr grandes riscos de decadência com a mudança no marco regulatório do pré-sal e a minimização do papel da Petrobras.

Em momentos de crises político-econômicas e institucionais internas, a pauta neoliberal (re) aparece como agenda necessária à solidez e a inserção sistêmica de países historicamente localizados na periferia do Sistema Interestatal. Os efeitos estruturais impostos pelo casamento da agenda neoliberal a partir de uma nova postura estatal/governamental de desregulamentação frente às riquezas do pré-sal podem trazer sérios impactos para o Brasil.

Com as transformações jurídicas e políticas acirradas após o pleito eleitoral de 2014 e que foram ampliadas em 2015 e 2016 no decorrer do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a percepção do Estado brasileiro sobre a Petrobras e sobre o petróleo, especialmente, sobre as reservas do pré-sal, mudam radicalmente. A estratégia de uso e apropriação dessa fonte de energia passa de um prisma estratégico-estatal para uma perspectiva desregulamentada, privada e imediatista.

O contexto global associado ao rebaixamento artificial do preço do petróleo em razão de uma competição estratégica dos principais países exportadores para minimizar o desenvolvimento de novas fontes energéticas, a latente desaceleração econômica mundial pós-crise de 2008 e os interesses de grandes Estados-economias nacionais frente às questões energéticas foram elementos cruciais para a transformação da visão governamental sobre o pré-sal. Atores intraestatais nacionais não tiveram força e o governo atual pareceu desconsiderar que a riqueza trazida pelos campos do pré-sal a partir do protagonismo da Petrobras poderia fomentar políticas socioeconômicas avançadas para o conjunto da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a tentativa de criação de fundo soberano com os investimentos feitos a partir das receitas da exploração de petróleo não foi um argumento convincente para o surgimento de um verdadeiro pacto social de defesa do pré-sal sob o comando estratégico da Petrobras e do Estado brasileiro.

O contraditório é que nas eleições nacionais de 2014 tal proposta não fora colocada como plano de campanha dos mesmos atores que, através de uma agilidade político-institucional pouco vista no período da República pós-1985, modificaram o modelo de exploração do petróleo brasileiro na camada do pré-sal.

Desse modo, foi justamente num contexto espacial e temporal de vácuo de poder estratégico e de atuação nacional que os discursos voltados para a desregulamentação estatal, para a flexibilização produtiva e para a redução do uso do petróleo se tornaram narrativas capazes de atender os anseios do

grande capital político e econômico internacional. Até mesmo a Petrobras, antes vista como intocável e orgulho nacional, passa a ser abertamente atacada com fortes *lobbies* de privatização.

Nesse prisma, o fato de o Brasil ter descoberto uma das maiores reservas de petróleo do século XXI e ter desenvolvido uma *expertise* vanguardista na extração de hidrocarbonetos em águas ultraprofundas fez com que a complexa geopolítica do petróleo voltasse para si mesmo. Se antes o setor de petróleo e gás do país era relativamente menos afetado pelos *lobbies* globais em favor da privatização e da “livre-concorrência” produtiva, após a descoberta do pré-sal as atenções de fortes *players* internacionais penetram intensamente no país. Os ônus e os bônus dos recursos naturais são elementos clássicos na luta pelo desenvolvimento e soberania dos Estados periféricos e semiperiféricos.

O pré-sal, como um importante recurso de inserção estratégica do país no Sistema Interestatal, poderia significar um “combustível” para o desenvolvimento industrial, energético, tecnológico e socioeconômico do Brasil nas próximas décadas. Sob o comando do Estado brasileiro, o pré-sal poderia ser desenhado como um alicerce para a construção de um projeto nacional que passasse a relacionar a inserção internacional do país no rol das grandes potências e que, de maneira indissociável, poderia garantir substanciais recursos empregados pelos diferentes níveis de governo no tripé: desenvolvimento social, investimentos em pesquisa energética, planejamento e recuperação ambiental.

## Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASIL (2016). *Entidades da indústria lançam campanha para defender conteúdo local*. Agência Brasil (ON LINE), 08 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/entidades-da-industria-lancam-campanha-para-defender-conteudo-local/>, acesso realizado em 14 de fevereiro de 2018.
- BRASIL. *LEI Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Brasília/DF, ago/1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm/), acesso realizado em 12 de outubro de 2017.
- \_\_\_\_\_. *LEI Nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Brasília/DF, Dez/2010. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%2012.351-2010?OpenDocument/](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.351-2010?OpenDocument/), acesso realizado em 03 de dezembro de 2017.
- \_\_\_\_\_. *LEI Nº 13.365, de 29 de novembro de 2016*. Brasília/DF, dez/2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13365-29-novembro-2016-783954-publicacaooriginal-151458-pl.html/>, acesso realizado em 03 de dezembro de 2017.
- CELESTINO, P. *A hora de defender a Petrobras*. Clube de Engenharia (ON LINE), 13 de março de 2016. Disponível em: <http://www.portalclubedeengenharia.org.br/info/a-hora-de-defender-a-petrobras-por-pedro-celestino/>, acesso realizado em 15 de agosto de 2017.
- CARARINE, C. *Leilão do pré-sal: a vez das petroleiras americanas*. Revista Carta Capital (ON LINE), 27 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/leilao-do-pre-sal-a-vez-das-petroleiras-americanas/>, acesso realizado em 12 de janeiro de 2018.
- CENTRO DE ALTOS ESTUDOS BRASIL SÉCULO XXI. *A crise da Petrobras à luz da geopolítica*. Brasil Debate - Coluna Desenvolve 21 (ON LINE), 2015. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/a-crise-da-petrobras-a-luz-da-geopolitica/>, acesso realizado em 13 de fevereiro de 2016.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, CNI. *Mudança nas regras do pré-sal destravar investimentos na cadeia de petróleo e gás, diz CNI*. ON LINE. 2016. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/08/mudanca-nas-regras-do-pre->

- sal-destravara-investimentos-na-cadeia-de-petroleo-e-gas-diz-cni/, acesso realizado em 19 de agosto de 2016.
- DRUMMOND, C. *O ataque à Petrobras e a liquidação do futuro*. Revista Carta Capital (ON LINE), 25 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/914/a-liquidacao-do-futuro/>, acesso realizado 13 de janeiro de 2018.
- ESTADÃO (2016). *"Houve endeusamento do pré-sal", diz Parente*. Reportagem de COLLET, L; AGUIAR, V. em O Estado de São Paulo (ON LINE), 30 de setembro de 2016. <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,houve-endeusamento-do-pre-sal-diz-parente,10000079205>>, acesso realizado em 02 de outubro de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Pré-sal é onde todo mundo quer estar*. Reportagem de NUNES, F. em O Estado de São Paulo (ON LINE), 21 de setembro de 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pre-sal-e-onde-todo-mundo-quer-estar,70002009782/>, acesso realizado em 12 de janeiro de 2018.
- FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA SOBERANIA NACIONAL. *Manifesto contra a entrega do petróleo*. Declaração emitida ao país no dia 25 de outubro de 2017.
- G1. *Crise na Petrobras 'obriga' mudança em exploração do pré-sal, diz Renan*. Portal G1/globo.com (ON LINE), 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/crise-na-petrobras-obriga-mudanca-em-exploracao-do-pre-sal-diz-renan.html/>, acesso realizado em 24 de março de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Ministro de Minas e Energia prevê que Petrobras será privatizada: 'É um caminho'*. Portal G1/globo.com (ON LINE), 02 de outubro de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/ministro-preve-que-petrobras-sera-privatizada-e-um-caminho-diz-coelho-filho.ghtml/>, acesso realizado em 24 de novembro de 2018.
- LEÃO, R. *O pré-sal e a regulação: interesses nacionais ou estrangeiros?* Revista Carta Capital (ON LINE), 25 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-pre-sal-e-a-regulacao-interesses-nacionais-ou-estrangeiros/>, acesso realizado em 19 de janeiro de 2018.
- NOZAKI, W. *Grupo de pressão e o pré-sal: os antecedentes da crise*. Revista Carta Capital (ON LINE), 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/grupos-de-pressao-e-o-pre-sal-antecedentes-da-crise/>, acesso realizado em 08 de janeiro de 2018.
- NUNES, D. *PL do pré-sal: entreguismo ou fôlego financeiro para a Petrobras?* Revista Carta Capital (ON LINE), 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/pl-do-pre-sal-entreguismo-ou-folego-financeiro-para-a-petrobras/>, acesso realizado em 02 de agosto de 2016.
- PADULA, Raphael. *A geopolítica do petróleo e a conjuntura internacional*. Apresentação de palestra no Seminário "Uma estratégia para o Brasil, um plano para a Petrobras", promovido pela Associação dos Engenheiros da Petrobras – AEPET, o Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da UFRJ (PEPI-UFRJ) e o Clube de Engenharia do Brasil, Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2015b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CbuKaQx3BIE/>, acesso realizado em 14 de janeiro de 2016.
- PARENTE, P. *Ranço ideológico e vida real*. Em Folha de São Paulo (ON LINE), 01 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/02/1854701-ranco-ideologico-e-vida-real.shtml/>, acesso realizado em 30 de novembro de 2017.
- PETROBRAS. *Pré-sal*. ON LINE. 2016. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>, acesso realizado em 17 de agosto de 2017.

- PINTO, Eduardo. *A trajetória do pré-sal: a aposta vira realidade*. Revista Carta Capital. ON LINE. 17 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-trajetoria-do-pre-sal-a-aposta-vira-realidade/>, acesso realizado em 24 de novembro de 2017.
- PINTO, Helder. *A Descoberta do Pré-Sal e as Mudanças do Marco Regulatório na Indústria Brasileira do Petróleo*. Em Encyclopédie de l'Énergie (ON LINE), 2016. Disponível em: <http://encyclopedie-energie.org/articles/descoberta-do-pr%C3%A9-sal-e-mudan%C3%A7as-do-marco-regulat%C3%B3rio-na-ind%C3%BAstria-brasileira-do-petr%C3%B3leo/>, acesso realizado em 15 de agosto de 2016.
- PRATES, J. *A soberania em questão: Petrobras, pré-sal e futuro*. Le Monde Diplomatique. 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/petrobras-pre-sal-e-futuro/>, acesso realizado em 18 de agosto de 2016.
- REVISTA FÓRUM. WikiLeaks: *PSDB prometeu a americanos rever lei do pré-sal*. ON LINE. 2010. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/rodrigovianna/plenos-poderes/wikileaks-psdb-prometeu-americanos-rever-lei-pre-sal/>, acesso realizado em 18 de março de 2016.
- ROUSSEFF, D. *Nova etapa do golpe: Brasil entrega petróleo a estrangeiros a preço de banana*. Manifesto publicado nas redes sociais em 26 de outubro de 2017.
- SERRA, J. *O petróleo volta a ser nosso*. O Estado de São Paulo, 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,o-petroleo-volta-a-ser-nosso,70002182360/>, acesso realizado em 09 de fevereiro de 2018.
- SKAF, P. *O ranço ideológico e a indústria brasileira*. Folha de São Paulo, 06 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opinio/2017/02/1855854-o-ranco-ideologico-e-a-industria-brasileira.shtml/>, acesso realizado em 30 de novembro de 2017.
- WIKILEAKS. Brazil - *Nos bastidores, o lobby pelo pré-sal*. 2011. Disponível em: <https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html/>, acesso realizado em 14 de março de 2016.

# Expansão da China e Imperialismo - Uma breve elucidação

## The China's Expansion and Imperialism - a brief elucidation

**MARCELO PEREIRA FERNANDES** | mapefern@gmail.com;

**RUBIA CRISTINA WEGNER** | rubicawegner@gmail.com;

Professores do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

**Recebimento do artigo** Dezembro de 2018 | **Aceite** Dezembro de 2018

**Resumo** Um dos traços mais marcantes da economia mundial refere-se ao rápido desenvolvimento econômico da China desde a vitória da revolução em 1949, e particularmente a partir das reformas em 1978. A presença de investimentos chineses em várias partes do mundo, em especial em economias periféricas, é objeto de controvérsias. Entre elas a suposição de que a China se tornou um país imperialista. O imperialismo é um conceito nem sempre utilizado com o devido rigor. A disseminação do conceito relacionado à exploração dos países pobres pelos países centrais ajudou a empobrecer o próprio estudo sobre o tema que na sua origem também estava relacionado à disputa entre países centrais e o papel do capital financeiro. O objetivo deste artigo é analisar a recente expansão chinesa e apontar se é possível inseri-la na concepção leninista de imperialismo que consideramos a mais adequada para explicar a atual expansão do capitalismo. Assim sendo, a visão que desenvolveremos compreende que a China mantém a construção do socialismo, ainda que com características próprias e que, portanto, seu desenvolvimento não se apresenta como imperialismo. **Palavras-Chave** Imperialismo; China; socialismo; desenvolvimento.

**Abstract** One of the most striking features of the world economy refers to China's rapid economic development since the victory of the revolution in 1949, and particularly since the reforms in 1978. The presence of Chinese investments in various parts of the world, especially in peripheral economies, is the object of controversies. Among them is the assumption that China has become an imperialist country. Imperialism is a concept not always used with due rigor. The dissemination of the concept related to the exploitation of poor countries by the central countries helped to impoverish the study itself on the subject, which in its origin was also related to the dispute between central countries and the role of financial capital. The purpose of this paper is to analyze the recent Chinese expansion and to point out if it is possible to insert it in the Leninist conception of imperialism that we consider the most adequate to explain the current expansion of capitalism. Thus, the vision that we will develop understands that China maintains the construction of socialism, although with its own characteristics and, therefore, its development does not present itself as imperialism. **Keywords** Imperialism; China; socialism; development.

*Camaradas! Enquanto construímos nosso próprio país, nossa classe trabalhadora deve sempre ter em mente o proletariado e os povos e nações oprimidos do mundo. Temos de continuar a fortalecer a nossa unidade com os trabalhadores e os povos revolucionários em todo o mundo e apoiar as suas lutas contra o imperialismo (...).*  
Deng Xiaoping (1978)

## Introdução

Um dos traços mais marcantes da economia internacional refere-se ao rápido desenvolvimento econômico da China desde a vitória da revolução socialista em outubro de 1949, e particularmente com as reformas econômicas executadas a partir de 1978. Esse rápido desenvolvimento vem modificando o panorama econômico e político em todo mundo.

A China está entre as economias que mais recebem investimento externo direto (IED) e também entre aquelas que mais enviam. A presença de investimentos chineses em várias partes do mundo, em especial em economias periféricas é objeto de controvérsias. Entre elas, a suposição de que a China se tornou um país imperialista e daí a exploração de países subdesenvolvidos e pobres. Nesta visão, a China seria um típico país capitalista que estaria inundando os países com suas mercadorias baratas, e se desenvolvendo a partir da exploração de mão de obra a baixo custo e de recursos naturais das economias periféricas, sobretudo do continente africano (KLARE, 2012), por uma burguesia interna cada vez mais abastada. A iniciativa chinesa *One Belt One Road*, por exemplo, parece assustar o Ocidente ou pelo menos tem servido de desculpa para se contrapor a presença chinesa na Eurásia. No mesmo tom, a ex-candidata à presidência dos Estados Unidos, Hilary Clinton, alertou recentemente que a busca da China em obter maior influência em países estrangeiros criou uma “*new global battle*” (DOHERTY; ROY, 2018). Curiosamente esta é uma ideia que possui adeptos tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Pode-se citar Metcalf (2006) pela direita e Bond (2014), Rousset (2014a; 2014b) e Turner, et al (2014) pela esquerda, por exemplo.

O imperialismo é um conceito nem sempre utilizado com o devido rigor. A disseminação do conceito relacionado à exploração dos países pobres pelos países centrais ajudou a empobrecer o próprio estudo sobre o tema que na sua origem também estava relacionado à disputa entre países centrais e o papel do capital financeiro. Neste artigo buscaremos apresentar o conceito desenvolvido por Lenin.

O objetivo deste artigo, ainda de caráter introdutório, é analisar a recente expansão chinesa e verificar se ela se insere na concepção de imperialismo, em particular a concepção leninista que nós consideramos a mais adequada para explicar o atual movimento do capitalismo. Além desta introdução, o artigo está dividido em mais quatro seções. Na primeira seção analisaremos o conceito de imperialismo desenvolvido por Lenin, em especial a ideia de cadeia imperialista. Na segunda seção analisaremos alguns autores que atribuem a China o papel de nação imperialista. Na terceira seção discutiremos a importância dada pelas lideranças chinesas a necessidade do desenvolvimento econômico. Na quarta seção faremos alguns comentários que tentam explicar a expansão chinesa, em especial no continente africano, sem, no entanto, aceitar a hipótese do imperialismo chinês. Por fim, as considerações finais.

## Imperialismo: Aspectos Teóricos

O conceito de imperialismo nunca se caracterizou por uma abordagem teórica única. Milios e Sotiropoulos (2009) apontam que o conceito se tornou popular nos movimentos dos trabalhadores em todo mundo, especialmente dentro dos partidos comunistas. Porém, essa dissemina-

ção tornou o conceito superficial quando não contraditório, “usado principalmente para denunciar o imperialismo ‘ruim’, seus ‘planos’ e a miséria (MILIOS; SOTIROPOULOS; 2009, p.1). Entendemos que a análise de Lenin, desenvolvida por autores como Sakellaropoulos e Sotiris (2015), além de atual, escapa das armadilhas que Milios e Sotiropoulos (2009) alertaram.

