

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 18, n. 2 • 2019

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)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozski

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

Amanda Orguim Simioni | Ben Lian Deng | Bernardo Salgado Rodrigues
| Caroline Rocha Travassos Colbert | Caroline Yukari Miaguti | Dominique
Marques de Souza | Felipe Gusmão Carioni Fernandes | Ítalo Barreto Poty
| João Miguel Villas-Bôas Barcellos | Laura Emilse Brizuela | Mario Afonso
Lima | Matheus de Freitas Cecilio | Paulo Vitor Sanches Lira | Pedro Allemand
Mancebo Silva | Pedro José Aquino Martinez | Simone Kawakami Gonçalves
Costa | Vitor de Paula Motta Sanchez

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Ma-
cedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (PE-
PI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc
Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) |
Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano
(PEPI-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) | Marcos Costa Lima
(UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/
UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memó-
ria) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) |
Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Bruna Jaeger | José Luís Fiori | Luiz Fernando Sperancete | Maurício Medici
Metri | Maria Cláudia Vater | Patrícia Nasser de Carvalho | Pedro Brites

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 18, n.2 • 2019

NOTA DO EDITOR	05
-----------------------	----

ARTIGOS	
A Economia, isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra: o olhar estratégico sobre economia na Economia Política, na Geopolítica Clássica e na Economia Política Internacional Raphael Padula	06
Economia Política Internacional do Mar Thauan Santos	28
O contrato de swap sino-brasileiro: um mecanismo de incentivo do renminbi no Brasil? Ingrid Lucy Klein e Aline Regina Alves Martins	40
Petróleo, armas e dinheiro: A Arábia Saudita e o poder global dos Estados Unidos (2001 - 2018) Filipe Mendonça e Fernanda Castro Gastaldi	55
A construção da política energética no Brasil: Avanços e Impasses em um Estado em Desenvolvimento José Alexandre Altahyde Hage	66
Regulação internacional e governança na medicina regenerativa: trajetórias do Reino Unido e a União Europeia e repercussões para a saúde coletiva global Liliana Acero	82

summary

OIKOS | Volume 18, n.2 • 2019

EDITOR'S NOTE

05

ARTICLES

Economy serves first to wage war: the strategic view on economy in Political Economy, Classical Geopolitics, and International Political Economy

Raphael Padula

06

International Political Economy of the Sea

Thauan Santos

28

The sino-brazilian swap agreement: an incentive mechanism for renminbi's use in Brazil?

Ingrid Lucy Klein e Aline Regina Alves Martins

40

Oil, weapon and money: Saudi Arabia and the global power of the United States (2001 - 2018)

Filipe Mendonça e Fernanda Castro Gastaldi

55

The construction of the energetic policy in Brazil: Advances and Stalemate in a Development Country

José Alexandre Altahyde Hage

66

Regenerative medicine international regulation and governance: United Kingdom and European Union pathways and repercussions upon global collective health

Liliana Acero

82

A presente edição da revista **Oikos - Revista de Economia Política Internacional**, publicada pelo **PEPI** (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), disponibiliza artigos submetidos através do seu sítio e selecionados a partir das submissões ao III ENEPI – Encontro Nacional de Economia Política Internacional (<https://enepiufRJ.wixsite.com/enepi>), também realizado pelo PEPI – todos passando por avaliação dupla e cega de pares. Neste último caso, enquadram-se os artigos de Thauan Santos, Ingrid Lucy Klein e Aline Martins, e de Fernanda Gastaldi e Filipe Mendonça.

A temática e o conteúdo dos artigos mostram que a Oikos vem cumprindo sua missão de impulsionar e publicar debates e reflexões da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam trazer contribuições. Portanto, 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.

O primeiro artigo busca traçar uma linha comum entre a Economia Política Clássica, a Geopolítica Clássica e a Economia Política Internacional de abordagem realista, colocando em relevo que tais abordagens compartilham um olhar estratégico sobre a economia nacional. Seu título chamativo é uma alusão à obra de Yves Lacoste, que foi bem sucedido em colocar luz e recuperar o senso estratégico da disciplina de geografia. O artigo de Thauan Santos destaca comparativamente diversas visões teóricas de estrategistas e acadêmicos acerca da importância do mar no desenvolvimento das nações, em diferentes momentos da história. O artigo de Ingrid Lucy Klein e Aline Regina Alves Martins apura-se, com o acordo de swap firmado em 2013 entre China e Brasil, houve de fato um estímulo para o uso do renminbi em terras brasileiras. O artigo de Fernanda Gastaldi e Filipe Mendonça aborda a Arábia Saudita como elemento-chave na defesa de interesses estratégicos dos EUA no Oriente Médio, mas sobretudo como um importante pilar para o exercício do poder global dos EUA. O artigo de José Alexandre Althayde Hage analisa, no Brasil, a construção de políticas específicas sobre energia no decorrer do século XX até o primeiro governo Lula, quando houve debate sobre alteração do marco regulatório do petróleo brasileiro, das jazidas do Pré-Sal. Por fim, Liliana Acero explora as características e a qualidade das mudanças na articulação da governança, a regulação e a inovação na medicina regenerativa em nível histórico e atual, e analisa as formas em que participam os grupos de interesse, nas trajetórias do Reino Unido e a União Europeia e repercussões para a saúde coletiva global. Argumenta em relação às diferenças entre o uso de um modelo científico de inovação e de um modelo médico para o desenvolvimento das terapias e medicinas celulares e analisa como o predomínio de cada modelo pode vir a influir na saúde coletiva global.

Assim, a **OIKOS** segue suas linhas 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

A Economia, isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra: o olhar estratégico sobre economia na Economia Política, na Geopolítica Clássica e na Economia Política Internacional

Economy serves first to wage war: the strategic view on economy in Political Economy, Classical Geopolitics, and International Political Economy

RAPHAEL PADULA | padula.raphael@gmail.com

Coordenador e Professor da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Recebimento do artigo Julho de 2019 | **Aceite** Setembro de 2019

Resumo Dando continuidade à pesquisa de longo prazo que busca identificar autores que lançaram um olhar estratégico sobre a economia, este artigo busca traçar uma linha comum entre a Economia Política Clássica – Petty, Hamilton e List -, a Geopolítica Clássica – Ratzel, Kjéllen, Mahan e Mackinder - e a Economia Política Internacional de abordagem realista – Strange, Knorr e Gilpin. O argumento central é de que tais abordagens compartilham um olhar estratégico sobre a economia nacional, do ponto de vista das disputas e ameaças interestatais, refletindo sobre o progresso econômico como um instrumento para diminuir a vulnerabilidade e atuar em favor da projeção externa, mas também para fortalecer o poder militar e a capacidade de fazer guerras. Por isso, questões caras à EPI realista aparecem nas reflexões e conceitos-chave de pensadores clássicos e mesmo no debate atual sobre Geoeconomia e Geopolítica proposto por Blackwill e Harris. Por outro lado, mostra que questões fundamentais da geopolítica clássica já estavam presentes em autores da Economia Política, e que tais abordagens anteriores foram consolidadas nas reflexões da EPI sobre as relações entre poder econômico e poder militar. O artigo se apoia em uma revisão bibliográfica de textos originais de autores mencionados, e ocasionalmente em especialistas sobre o tema. **Palavras-Chave** Economia Política Internacional; Geopolítica; Geoeconomia; Guerra.

Abstract Continuing the long-term research that seeks to identify authors who have taken a strategic view at economics, this article aims to draw a common thread between Classical Political Economy - Petty, Hamilton and List - Classical Geopolitics - Ratzel, Kjéllen, Mahan and Mackinder - and the Realistic Approach of International Political Economy - Strange, Knorr and Gilpin. The central argument is that such approaches share a strategic look at the national economy from the point of view of interstate disputes and threats, reflecting on economic progress as a tool to reduce vulnerability and act in favor of external projection, but also to strengthen military power and the ability to make wars. Therefore, issues that are valued by EPI realistic approach appear in the reflections and key concepts of classical thinkers and even in the current debate on geoeconomics and geopolitics proposed by Blackwill and Harris. On the other hand, it shows that some fundamental issues of classical geopolitics were already present in the authors of Political Economy, and that such earlier approaches were consolidated in the reflections of EPI on the relations between economic power and military power. The article is based on a bibliographical review of original texts by mentioned authors, and occasionally by specialists on the subject. **Keywords** International Political Economy; Geopolitics; Geoeconomics; War.

Introdução

Em 1976, o geógrafo francês Yves Lacoste escreveu o livro “A Geografia, isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra”¹ para alertar (ou lembrar) a academia sobre o caráter estratégico da geografia, esquecido no período pós-Guerra por conta da associação entre geopolítica e a expansão praticada pelo Terceiro Reich. Apesar do nome chamativo, Lacoste (1976) mostra a utilização da geografia como um saber estratégico, muito além da sua aplicação na guerra e na estratégia militar, que nunca teria sido abandonada por estadistas, generais, executivos e empresas transnacionais, do setor produtivo e financeiro.

O título desse artigo vai ao mesmo sentido: chamar atenção para o caráter estratégico e político da economia como um saber estratégico, voltando ao seu sentido original presente na Economia Política Clássica (EPC). A partir da chamada revolução marginalista do final do século XIX, a *economics* foi cada vez mais se afastando da política e de uma visão interdisciplinar, e se direcionou cada vez mais para uma preocupação com a alocação ótima de recursos, combinada à construção de modelos científicos com capacidade limitada de explicar a realidade. Conforme apontado por Gilpin (2001), tais preocupações da economia *mainstream* divergem completamente das presentes na EPC e na Economia Política Internacional (EPI).

Em textos anteriores (PADULA, 2017; PADULA, 2018; PADULA & FIORI, 2019), foram explicitadas como as dimensões da guerra, da segurança e da geopolítica influenciaram as reflexões sobre economia nacional e progresso econômico na EPC em Petty, Hamilton e List. Sendo, portanto, a origem da disciplina de EPI nos termos colocados por Strange (1970), com reflexões interdisciplinares, que não separam a economia da política, a riqueza de poder. Nesse sentido, na EPC, a economia nacional era encarada do ponto de vista estratégico e da competição geopolítica. Ainda, mostrou-se (em PADULA, 2018) que tal ângulo se faz presente em autores realistas como Carr, em 1939, na origem da teoria de Relações Internacionais, e como Strange, Gilpin e Knorr, que dão impulso à disciplina de EPI nos anos 1970. De forma mais ampla, esta perspectiva de pesquisa que busca as origens da EPI na EPC e, ao mesmo tempo, procura coadunar a reflexão econômica (de forma subordinada) à geopolítica, vem sendo desenvolvida há décadas pelo Grupo de Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, hoje vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI).² Conforme aponta Vieira (2015), “A relação entre geopolítica e desenvolvimento econômico adquire contornos teóricos mais elaborados e definidos na perspectiva do poder global, de José Luís Fiori (2014)”.

Este artigo sustenta como argumento central que há uma linha comum entre autores da EPC, da Geopolítica Clássica e da EPI realista, no que diz respeito ao seu ponto de partida (a competição interestatal) e ao seu olhar estratégico sobre a economia. Por isso, questões caras à abordagem original da EPC e da EPI aparecem nas reflexões e conceitos-chave de pensadores da

1 Nome original: *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre.*

2 Entre inúmeras publicações resultantes desta pesquisa, podemos destacar pelo menos três livros que tratam diretamente do assunto: José Luís Fiori (Org.), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Editora Vozes, 1999; José Luís Fiori e Carlos Madeiros (Orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*, Petrópolis, Editora Vozes, 2001; e José Luís Fiori, *História, Estratégia e Desenvolvimento*, São Paulo, Editora Boitempo, 2014. Atualmente, tal abordagem vem sendo privilegiada por pesquisadores do Grupo de Pesquisa “Poder Global e Geopolítica do Capitalismo”, registrado no CNPq e coordenado por José Luís Fiori.

Geopolítica Clássica – como Ratzel, Kjéllen e Mackinder – e mesmo no debate atual sobre a Geoeconomia de Blackwill e Harris. Portanto, que na Geopolítica Clássica, ao olhar para a dimensão política da geografia e do território, com uma visão interdisciplinar, há uma abordagem da economia do ponto de vista estratégico, mesclando economia e política, poder e riqueza, levando em conta a importância e influência dos fatores geográficos. Geopolítica e desenvolvimento econômico estão fortemente interconectados nessas reflexões. Assim, de forma mais ampla, podemos identificar um elo de continuidade na forma de olhar para a economia nacional entre os autores da EPC e da Geopolítica Clássica na qual a economia serve para fazer a guerra, ou, de forma mais abrangente, como área estratégica do Estado em um ambiente geopolítico competitivo. Essa abordagem tem sua continuidade nos autores da EPI, especialmente Knorr (1973, 1977), que foi o autor que mais se dedicou ao tema, aprofundando a importância do uso da economia para fins políticos e estratégicos, e suas conexões com o poder militar. E tal abordagem segue nos autores que lançam atualmente o debate sobre Geoeconomia, Blackwill e Harris (2016). Adicionalmente, de forma lateral, é argumentado que os autores da EPC apresentados, especialmente List, estão na origem do pensamento geopolítico.

O artigo se apoia fundamentalmente em uma revisão bibliográfica de textos originais dos autores, e ocasionalmente em textos de especialistas sobre tais autores. Na primeira seção, apresentamos a visão da EPC, através de Petty, Hamilton e List. Na seção seguinte, selecionamos e apresentamos reflexões e conceitos geopolíticos de Ratzel, Kjéllen, Mahan e Mackinder, no que concerne às suas concepções sobre o uso da economia para a autonomia nacional, maior acúmulo de poder relativo e projeção externa. Na seção 3, apresentamos a abordagem realista da EPI, começando por Carr (1939) e seu realismo clássico, seguindo com autores da EPI realista, dedicando-se mais atentamente à sistematização acurada de Knorr, encerrando com Gilpin. A seção 4 apresenta a visão sobre Geoeconomia de Blackwill e Harris (2016), como a utilização de instrumentos econômicos para fins geopolíticos. Uma advertência é que não pretendemos aqui fazer um resumo exaustivo das obras dos autores mencionados, mas apenas pinçar seletivamente seus conceitos e visões que contribuam ao argumento central do texto.

1. A economia como saber e instrumento estratégico na EPC

“Seremos responsabilizados perante a história pelos nossos herdeiros *não* pela organização econômica que lhes legarmos, mas pela amplitude do espaço de ação que consigamos e deixamos para eles. Os processos de desenvolvimento econômico são também em última instância lutas de *poder*. São interesses de *poder* nacional sempre que postos em questão, e são os interesses últimos e decisivos que a política econômica de uma nação deve servir. A ciência da Política Econômica nacional é uma ciência *política*. Ela é uma serva da política, não da política momentânea de grupos e classes dominantes no momento, mas dos perenes interesses do poder nacional” (WEBER, 1895, p.69).

A citação acima de Weber, economista alemão e fundador da sociologia, vai ao encontro do objeto dos autores da EPC aqui abordados. Em seu *O Estado Nacional e a Política Econômica* de 1895, o autor aponta que, do ponto de vista ideal, o Estado (e sua política econômica) deve se preocupar com o poder e com a autonomia nacional. (Idem). Tal visão remete aos autores e formuladores de políticas mercantilistas, como o francês Jean-Baptiste Colbert e o austríaco Phillipp von Hörnigk, por exemplo.

Na visão dos autores mercantilistas, o Estado vive em um ambiente geopolítico competitivo e precisa ter capacidade econômica (recursos) para financiar suas guerras e obter vantagens relativas no campo econômico e militar diante de seus rivais. Diante disso, tinham uma preocupação com a formulação de políticas que levassem a um comércio superavitário baseado em exportações manufatureiras, que traziam divisas metálicas que poderiam ser empregadas em qualquer tempo. A necessidade de avançar na produção e exportações manufatureiras orientavam as políticas estatais voltadas para o incentivo da inovação e da produção, incluindo incentivos às exportações manufatureiras e importações ou proibições de exportações de bens primários, caso necessário. Tal resumo diverge da caricatura sobre o “sistema mercantilista” orientado unicamente por um fetiche metálico, divulgada por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* (EARLE, 1986). A Economia Política Clássica surge no século XVII com Petty tendo a mesmas preocupações, sendo seu diferencial a introdução da noção de excedente econômico e as reflexões sobre sua aplicação em um ambiente internacional marcado por guerras e competição interestatal.