De acordo com Lenin (1979), o imperialismo seria um estágio específico do modo de produção capitalista que foi o resultado de uma mudança substancial na sua estrutura organizacional; o estágio do capitalismo monopolista, e não meramente uma política “preferida” do capital financeiro de expansão territorial e controle econômico-político. Iniciado no último quartel do século XIX, o imperialismo é um fenômeno intrínseco do capitalismo, o resultado das tendências do processo de acumulação de capital – em que prevalecem a sua concentração e centralização – e das contradições que surgem da luta de classes no capitalismo analisadas por Marx. Nesse estágio, em que prevalecem os monopólios, as crises não seriam suprimidas, nem a concorrência entre os diferentes capitais seria eliminada. Longe disso, o monopólio amplificaria a anarquia e as contradições do mundo econômico, colocando a competição num patamar em que os conflitos seriam intensificados.

Lenin (1979) identificaria no capital financeiro a força central do imperialismo. É na esfera financeira que se observaria uma mudança de qualidade no sistema: ao contrário do estágio anterior em que prevaleceria o capitalismo industrial, o impulso econômico do imperialismo estaria na *haute finance*. Desse modo, a particularidade do imperialismo estaria na necessidade intrínseca de exportar capital, e não na exportação de mercadorias. Por meio da exportação de capital o caráter internacional do capitalismo com todas as suas contradições econômicas e sociais se afirmaria de forma agressiva e irreversível. E não por meio da incorporação formal de territórios, tal como Lenin (1979, p. 735) advertiu ao citar a dominação informal britânica sobre Brasil, Argentina e Uruguai (MAZZUCHELLI, 1985; SAKELLAROPOULOS; SOTIRIS, 2015).

No entanto, a exportação de capitais não seria um movimento resultante da queda da taxa de lucro das economias mais avançadas. Lenin compreendia que o capitalismo tem um caráter expansivo, que se revelaria na tendência ao aumento ilimitado da produção e, assim, na incessante busca por novos mercados. Por isso, os mercados externos são necessários.<sup>1</sup> Portanto, não se trataria de um fenômeno que expresse uma limitação particular do capitalismo, seja por falta de consumo dos trabalhadores que impossibilitaria a realização do mais-valor, seja pela queda da taxa de lucro: ao contrário é uma decorrência justamente do caráter expansivo do capitalismo, e a sua tendência à produção ilimitada, o que não se confunde com uma restrição.

Do mesmo modo, a concepção de cadeia imperialista formulada por Lenin continua uma descrição clara das relações hierárquicas, desiguais e complexas derivadas da reprodução do capital no sistema internacional. Ela congrega as potências capitalistas existentes cada qual com um nível de desenvolvimento. De acordo com Milios e Sotiropoulos (2009, p. 19), a noção de cadeia imperialista levaria à formulação de duas questões. Primeiramente, a lei do desenvolvimento desigual. Segundo Lenin a estabilidade do sistema é impossível, já que o desenvolvimento desigual provocaria mudanças na correlação de forças das nações mais avançadas, com a tendência de erosão do poder do centro em relação a novos polos de poder com maior dinamismo econômico. Logo, as contradições entre as potências que compõem a cadeia imperialista se intensificariam (LENIN, 1979). A lei do desenvolvimento desigual é decisiva para explicar as relações conflituosas entre os países da cadeia imperialista, oferecendo uma base econômica para as guerras.

---

1 La competencia obliga a los capitalistas a ampliar de continuo su producción y a buscar mercados en el exterior para la venta en masa de sus productos” (LENIN, 2013 [1893]).

Em segundo lugar, a questão do elo mais fraco da cadeia imperialista. O desenvolvimento desigual criaria a possibilidade de revoluções nos elos relativamente mais fracos da cadeia imperialista, e não naqueles Estados em que as forças produtivas estariam mais desenvolvidas, como inicialmente Marx e Engels previram. Porém, é importante sublinhar que essa é uma posição relativa: os países que fazem parte da cadeia imperialista seriam mais fracos ou fortes em relação aos demais elos da cadeia (POULANTZAS 1979: 23).

Mais um ponto a destacar refere-se a questão das lutas nacionais inserida por Lênin no debate sobre o imperialismo. Isto significou uma virada radical em relação àqueles que reconheciam algo de positivo no colonialismo, como Eduard Bernstein e Van Kol (FIORI, 2007, p.65). Lênin percebeu a opressão nacional como um fator potencial para revolução proletária e tomada do poder, associando a luta de classes em cada nação à luta anti-imperialista de libertação nacional. Lênin rompeu com o etnocentrismo dominante no movimento operário europeu, contribuindo tanto para descolonizar o marxismo quanto para que o movimento operário entrasse em sintonia com a luta dos povos da periferia do sistema mundial. Não é por acaso que a maior parte dos movimentos de descolonização, especialmente após 1945, se identificava com o movimento comunista e a tradição anti-imperialista. Assim que o objetivo da independência era alcançado grande parte desses países se assumia de orientação socialista (HOBSBAWM, 1992). Estas são questões que merecem atenção visto que a revolução chinesa que levou o Partido Comunista da China (PCCh) ao poder também foi uma revolução ant imperialista.

## “Imperialismo Chinês”

Alguns autores consideram que a China se tornou um país imperialista. Entre eles destacaremos Bond (2014), Rousset (2014a; 2014b), Turner (2014) e Metcalf (2011). Com a exceção de Metcalf, todos consideram que isso se dá a partir de uma ruptura com o processo de construção do socialismo na China ocorrido com a ascensão de Deng Xiaoping no fim dos anos 1970.

Bond, seguindo a tradição da teoria da dependência de Ruy Mauro Marini, afirma que os países que compõem os BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são países com uma tendência sub-imperialistas. E com uma visão de imperialismo próxima a Rosa Luxemburgo, mas antagônica a visão de Lenin que vimos na seção anterior, Bond (2014) destaca que nas condições de crise capitalista tanto dentro dos países imperialistas quanto dos países sub-imperialistas existem fortes pressões para o capital buscar mercados externos para solucionar as crises de realização. O imperialismo se manifestaria especialmente em formas de coerção extra-econômicas entre as esferas capitalistas e não capitalistas.

Conforme Bond (2014) as relações do imperialismo com os aliados sub-imperialistas sempre implicaram superexploração do trabalho em cada país. Bond cita o exemplo da China como um caso de superexploração do trabalho. O processo de urbanização da China estaria levando milhares de famílias do campo a buscarem trabalho nas cidades, ganhando salários muito mais baixos. Ademais, essa relação de superexploração seria transferida para arena internacional pela China por meio de suas empresas estatais de forma ainda mais predatória que as corporações ocidentais, pois o governo chinês para obter apoio daria suporte a ditadores locais, especificamente na África.

De acordo com Rousset (2014a; 2014b) a partir da década de 1980, uma nova burguesia seria constituída na China. Não pelo retorno dos ricos exilados, mas pelo produto de uma restauração capitalista, uma “contrarrevolução” burocrática” levada a cabo pelas lideranças do PCCh que fez com que seu núcleo dirigente se transformasse numa burocracia de um novo tipo: uma “burocracia capitalista”, constituindo uma forma de capitalismo difícil de ser rotulado, mas que Rousset definiria com “capitalismo burocrático”. “This term indicates both the central place occupied by the party-state bureaucracy inside

the new dominant class, and the interpenetration of the various components of the current Chinese bourgeoisie". (Rousset, 2014b).

Assim sendo, a nova burocracia capitalista transformou o Estado, anteriormente hostil ao capital, em um Estado a serviço do desenvolvimento capitalista. E um novo proletariado também surgiu sustentado por um massivo êxodo rural de camponeses para as cidades, substituindo a classe trabalhadora da era maoísta. Ao invés do trabalho, a possibilidade de enriquecimento individual passou a ser valorizado (Rousset, 2014b). Assim, na China, estaria nascendo uma formação social particular capitalista, similar à América Latina em termos de iniquidade, mas ainda distante dos países centrais europeus.

Rousset (2014b) avalia que a "globalização neoliberal" iniciada nos anos 1990 mudou significativamente o modo de dominação imperialista. A China se impôs na arena internacional como uma "potência emergente", isto é, um país imperialista em formação com uma base econômica capitalista capaz de desafiar os Estados Unidos. O poder econômico conquistado pela China possibilitou que o "partido-estado" mantivesse o país numa posição de independência em relação aos "imperialismos tradicionais", permitindo que o regime consiga expressivas transferências de tecnologia (Rousset, 2014a). O núcleo da classe dominante chinesa estaria então engajado na criação de um novo imperialismo que eleve seu poder.

A política econômica internacional chinesa não visaria apenas a obter lucros, mas se inseriria em uma estratégia de longo prazo voltada para estabelecer suas bases de superpotência (ROUSSET, 2014a). De acordo com Rousset em relação a essa estratégia estaria a garantia de fornecimento de matérias-primas como petróleo e gás e produtos agrícolas, o controle direto da produção, monopolizando a gestão dos seus negócios, além da exportação de mão-de-obra chinesa para África ou recrutando de preferência cidadãos de outros países como o Vietnã. A estratégia também pretenderia garantir canais seguros de comunicação intercontinental através da compra de portos e aeroportos, investindo em navios mercantes e implantando gradualmente sua frota militar. Por sua vez, o país buscaria reforçar sua posição financeira internacional por meio da internacionalização do renmimbi (Rousset, 2014a). A China também estaria se tornando mais influente em outro setor dominado pelos países imperialistas tradicionais: o setor de armamentos. A exportação de armas estaria crescendo constantemente.

Turner (2014) também considera que a China se tornou um país imperialista a partir das reformas econômicas do fim dos anos 1970 que fez emergir uma "burguesia burocrática nacional". Essa burguesia teria capturado o estado, fazendo com que o país se integrasse ao sistema imperialista mundial, embora operando sob uma "placa" de nação socialista. Além disso, segundo Turner (2014, p.12) ao cumprir a função de fabricar mercadorias de baixo custo, e o papel de credor dos Estados Unidos e outros países, a China ajudaria a sustentar todo o sistema financeiro internacional. Logo, a China não seria apenas parte do sistema imperialista mundial, seu papel econômico e financeiro dentro do sistema se tornou essencial tanto quanto o papel militar dos Estados Unidos.

Nesse sentido, a China não apenas teria uma economia capitalista, mas uma economia de capitalismo monopolista. Como suas empresas estatais operariam agora como se fossem corporações multinacionais privadas, o país, de um ponto de vista leninista, também seria imperialista. Portanto, na concepção de Turner (2014), a China não seria apenas um país capitalista, mas um país capitalista desenvolvido com os monopólios e as finanças plenamente estabelecidos.

Em relação a questão militar, Turner (2014) afirma que a rápida expansão dos gastos militares chineses se realizaria de forma a permitir que no futuro o país pudesse intervir em outros países por meio da força, como um país imperialista.

Michael Metcalf, autor ligado ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos, assinala que a China seria um país imperialista, porém com características próprias – "*Imperialism with Chinese Characteristics*". A análise de Metcalf (2011) consiste em uma leitura de documento publicado pelo Ministério da Defesa Chinês em 2006, e em dois ensaios do general e pesquisador Chen Zhou publicados no "*China*

*Military Science*” em 2007 e 2009. Nesse sentido, o autor defende que a China entrou numa nova era de desenvolvimento que traria necessariamente uma nova relação com o mundo. Assim, a China não estaria mais preocupada primeiramente em defender seu território das agressões externas como nas primeiras décadas após a fundação da República Popular. Quando sobreviver era o objetivo fundamental, a China poderia se defender de uma invasão convencional, mas não de um ataque nuclear. Agora com o desenvolvimento de armas nucleares a sobrevivência da China estaria garantida. Portanto, o país poderia se preparar militarmente para expandir e defender seus interesses econômicos em outros países (METCALF, 2011).

## A necessidade do desenvolvimento econômico

Antes da proclamação da República Popular em 1º de outubro de 1949, a China havia sido colocada à condição de semicolônia pelo imperialismo (“século das humilhações”). Isto tornou o país extremamente atrasado, provavelmente o mais pobre do mundo, ainda com características feudais.

Assim sendo, a luta pelo desenvolvimento das forças produtivas esteve presente desde o início da vitória da revolução quando o PCC colocou em prática o “Grande Salto Adiante” (1959-1961), tendo como meta uma rápida industrialização (LOSURDO, 2004). A trajetória da China desde a revolução apresentou peculiaridades que decorreram justamente da luta pela redução da enorme distância do seu desenvolvimento em relação as economias capitalistas que fazem parte da cadeia imperialista, e de seus vizinhos asiáticos, principalmente após a queda do campo socialista no fim da década de 1980. A redução dessa distância seria fundamental na visão dos dirigentes chineses para que a tragédia do “século das humilhações” não se repetisse.

Vale destacar que desde a vitória da revolução, a China mantém elevado crescimento econômico (HERRERA; LONG, 2018). O crescimento se acelerou nos anos 1980 após a subida de Deng Xiaoping em 1978, quando foi colocado em marcha o programa das “Quatro Modernizações” (indústria, agricultura, ciência e tecnologia e forças armadas).<sup>2</sup> Um programa que visava o rápido desenvolvimento das forças produtivas a fim de reduzir a distância entre a China e o Ocidente, que significava para os dirigentes chineses a manutenção da sua independência política conquistada com a revolução e o avanço na construção do socialismo.<sup>3</sup>“(…) our working class must also learn from the experience of working-class struggles in other lands and study the science and technology of the advanced countries so as to speed up the four modernizations in China” (Xiaoping, 1978a). Assim, “We will introduce advanced technology for the purpose of expanding our productive forces and improving the people’s living standards. This will benefit our socialist country and our socialist system” (Xiaoping, 1978b). A partir daí a China – naquele momento uma nação com 800 milhões de pessoas, sendo 80% de camponeses (Xiaoping, 1979a) – entrou gradualmente no que ficou conhecido como “socialismo de mercado”.<sup>4</sup>

Da necessidade de fazer concessões ao capital estrangeiro emergiu no país as “Zonas Econômicas Especiais” (ZEE) de cunho capitalista.<sup>5</sup> As ZEE deveriam produzir mercadorias manufaturadas

2 Herrera e Long (2018, p.13) lembram que a aceleração do crescimento após as “quatro modernizações” é também decorrente dos esforços de acumulação de capital realizados no período anterior. “E é esse esforço prolongado de acumulação – permitido especialmente por transferências de excedente das zonas rurais – que explica o sucesso da industrialização e, em “grande medida, a fortíssima taxa de crescimento do PIB.

3 É importante lembrar que as reformas realizadas na China inspiraram outros dois países socialistas que lutaram contra o jugo colonial: o Vietnã, e mais recentemente Cuba.

4 De acordo com Xiaoping (1979 b): “Why can’t we develop a market economy under socialism? Developing a market economy does not mean practising capitalism. While maintaining a planned economy as the mainstay of our economic system, we are also introducing a market economy. But it is a socialist market economy”.

5 As ZEE foram aprovadas formalmente em 1980. (Marti, 2007; Shambaugh, 2013).

principalmente para exportação. Afim de atrair investimento externo, empresas estrangeiras que investissem nas ZEE desfrutavam de tratamento distinto quanto a impostos, infraestrutura, menos burocracia, legislação mais flexível etc. Deste modo foram introduzidas novas tecnologias e métodos avançados de administração, acelerando o desenvolvimento das forças produtivas. E já em meados dos anos 1980 as exportações chinesas de manufaturados, principalmente exportação de tecidos já era maior que a exportação de produtos primários (MARTI, 2007).

No entanto, as ZEE tiveram um alto custo político. Além do aumento das atividades criminosas nas ZEE e das tensões causadas no seio do PCC, ao longo do tempo criou-se uma burguesia sólida. Porém, quanto a essa burguesia, Xiaoping (1979a) advertia que: “The struggle against these individuals is different from the struggle of one class against another, which occurred in the past (these individuals cannot form a cohesive and overt class).”

A China normalizou as relações com os Estados Unidos em 1978, o que trouxe benefícios econômicos, notadamente a abertura das suas exportações para o mercado ocidental, além de fontes de financiamento<sup>6</sup> (MARTI, 2007). Porém, no começo da década de 1990, a mudança na orientação do governo norte-americano em relação à Ásia já estava explícita. A derrocada da União Soviética em 1991 retirou uma das serventias da China e a sua expansão se tornou um problema a ser evitado, uma vez que passou a ser considerada como uma tentativa de criação de um poder regional (JOHNSON, 2007; MARTI, 2007). Entre outras consequências dessa nova conjuntura, a renovação do tratamento de “nação mais favorecida” que antes era automática, se converteu numa questão política bastante difícil (FERNANDES, 2013). Em um mundo pós-Guerra Fria, os Estados Unidos estavam dispostos a “(...) to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power” (WOLFOWITZ, 2003, p.22).

Após o fim da Guerra Fria, o Ocidente liderado pelos Estados Unidos possuía, conforme destacou Losurdo (2004, p.154), um “monopólio científico e tecnológico sem precedentes na história” bem demonstrado na área da tecnologia militar. A Guerra do Golfo, em 1991, serviu de alerta para o Exército de Libertação Popular (ELP) em razão da ampla superioridade demonstrada pelas forças norte-americanas. Conforme Shambaugh (2002) desde os primeiros dias da guerra os analistas do ELP ficariam convencidos que estavam diante de uma revolução em assuntos militares, e que o ELP precisava se inserir nela de forma urgente. Os bombardeiros dos Estados Unidos penetraram no espaço aéreo iraquiano sem serem atingidos ao mesmo tempo em que a força naval aliada, bem fora do alcance das defesas iraquianas, lançaria uma onda de ataques com mísseis de cruzeiro. Nesse sentido, a estratégia do ELP foi revisada, passando a se concentrar em “guerras limitadas sob condições de alta tecnologia”. Assim, uma nova política de defesa foi colocada em prática (mudanças no regime de treinamento, novos programas de aquisição de armas etc). Na avaliação de Shambaugh (2002), essas reformas tiveram alguma continuidade com os programas e reformas realizados anteriormente no fim da década de 1980 e início da década de 1990, porém outros eram completamente novos e estavam ligadas as lições aprendidas com a Guerra do Golfo.

Não nos cabe aqui fazer uma análise da evolução da economia dos governos que sucederam a Deng Xiaoping. Mas é importante frisar que nesses governos (Jiang Zemin, Hu Jintao e o atual Xi Jinping) não houve descontinuidade da estratégia econômica lançada por Deng. E em nenhum momento o PCCh perdeu o controle do processo econômico, direcionando os investimentos de forma planejada. Ainda que a burguesia tenha assumido papel relevante, ela não define os rumos do processo de acumulação conforme atentou Ribeiro (2017), logo estamos tratando de um país que não é capitalista. Com

---

6 Em 1980 a China conseguiu por parte dos Estados Unidos o tratamento de “nação mais favorecida” e o reconhecimento de “nação em desenvolvimento”. Com isso houve redução das tarifas americanas sobre têxteis e vestuários chineses (Medeiros, 1999). A China também tentou reatar plenamente suas relações com a União Soviética. O fracasso dessa aproximação, que só foi parcialmente alcançado no fim dos anos 1980, fez com que Deng pendesse para os Estados Unidos. (MARTI, 2007).

isso, a China conseguiu se preservar das crises cíclicas que vive o capitalismo, mesmo após o processo de abertura. O resultado em termos de desenvolvimento da China é inquestionável: o mais rápido e persistente crescimento econômico dos tempos modernos trouxe melhorias econômicas e sociais para população chinesa (em torno de 400 milhões de chineses saíram da linha de pobreza nas duas últimas décadas) nunca desfrutadas pelas gerações chinesas passadas (LOSURDO, 2004; MEDEIROS, 2008). Recentemente, a China se tornou a segunda maior economia do mundo.

Sem a prioridade ao crescimento econômico e as reformas levadas a cabo no fim dos anos 1970, não seria possível iniciar a modernização do ELP. Isso colocaria a China refém das pressões militares do Ocidente, particularmente dos Estados Unidos. Contudo, no cenário atual, “(...) tentativas de estabelecer a hegemonia americana sobre a China levam a mais futuros explosivos e são, em qualquer caso, condenadas a fracassar. (...) A China é o país mais populoso do mundo e recentemente alcançou uma economia que promete lhe fornecer riqueza e poder proporcionais” (JOHNSON, 2007, pp.206-207).

Além disso, a China nunca renunciou sua estratégia de desenvolvimento autônomo e manteve a construção do socialismo (com características chinesas), o marxismo-leninismo que está na sua constituição e a retórica anti-imperialista. As reformas econômicas não estiveram relacionadas com a renúncia ao socialismo e a aceitação do liberalismo, conforme Deng insistentemente afirmava.

## Inserção da China no Sistema Internacional

A expansão da China pelo mundo em busca de áreas que dispõem de recursos naturais e que possam receber fluxos de capitais por meio de empréstimos e investimentos, principalmente em países em desenvolvimento,<sup>7</sup> é fenômeno relativamente recente. Esta expansão que teve início na década de 1990 é resultado de uma política deliberada pelo governo chinês, o chamado “Going global” (ou Going out). De acordo com Shambaugh (2013) Jiang Zemin foi fundamental na formulação e desenvolvimento dessa política. A primeira indicação da política veio em alguns discursos que Jiang proferiu internamente em meados de 1992 na preparação para o XIV Congresso do PCC em que ele encorajava a expansão internacional das empresas chinesas. Ainda segundo Shambaugh (2013), em 26 de julho de 1996, após retornar de uma visita oficial à África, Jiang Zemin em um discurso na cidade de Tangshan declarou pela primeira vez de forma explícita a importância de as empresas chinesas buscarem outros países para realizar investimentos.

Conforme mencionamos, a política do “Going global” é uma política determinada pelo Estado chinês. É o Estado que estipula regras específicas que governam o IED das empresas chinesas. Nesse sentido, uma série de decretos estaduais foi emitida entre 2000 e 2002 para regular e incentivar as empresas a investir no exterior. Foi exigido que os investimentos propostos no exterior deveriam ser revisados e aprovados pelo governo. Caberia ao Ministério do Comércio (MOFCOM) revisar todos os casos em que uma empresa chinesa deveria ser incorporada ao exterior, enquanto projetos de desenvolvimento de recursos naturais com investimento superior a US\$ 200 milhões e investimentos não relacionados acima de US\$ 50 milhões deveriam ser aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento (SHAMBAUGH, 2013, p.139). Ademais, como aponta Ribeiro (2017) quase 90% desses investimentos é de propriedade estatal.

7 É sobre os investimentos em países em desenvolvimento, América Latina e mais especificamente na África, que recaem a pecha de imperialismo chinês. A análise de Lenin sobre o imperialismo coloca ênfase na relação entre os países centrais do capitalismo, e não na relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa é uma avaliação da teoria da dependência que neste caso poderia julgar a China um país subimperialista caso se a considerasse também um país em desenvolvimento.

Por outro lado, a tão comentada inserção da China na África não data da política de “Going global”. Desde a Conferência de Bandung em 1955 a China tem se aproximado dos países africanos. Durante a década de 1970, além de ajuda financeira, a China oferecia treinamento militar aos movimentos de libertação nacional. O governo chinês contribuiu para a construção da TAZARA (Tanzania-Zambia Railway) (BRÄUTIGAM; 2009; SHAMBAUGH, 2013), obra gigantesca com 10 quilômetros de túneis e 300 pontes que, de acordo com Visentini (2011), permitiu à Zâmbia ter acesso ao mar para sua exportação de cobre, sem precisar passar por territórios inimigos como Angola e de Moçambique, na época colônias portuguesas. Depois houve um esfriamento das relações em razão da disputa ideológica com a URSS. Mas conforme Visentini (2011), os confrontos na Praça Tiananmen serviram para reaproximar a China do continente africano. Enquanto, o Ocidente protestou contra a repressão desencadeada contra os estudantes, vários líderes africanos consideraram a ação do governo chinês correta. Naturalmente as autoridades chinesas identificaram nessa posição a possibilidade de uma aliança política. Vale destacar outro ponto em comum: a desconfiança em relação às críticas do Ocidente em razão do passado de luta contra o imperialismo que a China e o continente africano foram vítimas. Deste modo, “O continente passou, então, a ser considerado pela política externa chinesa como o maior campo de aliados no mundo” (VISENTINI, 2011, p.18).

Além disso, a entrada de investimentos na África trouxe benefícios consideráveis aos países receptores, como destacam Brautigam (2009) e Visentini (2011). Primeiramente, os chineses fazem empréstimos sem exigir condicionalidades (SHAMBAUGH, 2013), o que tem criado consternação entre as instituições multilaterais. Isto porque instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionam seus empréstimos com políticas econômicas pró-mercado. A falta de condicionalidades, na visão do FMI não contribui com as boas práticas da governança. Mas o fato é que a presença chinesa na África, neste caso, reduz a capacidade de intervenção de uma instituição que atende primeiramente os interesses do imperialismo norte-americano.

De fato, o financiamento chinês tem contribuído para construção de obras de infraestrutura necessárias após décadas de conflito, colaborando para o desenvolvimento econômico dos países da África. De acordo com Shambaugh (2013, p.162):

“In Africa alone China claims to have completed nine hundred projects, 2,233 kilometers of railroads, 3,391 kilometers of highways, forty-two stadiums and fifty-four hospitals; dispatched more than eighteen thousand Chinese medical and public health personnel and 350,000 technicians, trained thirty-thousand plus Africans from various sectors, and offered thirty-four thousand government funded scholarships to African students”.

Por sua vez, os chineses exportam mercadorias baratas, viabilizando um nível de consumo antes inalcançável para os trabalhadores africanos. Isso tem permitido aos países da África serem mais seletivos quanto aos empréstimos vindos do Ocidente (VISENTINI, 2011).

## Considerações Finais

A inserção da China na economia internacional é distinta da expansão dos países imperialistas. Esta é decorrência das características intrínsecas do capitalismo levadas a cabo pelas burguesias nacionais. A nascente burguesia chinesa advinda principalmente das reformas econômicas iniciadas no fim dos anos 1970 não está no poder e não comanda o processo de acumulação na China. O PCC ainda é a força econômica e política dirigente. Portanto, a expansão chinesa na África e América

Latina se insere na tentativa, que vem sendo alcançada com sucesso evidente, em reduzir a distância do desenvolvimento das forças produtivas entre a China e o Ocidente capitalista.

## Referências Bibliográficas

- BOND, Patrick. Which way forward for the BRICS in Africa, a year after the Durban summit? *Pambazuka News*, 2014. Disponível em: <<https://www.pambazuka.org/governance/which-way-forward-brics-africa-year-after-durban-summit>>. Acesso em: 22 de maio de 2018.
- BRAUTIGAM, Deborah. *The Dragon's Gift: the real story of China in Africa*. New York: Oxford University Press, 2009.
- FERNANDES, Marcelo Pereira. Estratégia Imperialista Na Ásia e o Padrão Dólar Flexível: A Controvérsia Sobre a Política Cambial Chinesa. In: Ana Paula Tostes; Erica Simone Almeida Resende; Tatiana Teixeira. (Org.). *Estudos Americanos em Perspectiva: Relações Internacionais, Política externa e Ideologias Políticas*. 1ª ed. Curitiba, v. , p. 137-154, 2013.
- FIORI, José Luis. Pode global e nação: o debate da esquerda. In: *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- HOBSBAWN, Eric. *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 1992.
- HERRERA, Rémy; LONG, Zhiming. O Enigma do Crescimento Chinês. *Revista Pesquisa e Debate*, v. 29, n. 1(53), p. 8-22, 2018.
- JOHNSON, Chalmers. *Blowback*. São Paulo: Record, 2007.
- KLARE, Michael. A China é imperialista? *Le Monde Diplomatique*, ed. 62, set, 2012. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-china-e-imperialista/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.
- LOSURDO, Domenico. *Fuga da história? A revolução russa e a revolução chinesa vistas de hoje*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.
- MARTI, Michael E. *A China de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. “Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China”. In: Fiori et al. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Economia e política no desenvolvimento recente na china. *Revista de Economia Política*, vol. 19, n. 3, Jul./Set, 1999.
- METCALF, Michael. Imperialism with chinese characteristics? reading and re-reading china's 2006 defense white paper. Faculty, National Intelligence University, Washington, sep, 2011. Disponível em: <>. Acesso em: 11 de janeiro de 2018.
- MILIOS, John e SOTIROPOULOS, Dimitris. *Rethinking Imperialism: a study of capitalist rule*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.
- POMFRET, John. “China's debt traps around the world are a trademark of its imperialist ambitions”. *The Washington Post*, 2018. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?noredirect=on&utm\\_term=.05733bf77178](https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?noredirect=on&utm_term=.05733bf77178)>. Acesso em: 16 de setembro de 2018.
- POULANTZAS, Nicos. *Fascism and dictatorship: the third international and the problem of fascism*. London: Verso, 1979.
- RIBEIRO, Valéria Lopes. A expansão chinesa recente e novas determinações do imperialismo no século XXI. *Estudos Internacionais*, v. 5, p. 121-140, 2017.

- ROUSSET, Pierre. Chinese ambitions - An imperialism in formation. *International Viewpoint*, 2014a. Disponível em: <<http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article3468>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.
- ROUSSET, Pierre. From whence did the new Chinese capitalismo emerge? “Bourgeoisification” of the bureaucracy and globalization. *Europe Solidaire Sans Frontières*. 2014b Disponível: <<http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article32325>>. Acesso em: 20 de maio de 2018.
- SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.
- SHAMBAUGH, David. *Modernizing China's Military: progress, problems, and prospects*. Los Angeles: University of California Press, 2002.
- SAKELLAROPOULOS, Spyros e SOTIRIS, Panagiotis. “From Territorial to Nonterritorial Capitalist Imperialism: Lenin and the possibility of a marxist theory of imperialism”. *Rethinking Marxism*, 27 (1) 85–106, 2015.
- TURNER, N.B. *Is China an imperialist country?* Considerations and evidence, 2014. Disponível em: <Is China an imperialist country? Considerations and evidence>. Acesso em: 02 de junho de 2018.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A China e a Índia na África: imperialismo asiático ou Cooperação Sul-Sul? *Ciências & Letras*, Porto Alegre, n. 48, p. 13-28, jul./dez, 2011.
- XIAOPING, Deng. The Working Class Should Make Outstanding Contributions to the Four Modernizations, Speech at the Ninth National Congress of Chinese Trade Unions 11 october. *The selected works of Deng Xiaoping modern day contributions to marxism-leninism*, 1978a. Disponível em: <<https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/the-working-class-should-make-outstanding-contributions-to-the-four-modernizations/>>. Acesso em 7 de julho de 2018.
- XIAOPING, Deng. (1978 b). Carry out the policy of opening to the outside world and learn advanced science and technology from other countries. *The selected works of Deng Xiaoping modern day contributions to marxism-leninism*. Disponível em: <<https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/carry-out-the-policy-of-opening-to-the-outside-world-and-learn-advanced-science-and-technology-from-other-countries/>>. Acesso em 7 de julho de 2018.
- XIAOPING, Deng (1979 a). Uphold the Four Cardinal Principles. The selected works of Deng Xiaoping modern day contributions to marxism-leninism. Disponível em: <<https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/uphold-the-four-cardinal-principles/>>. Acesso em 8 de julho de 2018
- XIAOPING, Deng (1979 b). We can develop a market economy under socialismo. *The selected works of Deng Xiaoping modern day contributions to marxism-leninism*. Disponível em: <<https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/we-can-develop-a-market-economy-under-socialism/>>. Acesso em 2 de julho de 2018.
- WOLFOWITZ, Paul. Remembering. In: HARRIES, O. (org). *China in the national interest*. New Brunswick: New Jersey, 2003.

# Repensando as invasões britânicas a Buenos Aires sob perspectiva da Economia Política Internacional

## Rethinking the British invasions of Buenos Aires from the perspective of the International Political Economy

**LAURA EMILSE BRIZUELA** | [laura.brizuela@pepi.ie.ufrj.br](mailto:laura.brizuela@pepi.ie.ufrj.br)

Doutoranda em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). Mestre em Relações Internacionais da Universidade do Estado de Rio de Janeiro (PPGRI - UERJ) (2014).

**Recebimento do artigo** Novembro de 2018 | **Aceite** Dezembro de 2018

**Resumo** Este artigo se propõe a analisar as duas invasões britânicas a Buenos Aires em 1806 e 1807, a partir da perspectiva da Economia Política Internacional. Primeiro pensamos a inserção de Buenos Aires no Sistema Internacional no âmbito da competição entre a Inglaterra e a França do século XIX. Logo, observamos o lugar da Espanha, aliada da França, e a sua decadência, ou raquitismo crônico, que favoreceu a empreitada inglesa ao porto de Buenos Aires. Também trazemos as causas das invasões, sendo tanto materiais como de interesse estratégico comercial e financeiro, decorrentes da necessidade de alocação de produtos imposta pela Revolução Industrial e a lógica capitalista do aumento e manutenção do poder inglês. O debate entre monopolistas e livre-cambistas, as improvisadas defesas da cidade e a participação popular são elementos essenciais para a definição dos eventos. Como consequências diretas dos conflitos, a cidade porto é obrigada a abrir seus mercados e manter relações desiguais com a Inglaterra, embora também se desenvolvam elementos decisivos durante os ataques, que contribuem para o florescimento do movimento independentista de Maio de 1810. **Palavras-Chave** Buenos Aires, Inglaterra, Invasões Britânicas, Rio da Prata.

**Abstract** This article proposes to analyze the two British invasions to Buenos Aires in 1806 and 1807, from the perspective of the International Political Economy. First, we think about the Buenos Aires's insertion into the International System, in the context of the competition between England and France in the nineteenth century. Later, we observe Spain's place, a France's ally, and its decadence, or chronic rickets, which favors the English enterprise at Buenos Aires's port. We also bring the causes of the invasions, both material and strategic commercial and financial interest, stemming from the need of product allocation imposed by the Industrial Revolution and the capitalist logic of the increase and maintenance of English power. The debate between monopolists and free traders, the improvised defenses of the city and popular participation are essential elements for the definition of events. As a direct consequence of the conflicts, the port city is forced to open up market and have frequent unequal relations with England, although decisive elements are also generated during the attacks, which contribute to the flourishing of the independence movement of May 1810. **Keywords** Buenos Aires, England, British invasions, River Plate.

## Introdução

*“(...) yo espero (...) evitar los grandes monopolios que en esta parte tengo noticias se ejecutan en esta capital, por aquellos hombres que desprendidos de todo amor hacia sus semejantes sólo aspiran a su interés particular, y nada les importa el que la clase más útil del estado, o como dicen los economistas, la clase productiva de la sociedad, viva en la miseria y desnudez que es consiguiente a estos procedimientos.<sup>1</sup>(...)”*

Manuel Belgrano

As invasões britânicas a Buenos Aires ocorridas em 1806 e 1807 são produto da extrapolação do conflito europeu entre Inglaterra, Espanha e França em terras platinas e da necessidade expansiva do capitalismo de ultramar, onde o comércio e as diferentes consequências das revoluções europeias –como da francesa, de ordem política, e da inglesa, de ordem científico-tecnológica – adicionam a toda essa lógica elementos interessantes para se pensar questões tão presentes na Economia Política Internacional, a partir da perspectiva histórica da Bacia do Rio da Prata.