O britânico William Petty, o estadunidense Alexander Hamilton, e o alemão Friedrich List, são autores da economia política amplamente reconhecidos e estudados por suas contribuições às reflexões sobre progresso e nacionalismo econômico, na forma como podem ser encontrados em livros de história do pensamento econômico. No entanto, olhando atentamente para as obras de cada um deles, é possível perceber como a dimensão da guerra, da geopolítica e da rivalidade interestatal, que geram uma ameaça externa à segurança nacional, é o ponto central a partir do qual são construídas suas reflexões sobre a economia desde um ponto de vista estratégico. Petty viveu em uma Inglaterra que era uma potência de segunda ordem e competia com Holanda e França. Hamilton foi um dos pais fundadores estadunidenses, e se preocupava com a rivalidade com a Inglaterra e com o imperialismo europeu em sua vizinhança, especialmente da Espanha. List pregava a unificação alemã em um ambiente internacional no qual prevalecia a supremacia britânica. Por isso, é possível identificar uma preocupação fundamental com a autonomia nacional através da construção política de uma economia menos dependente de suas relações exteriores e menos vulnerável a influências estrangeiras, e ao mesmo tempo voltada para a guerra e para a projeção externa de poder em um ambiente interestatal competitivo e conflituoso. A construção estatal de uma economia nacional pujante e capaz de sustentar conflitos seria motivada fundamentalmente pelas relações de poder interestatais, levando em conta também fatores geográficos. Nesse sentido, List (1841, p.91) define Economia Política como a ciência que limita seu ensinamento a investigar como determinada nação, diante das suas próprias condições e circunstâncias específicas e das vigentes no mundo, pode obter a melhora das suas condições econômicas, a prosperidade, a civilização e o poder, por meio da articulação dos seus fatores e atividades econômicas.

É nesse sentido que Petty (1662, 1665, 1690) se preocupa com o progresso e geração de excedente econômico na agricultura, tornando-a capaz de abastecer toda população e economia nacional através do emprego de “poucos braços”, liberando mão de obra para trabalhar nas ati-

vidades que considera mais rentáveis, a indústria e o comércio. Assim, formando uma economia autossuficiente e mais robusta, capaz de financiar guerras frente aos principais rivais, a Holanda e a França, através de tributações e superávits comerciais (que geram divisas). Hamilton e List ressaltaram a importância do desenvolvimento da indústria para a diversificação produtiva e o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, fundamentalmente para a independência política no jogo de poder interestatal. A proteção industrial seria fundamental para o desenvolvimento da indústria e a diversificação da economia, enquanto o custo econômico de temporariamente comprar mais caro bens industriais produzidos internamente (que fossem mais baratos no exterior) seria compensado pelo ganho político. Nas palavras de List: “essa aparente perda é contrabalançada e amplamente compensada por se adquirir uma força de produção, e esta não somente assegura à nação uma quantidade infinitamente maior de bens materiais, mas também a autonomia industrial em caso de guerra” (LIST, 1841, p.104). Por isso, Hamilton e List consideram que riqueza e poder devem ser encarados de forma conjunta e sinérgica, mas em última instância o poder é mais importante que a riqueza, pois, sem poder e segurança, a debilidade e a vulnerabilidade externa podem fazer com que a riqueza nacional seja apropriada por quem possui mais poder (LIST, 1841, p.129). Nas palavras de Hamilton (1791, p.88-89), “não só a riqueza; mas a independência e a segurança de um país, parecem estar materialmente ligados à prosperidade das manufaturas. Toda nação, com vista a esses grandes objetivos, deve se esforçar para possuir dentro de si todos os elementos essenciais do abastecimento nacional”.

No sentido da construção de uma economia nacional autônoma e preparada para a guerra, as reflexões de Petty, Hamilton e List consideram fatores geográficos, como o aproveitamento do espaço territorial nacional, de seus recursos naturais e potencialidades para geração de excedente e progresso econômicos, passando pela industrialização e integração através de um eficiente sistema de infraestrutura. Para List, cada nação é produtiva na medida em que consegue se apropriar das conquistas das gerações anteriores, em termos de capital material e não material acumulados ao longo do tempo, e fazê-los crescer “por seus próprios recursos, na medida em que as potencialidades naturais de seu território, sua extensão e posição geográfica, sua população e poder político forem capazes de se desenvolver, da maneira mais completa e regular possível, todas as fontes de riqueza dentro de suas fronteiras”, e estender sua influência moral, intelectual, comercial e política sobre outras nações e a economia mundial (LIST, 1841, p.101). Tanto em Hamilton quanto em List, o sistema de infraestrutura tem como objetivo não só o desenvolvimento econômico – formando um mercado interno pujante, integrado e com uma economia diversificada e complementar –, mas visa, fundamentalmente, à independência política, à identidade ou integração política nacional, ao domínio político do território. Mesmo o espalhamento de desenvolvimento pelo território, tornando-o homogêneo em termos de ocupação e avanço econômico e demográfico, atua nesse sentido. Assim a dimensão geográfica do espaço de domínio, o território, aparece como elemento central. Nesse sentido, List antecipa os elementos geográficos essenciais identificados por Ratzel, espaço e posição, e o papel da infraestrutura na coesão político-territorial nacional (como veremos adiante).

Da mesma forma, aparece a posição geográfica relativa a polos de poder globais e de vizinhança. Petty aponta as vantagens auferidas pela Holanda por conta de sua posição geográfica favorável à expansão comercial e de seu poder naval. List referia-se à Inglaterra como um “poder insular” capaz de obter vantagens na preparação para a guerra (ligada ao avanço industrial) e

não sofrer com seus danos, podendo se isolar geograficamente e intervir no continente europeu quando conveniente (LIST, 1841, p.281). Ainda, na sua interpretação, o “poder insular” praticava uma política de promoção de ideologia e tratados de livre comércio no continente que minava a industrialização e a autonomia dos países. Em oposição, argumenta que o “poder continental” da Prússia deveria unificar e industrializar a Alemanha para fazer frente ao “poder insular” britânico” – enquanto o Estados Unidos tenderia a se expandir e tornar toda a América sua esfera de influência. List ainda ressalta o interesse comum dos países do continente em não deixar que a rota pelo Mediterrâneo para o Mar Vermelho e o Golfo Pérsico caísse nas mãos exclusivas do poder marítimo da Inglaterra. Em alternativa a isso, percebeu a necessidade da construção de vias de comunicação (especialmente ferrovias) integrando o continente europeu e em direção ao Oriente Médio, partindo da Alemanha. Por fim, em razão de interesses comuns, aponta como inevitável o destino dos países europeus do continente em se unir frente à supremacia insular britânica, e no futuro contra os EUA que formaria uma grande potência.

Ao apontar a importância do domínio de rotas marítimas estratégicas por parte da Inglaterra, List faz uma afirmação que, nas palavras de Earle (1986, p.337), “honraria o Almirante [Alfred] Mahan”, formulador da teoria da supremacia do poder marítimo a partir do estudo da expansão marítima britânica: “A Inglaterra tem a posse das chaves de todos os mares e colocou uma sentinela defronte a cada nação (...)” (LIST, 1841, p.38; Apud EARLE, 1986, p.338).

Para Earle (1986, pp.341-342), “a maior contribuição singela que List fez para a estratégia moderna foi sua ordenada argumentação quanto à influência das estradas de ferro sobre as alterações no equilíbrio de poder militar”. Nos EUA, List se envolveu diretamente em grandes projetos ferroviários e pôde entender a importância dos sistemas de transportes ligando todo o país para o desenvolvimento das forças produtivas e para a defesa nacional, incluindo mobilidade de tropas e suprimentos. Isso fez com que ele partisse para a Europa lutando por um sistema férreo nacional ligando toda a Alemanha, e prevendo ainda a ligação de toda Europa à Ásia. Segundo Earle (1986, p.344),³ “de fato, parece que ele foi a origem da ideia da Estrada de Ferro de [Berlim-] Bagdá”. Assim, na década de 1830, List escreve vários estudos e projetos no qual prevê a importância do transporte ferroviário para Estados terrestres, na mesma linha desenvolvida pelo geopolítico britânico Harford Mackinder somente em 1904 (abordada na seção seguinte deste texto). Ao alterar sua capacidade de mobilidade por grandes espaços, as ferrovias conferem aos Estados terrestres tanto capacidade de segurança e desenvolvimento internos quanto para a projeção e ampliação de sua influência política e econômica para outros territórios além de suas fronteiras, diante da capacidade de mobilidade do poder marítimo britânico. Em adição aos apontamentos de Earle, pode-se inferir que a confrontação entre um “poder continental” *versus* “poder insular”, presente em List, influenciou a visão de Mackinder sobre uma confrontação secular entre poder marítimo *versus* poder terrestre, ou oceanismo e continentalismo.

Ainda, tais autores se preocupam com a utilização de instrumentos econômicos – comércio e investimentos – como uma forma de aumentar a influência política internacional, sobre espaços territoriais e recursos de outros Estados. Ou seja, também nesse ponto a economia é encarada do ponto de vista estratégico, no jogo de poder competitivo interestatal. É importante su-

3 Em 1833, quando enfim foi aceito como cônsul dos Estados Unidos em Leipzig, começa a promover o sistema ferroviário alemão, e chega a elaborar um anteprojeto que originou a concepção que nortearia a sua efetiva construção duas décadas depois, com recursos muito além do que havia imaginado.

blinhar a preocupação central de tais autores com temas de segurança e rivalidades interestatais, que não se restringem ao espectro econômico, colocando-os próximos à abordagem Realista da EPI e à Geopolítica Clássica.