Pretendemos neste artigo, primeiro, propor um contexto geral da região sobre a sua inserção internacional, como provedor de produtos agropecuários. Com o aumento do comércio e especialmente do contrabando de couro e sebo, observamos a prominência de Buenos Aires em relação às províncias vizinhas –lembrando que as províncias são preexistentes ao Estado nacional – e desse destaque, com base na acumulação primitiva de capital gerada pelos consecutivos saldos positivos da exportação bonaerense, surgiria no nosso entendimento, uma classe oligárquica que, no aumento do seu poder, se questionou entre impor, ou não, resistência ao plano de anexação da maior potência mundial da época: a Inglaterra.

Na primeira parte deste artigo, pensaremos a questão europeia, onde as conquistas napoleônicas obrigaram a Inglaterra a procurar novos mercados e conexões. Aqui, as ideias do liberalismo clássico e a defesa do livre comércio, assim como as da Revolução Francesa e o ideal de emancipação serão brevemente analisadas para pensar como tiveram repercussão deste lado do oceano. Na segunda parte, refletiremos sobre o lugar geopolítico da Espanha no Sistema Internacional, enfatizando sua decadência, que abriu espaço para as invasões britânicas e para a formação da defesa da cidade e, com isso, a percepção da possibilidade da independência. Na terceira seção, nos dedicaremos às duas invasões britânicas (1806 e 1807) propriamente ditas a partir do viés da nossa disciplina. Não pretendemos fazer um reconto histórico sobre as batalhas ou uma descrição detalhada das estratégias militares de cada lado. O objetivo é pensar as duas invasões atreladas a uma questão tão velha quanto atual, que é o debate entre monopolistas e livre-cambistas, à defesa da cidade e as consequências que ambas as invasões tiveram para o povo argentino. Finalmente, faremos algumas considerações finais.

---

1 Tradução nossa: (...) eu espero (...) evitar os grandes monopólios que nesta parte, tenho notícias, se executam nesta capital, por aqueles homens que desprendidos de todo amor pelos seus semelhantes, somente aspiram a seu interesse particular, e nada importa a eles que a classe mais útil ao Estado, ou como dizem os economistas, a classe produtiva da sociedade, viva na miséria e na nudez, que é consequência destes procedimentos.

## O Rio da Prata entre a dinâmica de competência das potências: Europa é para França e os mares para Inglaterra

A própria existência do Vice-reino do Rio da Prata (1776-1816) esteve determinada pelo tipo de inserção dessa unidade político- econômica na lógica do Sistema Internacional, comandado pela Inglaterra e a França no final do século XVIII e início do século XIX. A luta pela supremacia hegemônica entre as duas potências foi decisiva para a Bacia do Rio da Prata antes mesmo desta se tornar politicamente independente. Inclusive esta independência também aflora como uma resposta aos eventos europeus articulada com os interesses das elites locais. Precisamos lembrar que, desde 1782 e até 1815, a Europa esteve permanentemente em guerra. Napoleão Bonaparte passou de um grande revolucionário, defensor e impulsor das ideias da Revolução Francesa, a um imperador expansionista que não hesitou em estabelecer um forte bloqueio continental aos seus inimigos, os ingleses. Essas ações de Napoleão foram muito bem-sucedidas e colocaram a Inglaterra em uma situação pelo menos peculiar: precisava encontrar destino para as suas manufaturas, produto de sua, cada vez mais abrangente, Revolução Industrial. Tratava-se de uma questão vital, que carecia de resolução imediata. Por isso, alguns autores como Horowicz (2016) enfatizam as razões puramente materiais das invasões britânicas a Buenos Aires, e chegam até a advertir que só não houve uma terceira invasão (ou mesmo uma colonização da Bacia por parte dos ingleses) porque o expansionismo napoleônico atingiu a Espanha e Portugal; e o esforço bélico desses dois países junto com a Inglaterra teria tirado o foco dessa última, da distante região platina.

A consequência direta do bloqueio continental francês foi a concentração da Inglaterra em procurar novos mercados por via marítima. A expansão bonapartista que atingiu os territórios portugueses e espanhóis teve dois efeitos imediatos nas colônias americanas: 1) a formação de “Juntas” no Vice-Reino do Rio da Prata, que entre ideais independentistas, muito achegados à ideia republicana francesa, queriam se libertar da decadente Coroa Espanhola; e 2) a necessidade de aumentar o comércio internacional e com isso a propagação das premissas do livre comércio advogado pela Inglaterra, que vive a sua Revolução Industrial. Nessa dinâmica, começa o velho debate entre os platinos divididos entre os defensores do monopólio espanhol e os do livre comércio inglês (que também monopolizava, embora com outro discurso). Nesse sentido, duas questões atravessam toda a historiografia da Bacia do Prata neste marco cronológico: 1) a relação com a Inglaterra, e 2) a influência francesa.

Em princípio, precisamos refletir sobre os impérios e sua necessidade constante de aquisição de território, já que a expansão é um movimento que obedece à lógica do próprio Sistema, e à própria concepção da sua sobrevivência. Neste sentido, toma vital importância o capital e todos os desdobramentos que dele se fazem. Interessante é a contribuição dos mercantilistas, que entendem a expansão comercial essencial para a acumulação acelerada de riqueza de um Estado, definido como a autoridade política que constitui um território, ou seja, poder e riqueza dentro de um território, em um ambiente claramente competitivo. Os mercantilistas, sobretudo por sua preocupação com a construção e expansão do Poder que a riqueza (e o intercâmbio comercial) poderia oferecer, tiveram grande influência sobre as elites. Cabe lembrar que a expansão do capital tem inflexão desde o século XVI (justamente com a colonização americana). A procura de posições privilegiadas e monopólios, ou, no melhor dos casos, o exclusivismo, são desde então motores para a alocação de produtos. Neste sentido, já desde essa época, as atividades comerciais se revelam fundamentais para a expansão do próprio Estado. Não via abertura de mercados, mas via obstrução do mesmo, bloqueando possíveis concorrentes na procura de menor competição para obter lucros extraordinários. Trazemos à tona os mercantilistas porque mais uma preocupação deles conversava com as invasões britânicas: como financiar a guerra? Esta era capaz de fornecer territórios e vantagens, uma vez que esse

novo território poderia ser tributado, forçado a reproduzir a moeda do invasor e teria também dívida pública na moeda do invasor. A lógica da conquista territorial está, assim, entrelaçada com a lógica de expansão comercial, sendo que quem tem mais território, tem mais possibilidades de conquistar maior poder. Petty revela este pensamento quando declara que “*Os súbditos do Rei da Inglaterra têm capitais suficientes e disponíveis para movimentar o comércio de todo o mundo*” (Petty, [1690] 1996, p.197). Vê-se nesta frase a lógica expansiva do pensamento mercantilista. Outro inglês que influenciará o pensamento econômico político internacional, mas já na escola do pensamento liberal clássico, é Adam Smith, quem no seu famoso “*A riqueza das Nações*” (1776), no capítulo dedicado às colônias, também concorda com a importância da expansão territorial, que além de exercitar as práticas extrativistas, possibilita ao colonizador estabelecer rotas de comércio cada vez mais sofisticadas e ampliar, assim, seu poderio a nível mundial. Dito de outra forma, o colonialismo de Adam Smith aparece como um atalho para conquistar posições privilegiadas e obter lucros extraordinários, em um jogo de soma zero que procura a promoção de excedentes constantemente. As ideias de divisão internacional de trabalho de Smith e das críticas a ele que David Ricardo faz (no sentido de repensar a vantagens absolutas para transformá-las no conceito de vantagens comparativas do comércio internacional), assim como as ideias políticas de abrir os mercados e advogar a defesa do livre comércio tiveram um impacto enorme nas classes agropecuárias bonaerenses que, desde o início da sua acumulação primitiva de capital, esteve intimamente relacionada com a burguesia inglesa.

Aqui aparece outro elemento que não podemos deixar passar e que permitiu a tardia inserção no Sistema Internacional das unidades político-econômicas que formam a Bacia do Rio da Prata. Trata-se da Revolução Industrial, que podemos situar de maneira abrangente entre 1760 e 1830, ainda que existam diferenças cronológicas entre alguns autores - por exemplo, Hobsbawm estabelece o período como sendo de 1780-1840, Phyllis Deane de 1750-1850, Ashton de 1760-1830, Landes de 1760-1860; e Barbosa de Oliveira desde fins do século XVIII até 1830 (Mazat, 2016), ou mesmo Arrighi (1995) posiciona Londres como centro da economia mundial de 1780 e impulsora desse processo revolucionário industrial. Assim, a Revolução Industrial modifica relações sociais, muda as formas de acumulação, quebra paradigmas em termos de acumulação acelerada de capital e promove a proteção da propriedade privada da mão do cercamento das outrora terras comuns, promove a confiscação de direitos dessas terras comunais, assim como gera uma nova espécie de arrendamento e novos métodos agrícolas que gerem maior lucro para os novos donos dessas propriedades. Karl Polanyi (2012) foi um dos intelectuais mais preocupados com os efeitos desse “*moinho satânico*”, e chamou atenção para o fato de que a revolução agrícola antecede a Revolução Industrial (justamente com o cercamento das terras e os outros elementos que já mencionamos).

Alguns dos fatores que facilitaram esse processo na Inglaterra foram: 1) o efeito renda dos tecidos de algodão (alta elasticidade da demanda); 2) o algodão barato trazido da economia escravista dos Estados Unidos, uma vez que a diminuição do custo da matéria prima aumenta consideravelmente a rentabilidade; 3) o sucesso da carreira colonial inglesa; 4) a melhoria nos transportes marítimos (e a leveza dos tecidos); e finalmente 5) o crescimento demográfico (Crespo, 2016). Clark (2007) identifica o início desta era em 1760, com o advento de quatro tipos de revoluções: 1) a agrícola, 2) a propriamente industrial, 3) a demográfica e 4) a do transporte. E perpassando todas elas aparecem os seguintes “*elementos revolucionários: o algodão, o vapor e a produção sistemática das máquinas, o ferro e o aço, as ferrovias e os navios, o carvão, tudo isto encapsulado em um fantástico processo de inovação*” (Crespo, 2016). Estas transformações propiciam o aumento do comércio internacional, em uma escala totalmente nova. Neste sentido, “*a Argentina é filha do vapor*” (Crespo, 2016) porque só assim, com todos esses elementos é que o país se insere no Sistema Internacional.

A Revolução Industrial coincide com a Guerra dos Sete anos e com as Guerras napoleônicas, e resulta na hegemonia inglesa e na principal potência colonial. Contudo, não perdemos de vista que a verdadeira revolução é a mudança da matriz energética, por meio da qual transitou-se do uso de energias de fontes orgânicas (madeira) ao fóssil (carvão), o que, justamente, alavancou as outras atividades que facilitaram o

transporte, que, por sua vez, contribuiu para a promoção do comércio. A revolução tecnológica é parte deste processo, embora “*a incorporação generalizada das invenções ao processo produtivo não venha da dinâmica das inovações tecnológicas, mas das necessidades de atender demandas específicas cada vez maiores*” (Mazat, 2016). Tudo isto muda o Sistema do Comércio Internacional, conferindo estrutura e poder ao Estado e gerando a divisão internacional de trabalho defendida pelos liberais clássicos. Destarte, essas questões são de vital importância no nosso caso de estudo para entender como a questão pecuária, primeiro com o comércio de couro, o sebo, e logo com o charque, é a grande responsável da inserção capitalista da Bacia do Rio da Prata no Sistema Internacional. Há, sem dúvidas, uma adoção dessas ideias liberais atreladas à Revolução Industrial por parte das elites de fazendeiros de finais do século XVIII e início do século XIX na região platina e em Buenos Aires em particular. Ainda mais, “*a demagogia estava nas ideias liberais em expansão pela América Latina*” (Menezes, p. 13, 2013).

Outras ideias também começavam a tomar relevância. Eram as de independência e as da República. Isto porque as desigualdades entre espanhóis ou peninsulares, e os *criollos*<sup>2</sup> ou descendente de espanhóis nascidos em território americano, entre as quais se destacavam o direito de comercializar, ou de aceder a altos cargos governamentais ou ao clero, e que se refletia na fortuna material dos espanhóis, atingiu seu ponto mais álgido no final do século XVIII. Nesse sentido, as ideias da Revolução Francesa tiveram algum grau de influência, embora, segundo Horowicz (2016) essas ideias tivessem sido muito limitadas porque não incluíam mais da metade da população, que eram índios, gaúchos, negros ou mestiços. Contudo, para os *criollos*, que estavam ansiosos por participar sem tantas restrições no comércio platino com a Europa (não só a Espanha, mas especialmente Inglaterra), as ideias de igualdade eram atrativas, ainda mais aquelas referidas à própria emancipação, embora não houvesse unanimidade sobre como, ou mesmo se era fundamental livrar-se da Espanha. Um dos patriotas revolucionários adepto às ideias da Revolução Francesa e que teve lugar destacado na Primeira Junta foi o advogado Mariano Moreno (1778-1811), que se desempenhou como secretário. Moreno encontrou na ala conservadora liderada pelo presidente da 1ª Junta, Cornélio Saavedra, líder dos Patrícios - milícia armada que nasceu como resultado das invasões britânicas -, uma forte resistência. Moreno, assim como Manuel Belgrano (1770-1820), promovia a independência absoluta da Espanha, apoiava métodos mais eficazes para concretizar os objetivos da revolução, defendia a expropriação de bens espanhóis para a criação de engenhos e fábricas, apoiava as insurreições na Banda Oriental e no Brasil, acreditava na República e tinha um profundo sentimento de pertencimento e simpatia às classes mais baixas, em especial aos gaúchos e aos índios.

Los criollos que acudían a España para cursar sus estudios no regresaban con las mismas ideas con las que habían partido, todos traían la influencia más o menos marcada de esas nuevas ideas que circulaban en Europa. El joven Manuel Belgrano no fue una excepción, entre 1786 y 1794 pasó por Salamanca, Madrid y Valladolid. De ahí su célebre frase: “se apodera de mí las ideas de libertad, igualdad, seguridad, propiedad...” En mayo de 1794 el auge mercantil de Bs As hizo que la corona [española] instalara un Consulado de Comercio en esta ciudad, y a pesar de los conflictos generados se transformó en una usina de difusión de los principios económicos renovadores. La principal figura fue su secretario Manuel Belgrano. Por lo tanto, estas “ideas subversivas” junto a la influencia de la Ilustración modificaron el sistema colonial y monárquico, y paulatinamente fueron apareciendo nuevos personajes que iban desarrollando la idea de una posible independencia. (MONTIEL, p. 15, 2000)<sup>3</sup>

2 Não iremos a utilizar a palavra em português “crioulos”, para que não se confunda com a significação que o termo tem no Brasil.

3 Tradução nossa: Os *criollos* que viajavam para Espanha para realizar seus estudos, não regressavam com as mesmas ideias que tinham partido, todos traziam a influência mais ou menos marcada dessas novas ideias que circulavam na Europa. O jovem Manuel Belgrano não foi uma exceção, entre 1786 e 1794, passou por

## O lugar da Espanha no tabuleiro geopolítico: as condições que facilitaram as invasões britânicas

A conquista de novos territórios fora do espaço europeu, isto é, de espaços africanos, asiáticos e americanos por parte de unidades estatais europeias gerou uma revolução no Sistema Internacional, envolvendo uma série de aspectos, entre os mais evidentes, o alargamento do poder da Europa - alguns autores, entre eles Bairoch (1982), asseguram que esse movimento gerou a “Grande Divergência” - sobre o resto do globo e a constante competição entre essas unidades, não só por esses novos espaços, mas também pelas rotas que permitiam a expansão do comércio e do poder de tais unidades. Neste sentido, é interessante pensar o lugar da Espanha no tabuleiro geopolítico, uma vez que o território platino em alguma medida é herdeiro dessas tradições e interesses.

A expansão ibérica espanhola (e também portuguesa<sup>4</sup>) obedece à necessidade de novos mercados, entendidas a partir de uma lógica extrativista e colonizadora, para enfrentar os altos custos das guerras europeias e o poder das diferentes potências, sejam as províncias italianas ou as Sete Províncias Unidas dos Países Baixos, assim como outras unidades que já se perfilavam como novos centros: França e Inglaterra. Por outra parte, a geoestratégia da Espanha no Novo Mundo se revelou essencial para a sua projeção na Europa e no Sistema Internacional em geral. Em 1513, a coroa castelhana assumiu a custosa e nada prometedora tarefa de tentar achar uma passagem interoceânica para o Oriente, mas, vendo as dificuldades, as “Índias” - como era chamada América na Espanha - foram declaradas de interesse público e nacional e incorporadas formalmente ao Império, inclusive, em 1524, até foi formado um Conselho das Índias. A partir disso, a criação de unidades que representavam a autoridade dos reis de Castilha começaram a ter lugar na configuração econômica e política do Novo Mundo espanhol. Referimo-nos aos Vice-Reinos. Esta divisão orgânica foi fundamental para a formação e surgimento dos Estados nacionais que nascem na América hispânica no século XVIII e XIX. Talvez nessa primeira divisão de Vice-Reinos apareça uma diferença crucial em relação ao Brasil, que, embora mais tarde fosse dividido em capitanias, sempre permaneceu como uma unidade estatal única, diferentemente dos vizinhos, que viveram guerras civis e de independência que fracionaram os territórios.

Retomando à questão espanhola, foi preciso estabelecer limites entre as novas terras e chegar a um entendimento comum entre ambos os Impérios. Neste sentido, destacam-se os Tratados de Alcáçovas-Toledo (1479) e o Tratado de Tordesilhas (1494). O primeiro estabelecia o reconhecimento espanhol sobre as terras conquistadas por Portugal na costa africana, e o segundo estabelecia uma linha que dividia a América entre o que seria considerado propriedade espanhola, e o que seria propriedade portuguesa, divisões de grande parte do mundo feitas e decididas assim sem mais, alavancadas pelo poder de cada império. Essa divisão estabelecida pelos dois tratados, apartou o mundo em um claro corte horizontal e outro vertical, entre o que seria de domínio espanhol e de domínio português. Braudel (1884) chamou a atenção para o fato de que, além dessa divisão geopolítica, o Tratado de Alcáçovas dava a Portugal o monopólio de escravos, questão que repercutiu na formação e desenvolvimento da produção de cana de açúcar. Podemos

---

Salamanca, Madrid e Valladolid. Daí a sua famosa frase: “se apoderam de mim as ideias de liberdade, igualdade, segurança e propriedade...”. Em maio de 1794, no auge mercantil de Buenos Aires, a coroa [espanhola] instalou um Consulado de Comércio nessa cidade, e a despeito dos conflitos gerados, transformou-se em uma usina de difusão dos princípios econômicos renovadores. A principal figura foi seu secretário Manuel Belgrano. Por tanto, essas “ideias subversivas” junto com a influência da Ilustração, modificaram o sistema colonial e monárquico, e lentamente foram aparecendo novas personagens que iriam desenvolver a ideia de uma possível independência.

4 Contudo, as estratégias de Portugal e da Espanha foram diferentes entre si. Em princípio, o foco de interesse de Portugal estava na costa africana e no Oriente porque era ali que se assentava a prática extrativista e onde impunham condições para o comércio monopólico com Portugal. A aventura para as Américas resultava, para a coroa portuguesa, menos interessante e muito arriscada. Por isso, o desembarco definitivo para o Brasil foi relativamente tardio, e respondeu mais a uma necessidade defensiva de Portugal em relação à Espanha e às outras unidades europeias, que cada vez tinham mais interesse nas novas terras.

perceber que a Espanha se encontrava em um esquema de competição de expansão territorial, que, por sua vez, respondia a um esquema maior, no qual a conquista territorial de índole colonial era prática das potências. Assim, a grande invenção dos Habsburgos foi mudar a escala da guerra vinculando-a com uma forte estrutura estatal feudal e uma potente burocracia real. Quando os Bourbon chegaram ao poder, essa estrutura já estava em decadência. Horowicz chamou a atenção para essa questão.

Es preciso no confundir Borbones con modernización americana, se trató del efecto que el mercado mundial capitalista impuso a sociedades pre-capitalistas con las que mantenía importantes intercambios mercantiles. Por eso, pero no sólo por eso, los Borbones significaron, envilecimiento de las condiciones de trabajo, extenuación de la mano de obra servil y degradación biológica. El motivo de tan importante mutación está determinado por la reducción de territorios saqueables.<sup>5</sup> (Horowicz, p.47, 2016)

Nesse ponto, “*A Espanha deve, primeiro, libertar-se de suas superstições, do seu absolutismo e dos seus claustros*” (LIST, [1827] 2009, p.118). Nesse estado de coisas, a decadência da Casa Bourbon assiste à ascensão portenha em meio a tantas outras cidades-estados hispânicas. Exemplo disso é, como assegura Romero (1975), que menos de 50 anos da segunda fundação<sup>6</sup> de Buenos Aires, a cidade já revelava a sua importância geoestratégica em detrimento, primeiro de Assunção, depois de Lima e Potosí. A inserção da cidade no esquema do Império espanhol surge bem específica: devia prover couro, charque e sebo para o Brasil e, em troca, o Brasil lhe enviava ferro europeu e escravos africanos. Nesta operação houve certo sucesso e gerou-se assim um triângulo entre Lima (que abastecia de metais), Brasil e Buenos Aires. O triângulo Lima-Buenos Aires-Brasil alarmou a Coroa Espanhola, que mandou fechar o porto de Buenos Aires para evitar ficar por fora do monopólio ou do controle absoluto das suas colônias. Contudo, essa tentativa não funcionou. Pelo contrário, o que aconteceu foi a substituição de Lima por Sevilla no círculo Sevilla-Buenos Aires -Brasil (Céspedes del Castillo, 1983), e Buenos Aires continuou crescendo a partir do desvio de metais e do não cumprimento das leis monopólicas espanholas, ou seja, por meio do contrabando. A Coroa, já seriamente preocupada, mandou a proibir a saída de prata pelo porto de Buenos Aires. Também não funcionou. Em 1680, quando Portugal conquistou novamente a sua independência, a coroa portuguesa fundou a Colônia de Sacramento e então rivalizou definitivamente com Buenos Aires, que se tornou progressivamente a cidade mais representativa de todas as do Vice-reino.

O Império espanhol tentou, mais uma vez, conter um movimento que parecia sair do seu controle, não só porque era realmente difícil de controlar, mas também porque, como já apontamos, a decadência do Império Espanhol era gritante e a pressão inglesa e das outras potências europeias era cada vez mais forte. Sendo assim, foi proclamado, em 1778, um novo regulamento para as províncias, chamado: *Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España a Indias*, que flexibilizou em alguma medida o comércio interprovincial, o que era uma novidade (antes era totalmente proibido, embora acontecesse de qualquer forma), e muito importante: permitia o livre comércio do Rio do Prata com a Espanha e 13 portos espanhóis na América. Também especificava algumas outras questões como: a proteção de produtos espanhóis, o aumento de tarifas para produtos estrangeiros, o combate ao contrabando, a delimitação

5 Tradução nossa: É preciso não confundir os Borbones com a modernização americana, tratou-se do efeito que o mercado mundial capitalista impôs às sociedades pré-capitalistas com as quais mantinha importantes intercâmbios mercantis. Por isso, mas não só por isso, os Borbones significaram a piora das condições de trabalho, a exaustão da mão de obra servil e a degradação biológica. O motivo de tão importante mutação esteve determinado pela redução dos territórios que podiam ser saqueados.

6 A primeira fundação levada adiante por Pedro de Mendoza em 1536 não teve sucesso pelos constantes ataques das populações originárias. A própria população espanhola destruiu a cidade e fugiu. A segunda fundação de Santa Maria del Buen Ayre foi responsabilidade de Juan de Garay, que decretou o novo nascimento da cidade no 11 de junho de 1580, com uma população de 70 pessoas, 60 vindos de Assunção e só 10 espanhóis. Nesse momento a cidade pertencia ao Vice-Reino do Perú, cuja capital era Lima.

de rotas terrestres das colônias com a Espanha, ou seja, autorizaram rotas específicas e proibiram abrir novos caminhos sem autorização real (Céspedes del Castillo, 1983). Contudo, a nova política que procurava anular os focos de contrabando e evitar a penetração inglesa e portuguesa acabou centralizando a saída de produtos em Buenos Aires. O que, paradoxalmente, quadruplicou o contrabando de couros e sebos, e converteu a cidade de Buenos Aires em entidade política com vida própria (Horowitz, 2016).

Entre 1772 y 1776, es decir antes de declarase el comercio libre [con España], entraron al Puerto de Buenos Aires 5 embarcaciones; entre 1792 y 1796, después de declarado, entraron 395. La destrucción de Sacramento, Malvinas y Santa Catalina como centros contrabandistas y la vigilancia extrema de las costas hicieron que el comercio se concentrara en un puerto único.<sup>7</sup>(PUIGGRÓS, p. 45, 2006)

Os ingressos da alfândega de Buenos Aires superaram os de Lima, e esse fato já marcou a emancipação da cidade do Vice-Reino do Peru, que foi admitida, em 1776, com a fundação do Vice-Reino do Rio da Prata.

Buenos Aires pasaba a ser así la cabeza administrativa de la más extensa posesión española. Había ganado esa posición en ardua lucha de casi dos siglos. La tendencia hacia la libertad de su comercio triunfó del monopolio y los prosaicos cueros de sus campañas hicieron olvidar los sueños de los días heroicos y apagar el brillo de los metales preciosos. El Rio de la Plata entraba triunfalmente en la historia del comercio mundial.<sup>8</sup>(PUIGGRÓS, p. 46, 2006)

Embora economicamente Buenos Aires se destacasse entre as demais cidades do Vice-Reino, a situação estava longe de ser confortável e pacífica. Os *malones* - assim chamados os ataques inesperados dos índios, que respondiam às expropriações dos seus territórios e ao crescente genocídio do seu povoeram violentíssimos, assim como eram comuns assassinatos, alta mortalidade e baixa natalidade pelas condições de vida, sequestros de mulheres brancas, incêndios e escassez de comida. Nesse cenário, a cidade teve de enfrentar, em duas ocasiões, em 1806 e 1807, as invasões britânicas. Como venceu e o que resultou desses eventos foram fatores determinantes para a conformação do moderno estado argentino.

## As duas invasões britânicas: Monopólio versus livre-comércio

Os defensores do monopólio espanhol eram um poderoso grupo de contrabandistas espanhóis, como Martín Álzaga (1755-1812), por exemplo, importante figura na História argentina pelo seu papel na procura da desestabilização da 1ª Junta e dos movimentos independentistas e também pela defesa de Buenos Aires perante as invasões britânicas. Do outro lado, estavam os que eram favoráveis ao livre-comércio, especialmente os *criollos* cansados de pagar a alta tributação à Coroa

7 Tradução nossa: Entre 1772 e 1776, ou seja, antes de se declarar o comércio livre (com a Espanha) entraram no Porto de Buenos Aires 5 embarcações; entre 1792 e 1796, depois de declarado, entraram 395. A destruição de Sacramento, Malvinas e Santa Catarina como centros contrabandistas e a vigilância extrema das costas, fizeram com que o comércio se concentrasse em um único porto.

8 Tradução nossa: Buenos Aires passava a ser assim a cabeça administrativa da mais extensa possessão espanhola. Tinha ganhado essa posição em uma dura luta de quase dois séculos. A tendência à liberdade de seu comércio triunfou sobre monopólio, e os prosaicos couros das suas campanhas fizeram esquecer os sonhos dos dias heroicos e apagar o brilho dos metais preciosos. O Rio da Prata entrava triunfalmente na história do comércio mundial.

Espanhola e que viam não ter o mesmo direito que os monopolistas. Contudo, é bom esclarecer que não se tratavam de grupos homogêneos e separados, e que muitas vezes se misturavam, dependendo da mudança dos acontecimentos.

Por aqueles anos, Hamilton afirmou que “*o monopólio é um grande inimigo da boa administração econômica*” (HAMILTON, [1791] 2009, p. 75). Se a afirmação é geral (e bem se aplica ao monopólio espanhol), tal sentença se refere na verdade ao monopólio inglês, já que, contraditoriamente, a ideia do livre-comércio (tão pregada pela Inglaterra) encerra também a ideia de monopólio, tanto que a Escola do Sistema Americano de Economia Política contemporânea aos eventos das invasões britânicas a Buenos Aires, já advertia sobre os planos ingleses.

A economia nacional inglesa tem por objetivo produzir manufaturas para todo o mundo, monopolizar todo o poder manufatureiro, mesmo às expensas das vidas de cidadãos, para manter o mundo e, especialmente, as suas colônias, em um estado de infância e vassalagem pela administração política, bem como pela superioridade de seu capital, de suas capacidades e de sua Marinha de Guerra. (LIST, [1827] 2009, p.97)

Contudo, a grande maioria dos *criollos* preferia se desvencilhar das amarras espanholas e tentar sorte com as promessas inglesas. Isto porque embora a Espanha tenha flexibilizado um pouco seu estatuto em 1778, não permitia o comércio a não ser com a metrópole ou com algumas cidades hispano-americanas do Império. Neste ponto, é como diz Horowitz (2016), “*los ingleses presionaban todo el tiempo hacia la libertad de comercio, los españoles resistían todo lo que podían a la libertad de comercio*”<sup>9</sup>(Horowitz, p.81, 2016). Tratava-se de duas visões de mundo contraditórias em que, aos poucos, foi vencendo a Inglaterra. Parte da dinâmica para obrigar a abertura do comércio platino foram as duas invasões britânicas. “*En rigor, las invasiones inglesas al Rio de la Plata son la continuación de la guerra entre España, Francia y Gran Bretaña sobre otro escenario*”.<sup>10</sup> (Horowitz, p.75, 2016). Isto porque as invasões britânicas obedecem, em primeiro lugar, a uma resposta à negação da vitória da Batalha de Trafalgar (21/10/1805) que fez Napoleão Bonaparte, logo do seu triunfo sobre o exército austro-prussiano, aliado da Inglaterra, na Batalha de Austerlitz. Depois dessas batalhas e do bloqueio continental francês à Inglaterra (que, como vimos, se encontrava em plena Revolução Industrial), navios britânicos foram enviados para a Colônia do Cabo, hoje África do Sul, que se encontrava sob domínio francês. Estando ali, os soldados ingleses receberam a notícia de que em Buenos Aires encontrava-se o tesouro da cidade que iria ser embarcado para a Espanha em breve. E como diria Oscar Wilde: pode-se resistir a tudo, menos à tentação.

A essa notícia somava-se outra realidade. Em 1806, apenas três décadas da fundação do Vice-Reino do Rio da Prata, a sua estrutura militar encontrava-se deteriorada. O Império Espanhol, como salienta a maior parte da historiografia, mostrava decadência e absoluta pobreza, tinha muita dificuldade em controlar os vice-reinos, assim como o próprio território no continente europeu, que era altamente desunido, não só culturalmente, como também em questões bem práticas, como por exemplo nas altas tarifas alfandegárias entre as diferentes regiões espanholas. Não obstante, Peña (2012) assegura que “*poucos querem ver que na Espanha não tinha nenhuma decadência, senão um permanente raquitismo do seu desenvolvimento econômico*” (PEÑA, 2012, p. 42) [tradução nossa], e aponta que faltou nesse país uma revolução democrática burguesa, como aconteceu na Inglaterra, na França, e mais tardiamente na Alemanha e nos EUA, fator essencial para a promoção da indústria moderna. Além disso, o cenário da Europa se agravava e a Inglaterra continuava a adotar como estratégia essencial forçar a abertura dos

9 Tradução nossa: os ingleses pressionavam o tempo todo para a liberdade de comércio, os espanhóis resistiam tudo o que podiam a essa liberdade de comércio.

10 Tradução nossa: Estritamente, as invasões britânicas ao Rio da Prata são a continuação da guerra entre a Espanha, França e Grã Bretanha sobre outro cenário.

portos de Buenos Aires e Montevideu (e obedecendo a velhos costumes, aproveitar a empreitada para ficar com tesouros alheios) porque, “(...) o objetivo [da Inglaterra] é o de contra-arrestar as potências continentais da Europa e monopolizar o mercado sul-americano” (LIST, [1827] 2009, p.140).

Sendo assim, no dia 24 de junho de 1806 chegaram em 12 navios 1.200 soldados britânicos que desembarcaram em Buenos Aires, não encontrando nenhuma resistência. Tomaram a cidade, enquanto o vice-rei, Rafael de Sobremonte (1745-1827), tentava fugir para Córdoba com toda a arrecadação do governo portenho: 1.291.323,00 pesos de 1806. No caminho, o fugitivo foi interdito pelos ingleses, que roubaram o tesouro, posteriormente repartido entre os militares ingleses e o Banco da Inglaterra. A somatória de toda a pilhagem resultou em 5 toneladas de prata levadas junto com os invasores, exibida em passeata nas ruas de Londres.

Se a chegada dos ingleses não sofreu resistências e foi até bem-vinda pela oligarquia, foi desprezada e combatida pelos setores populares que foram organizados em milícias,<sup>11</sup> chamadas de Regimento dos Patrícios,<sup>12</sup> conduzidas por Santiago de Liniers (1853-1810) e que derrotaram os invasores e os expulsaram em 12 de agosto de 1806, após 8 dias de batalha. Entretanto, os ingleses foram donos de Buenos Aires desde a noite do 27 de junho até a sua expulsão no 12 de agosto, ou seja, durante 46 dias governaram Buenos Aires, e nesse interim: 1) suprimiram o monopólio espanhol; e 2) eliminaram todos os impostos alfandegários para os produtos britânicos.

La ‘única’ novedad que introdujo Beresford fue la libertad de comercio, ahora estrictamente legal. Tal libertad no constituía un acto de cosmética política, como el intercambio dependía del tráfico marítimo inglés y el sistema tributario que lo organizaría dependería de Su Majestad Británica, la posibilidad misma del contrabando se esfumaba y el bloque colonial perdía peso.<sup>13</sup> (Horowicz, p.69, 2016)

A segunda invasão inglesa ocorreu menos de um ano depois, em junho de 1807, (antes invadiram Montevideu) e dessa vez o número de invasores foi 10 vezes maior que a anterior. Chegaram às costas bonaerenses 12 mil soldados britânicos. A defesa da cidade foi novamente encabeçada e bem-sucedida por Liniers. O sucesso o levou a ser nomeado Vice-Rei, sem a autorização espanhola e por pressão da população, o que revela a prematura participação popular.<sup>14</sup> Contudo, o movimento independentista já estava sendo gestado e Liniers acabou sendo executado três anos mais tarde, pelos milicianos que o ele próprio tinha abraçado, justamente porque o grande herói da defesa de Buenos Aires era contrarrevolucionário e lutava ao lado dos realistas espanhóis pela manutenção da colônia.