Para Hamilton (1791, p.85), a produção ligada à defesa (armas de fogo e armamentos militares) merece atenção particular do Estado, deve ser estimulada e cuidada como um setor estratégico, para atender à demanda interna e não depender do abastecimento externo. O estímulo deveria se dar inclusive através de compras estatais, e mesmo com o Estado se envolvendo na produção bélica, pois, devido à sua importância e natureza, esta indústria não poderia ficar nas mãos dos interesses privados. List afirma que “a constituição e o equipamento de exército, o preparo para as guerras, e os débitos contraídos para tais fins, podem, como demonstra o exemplo da Inglaterra, em certas circunstâncias, contribuir muito para aumentar as forças produtivas de uma nação” (List, 1841). Tal passagem mostra que o autor tinha clareza sobre os impactos positivos dos gastos e do progresso da indústria militar não só no poder, mas na economia nacional como um todo. Ainda, pode-se identificar a importância do endividamento público como uma forma de financiar gastos militares e sustentar a guerra e o desenvolvimento, como a experiência da Inglaterra mostrou, não dependendo unicamente de receitas tributárias ou de divisas internacionais. Anteriormente, Hamilton (1790) destacou o papel da independência financeira nacional, da criação de um sistema de tributação e de crédito, que seria fundamental para a expansão da dívida pública, não só para o desenvolvimento econômico, mas para a inserção econômica externa e diante do ambiente competitivo e conflituoso interestatal, ou seja, por questões de segurança e de guerra.

No fim do século XIX, os autores da Geopolítica Clássica, inicialmente na Alemanha, vão seguir a mesma linha da EPC ao olhar para a economia a partir de disputas interestatais. Sua intensa conexão com a EPC, especialmente List, já foi assinalada nesta seção e será aprofundada na seguinte, especialmente quanto ao olhar estratégico sobre a economia nacional e os instrumentos econômicos.

2. A Geopolítica Clássica e o papel estratégico da economia

Nessa seção são apresentadas algumas reflexões e conceitos selecionados de autores da Geopolítica Clássica, buscando apoiar o argumento de que eles representam uma continuidade à EPC e podem ser conectados à EPI no sentido de olhar para a economia desde o ponto de vista estratégico e interdisciplinar, considerando ameaças externas, redução de vulnerabilidades econômicas e políticas, e mesmo a utilização de instrumentos econômicos como uma arma política para projeção externa. Além disso, pontualmente, vamos chamar a atenção para outras semelhanças entre essas abordagens ao longo do texto.

A convencionalmente chamada Geopolítica Clássica se desenvolveu entre o fim do século XIX e o período da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, também em um período conflituoso e de crescente competição interestatal. No seu âmbito, um conjunto de autores criou conceitos semi-novos e uma reflexão sistematizada sobre as relações entre geografia e política estatal. Assim como nas preocupações dos autores da EPC, a preocupação é com a estratégia do Estado, levando em

conta fatores materiais. A definição pioneira de geopolítica feita por Kjéllen aponta para pensar o Estado e sua política a partir das condições geográficas (de espaço, como domínio e conteúdo, e posição). Na verdade, este autor estava preocupado em pensar o Estado de forma dinâmica, criando um sistema de política dividido em 5 ramos. Embora o da geopolítica tenha sido o único a alcançar atenção e continuidade através de outros autores, entre os que foram esquecidos figurava o que chamou de *ecopolítica*, que deveria se dedicar a pensar a ação do Estado levando em conta a sua economia nacional.

Considerado um dos precursores da geopolítica clássica, o alemão Friedrich Ratzel (1897) tinha como preocupações centrais o que considerou uma unificação “mal concluída” da Alemanha e sua posição relativamente inferior na corrida neocolonial entre as potências europeias, especialmente diante da Inglaterra e da França. Tais preocupações influenciaram na sua identificação de dois fatores geográficos fundamentais que devem influenciar a estratégia dos Estados: o seu espaço de domínio político e sua posição geográfica relativa. Quanto ao espaço (*raum*), engloba todos os recursos (conteúdo) presentes em um território, seu potencial aproveitamento e domínio, assim como suas condições de coesão nacional. No que diz respeito à situação geográfica (*lage*), importa a posição em relação a mares, continente, portos, planícies, elevações, rotas comerciais (terrestres e marítimas), e polos de poder globais e vizinhança (considerando as relações de poder e as estratégias dos demais Estados).

Esses fatores aparecem em suas preocupações com a busca pela autarquia almejando a autonomia nacional. Tal objetivo passa pelo domínio do território, de grandes espaços e aproveitamento de seus recursos para formação de uma economia autossuficiente, processo no qual os custos econômicos seriam superados pelos ganhos políticos. É nesse sentido estratégico que Ratzel destaca a política estatal para o aproveitamento do potencial geográfico e sua conversão em poder real, observando a relação entre espaço e tempo, no qual a infraestrutura tem um papel ao mesmo tempo político e econômico. Também nessa lógica se enquadra a expansão do domínio territorial e de recursos por parte dos Estados, o que se expressa em grande medida no seu conceito de “espaço vital”. Esse conceito é apresentado pelo autor como o domínio territorial adequado a ser buscado pelo Estado, considerando a presença de recursos e o tamanho e vocação da população, para que esta possa viver e se desenvolver de forma adequada (WEIGERT, 1942, pp.94-95). Justifica assim a expansão fronteiriça estatal a partir de um argumento humanista e anti-malthusiano (COSTA, 2005)⁴. Mas ao mesmo tempo prioriza a busca pela autossuficiência (ou autarquia) como forma de um Estado depender o mínimo possível das relações exteriores, através da diversidade geográfica proveniente do domínio de valiosos espaços, internalizando a produção de bens essenciais para o funcionamento e o desenvolvimento do país, tornando-o menos vulnerável econômica, política e militarmente, frente aos demais Estados.

É importante notar que, ao olhar para a experiência expansionista de grandes potências, Ratzel identificou que esta refletia um sintoma do seu desenvolvimento econômico, mas, ao mesmo tempo, o aumento dos seus laços econômicos, culturais e políticos proporcionava o

4 O economista britânico Thomas Malthus desenvolveu uma visão pessimista ao observar o crescimento geométrico da população diante do crescimento aritmético da produção agrícola para sua subsistência. Para ele, o ajuste entre o tamanho da população e da produção para sua subsistência se daria na primeira, através da mortalidade, ou controlando a natalidade. Ratzel inverte esse raciocínio e, sob bases nacionais, justifica a expansão territorial.

controle de recursos e territórios nos planos interno e internacional⁵. Nesse sentido, comércio, investimentos e construção de infraestrutura poderiam servir tanto à exploração econômica quanto ao domínio político de recursos e territórios (RAZTEL, 1895; 1898, p.453). Para ele, quanto mais os Estados se desenvolvem, tanto em atividades agrícolas que demandam mais territórios quanto em atividades industriais que demandam mais matérias primas e mercados, mais cresce a propensão a busca de tal expansão. Ao mesmo tempo em que Ratzel considera a guerra como a forma predominante de expansão, também aponta a possibilidade de “penetração pacífica”, utilizando laços econômicos, que nações mais avançadas teriam maior facilidade de utilizar na sua projeção política externa para controlar territórios e recursos (IDEM).

Ratzel desenvolveu um pensamento que parte de um sistema interestatal competitivo, no qual prevalece uma seleção natural. Nesse processo, Kjéllen aponta que os Estados com maiores territórios, recursos e capacidades de mobilidade possuem maior vantagem, se transformarem seu potencial geográfico em poder real. É nesse sentido que a expansão da economia (ou a utilização de instrumentos econômicos) podem ser usados para projeção de poder frente aos rivais num sistema competitivo.