A literatura argentina é prolífica na descrição das duas invasões, especialmente narrando a bravura dos populares portenhos, que, não tendo nenhum tipo de defesa sofisticada, conseguiram expulsar os invasores, mais uma vez. São conhecidos os relatos sobre pessoas jogando óleo quente das sacadas ou tetos das suas casas (o que é um exagero, embora se saiba que, segundo contam as crônicas da época,

11 Como dado curioso, Juan Manuel de Rosas, quem dividiu o Rio da Prata entre federalistas e unitários entre 1832 a 1852 e que foi sem dúvida a maior personagem da história da Argentina do século XIX, participou na defesa de Buenos Aires nas duas invasões, com apenas 13 anos. Segundo as suas memórias, esta experiência lhe causou enorme impressão e foi decisiva na formação do seu caráter.

12 A *Legión de Patrícios Voluntarios Urbanos de Buenos Aires*, ou em português: a Legião de Patrícios Voluntários Urbanos de Buenos Aires, foi formada no 15 de setembro de 1806 logo após o chamado de Santiago de Liniers a todos os homens para a defesa da cidade da primeira invasão inglesa. Os Patrícios ainda existem e suas funções atuais são mais voltadas ao papel de cerimônia de escolha do Chefe de governo da cidade de Buenos Aires [prefeito], e no recebimento de presidentes ou personalidades do exterior quando visitam a Argentina. Também fazem custódia no Cabildo de Buenos Aires, e eventualmente participam de missões de paz e treinos de combate.

13 Tradução nossa: A ‘única’ novidade que introduziu Beresford foi a liberdade de comércio, agora estritamente legal. Tal liberdade não constituía um ato de cosmética política, já que o intercâmbio dependia do tráfico marítimo inglês e o sistema tributário que organizaram dependeria de Sua Majestade Britânica, a possibilidade mesma do contrabando se desvanecia e o bloqueio colonial perdía peso.

14 Nessa participação popular se inclui a da população afroargentina, sempre esquecida e/ou ignorada. Sabe-se, segundo Schávelzon (2003), que pelo menos 70 negros escravos foram libertos pelos seus serviços na defesa da cidade nas duas invasões britânicas. Outro dado não menor é que por aquela época, no início do século XIX, a população negra em Buenos Aires era de aproximadamente de 35%.

jogava-se água fervendo), mulheres arrancando os olhos dos soldados britânicos, passarelas subterrâneas, a lama vermelha pelo sangue dos soldados britânicos, e outras histórias que dão mostra do visceral rechaço que sentiram os portenhos pela invasão. Uma descrição interessante é a do capitão britânico Alexander Gillespie, quem narra quando uma camareira grita a soldados espanhóis a seguinte frase:

Desearía, caballeros, que nos hubiesen informado más pronto de sus cobardes intenciones de rendir Buenos Aires, pues apostarí mi vida que, de haberlo sabido, las mujeres nos habríamos levantado unánimemente y rechazado los ingleses a pedradas.<sup>15</sup> (GILLESPIE, 1986)

As invasões britânicas mostram, em primeiro lugar, a debilidade das autoridades espanholas, que eram muito eficazes no recolhimento do tributo, mas extremamente ineficientes na defesa dessa parte da colônia. Logo, a formação das milícias deixa claro que há um novo componente para sustentar as ideias republicanas e a mudança estrutural que levaria aos movimentos independentistas.

Como consequência desses dois enfrentamentos contra a ameaça estrangeira, os habitantes de Buenos Aires e de Montevideú, onde estive o centro à resistência ao invasor inglês, adquiriram consciência de sua capacidade de atuar por iniciativa própria na defesa de seus interesses, sem contar com o apoio da metrópole espanhola. (...) Portanto, a situação europeia repercutiu, no Rio da Prata, como instrumento catalisador para o processo de independência. (Doratioto, p. 15, 2014)

Com as invasões britânicas, a Bacia do Rio da Prata ficou definitivamente incorporada ao Sistema Internacional e ao conflito entre França e Inglaterra. Em 1809, os ingleses e a Junta de Sevilha estabelecem um acordo que obrigou as posições americanas a abrirem-se aos produtos ingleses. O vice-rei Cisneros assinou o acordo e se registrou o crescimento da economia de Buenos Aires. No dia 20 de maio de 1810, a Junta de Sevilha caiu e, nessa mesma noite, um grupo de destacados *criollos* exigiu que Cisneros convocasse um *Cabildo* Aberto. O terreno já estava arado para a emancipação.

O crescimento econômico de Buenos Aires e sua proeminência em relação a todas as províncias do Vice-Reino do Rio da Prata fizeram da cidade-estado uma fonte de lucro nada desprezível para a Inglaterra. Entre as consequências mais diretas das duas invasões está a formação do Regimento dos Patrícios, uma milícia que evidenciou o descaso espanhol para a defesa da sua colônia (uma das poucas, senão única, vantagem de ser submetido a um império). Esse descaso contribuiu para a reflexão sobre a possibilidade de emancipação. Contudo, esta ideia não apareceu nem clara, nem de fácil realização. Novamente, os eventos na Europa obrigaram a tomada de decisão, e com a queda da Junta de Sevilha, acelerou-se a declaração e formação da Primeira Junta e, com ela, a criação das Províncias Unidas do Rio da Prata. Buenos Aires foi a província que levou adiante esse processo e, desde então, precisou persuadir (por bem ou por mal) as suas vizinhas sobre a conveniência de permanecerem unidas.

---

15 Tradução nossa: Desejaria, cavaleiros, que nos tivessem informado mais rapidamente das suas covardes intenções de render Buenos Aires, pois, apostaria a minha vida que se soubéssemos, as mulheres teríamos nos levantado unanimemente e rechaçado os ingleses com pedradas.

## Considerações finais

Nestas linhas analisamos brevemente os interesses geoestratégicos das potências Inglaterra, França e Espanha e o lugar de Buenos Aires nessa lógica capitalista de acumulação de capital. As duas invasões britânicas ocorreram como desdobramento dos eventos europeus e encontraram em terras platinas um novo cenário para a disputa de poder e mercados. Assim, Buenos Aires foi mais um território onde a pressão competitiva entre as potências e a busca pela hegemonia teve lugar.

Entre as possíveis razões para as invasões podemos citar: 1) o crescimento de Buenos Aires em relação às demais províncias do Vice-Reino do Rio da Prata (um território enorme, de 5.670.000 km<sup>2</sup>), alavancado pelo aumento do comércio, legal ou não, de couro, sebo e charque; 2) o interesse britânico nas primeiras duas matérias-primas; 3) a ideia, ainda mais encantadora, de colocar manufaturas britânicas no mercado platino; 4) a decadência crônica da Espanha que facilitou a empreitada britânica e; 5) o apoio da oligarquia bonaerense que acreditava nas ideias liberais da Inglaterra e que via no Império espanhol, atraso e corrupção. Por outro lado, entre as possíveis causas do fracasso das invasões britânicas, podemos pensar: 1) a invasão napoleônica à Espanha e Portugal, que obrigou a Inglaterra a atuar com mais urgência no continente europeu, deixando de lado a dificultosa Buenos Aires; 2) o rechaço visceral dos populares, organizados por alguns espanhóis e muitos *criollos*; que resultou na formação de um exército, anterior ao Estado; e que contribuiu ao surgimento de um imaginário nacional, indispensável para o caminho da independência.

Embora os britânicos foram expulsos e os argentinos se salvaram de ser colonizados por eles, o principal objetivo das duas invasões britânicas foi alcançado. O comércio foi finamente aberto, tanto para a exportação agropecuária preferencial para a Inglaterra, assim como para a importação de manufaturas inglesas, questão que prejudicou às províncias do interior, pela subsequente destruição da produção local. O Império Espanhol foi definitivamente tirado do tabuleiro geopolítico sul-americano, assim como também diminuiu progressivamente a intervenção francesa nesta parte do mundo, ficando a Inglaterra como potência hegemônica indiscutida por - pelo menos - mais um século.

Como vemos, tratamos de temas muito caros à Economia Política Internacional: lutas de poder, geopolítica, comércio/finanças e conflitos/guerras, em um momento histórico bem específico (1806 e 1807), onde tivemos a humilde pretensão de revisá-lo desde uma perspectiva interdisciplinar, com o fim de contribuir ao debate brasileiro sobre uma etapa pouco estudada do que mais tarde viria a ser a Argentina, e que poderia resultar em fascinantes investigações.

## Referências bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. UNESP, Rio de Janeiro, 1995.
- BAIROCH, Paul. "International industrialization levels from 1750 to 1980", in: *Journal of European Economic History*, Vol. 11, no's 1 & 2, Fall 1982.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII*. [1979] São Paulo: Martins Fonte, 1997.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo. *América Hispánica (1492-1898): Ambos Mundos*. Barcelona: Labor, 1983. Versión Amazon Kindle.

- CLARK, Gregory. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton University Press. UK, 2007.
- CRESCO, Eduardo. Aulas Economía Política II, Segundo Semestre 2016 PEPI/IE/UFRJ. Anotações próprias.
- CRESCO, Eduardo; ALVES DE MESSIAS, Talita. El papel de los conflictos geopolíticos de la cuenca del plata en la formación política y económica de los países de la región. *Ponencia en II Congreso en Economía Política Internacional 2014: Los cambios en la Economía Mundial*. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia. Universidad Nacional de Moreno, Provincia de Buenos Aires, 2014.
- DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. 2ª edição. Brasília: FUNAG, 2014.
- GILLESPIE, Alexander. *Buenos Aires y el interior*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986
- HAMILTON, Alexander; LIST, Friedrich; CAREY, Henry. *Cartas da Economia Nacional contra o Livre Comercio*. Tradução: GRÜNEWALDT, Vitor; LINO, Geraldo Luís; RODRIGUES, Josemar. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2009.
- HOROWICZ, Alejandro. *El país que estalló: Antecedentes para una historia argentina 1806-1820*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2016.
- MAZAT, Numa. Aulas Economía Política II, Segundo Semestre 2016 PEPI/IE/UFRJ. Anotações próprias.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *A guerra é nossa: a Inglaterra não provocou a Guerra do Paraguai*. São Paulo: Contexto, 2013.
- MONTIEL, Inés Rosa. *El impacto de la Revolución Francesa en el Rio de la Plata*. Instituto Gino Germani. UBA/CONICET, 2000. Disponível em: <http://jornadas.ar.tripod.com/ponencia2revfran.htm>
- PEÑA, Milcíades. *Historia del pueblo argentino (1500-1955)*. 2ª ed. Buenos Aires: Emecé, 2012.
- PETTY, William (1690). *Aritmética Política*. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PUIGGRÓS, Rodolfo. *Historia Económica del Rio de la Plata*. Buenos Aires: Retórica Ediciones, 2006
- RAMOS, R. Antonio. *La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil*. Brasília: FUNAG, 2016.
- ROMERO, José Luis. *Las ideas políticas de Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- SCHÁVELZON, DANIEL. *Buenos Aires negra*. Arqueología histórica de una ciudad silenciada. Buenos Aires: Emecé Editores, 2003.
- SMITH, Adam (1776). *A riqueza das nações*. Vol. 2. São Paulo: Martins Fonte, 2003.

# Agência e estrutura na teoria do capitalismo de Max Weber

## Agency and structure in Max Weber's theory of capitalism

**PEDRO ROCHA FLEURY CURADO** | pedro.917@gmail.com  
Professor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ.

**Recebimento do artigo** Setembro de 2018 | **Aceite** Novembro de 2018

**Resumo** Max Weber tornou-se conhecido por defender o papel das ideias para o surgimento do capitalismo moderno, enfatizando a transformação nas práticas e no comportamento racional do indivíduo. Entretanto, parte importante de seus últimos estudos dedicava-se também a explorar o capitalismo em uma escala macro-sociológica, mais próxima à ideia de um sistema dotado de uma dinâmica interna própria e características estruturantes. Nessa linha, o presente trabalho objetiva discutir a teoria do capitalismo de Max Weber contrapondo-a aos estudos empíricos realizados pelo autor. Toma-se como principal referência a discussão teórica exposta em “Economia e Sociedade” e a leitura histórica proposta no livro “História Geral da Economia”. Argumenta-se existir, na teoria do capitalismo desenvolvida pelo autor, uma tensão entre a metodologia proposta, focada no sentido subjetivo da ação social do indivíduo, e os estudos históricos e comparados, mais associados a uma abordagem estruturalista. **Palavras-Chave** Max Weber, capitalismo, metodologia, sociologia econômica, história institucional.

**Abstract** Max Weber became known for advocating the role of ideas for the emergence of modern capitalism, emphasizing the transformation in individual's practices and rational behavior. However, an important part of his later studies was also devoted to exploring capitalism on a macro-sociological scale, closer to the idea of a system endowed with its own internal dynamics and structural characteristics. In this line, the present work aims to discuss the theory of capitalism of Max Weber linking to his empirical studies. The theoretical discussion presented in “Economy and Society” and the historical reading proposed in the book “General History of the Economy” are taken as the main reference. It is argued that in the theory of capitalism developed by the author there is a tension between the methodology, focused on the subjective meaning of individual's social action, and the historical and comparative studies, more associated with a structuralist approach. **Keywords** Max Weber, capitalism, methodology, economic sociology, institutional history.

## Introdução

Max Weber (1864–1920) é especialmente conhecido pela obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, na qual destaca as transformações no campo das ideias e dos valores como fatores a serem considerados dentre aqueles que contribuíram para o surgimento do capitalismo. Entretanto, a despeito de um amplo trabalho comparativo sobre a dimensão econômica da ética religiosa, Weber desloca o eixo da análise sobre o capitalismo nos últimos anos de vida, especialmente no período em que lecionava economia na Universidade de Viena e, posteriormente, na Universidade de Munique. Esses últimos estudos estariam expressos em passagens de duas obras póstumas: “Economia e Sociedade”, publicada em 1922, e “História Geral da Economia”, publicada em 1923. Ambas foram organizadas e publicadas a partir de textos não ordenados deixados pelo autor e suas anotações de aula, sem que tenha existido uma aprovação formal do próprio Weber para a divulgação. Levando-se em consideração as teses desenvolvidas especialmente nesses dois últimos trabalhos, a presente pesquisa objetiva apresentar e discutir a gênese e o desenvolvimento do capitalismo moderno em Weber a partir da contraposição entre a teoria exposta no livro “Economia e Sociedade” e os estudos históricos comparados apresentados neste mesmo livro e em “História Geral da Economia”. Nestes dois livros Weber busca tratar o capitalismo como um objeto de pesquisa sistemático e exaustivo para além dos ensaios relacionados à sociologia das religiões.<sup>1</sup> Em suma, busca-se conhecer como Weber constrói uma teoria do capitalismo moderno e como essa teoria é usada para a realização de análises empíricas.

No primeiro volume de “Economia e Sociedade” Weber enfatiza, como principal eixo de análise, o processo de racionalização da vida material nas sociedades do Ocidente europeu, sendo este fator apresentado como um dentre aqueles responsáveis pela emergência de um capitalismo com características modernas. Essa abordagem teórica estaria, portanto, associada ao papel do agente e à criação de uma tipologia que diferencia as ações sociais dos indivíduos conforme seus objetivos. Entretanto, os estudos comparados da obra “História Geral da Economia” abordam transformações da vida material de sociedades a partir de uma escala macro sociológica, apresentando seus aspectos estruturantes.

Ao longo do texto, argumentar-se-á que Weber explora as tensões entre agência e estrutura quando define o capitalismo moderno como objeto da análise, sem expor uma síntese para essa aparente justaposição. Ainda que sua formulação teórica parta de um individualismo metodológico, o autor não se limita às prescrições metodológicas e teóricas por ele mesmo formuladas. A tensão entre agência e estrutura será explorada ao longo do texto a partir de exemplos de formações sociais transformadas (ou criadas) pelo advento do capitalismo, como trabalho assalariado, Estado, comércio e burocracia.

Em todos esses casos, o desenvolvimento do capitalismo moderno trouxe consigo um amplo processo de racionalização das atividades e práticas humanas, resultando na criação de novos mecanismos voltados para o incremento da capacidade de tornar as ações individuais mais previsíveis, controladas, rotineiras e economicamente orientadas. O desenvolvimento do capitalismo teria sido possível graças à criação de uma ampla e coordenada estrutura formada por instituições sociais, culturais, políticas e econômicas voltadas para a sistemática padronização do comportamento individual em detrimento de sua liberdade de ação. Para Weber, o advento do capitalismo não se explica unicamente pelo agente produtor da ação ou pela estrutura capaz de normatizar os comportamentos individuais, mas sim por uma relação tensionada entre as duas abordagens.

O texto está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, discute-se os principais conceitos apresentados pelo autor no âmbito do desenvolvimento de uma so-

---

1 Max Weber desenvolve estudos sobre a dimensão econômica dos princípios religiosos especialmente em “A ética protestante e o espírito do capitalismo” (1904) e “Ensaio reunido de sociologia da religião” (1917/1920).

ciologia econômica expressa no primeiro volume de “Economia e Sociedade”. Na segunda, aborda-se especificamente a história do “capitalismo racional” apresentada no livro “História Geral da Economia”. Por fim, examina-se a construção de uma abordagem sistêmica do capitalismo através de conceitos como “jaula de aço”.

## 1. O agente na sociologia econômica de Max Weber

O debate metodológico sobre o papel da agência e da estrutura nos estudos das Ciências Sociais existe desde a fundação da disciplina no século XIX. Max Weber ficou conhecido por centrar seus estudos no papel da agência, isto é, a concepção de ciência social que enfatiza o agente da ação e o significado que suas ações possuem, entendendo que estas carregam propósitos e intenções quando interagem com outros indivíduos. Com isso, o castelo teórico por ele desenvolvido estaria voltado, em primeiro lugar, para a compreensão das intenções, das motivações, dos interesses, dos valores que explicam o sentido da ação social produzida por um indivíduo sempre quando em interação com outros indivíduos.

Como outros cientistas sociais de seu tempo, Weber mantinha como principal objeto de estudo o advento das sociedades modernas, industriais e capitalistas. Entretanto, ao contrário de autores como Karl Marx que identificava um nexos causal entre o modo de produção e a superestrutura da sociedade, Weber percebia a esfera política dotada de uma dinâmica diferente daquela da esfera econômica. Como consequência, os indivíduos que agiam em cada uma dessas esferas o faziam a partir de objetivos distintos. O papel do cientista social seria, portanto, identificar e catalogar os tipos de orientações no plano das ideias e dos valores que guiarão as ações dos indivíduos em cada uma dessas esferas.

Por essa razão existe na sociologia weberiana uma diferenciação entre a sociologia política e a sociologia econômica. Enquanto a primeira estaria associada às formas de ação social com objetivos políticos, como por exemplo aquelas voltadas para a criação de mecanismos de liderança e dominação, a sociologia econômica, em contrapartida, buscaria identificar um tipo de ação social voltado para atingir objetivos econômicos. Na modernidade, o comportamento individual economicamente orientado estaria vinculado a um “espírito empresarial” racional, baseado no cálculo, no método e na previsibilidade. Como consequência, as formações sociais características da modernidade capitalista, como os bancos, a empresa moderna, cooperativas, a bolsa de valores, etc., seriam fruto das ações sociais de um conjunto relevante de indivíduos motivados por um comportamento empresarial racional e metódico característico de seu tempo. Dito de outra forma, ainda que a sociologia, por tradição, trate as formações sociais (como Estado, cooperativas, empresas, etc.) como se fossem indivíduos detentores de direitos e deveres, Weber lembra que “tais formações nada mais seriam do que desenvolvimentos e concatenações de ações específicas de pessoas individuais, posto que apenas estas seriam portadoras compreensíveis de ações orientadas por um sentido” (WEBER, 2009(a): 9).

Para a formulação de tipologias sobre os agentes econômicos, Weber utilizou o método indutivo e comparativo entre períodos da história e regiões. A obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo” é, possivelmente, a expressão mais bem acabada da ênfase no papel da agência pelo método weberiano. A comparação com outros espaços culturais e temporalidades fez com que o autor identificasse na Europa ocidental a gênese do capitalismo moderno a partir da maneira como as motivações e os valores culturalmente disseminados através de uma religião passaram a nortear um comportamento individual padronizado que abrangia considerável fatia da sociedade. A racionalidade por detrás deste comportamento individual padronizado estaria em sintonia com as motivações que guiam as atividades econômicas

definidoras do capitalismo moderno. O tipo de sentido subjetivo definidor das ações economicamente orientadas do indivíduo no capitalismo moderno poderia, portanto, ser identificado ali.<sup>2</sup>

Em suma, o objetivo de Weber com a sociologia econômica era discutir formas de relações sociais entre indivíduos e organizações a partir de uma tipologia das ações sociais economicamente orientadas. Um exemplo da maneira como essa tipologia foi empregada está na diferenciação que o autor faz entre a “economia doméstica” e a economia voltada para a geração de lucros.

A “economia doméstica”, que possui no *oikos* a sua forma principal, seria caracterizada pela produção voltada para o consumo, sendo que apenas parte do excedente era vendido no mercado. Já a economia voltada para a geração de lucros teria sua maior expressão na empresa moderna e no método empregado para garantir a provisão de novas mercadorias e serviços. Diante dessa diferenciação entre organizações econômicas, Weber apresenta mais dois tipos de ação possíveis de se realizar tanto no *oikos* como na empresa moderna: a ação econômica “tradicional” e a ação econômica “racional”. Enquanto a ação econômica tradicional já se valia da moeda e de serviços relacionados ao dinheiro, a ação social econômica “racional” ocorria através da atividade bancária racional, orçamentos, ferramentas contábeis e método. Somente neste tipo de economia seria possível criar certos dispositivos como poupança, estruturação do consumo em termos de preferência, produção e comércio. A economia racional é, para Weber, a base material do capitalismo moderno (WEBER, 2009(a): 42). Com o advento do capitalismo moderno, o “tradicionalismo econômico” foi substituído por formas mais dinâmicas de gestão econômica (SWEDBERG, 2005: 56).

Ao longo das tipologias apresentadas no primeiro volume de “Economia e Sociedade”, Weber também busca compreender a forma como a dimensão do poder interage com a ação social econômica a partir da definição de três tipos de relações econômicas: luta, concorrência e seleção. Enquanto a luta se define pela busca, por parte de um dos lados, para impor seus interesses através da coerção, a concorrência é tida como uma forma de disputa pacífica. Por fim, a seleção representa um tipo no qual dois agentes são antagonistas, mas não possuem consciência disso (SWEDBERG, 2005: 58).

A concepção de poder imersa nas relações econômicas faz com que estas possam ser ainda definidas como relações “abertas” (associadas à ideia de livre mercado) ou “fechadas” (cartéis, monopólios, mercados internos de trabalho, etc.), sendo que ambos os tipos coexistem na economia capitalista moderna (SWEDBERG, 2005: 61). Segundo Weber, existe no capitalismo a tendência de se manter o mercado simultaneamente aberto e fechado, como em um movimento dialético:

Os interessados em sentido capitalista continuam desejando a crescente ampliação do livre mercado até que alguns deles se arriscam, mediante a compra de privilégios do poder político ou simplesmente graças a força de seu próprio capital, a conquistar monopólios para a venda de seus produtos ou para a obtenção de seus meios de produção materiais, fechando então, por sua vez, o mercado. Por isso, a apropriação completa de todos os meios de produção materiais é seguida primeiro do rompimento dos monopólios estamentais, quando os interessados no lado capitalista estão em condições de influenciar em favor de seus interesses as comunidades que regulam a propriedade de bens e a forma de sua valorização, ou quando no âmbito das comunidades estamentais monopolistas chegam a predominar os interesses por uma valoração no mercado do patrimônio apropriado (WEBER, 2009(a): 421).

---

2 Neste ponto, cabe destacar que Weber considera a sociologia econômica uma ciência abstrata e não histórica. Não se confunde, portanto, com a “história econômica”. A diferença central entre elas, para o autor, estaria no fato da sociologia procurar identificar conceitos de tipos e regras gerais dos acontecimentos, enquanto a história se basearia na imputação causal de ações, formações e personalidades culturalmente importantes. Ver Weber (2009(a): 12).

A dialética do mercado aberto e fechado torna-se mais clara quando Weber a exemplifica através do processo de formação histórica do capitalismo moderno racional e de tipo ocidental. Ali, os mercados romperam com os “monopólios de grupos de status” que resistiram às forças do mercado. A distinção entre tipos de mercado está expressa da seguinte maneira: o “monopolista estatal” domina através de mecanismos que restringem os mercados (vistos como ameaças), enquanto o “monopolista econômico racional” domina através do mercado, dado que sua situação econômica o capacita a atuar nas estruturas de poder do Estado (WEBER, 2009(a): 422). A ordem econômica, com isso, torna-se caracterizada por uma dinâmica própria definida pelo poder dos agentes capitalistas de controlar e dispor da economia para a satisfação de seus interesses.

Tais práticas contribuem para dar sustentação ao desenvolvimento do capitalismo moderno, posto que este estaria organizado em torno de comportamentos empresariais racionais que surgem somente no Ocidente.<sup>3</sup> Entretanto, embora a abordagem weberiana proponha uma análise que se desenvolve a partir das motivações que orientam as ações sociais dos indivíduos, o autor logo relaciona a ação desses agentes com a maneira como instituições tais como mercados, burocracia, comércio, finanças, monopólios e o Estado racional-legal os enquadra.

Este é um ponto importante para o debate entre estrutura e agência na obra do autor. As instituições acima mencionadas são consideradas parte de uma estrutura que delimita os sentidos e as orientações das ações sociais de indivíduos em sociedades modernas. O conceito de estrutura refere-se a forma como se sustentam as maneiras como os seres humanos vivem, pensam, percebem e produzem, em uma analogia com a forma como um edifício é construído. Segundo esta imagem, portanto, o método “estruturalista” remeteria à identificação dos pilares de sustentação de uma obra arquitetônica.

A partir da segunda metade do século XIX, o termo “estrutura” adquiriu relevância para diferentes disciplinas das ciências humanas, como é possível verificar nas obras de autores como Karl Marx e Herbert Spencer. Já “estruturalismo”, segundo a definição de François Dosse, refere-se à identificação de um fenômeno durável que interliga de modo complexo as partes de um todo através de um significado mais abstrato (DOSSE, 2010: 884).

A abordagem focada na estrutura dos fenômenos sociais faz parte de certas correntes tradicionais das ciências sociais e, por diversas vezes, o debate acadêmico presenciou críticas advindas dessas correntes às proposições de autores que advogavam o individualismo metodológico. A ênfase sobre a agência chegou a ser debatida por pensadores da epistemologia como Louis Althusser e Gaston Bachelard, para quem as Ciências Sociais devem ter como unidade de análise as formações sociais (as estruturas), e não os indivíduos (TURNER, 1977:1).

Outro exemplo da crítica ao individualismo metodológico está presente nas “Regras do Método Sociológico” (1895), de Émile Durkheim. Para este defensor de uma perspectiva holística da sociologia, a sociedade é mais do que a soma de indivíduos, estando dotada de uma dinâmica própria. Mais do que isso, enquanto o fato social fosse reduzido à dimensão de um fato individual, a explicação sobre determinado fenômeno somente poderia ser falsa.

A ênfase que Weber concede à agência fez com que economistas, por vezes, o considerassem um economista neoclássico. Simon Clarke (1991), por exemplo, observa a existência de uma incontornável herança marginalista no eixo do pensamento weberiano. Segundo o autor, tal herança é especialmente

---

3 Weber reforça seu entendimento sobre a existência de um “excepcionalismo europeu”, cujo extraordinário desenvolvimento econômico estaria relacionado às transformações endógenas de cunho social, político, cultural e econômico. Como escreveu o autor, “apenas o Ocidente conhece empresas racionais capitalistas com capital fixo, trabalho livre e especialização e coordenação racionais do trabalho, bem como uma distribuição dos serviços orientada puramente pelos princípios da troca e realizada sobre a base de economias aquisitivas capitalistas. (...) Somente o Ocidente conhece o crédito público em forma de emissão de títulos rentáveis, a comercialização de títulos e os negócios de emissão e financiamentos como objetos de empreendimentos racionais, o comércio em bolsa de mercadorias e títulos, o mercado “monetário” e o “mercado de capital”, as associações monopolistas como formas de organização racional conforme os princípios da economia aquisitiva, para a produção empresarial de bens (e não apenas para a comercialização dos mesmos)” (WEBER, 2009(a): 110).

verificável no aspecto metodológico, e pode ser explicada pela influência que Carl Menger e Eugen von Böhm-Bawerk produziram em seus estudos:

The methodological convergence between Weber's sociology and marginalist economist is only a symptom of their substantive affinity. The two shared a common liberal individualist starting point. Weber fully accepted that marginalism provided an adequate account of economic action in a capitalist and, at least at the economic level, of the origins of the specifically economic institutions of capitalist society. (...) What Weber rejected about marginalist economics was its "naturalism", and its implicit subordination of ethical and political ends to the single ideal of economic rationality. For Weber, by contrast, economic rationality could only be a subordinate ethical ideal (...). Thus, Weber sought to locate marginalist economics within a broader framework. In doing so, Weber was in no way distancing himself from the theoretical achievements of marginalism, but only from the exaggerated faith of some of the marginalists, most notably Menger and Böhm-Bawerk, in the virtues of economic liberalism (CLARKE, 1991: 255-256).

Weber, entretanto, jamais propôs uma teoria econômica, mas sim uma sociologia econômica cuja ação individual economicamente orientada é apenas uma das motivações possíveis, ao contrário do que apregoam as teses de Carl Menger. Para compreender o capitalismo, Weber problematizava uma série de instituições como o direito, o protestantismo, a igreja, a sociedade e a burocracia em seus estudos. Ocorre que tais formações eram sempre consideradas construções de tipo ideal que só existiam no campo das abstrações. Fiel à sua linha teórica, o autor defendia que a única coisa plausível de ser tratada como objeto tangível para a análise das Ciências Sociais seria o indivíduo. A sociedade, com isso, nada mais seria do que uma teia de inter-relações entre indivíduos que, por sua vez, produzem ações sociais dotadas de sentido subjetivo.

## 2. O desenvolvimento do capitalismo na "História geral da economia": o papel das instituições

Segundo Weber, o capitalismo é um fenômeno histórico universal possível de ser verificado em todos os contextos culturais do mundo. Entretanto, o capitalismo não se expressa de uma única forma no tempo e no espaço, existindo diferentes tipos de capitalismo ao longo da história. No capitalismo moderno e racional, o indivíduo que produz a ação social caracteriza-se por buscar obter seus objetivos econômicos através de um comportamento metódico e calculador. A obra "A ética protestante e o espírito do capitalismo" descreve o moderno empreendedor de comportamento capitalista como aquele que busca criar uma maneira previsível de tornar possível o crescimento regular de seus lucros. Para tanto, organiza seu empreendimento de maneira inteiramente racional, gradualmente desprovido-se de considerações sobre a intervenção de elementos místicos ou religiosos transcendentais na condução de seu negócio. A racionalidade está, portanto, associada à internalização de um comportamento metódico fundado numa lógica matemática que possui reflexos diretos na execução das atividades econômicas.

Uma vez definido o comportamento do capitalista racional, o capitalismo como sistema moderno estaria caracterizado como tal não somente quando a maioria dos indivíduos de uma determinada comuni-

dade política adotassem um padrão de comportamento econômico condizente com o capitalismo, mas também quando as instituições que regulam e conferem os contornos do sistema pudessem operar de maneira a padronizar o comportamento dos indivíduos segundo princípios de eficiência, previsibilidade e método. Leis, Estado, mercado, moeda, escolas, etc., são instituições que contribuem para padronizar o comportamento econômico dos agentes sociais através da propagação de aspirações, motivações, interesses e valores compartilhados. Em outras palavras, a orientação subjetiva que passa a guiar as ações do indivíduo em suas interações sociais é profundamente influenciada pelas formações sociais presentes em sua comunidade política, pois estas representam as estruturas responsáveis pela reprodução da vida material.

No livro “História geral da economia”, Weber busca ler a história à luz dos conceitos apresentados em “Economia e sociedade”. Se neste o autor buscou definir um método de análise que partia da ação social, naquele o autor enfatizará o papel normatizador das instituições, sua capacidade de impor rotinas e padrões comportamentais através de princípios racionais de administração. Em particular, na série de estudos históricos e comparados exposta em “História geral da economia”, percebe-se o interesse do autor na racionalização dos processos de produção e organização do mercado e do trabalho para o processo de moldagem do capitalismo racional de tipo ocidental (TRIGILIA, 2002; SCHLUCHTER, 2014).

Para Weber, a organização moderna do mercado e do trabalho somente tornam-se possíveis por conta da emergência da contabilidade racional do capital, uma “norma para todas as grandes empresas lucrativas que se ocupam da satisfação das necessidades cotidianas” (WEBER, 1968: 250). Para que tal norma pudesse orientar o comportamento das empresas capitalistas, foi preciso que o ambiente no qual elas operavam fosse provido das seguintes condições prévias: 1) apropriação de todos os bens materiais de produção (a terra, aparelhos, instrumentos, máquinas, etc.) como propriedades disponíveis livremente para o uso das empresas lucrativas autônomas; 2) a liberdade mercantil; 3) A técnica racional, contabilizável e mecanizada na produção e na troca, sendo esta não somente restrita aos custos de produção, mas também ao de transporte de bens; 4) direito racional, i.e., direito calculável. Como argumenta Weber, “para que a exploração econômica capitalista proceda racionalmente precisa confiar que a justiça e a administração seguirão determinadas pautas” (WEBER, 1968: 251); 5) a existência de trabalho livre e assalariado, i.e., a existência de pessoas dispostas a venderem sua força de trabalho no mercado como resultado de constrangimentos jurídicos e econômicos. Como diz o autor, “apenas sobre o setor do trabalho livre resulta um cálculo racional do capital, i.e., quando, existindo trabalhadores que se oferecem com liberdade, no aspecto formal, mas realmente estimulados pelo látigo da fome, os custos de produção podem ser dados de antemão” (WEBER, 1968: 251); 6) a comercialização da economia, exemplificada pelos “títulos de valor” para os direitos de participação das empresas e, do mesmo modo, para os direitos patrimoniais. Por “comercialização” Weber entende a criação de títulos de participação de empresas, i.e., títulos de renda pública como é o caso dos títulos da dívida pública (como fundos públicos ou hipotecários).