Vale notar que as sementes do conceito de autarquia apresentado pelo sueco Kjéllen (discípulo de Ratzel, responsável pela criação do termo Geopolítica) foram plantadas por List e Ratzel. Em Kjéllen a ideia de controle e ocupação de um espaço geográfico por parte de um Estado responde às vicissitudes da dependência das relações exteriores e dos mercados internacionais. A busca pela autarquia seria um objetivo político do Estado em ação, para alcançar a independência política, e não uma política econômica em si, com objetivos meramente econômicos. Para isso, o controle de um território que possa fornecer os recursos necessários para depender o mínimo possível de importações seria fundamental (KJÉLLEN, 1985). Portanto, ao buscar construir uma teoria empírica, sistêmica e dinâmica para a ação do Estado, há também uma preocupação com o papel do Estado cuidando da economia (KJÉLLEN, 1916. pp. 132-134), conforme aponta Gunneflo (2015, p.32):

O que é absolutamente fundamental para a perspectiva sobre economia fornecida por Kjéllen é que ele inverte a compreensão liberal dos Estados servindo aos mercados e aponta como o comércio pode servir ao Estado e o Estado como um ator comercial. Além disso, em vez de fornecer leis universalmente aplicáveis, Kjéllen enfatiza a individualidade dos Estados em termos das políticas adotadas, dependendo se o Estado é exportador ou um país importador bruto, se for um país agrário ou industrializado e a extensão e variedade dos recursos naturais, etc. Apesar de alertar contra o fato de tornar isso um “fetiche” que cega sobre a importância do intercâmbio econômico entre os povos, Kjéllen prefere mercados autárquicos e delimitados ao invés de livre comércio em um mercado mundial (...).⁶

5 Dentre as “Leis de crescimento espacial dos Estados” formuladas por Ratzel em 1895, uma delas aponta que o crescimento espacial dos Estados acompanha diversas expressões do seu desenvolvimento, como: produção e difusão de ideologia; produção física; atividade comercial; atividade missionária. Segundo Octavio Tosta, em Teorias Geopolíticas (Rio de Janeiro: Bibliex, 1984, p.11), esta teria sido apelidada como “lei da penetração pacífica” por Everardo Backheuser.

6 No original: What is absolutely fundamental for the perspective on the economy provided by Kjéllen is that he reverses the liberal understanding of states serving markets and points to how commerce can serve the state and to the state as a commercial actor. Further, instead of providing universally applicable laws Kjéllen stresses the individuality of states in terms of the policies pursued, depending on if the state is a gross exporting

No pensamento geopolítico estadunidense, o almirante Alfred Mahan (1890) estudou a evolução do domínio marítimo britânico como a fonte de sua supremacia, inspirando suas recomendações para os EUA. Ao pregar a importância do desenvolvimento do poder marítimo para o seu país, e do controle de rotas marítimas estratégicas, Mahan destacou que este deveria proporcionar maior segurança territorial e comercial e maior expansão produtiva-industrial e comercial. Olhando para a Inglaterra, e comparando com Portugal e Espanha, ele argumentou que o poder marítimo para ser bem-sucedido deveria atrelar sua expansão marítima e comercial a atividades produtivas internas baseadas em bens manufaturados, que geram maior riqueza.

Contrariando Mahan, o geógrafo britânico Mackinder (1904) apresentou a teoria da supremacia do poder terrestre, atribuindo importância à dinâmica tecnológica, especificamente ao advento das ferrovias transcontinentais que alteraram a relação entre tempo e espaço e a capacidade de mobilidade terrestre aos Estados continentais (poderes terrestres). O autor observou a expansão e interconexão territorial russa, a construção da ferrovia transiberiana e, posteriormente, o lançamento da ferrovia Berlim-Bagdá por parte da Alemanha, esta uma ideia já presente na obra e atuação política de List.

Mackinder destaca então a importância das interconexões de infraestrutura de transportes que permitiriam tanto mobilidade interna quanto projeção de poder externa, tanto para dominar e explorar territórios e recursos quanto para promover sua segurança. Assim, com sua maior capacidade de mobilidade, deslocaria a importância das rotas comerciais marítimas e daria vantagens em termos de poder e domínio de recursos econômicos para os Estados continentais ou poderes terrestres, que dominam grandes espaços e planícies. Para ele, isso configurava a chegada de uma era (Pós-Colombiana) de supremacia do poder terrestre frente ao poder marítimo. Seu conceito de área pivô ou *heartland*, que seria uma porção territorial de posição geográfica central na Eurásia – aproximadamente equivalente ao território russo – leva em conta suas características de fortaleza natural, a presença de recursos estratégicos potenciais, sua capacidade de desenvolvimento econômico e, principalmente, sua capacidade de mobilidade interior e de projeção externa para as porções marginais da Eurásia – Europa Ocidental, Oriente Próximo, Subcontinente indiano e leste da Ásia. A capacidade de mobilidade terrestre poderia então promover o desenvolvimento territorial e econômico nacional, através do aproveitamento de recursos estratégicos para a autonomia nacional. Ao mesmo tempo, a projeção externa para Estados vizinhos através da construção de vias terrestres, aumentando interconexões comerciais e acesso a mercados e recursos econômicos, ampliaria a influência política, o acesso e o controle de territórios por parte dos Estados continentais ou, especialmente, o poder terrestre russo que poderia se expandir a partir do *heartland*. Todo esse movimento expansionista ou centrífugo estaria sob o imperativo geográfico e estratégico permanente do poder terrestre de romper com o seu isolamento geográfico continental e buscar alcançar as bordas e os mares quentes, para se tornar um poder anfíbio.

É importante sublinhar que, na visão dos autores da Geopolítica clássica mencionados, além da autossuficiência econômica ter relação com a segurança e a independência política, também é relevante do ponto de vista da balança de poder e, conseqüentemente, da supremacia

or a gross importing country, if it is an agrarian or industrialised country and the extent and variety of natural resources etc. Although he cautions against making it a 'fetish' that blinds against the significance of economical exchange between peoples, Kjellén prefers autarky and delimited markets rather than free trade on a world market, and notices with approval how protectionism is currently gaining ground against nineteenth century free trade 'cosmopolitanism'.

global. Por isso Mackinder aponta a Eurásia como o continente basilar, cujo Estado que exercer seu controle alcança a posição de supremacia mundial. Para o autor, o Estado ou aliança que controlar essa região, acabaria por controlar uma massa de território e recursos demográficos e econômicos sem equivalência na disputa de poder global, e, portanto, um excedente de poder na sua visão materialista. Partindo desse ângulo, Nicholas Spykan, holandês radicado nos EUA, argumenta que este deve buscar controlar e integrar a América para formar um sistema autossuficiente sob o comando de Washington, caso uma potência ou aliança venha a dominar a Eurásia, visando equilibrar e compensar o poder dominante na Eurásia.

Ao falar sobre a influência dos grandes espaços do território dos EUA sobre os pais da geopolítica alemã, Weigert (1942, p.98) aponta que, além de Ratzel, é preciso mencionar List, que chegou aos EUA em 1825. Influenciado pelo que viu nos EUA, List confeccionou ideias, vindo a influenciar a política levada adiante por Bismark, voltadas para uma política estatal de aproveitamento da vastidão territorial e geográfica germânica, união aduaneira e política, protecionismo e industrialização visando o progresso econômico e a independência política, assim como o papel de um sistema ferroviário integrando o território para o domínio político-territorial estatal e a redução da vulnerabilidade externa. Para Weigert, é notável a influência de List sobre Ratzel, embora não reconhecida como significativa na literatura convencional por conta do primeiro ter colocado ênfase em fatores econômicos. Por outro lado, o papel da experiência estadunidense sobre ambos é reconhecido e notável, e pode ser a chave para conectá-los: “*It was the ‘American world-view’ that merged the views of Ratzel and List and that influenced Ratzel in his expansionism of politics as a factor of space and distance, size, position, and frontiers*” (IDEM, p.99). Earle (1986, p.348) compartilha da ideia de que List estabeleceu os fundamentos para conceitos básicos da geopolítica presentes em Ratzel, como o de espaço vital, e em Ratzel e Mackinder, como a importância do sistema de infraestrutura, e das ferrovias em especial, afetando a relação espaço-tempo tanto para a integração do território nacional quanto para a projeção externa política e econômica.

Vale mencionar também a similaridade nas “teorias da população” entre os autores da EPC e geopolíticos aqui abordados. Dentro da perspectiva de construir uma economia nacional robusta e que contribua para a dimensão do poder no ambiente internacional, Petty, Hamilton e List concordam sobre a importância de uma população extensa, qualificada e direcionada para as atividades essenciais, as mais rentáveis, e mesmo as comumente apontadas como não produtivas: defesa, burocracia estatal, justiça, entre outras. Uma grande e produtiva população contribui para uma maior divisão social do trabalho e formação de um grande mercado, contribuindo para o aumento da produção e da produtividade nacional, impactando no poder econômico e militar. Por outro lado, os autores da geopolítica clássica observam uma grande população combinada ao aproveitamento do potencial geográfico como uma fonte de poder, e como papel fundamental do Estado conectar a população ao seu solo em termos econômicos, culturais e políticos.

Assim, é importante notar que há uma conexão clara entre a preocupação econômica dos autores da EPC e os autores da Geopolítica clássica mencionados: como desenvolver a economia nacional, a integração territorial e o aproveitamento de recursos naturais para formar uma economia nacional autossuficiente e menos vulnerável externamente do ponto de vista econômico, político e militar; mas ao mesmo tempo sobre como utilizar instrumentos econômicos como comércio, investimentos e construção de infraestrutura para ter acesso a territórios, recursos e mer-

cados, visando aumentar a projeção econômica e de poder. Ambos objetivos tendo como bússola orientadora uma ameaça externa na competição geopolítica interestatal em um sistema baseado em conflitos de interesses. Ainda, é importante notar que, embora com ênfases diferenciadas, tantos os autores mencionados da Economia Política quanto da Geopolítica olham para a economia desde o ponto de vista estratégico e de forma interdisciplinar, fundamentalmente sobre como a economia serve ao Estado para fazer a guerra, como uma arma política para aumentar o seu poder relativo no sistema interestatal, ou como uma área ou saber estratégico na competição interestatal.

3. A economia no Realismo Clássico e da EPI

3.1 - Carr e o poder econômico

Na sua obra *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*, Carr (1939) busca fundar o que chamou de Ciência Política Internacional como uma disciplina autônoma. A obra de Carr precede o movimento de segmentação e “*behaviorismo*” que avançou nas Ciências Sociais no pós Guerra, alcançando inclusive a disciplina de Relações Internacionais, na busca por uma especialização e autonomia, e ao mesmo tempo de caráter científico e evolutivo.⁷ O foco de Carr está nas relações políticas entre Estados, portanto, de poder, na qual estes teriam como objetivo superior a busca pela segurança, sem desprezar a complexidade histórica e as dimensões das lutas de poder dentro dos Estados. Do ponto de vista dos objetivos desse artigo, é importante destacar que Carr sistematiza o pensamento liberal e faz uma crítica realista a partir de uma perspectiva na qual economia e política, poder e riqueza, são inseparáveis. Para ele, é uma falácia do liberalismo econômico tentar separar economia de política na sua doutrina do *laissez-faire*, como desenvolvida pelos seguidores de Adam Smith (CARR, 1939, p.114). Por isso, Carr cita autores da economia política – como Smith, Hamilton, List e Marx – e suas reflexões parecem muito mais conectadas a eles e aos autores de EPI que surgem a partir dos anos 1970, ao ter como objeto reflexões sobre poder e riqueza.

Carr argumenta que o poder político estatal na esfera internacional deve ser medido de forma relativa e que, embora seja um todo indivisível, em termos teórico-didáticos pode ser analisado em três categorias indissociáveis, bastante interdependentes e que agem reciprocamente uma sobre a outra: poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião pública. A supremacia do poder militar reside na essencialidade tanto da guerra quanto da preparação para a guerra nas relações interestatais, que não teria mais objetivos nem engajamentos limitados, sendo a segurança e as escolhas de política externa limitadas pela capacidade militar. No entanto, o poder econômico aparece na sua visão como essencial para o aumento do poder militar, assim como o poder militar aparece como fundamental para o aumento da riqueza e do poder econômico, mostrando a conexão inseparável e sinérgica entre poder e riqueza. Para Carr, a economia é um

7 Hans Morgenthau em *A Política entre as Nações*, publicado em 1948, buscou consolidar o Realismo de Carr, mas ao mesmo tempo se destacou no sentido da especialização e caráter único da disciplina, em seus anunciados “princípios realistas”.

aspecto da política e pode se dividir em duas grandes categorias ou métodos pelos quais o poder econômico pode ser colocado a serviço da política nacional: a primeira no âmbito das medidas econômicas em busca pela autarquia (ou autossuficiência) e a segunda nas voltadas para a ampliação da projeção ou influência nacional sobre outros países (IDEM, p.119). Para ele, “Inutilizar o sistema econômico de uma potência inimiga tornou-se um objetivo de guerra tanto quanto derrotar seus exércitos e frotas” (CARR, op.cit., p.116).

A *Autarquia* seria o poder econômico como um instrumento do poder político defensivo. Para Carr, “a promoção artificial de algum grau de autarquia é uma condição necessária da vida social ordenada”, mas, além disso, é um instrumento de poder político: “É, primeiramente, uma forma de estar preparado para a guerra” (IDEM, p.120). Na sua visão, a força militar depende da força industrial, como foi estabelecido no período mercantilista, tanto na Grã-Bretanha quanto em outras partes, e faz referência à Smith (sua menção aos benefícios e exceção às Leis de Navegação), Hamilton e List. Carr aponta que o controle do suprimento de matérias-primas estratégicas de países estrangeiros pode possibilitar pressões econômicas e políticas, o que requer medidas especiais de defesa, conectando a independência econômica à política. A autarquia atua como um instrumento defensivo contra bloqueios e interrupções de fluxos econômicos provenientes de guerras ou de ações políticas, diminuindo vulnerabilidades externas. Ao contrário da dependência das relações econômicas exteriores que está escondida nas teorias liberais de especialização produtiva-comercial internacional ou na ideia de interdependência, o que um Estado deve buscar é a independência, a autossuficiência (na medida do possível), a autonomia, reduzindo suas vulnerabilidades à interesses, ações e pressões políticas externas.

Quanto à projeção externa, Carr aponta a utilização de armas econômicas como um instrumento do poder político ofensivo, para aumentar a influência política e o poder sobre outros países e no meio internacional. A exportação de capital e o controle de mercados estrangeiros seriam as formas principais. A realização de objetivos políticos através de investimento estatal ou privados (de bancos ou empresas), segundo os interesses da política nacional, no qual o crédito ou o controle de aparato produtivo podem se tornar instrumentos de poder, como mostrou a política do imperialismo do século XIX, e protegidos ou resguardados pelo poder militar (CARR, 1939, p.123). Nesse sentido, Carr afirma que a o imperialismo mostrou o fundamento econômico da projeção do poder político-militar, e este como instrumento do primeiro. Mas que a Teoria do Imperialismo teria falhado ao olhar os objetivos e conflitos interestatais como sendo originados fundamentalmente por razões econômicas. Na visão de Carr, na luta por mercados estrangeiros, o poder político é utilizado para ganhar poder econômico e ao mesmo serve para aumentar o poder político relativo e a segurança. A escala proporcionada pelo ganho de mercados é um elemento fundamental para a ampliação das indústrias, ainda mais se for protegida para vender seus bens de forma mais cara. Ele cita vários instrumentos, já presentes nas reflexões de Hamilton e List, como: a utilização de *dumping* para controlar mercados estratégicos, as concessões de créditos ou empréstimos para financiar e encorajar exportações e capturar mercados, os incentivos fiscais e manipulações cambiais apresentando-se como formas indiretas de créditos para exportações, e os acordos de comércio recíproco.

É importante ressaltar que tanto na busca por uma autossuficiência em certo grau artificial, quanto na captura de mercados e matérias-primas estratégicas, o custo econômico é superado pelo ganho político, na linha já proposta tanto por Hamilton e List quanto por Rastel e Kjéllen.

3.2 Knorr e Gilpin: a economia no realismo da EPI

Strange publicou em 1970 o artigo seminal “*International Economics and International Relations: a case of mutual neglect*”, que impulsionou o debate tradicional sobre EPI nos países anglo-saxões. Nas reflexões da autora, questões de política internacional, segurança e de economia não poderiam estar dissociadas, sob a pena de se ter um ângulo cego sobre temas internacionais, preocupação que aparece presente também no conceito de poder estrutural por ela cunhado.⁸

No entanto, no debate dos anos 1970, o autor que mais se dedicou a reflexões sobre as relações entre poder militar, segurança nacional e economia, em diversas obras e de forma acurada, foi o economista e cientista político Klaus Knorr. Em 1977, juntamente com F. Trager, organizou o livro *Economic Issues and National Security*, no qual é pioneiro ao introduz a ideia de “ameaça econômica” aos valores vitais de um Estado, indo além do foco militar predominante na agenda de segurança da Guerra Fria. Segundo Knorr, essa abordagem busca reparar em parte a negligência existente na literatura de segurança em relação a valores econômicos em sua relação com os valores de segurança. Ele afirma que assim como a abundância de recursos e crescimento econômico podem favorecer o poder militar, a escassez de recursos (como recursos hídricos, grãos alimentares, combustíveis fósseis, comércio e outros bens e serviços) pode causar vulnerabilidades no campo da segurança estatal e desencadear comportamentos coercitivos. O autor argumenta sobre como a interdependência econômica gera vulnerabilidades que são contrárias aos interesses dos Estados, sendo fonte de “ameaça econômica” à segurança nacional. Nesse sentido, a integridade territorial segue sendo um tema fundamental, mas não há razão para não olhar para valores econômicos como vitais, e para “ameaças econômicas” advindas de eventos ou ações externas em um contexto de dependência das relações exteriores.

Em *Power and Wealth: The Political Economy of International Power* (1973), ele apresenta uma acurada análise das bases econômicas do poder militar, na qual o poder econômico se relaciona tanto com as forças militares mobilizáveis quanto com as potenciais. O último seria por ele chamado de potencial econômico militar. Mas também identifica que o poder econômico pode ser utilizado com fins políticos defensivos e ofensivos, como uma arma política, no mesmo sentido de Carr.