Um ambiente composto por tais condições implicou na sedimentação de uma orientação exclusivamente mercantil e voltada para uma maior rentabilidade, tendo em vista a satisfação das necessidades dos agentes capitalistas. Weber argumenta que a formação de empresas monopolistas seria uma consequência dessa orientação e uma das principais características verificáveis nas transformações ocorridas na Europa do século XIX. A mudança ocorria em sincronia com inovações técnicas, ampliação dos mercados e mudanças na matriz energética. A descoberta e o uso do ferro, por exemplo, liberou a produção da dependência de meios orgânicos como a madeira. Com os transportes e, conseqüentemente, a integração dos mercados facilitados pelos serviços postais, comércio marítimo, navegação fluvial e estradas, o comércio atacadista separou-se definitivamente do comércio varejista. Já a especulação da Bolsa “experimentou uma expansão gigantesca com a construção de ferrovias, que lhe forneceu valores que aumentaram a especulação” (WEBER, 1968: 265).

Como se vê, os elementos de ordem estrutural que condicionam os comportamentos de organizações e indivíduos criando regras e delimitando o espaço para a ação social tornam-se o eixo de análise quando o autor empreende estudos com perspectiva histórica e comparada sobre a emergência e o desenvolvimento do capitalismo moderno.

### 3. Trabalho, Estado, comércio e a “jaula de aço”

No processo de identificação dos alicerces que sustentam o sistema capitalista, o autor identifica e define o papel de instituições sociais evidenciando as relações entre elas, como trabalho, Estado, cidades, produção, comércio e burocracia. O modo de interpretar cada uma delas será discutido a seguir.

#### 3.1 A organização racional do trabalho livre e assalariado

Na revisão histórica proposta por Weber, o acúmulo de riquezas obtido pelo comércio triangular entre África, Américas e Europa aparece como um fator de pouca relevância para o advento do capitalismo moderno, pois o trabalho escravo teria um rendimento “desprezível” (WEBER, 1968: 268). Além disso, o próprio uso de força de trabalho escrava, submetida à severa disciplina nas plantações, constituía uma forma de impedimento para que a força de trabalho pudesse ser vendida livremente em troca de salários. Em suma, o comércio colonial não teria estimulado a organização do trabalho baseado nas possibilidades de mercado e no cálculo de rentabilidade, como pressupõe o capitalismo moderno de tipo ocidental, mas simplesmente teria se apoiado em um princípio espoliativo. Esse ponto é particularmente relevante pois reforça o papel central dedicado à organização racional do trabalho livre e assalariado para o desenvolvimento do capitalismo moderno.

Seguindo a cadeia de relações causais que explicam o desenvolvimento do capitalismo racional, Weber identifica na indústria inglesa três características decisivas para que esta assumisse a primazia da produção de manufaturados no Ocidente a partir do século XVIII: 1) a independência técnica permitida pela provisão de carvão e ferro, tornando a produção autônoma em relação à energia animal; 2) a mecanização do processo produtivo, graças a máquina a vapor, que “liberou a produção das barreiras orgânicas do trabalho” (WEBER, 1968: 273); 3) a ciência de bens econômicos traz consigo a libertação dos liames que atrelavam a produção à tradição. No que diz respeito ao processo de transformação do camponês em trabalhador urbano durante o período de florescimento da indústria, Weber aproxima-se da concepção de acumulação primitiva de Karl Marx.<sup>4</sup>

---

4 Segundo Weber, o recrutamento de trabalhadores para a nova forma de produção, tal como se encontra desenvolvida na Inglaterra, desde o século XVIII, à base da reunião de todos os meios produtivos em mãos do empresário, realizou-se através de meios coercivos bastante violentos, particularmente de caráter indireto, como a “Lei dos pobres” e a “Lei dos aprendizes”, da rainha Elizabeth. A expulsão dos pequenos agricultores e a transformação das terras de lavoura em campos de pastagem determinaram que o número de trabalhadores necessário na lavoura se tornasse cada vez menor, possibilitando que, na cidade, houvesse um excedente de populacional submetido ao trabalho coercivo. Quem não se apresentava voluntariamente era forçosamente conduzido às oficinas públicas. Ver WEBER, 1968: 274.

### 3.2 Estados e cidades, produção e comércio

Weber relaciona o advento da moderna indústria e do comércio com o surgimento do Estado moderno e o impacto do poder centralizado para a independência das cidades. Segundo o autor, é possível verificar no Estado ocidental uma instituição dotada de algumas particularidades, como o direito racional, o conceito de cidadão, o florescer de uma ciência racional que suplanta a magia na orientação dos afazeres cotidianos e uma técnica racional para a organização da produção e do comércio. Além disso, o Ocidente teria sido responsável pela produção de uma “ética racional de existência”, que reforçaria seu caráter excepcional em relação às demais regiões do mundo.

A ascensão da burguesia esteve associada ao crescimento dos centros urbanos como espaços de circulação de dinheiro e produção de receitas a partir do comércio. Uma das particularidades do ocidente europeu foi que a criação do Estado moderno por meio de uma estrutura burocrática centralizada que impediu a autonomia administrativa das cidades (COLLINS, 1980). Mais especificamente, como afirma Weber, as cidades tornaram-se instrumento do poder de Estados centralizados, que se valiam de sua vocação comercial e produtivista para extrair recursos para a guerra através de tributos e créditos. Este ponto é particularmente importante pois através dele Weber aponta como as dinâmicas características das relações competitivas entre Estados impulsionou a formação das estruturas de poder interna de Estados nacionais que buscavam tanto estimular a produção do excedente doméstico como promover a circulação de mercadorias em seu território visando, com isso, ampliar suas próprias fontes de receitas. Para tanto, foi necessário construir economias nacionais e assegurar a inclusão da burguesia dentro da estrutura de poder remodelada a partir do processo de centralização e sofisticação das técnicas de administração da economia (WEBER, 2009(b): 155-186). Dito de outro modo, a busca por um volume cada vez maior de receitas para prover os recursos necessários aos Estados, tendo em vista a competição com os demais, forjou o desenvolvimento de técnicas administrativas racionalizadas, de modo a tornar a administração pública mais eficiente e, sobretudo, previsível, cujo funcionamento estivesse pautado em uma lógica contábil.<sup>5</sup>

O capitalismo moderno somente pôde prosperar devido às suas características específicas, estreitamente associadas à transformação da estrutura de poder do Estado no Ocidente e da forma de se estabelecer relações comerciais e de produção entre agentes econômicos. Dito de outro modo, o capitalismo moderno é uma criação do Estado racional, ao mesmo tempo em que ele é um elemento decisivo na maneira como o Estado nacional irá se organizar administrativamente. Na visão de Weber, diferentes Estados e capitalismos existiam antes na Europa ou em outras regiões, mas o que irá caracterizar o florescimento do capitalismo moderno de tipo Ocidental é sua associação direta e incontornável com um aparelho burocrático estatal racionalmente organizado, dotado de instrumentos que permitem sua emergência e estabelecem as condições jurídicas e administrativas necessárias para a sua consolidação. Dessa maneira, Weber apresenta-se como um heterodoxo crítico à visão do capitalismo saudável dissociado de uma forte presença do Estado, tal como supunham autores da tradição liberal neoclássica (PEUKERT, 2004). Para Weber, não existiria separação possível entre o Estado racional e o capitalismo moderno de características ocidentais.

A política econômica estatal característica da era mercantilista incluía a criação de uma economia nacional (estímulo ao comércio e a produção nacional), o protecionismo e uma “guerra de monopólios” entre Estados para o controle das principais rotas no comércio de longa distância. Trata-se do período

---

5 Segundo Weber, “...as cidades ficaram privadas de sua liberdade, como ocorreu na Antiguidade, ao se instituir o domínio romano, sendo que, agora, ficaram sob o domínio de Estados nacionais competidores, que se encontravam em constante luta, pacífica ou guerreira, para conseguir a hegemonia. Esta luta ou competência criou as maiores possibilidades ao capitalismo moderno. O Estado isolado teve de concorrer para assegurar o capital, livre de movimentos, que lhe prescrevia as condições sob as quais podia prestar-lhe apoio para conseguir a condição burguesa nacional, a burguesia no sentido moderno da palavra. Portanto, é o Estado racional cerrado que assegura ao capitalismo as possibilidades de subsistência; enquanto não cede lugar a um imperialismo mundial, o capitalismo pode perder”. Ver WEBER, 1968: 297.

em que a aliança entre o Estado e os interesses capitalistas é forjada. Com ela, o caráter competitivo entre os poderes estatais adentraria uma nova dinâmica que integraria o Estado burocrático racional e a busca pelos lucros através da organização e controle do comércio e das finanças por agentes privados. Este aspecto foi desenvolvido de maneira detalhada no segundo volume de “Economia e Sociedade”.

### 3.3 As burocracias e a “jaula de aço”

A “jaula de aço” é uma alegoria do que Weber entende como a essência do capitalismo moderno. Este seria uma teia de inter-relações inanimadas construídas a partir de burocracias racionalizadas que operam nas esferas privadas e públicas das organizações da sociedade em busca de eficiência e previsibilidade. Estado e indivíduos passaram a ser orientados em termos regimentais-legais, com ações dotadas de uma racionalidade que os permite prever a ação dos demais e, com isso, exercer ações econômicas capazes de viabilizar os rendimentos do capitalismo moderno. O Estado racional-legal adota medidas para garantir certa previsibilidade econômica no comportamento dos cidadãos quando cria instituições voltadas para a padronização das ações economicamente orientadas. É preciso existir empresas racionalmente orientadas que lucrem com a atividade econômica.

A burocracia é a maior expressão da operacionalização eficiente e racional das administrações públicas e privadas. Ao identificar a ampla burocratização das atividades administrativas no capitalismo moderno, Weber discutiu também quais seus impactos para o desenvolvimento de um capitalismo concorrencial, competitivo e de mercado. Se, por um lado, a burocracia gera maior eficiência, por outro lado tende a rotinizar: não cria novas políticas e tampouco produz inovações, mas apenas age previsivelmente. A dinâmica burocrática gradativamente impõe um modo rotineiro de operar sobre o resto da sociedade, incluindo Estado e empresa. Até mesmo o político, cuja função é criar soluções para os problemas da sociedade, torna-se prisioneiro das normas, regras, práticas e procedimentos impostos por um aparelho estatal burocratizado em busca de eficiência. Sua capacidade de inovar se desfaz uma vez estrangido pela força da estrutura que sufoca qualquer ação não prevista ou padronizada.

A rotina burocratizada também tende a tolher a criatividade do empresário. Joseph Schumpeter (1942) argumenta que o empresário capitalista é aquele capaz de combinar de maneira inovadora as condições de produção presentes em um certo momento, criando novas formas de atividade econômica. Já Weber considera que o progressivo processo de burocratização da administração privada tende a dirimir a criatividade e a inovação na empresa capitalista. O papel da agência do político e do capitalista seriam, portanto, esmagadas pela força de estruturas administrativas normatizadoras que sufocam a liberdade de ação individual.

O conceito de “jaula de aço”, portanto, aproxima-se do entendimento do capitalismo como um sistema, enfatizando uma abordagem predominantemente estrutural. Alguns autores, como Talcott Parsons (1947), o interpretam como sinônimo para burocracia estatal nos textos de Weber. Entretanto, este deixa claro que o amplo processo de racionalização que culmina na burocratização rotineira das práticas não se limita, em qualquer hipótese, ao aparelho estatal, estendendo-se também para a economia. A impessoalidade, a previsibilidade, a rotina, a especialização do trabalho, a eficiência calculada e a extrema padronização do comportamento individual são consequências da racionalização das técnicas e das práticas. A burocracia que perpassa as organizações políticas, econômicas e sociais nada mais seria do que a expressão acabada deste amplo processo de racionalização da atividades humanas.

Entretanto, a burocracia, amplamente difundida como forma de administração técnica e racional, seria “uma máquina inanimada de espírito coagulado” (WEBER, 2009(b): 541). Weber chega a se referir ao capitalismo como um sistema de dominação absoluto e impessoal, no qual a liberdade de ação

“individualista” estaria em risco em decorrência desta tendência irresistível à burocratização (WEBER, 2009(B): 542). Como observou Michel Lowy, não existe, dentro da teoria weberiana, uma afinidade eletiva entre o capitalismo e a liberdade (LOWY, 2013: 72). Na teoria weberiana, a noção de que existe um “sistema” capitalista é apresentada através do conceito de “jaula de aço”.

Weber parte, portanto, de uma sociologia econômica centrada no papel da agência, mas não se limita a um objeto restrito e desenvolve pesquisas sobre temas em nível macro. Para estes casos, os estudos sociológicos baseados na análise histórica possuem uma relação explícita entre a ação social do indivíduo e as estruturas sociais.

A maneira como Weber propõe a articulação entre agência e estrutura o diferencia de outras correntes da sociologia histórica, como é o caso da abordagem eminentemente sistêmica proposta por Immanuel Wallerstein (2004) em sua teoria do sistemas-mundo. Como bem definiu Kalberg (1994), a relação explícita entre agência e estrutura nos textos de Weber ocorre através dos modos de padronização da ação. Agência e estrutura definem como a ação é destituída de seu fluxo amorfo para se tornar dirigida e adquirir um conteúdo regular e específico. Em outras palavras, o “estruturalismo” de Weber se refere, prioritariamente, aos mecanismos criados para se padronizar as ações individuais.

## 4. Considerações finais

Ao falar da jaula de aço, Weber concebe o capitalismo racional ocidental como um sistema total que, na busca por técnicas cada vez mais sofisticadas de controle, previsibilidade e eficiência, condiciona a vida dos indivíduos, restringindo a liberdade e a criatividade enquanto padroniza os comportamentos de indivíduos e organizações. A dimensão estrutural de sua análise adquire relevo e se sobrepõe ao papel de destaque anteriormente dado à ação social do indivíduo.

A relação entre os níveis micro, relacionado à ação do indivíduo, e macro-sociológico, das estruturas que circunscrevem o espaço de ação dos indivíduos (como burocracias, mercados e jurisdições), se entrelaçam quando Weber observa um processo amplo de racionalização das atividades mercantis e administrativas.

Não existe, portanto, uma contradição entre um método focado no papel do agente e as análises histórico-comparadas que evidenciam o papel das estruturas. O autor demonstra não se limitar às suas próprias prescrições metodológicas quando busca demonstrar a mudança social advinda com o desenvolvimento do capitalismo moderno através da ênfase na tensão entre estrutura e agência. Com isso, Weber buscava reforçar o caráter multicausal de um fenômeno complexo como era o capitalismo e suas múltiplas faces. É por enfatizar reiteradamente a importância de se compreender a cadeia de relações causais que explicam um fenômeno histórico como o capitalismo que Weber se negou a atribuir papel decisivo a uma das diferentes formações sociais por ele descritas, fosse ela o Estado, a burocracia, o comércio, os mercados, etc. O que faz a especificidade do capitalismo ocidental, e esta é uma questão importante para o autor, é a dinâmica entre um indivíduo que interage em sociedade dotando suas ações de sentido subjetivo e uma estrutura expressa na forma de instituições administrativas racionais que oprimem as liberdades individuais padronizando o comportamento individual e condicionando, de forma rotineira, sua capacidade de agir em sociedade.

## Referências bibliográficas

- BENDIX, Reinhard. *Max Weber – an intellectual portrait*. New York: Anchor Books, 1962.
- CLARKE, Simon. *Marx, Marginalism and Modern Sociology – From Adam Smith to Max Weber*. London: Palgrave Mcmillan, 1991.
- COLLINS, Randall. Last theory of capitalism: a systematization. *American Sociological Review*, v.45, n.6, p.925-942, dezembro 1980.
- DOSSE, François. Structuralisme. In: DELACROIX, Christian et al. *Historiographies II – concepts et débats*. Paris: Galimard, 2010.
- LAVAL, Christian. *L'ambition sociologique*. Paris: Gallimard, 2012.
- LOWY, Michael. *La cage d'acier – Max Weber et le marxisme wébérien*. Paris: Presse Universitaires de France, 2012.
- PARSONS, Talcott. *Max Weber: the theory of social and economic organisation*. Glencoe: The free press, 1947.
- PEUKERT, Helge. Max Weber: precursor of economic sociology and heterodox economics? *The American Journal of Economics and Sociology*, v.63, n.5, novembro 2004.
- THERBORN, Goran. *Science, class & society*. Londres: Verso, 1980.
- SCHLUCHTER, Wolfgang. *O desencantamento do mundo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2014.
- SCHROEDER, Ralph & SWEDBERG, Richard. Weberian perspectives on science, technology and the economy. *British Journal of Sociology*, v.53, n.3, p.383-401, setembro 2002.
- SOMBART, Werner. *El burgués*. Madrid: Alianza Universidad, 1972
- SWEDBERG, Richard. *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.
- TRIGILIA, Carlo. *Sociologie économique*. Paris: Armand Colin, 2002.
- TURNER, Bryan. *The Structuralist Critique of Weber's Sociology*. The British Journal of Sociology, Vol. 28, n.1, p.1-16, março 1977.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *World-System analysis: an introduction*. London: Duke University Press, 2004.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, Vol.1. Brasília: Editora UnB, 2009 (a).
- \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*, Vol.2. Brasília: Editora UnB, 2009 (b).
- \_\_\_\_\_. *História geral da economia*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- \_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.