Para Knorr, a base do poder militar estatal se assentaria sobre o poder econômico, a capacidade administrativa e a capacidade política. Por sua vez, o poder econômico se apoia nos recursos produtivos que uma sociedade controla⁹. O poder econômico deve ser avaliado de forma quantitativa e qualitativa, em termos de valor total agregado da produção e da renda, mas também pelos tipos de capacidades econômicas e tecnológicas. Mas se, ou em qual grau, o potencial econômico pode ser mobilizado para o setor militar, é uma questão política (IDEM, p.48).

8 O poder estrutural, composto por quatro dimensões – segurança, produção, finanças e conhecimento –, seria caracterizado pela capacidade de um Estado de prover proteção, produzir bens, ter acesso a crédito, e desenvolver e controlar as tecnologias e formas de interpretar o mundo, assim como pelo poder estrutural de influenciar as relações interestatais, conforme exposto em seu livro *States and Markets* de 1988.

9 “(...) trabalho; tecnologia; recursos naturais; capital real (na forma de fábricas, poder energético, ferrovias, inventário de bens e fábricas, etc.); exigências sobre a produção real de outras sociedades na forma de liquidez de reservas internacionais (ouro, moedas estrangeiras) e investimentos externos” (KNORR, 1973, p.45).

3.3 Potencial econômico militar

Ao recorrer a dados estatísticos, Knorr observa que, de maneira geral, os Estados de maior produto (PIB) possuem maior porcentagem de gasto militar em relação ao PIB, assim como maior participação nos gastos militares globais (IDEM, p.47). O maior crescimento econômico leva a um aumento nos gastos militares, mesmo que de forma não proporcional. Ainda, aponta que mais uma vantagem de uma economia em expansão, do ponto de vista do potencial militar, seria a maior facilidade em impor novos encargos em caso de necessidade de elevação da produção voltada para o setor militar às expensas da produção, consumo, investimentos e gastos governamentais não militares. Knorr considera ainda que em economias de alta renda per capita, onde o consumo de famílias e indivíduos tendem a ser maiores que o nível de subsistência, e a produção é elevada e voltada para atendê-lo, há maior espaço para desvio da produção para o campo militar, com compreensão do atendimento deste consumo em favor das demandas militares (IDEM, p.49-50).

Olhando de forma qualitativa para a economia nacional, Knorr afirma que se a expansão da produção for mais baseada em uma melhora da produtividade por trabalhador (em avanço tecnológico, ou desenvolvimento) do que em adição de fatores de produção (crescimento econômico), ela terá impacto mais favorável sobre o potencial militar devido às qualidades das atividades econômicas e tecnologias de ponta na economia nacional, que tem maior conexão com a indústria militar. A combinação de desenvolvimento e crescimento econômico aumentam ainda mais o potencial militar pelo que pode ser chamado de “resiliência ou flexibilidade” que promove uma capacidade de ajuste rápido para novas tarefas de produção (IDEM, p.48-49). Na análise de Knorr, a estrutura e a diversificação produtiva da economia nacional também são fundamentais, pois as Forças Armadas demandam bens e serviços, tanto de baixa quanto de alta intensidade tecnológica¹⁰.

Para Knorr, a diversidade e qualidade de recursos naturais também é importante, pois, em tempos de paz, parece conveniente importar recursos, mas em tempos de guerra ou sanções, quando há interrupções de fluxos comerciais, a autossuficiência em bens básicos e recursos estratégicos para a produção bélica são imprescindíveis. No mesmo sentido, importa o tamanho da força de trabalho (estrutura etária) e sua qualificação. No entanto, ele salienta que a tecnologia é o elemento mais importante e decisivo, tanto em termos de participação nos custos de produção dos bens militares mais importantes, mas também para sua qualidade e eficiência, especialmente na era nuclear, das telecomunicações e de estágio mais avançado das armas militares com sua capacidade de mobilidade, alcance, defesa, precisão e destruição. Uma grande produção industrial militar obviamente aumenta o potencial militar, porque pode ser direcionada mais facilmente para a demanda proveniente de uma guerra. Ao mesmo tempo, quanto maior a participação da produção de bens industriais em geral em relação ao PIB, maior será o poder militar potencial. Serviços industriais também são importantes nesse sentido, na área de veículos, navios, aeronaves, aparelhos de comunicação, etc. (IDEM, p.50-51). Assim, Knorr aponta que o avanço tecnológico e científico contribui para o poder militar de duas formas: impactando diretamente na

¹⁰ Entre os de baixa intensidade tecnológica, que podem ser desenvolvidos em qualquer economia, ele lista fardas e alimentos, por exemplo. Entre os de maior intensidade tecnológica estão gasolina, medicamentos, veículos, navios, armas e aparelhos de comunicação, por exemplo. Destaca que entre os de maior demanda e sistemas de armas com maior complexidade tecnológica estão: mísseis balísticos, armas nucleares, aeronaves, navios e submarinos de alta performance, aparelhos e sistemas de comunicações avançados.

tecnologia militar e aumentando a produtividade da indústria, o que aumenta o poder militar potencial. Por isso, destaca que um Estado interessado em aumentar seu potencial econômico militar deve aumentar seus investimentos públicos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D). O autor mostra que se os gastos mundiais em P&D são concentrados em países industrialmente mais avançados, mas são ainda mais concentrados em P&D militares (IDEM, p.55-56).

Knorr argumenta que o potencial econômico militar depende também da escala de produção em setores específicos e na economia em geral. Economias internas e externas de escala são geradas quanto maior for a produção. Ainda, P&D e produção militares de alta tecnologia para determinados objetos requerem significativa escala de recursos econômicos e financeiros que somente grandes Estados economicamente desenvolvidos podem ter a capacidade de realizá-los de forma individual (IDEM, p.60).

Passando para a análise da importância do comércio exterior em sua relação com o poder econômico e potencial econômico militar, Knorr faz duas ressalvas. Primeiro, alerta para o risco em depender de matérias-primas, semimanufaturados e bens manufaturados essenciais para as capacidades militares, especialmente diante da possibilidade de interrupção de abastecimento. Tal dependência só seria tolerável se um Estado diversifica seu abastecimento de diferentes fontes, no entanto, esse risco vem sendo reduzido por muitos Estados, que preferem pagar um preço maior pela produção nacional (IDEM, p.60). Ou seja, na linha dos autores já abordados da EPC e da Geopolítica, para Knorr, as perdas econômicas seriam superadas pelos ganhos políticos em não depender de fontes externas. Segunda ressalva, as importações de armas mais baratas devem ser limitadas. Além de impactar no prestígio e orgulho, o risco de interrupção de fluxos pode limitar escolhas políticas, inclusive em termos de alianças. Por outro lado, o comércio irrestrito ou amplas exportações são convenientes quando podem favorecer o potencial econômico-militar, inclusive com a capacidade produtiva utilizada para exportações podendo se voltar para demanda interna mais facilmente em momentos de necessidade, funcionando como uma reserva de capacidade (IDEM, p.61).

Por fim, Knorr discorre sobre a relação entre finanças e potencial econômico militar dos Estados. Destaca que o potencial econômico militar pode ser fortalecido pelas capacidades de acessar reservas internacionais metálicas ou em moeda e de auferir crédito e investimentos externos que podem ser transformados em liquidez ou acesso a recursos. Uma posição favorável no balanço de pagamentos e em liquidez internacional pode favorecer o emprego de forças militares no exterior, fazendo parte, portanto, do potencial militar (IDEM, p.62-3).

3.4 O Poder Econômico Nacional como arma política

Knorr define o poder econômico nacional como o emprego intencional do poder econômico na busca benefícios políticos e militares, através de coerção ou recompensa, ou influenciando o comportamento ou a capacidade de outros atores. O poder econômico (instrumento) é o exercício de poder com fins político-militares (KNORR, 1973, p.79), tendo duas faces, uma ativa ou ofensiva e outra passiva ou defensiva (IDEM, p.75).

O poder econômico defensivo trata da redução de vulnerabilidades externas. De toda forma, como todo poder, esse é sempre relativo, medido e exercido a partir de um agente em relação

a outro(s) agente(s). Knorr descreve detalhadamente as formas e instrumentos de uso do poder econômico (com fins político-militares).

The instruments through which states can exercise economic power for the purposes set forth are extremely variegated. They may be used either to impinge on particular commodity markets, enterprises, and industries or to influence macroeconomic conditions, e.g. GNP, economic development, or general price level, in the other state. These instruments obviously involve foreign commercial investment and aid and foreign-exchange policies; but they include also many domestic policies, e.g. fiscal, monetary, taxation, and immigration (KNORR, 1973, p.80).

Obviamente, o tamanho de uma economia nacional e seu desenvolvimento comparado às demais são fontes de aumento do poder econômico nacional, através de políticas individuais, alianças ou blocos regionais (KNORR, 1973, p.88). Uma economia com uma produção grande e diversificada tem maior resistência a sanções, por exemplo. A concessão por parte de governos de ajuda econômica (na forma de bens ou financeira, podendo incluir doações ou empréstimos) e assistência técnica, incluindo assistência militar, que não envolvem incentivos de mercado, são instrumentos derivados do poder econômico nacional.

Knorr (1973, p.82) chama atenção para o fato de que as transações econômicas exteriores de um Estado são um dos elementos da força econômica nacional que pode favorecer a projeção de poder. O poder econômico concerne tanto à estrutura quanto à magnitude. A dependência das relações exteriores aparece como assimétrica na visão do autor e a questão fundamental para um Estado é ser menos dependente e, assim, menos vulnerável, enquanto outros dependam dele. Isso vale tanto para auferir receitas quanto para ter acesso a bens e recursos. A participação excessiva das exportações em relação ao PIB pode gerar vulnerabilidades (KNORR, 1973, p.88). Knorr alerta também que as grandes corporações de negócios multinacionais podem ter um papel importante na penetração econômica de um Estado sobre outro. (KNORR, 1973, p.88). O autor aponta que o uso do poder econômico ativo possibilita um Estado ganhar domínio político e econômico sobre outros mais fracos, controlando seus recursos naturais, mas mantendo suas soberanias formais (KNORR, 1973, p.132).

Por fim, lembrando que reservas internacionais em moeda internacional e ouro impactam no poder econômico nacional, Knorr aponta uma diferenciação importante ao afirmar que o país emissor da moeda internacional possui uma vantagem especial tanto no exercício quanto na defesa de pressões (IDEM, p.85).

3.5 Gilpin: as relações entre poder econômico e segurança

Por último, no âmbito da abordagem realista de EPI, vale apresentar alguns apontamentos de Gilpin como uma continuação da perspectiva dos autores anteriores. Para o autor, a segurança nacional é a preocupação central dos Estados, pois, num sistema de autoajuda, Estados devem se proteger contra ameaças reais e potenciais contra a sua independência política

e econômica (GILPIN, 2001, p.19). Mas separar assuntos de segurança e de economia internacional seria um engano. Mesmo com a ascensão da importância de temas econômicos frente a temas de segurança militar, eles estão interconectados, e a importância de cada um varia ao longo da história, dependendo do contexto específico (IDEM, p.22). Ele aponta que Estados querem tirar proveito das relações econômicas exteriores (globalização ou interdependência), mas sem comprometer o bem-estar da sua população, incorrer em vulnerabilidades ou perdas relativas.

Gilpin afirma que os Estados estão preocupados com a distribuição de ganhos e seus impactos sobre o bem-estar interno, a riqueza nacional e o poder militar. Mas o poder militar é de longe o de importância superior, e os Estados não seriam inclinados a trocar segurança militar por ganhos econômicos, enquanto o contrário é possível – como mostra a ajuda econômica do Plano Marshall proporcionada pelos EUA aos aliados europeus durante a Guerra Fria. Mas mudanças na distribuição de ganhos econômicos relativos ao longo do tempo inevitavelmente mudam o equilíbrio internacional de poder econômico e militar, pois há uma relação entre poder econômico e poder militar, na mesma linha argumentada por Carr e Knorr.

4. Geoeconomia como economia a serviço da geopolítica

Robert Blackwill e Jeniffer Harris, em *War by other means: geoeconomics and statecraft* publicado em 2016, definem Geoeconomia como “O uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e para produzir resultados geopolíticos favoráveis; e os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país” (BLACKWILL & HARRIS, 2016, p.20).

Aqui cabe uma ressalva importante. Como os próprios autores admitem, há diferentes definições entre diferentes autores tanto para Geopolítica quanto para Geoeconomia. No entanto, para o objetivo deste texto, é suficiente aceitar a definição dos autores para colocar em relevo como abordam a relação entre instrumentos econômicos e fins geopolíticos. Para eles, é importante observar não somente os fins a serem alcançados, mas principalmente os meios utilizados. Por isso, a utilização de meios militares ou políticos para ganhos econômicos, ou a utilização de instrumentos econômicos para ganhos econômicos, não se enquadrariam na definição de Geoeconomia dos autores. A Geoeconomia seria caracterizada pela utilização de instrumentos econômicos objetivando e focando em ganhos geopolíticos na política de Estado, podendo acarretar inclusive em perdas econômicas, ou com ganhos econômicos aparecendo apenas como um efeito colateral ou secundário – nesta última hipótese, estariam os casos mais nebulosos para se enquadrar na definição proposta. Por exemplo, um embargo econômico, uma política de *dumping* comercial ou desvalorização cambial (em uma “guerra comercial”) para minar o desenvolvimento de uma indústria em outros países cuja tecnologia seja militarmente estratégica, ou um ataque cibernético ao sistema bancário-financeiro de um país, pode ter objetivos geopolíticos, mas também efeitos econômicos. Ainda, Blackwill & Harris (IDEM, p.27) destacam que assim como nem todos os Estados possuem a mesma capacidade de projeção geopolítica, eles também possuem diferentes “dotações geoeconômicas”, ou características estruturais específicas, que influenciam o quanto

um Estado pode ser efetivo no uso de instrumentos econômicos para fins geopolíticos. Para usar os termos de Carr ou Knorr, isso significaria que o poder econômico estatal relativo influencia na sua capacidade de alcançar fins político-militares.¹¹

Sete instrumentos econômicos principais são listados pelos autores: política comercial, política de investimentos, sanções econômicas, a esfera cibernética (ataques cibernéticos), ajuda econômica, política monetária e política energética e de *commodities*. Um exemplo no qual a China se destaca são os acordos chamados “*oil for loan*”, no qual o Estado estimula uma empresa estatal a realizar investimentos para construção de infraestrutura, compra de ativos e/ou exploração de recursos naturais em outro país, com financiamento de longo prazo e juros abaixo do mercado fornecido por banco estatal chinês, tendo como contrapartida do país receptor o pagamento em uma matéria-prima estratégica. Nestas operações, não há preocupação com os preços de mercado do recurso natural ou dos juros, mas somente com o acesso garantido a tais recursos estratégicos em territórios de outros países, que são vitais em termos político-militares. Outros exemplos são as sanções econômicas utilizadas pelos Estados Unidos contra Estados rivais ou não-alinhados, e um ataque cibernético que pode ser empregado para paralisar todo sistema de um governo com fins políticos e militares, mas paralisando também seu sistema bancário-financeiro, tendo impactos significativos em termos também econômicos. A política de livre comércio também pode ser utilizada com objetivos geopolíticos. Assim, os grandes acordos internacionais envolvendo grandes regiões ou áreas geográficas podem ser analisados como um instrumento para que um Estado busque influência sobre territórios, recursos e mercados mais amplos, deslocando o acesso e deteriorando o poder relativo de países que estejam de fora dos acordos.

Por fim, Blackwill & Harris apontam que o uso de meios econômicos para fins geopolíticos e para afetar a segurança de Estados faz com que tensões econômicas e de segurança (antes distintas) tendam a se reforçar mutuamente em um grau mais elevado que em outros períodos, e inclusive que venham a se confundir.

A partir do resumo apresentado nessa seção, concluímos que Blackwill e Harris encaram a economia do ponto de vista estratégico, tanto defensivo quanto ofensivo, ao estabelecer o conceito e desdobrar a possibilidade de utilização da geoeconomia com objetivos políticos e militares. Assim, sua visão converge com a dos autores da EPC, da geopolítica clássica e da EPI realista.

Considerações Finais

Ao refletir sobre a estratégia dos Estados de um ponto de vista materialista, os autores da economia política e da geopolítica clássicas partem de uma análise sobre os fatores materiais como elementos influenciadores ou instrumentos de poder na disputa interestatal em um sistema competitivo.

Recuperando textos anteriores de nossa pesquisa (PADULA, 2017; 2018; PADULA & FIORI, 2018), de forma resumida, argumentamos que nos autores da EPC a preocupação geo-

11 Os autores apresentam a Geoeconomia como atualmente a forma predominante de projeção externa dos Estados, principalmente da China e dos chamados “emergentes”, que possuem opções limitadas por conta da desvantagem relativa aos EUA em termos de poder militar. Sumarizando o debate em torno do tema, o objetivo dos autores é influenciar a política externa estadunidense, destacando a geoeconomia como a arma mais moderna e utilizada para conseguir objetivos político-militares.

política é o elemento estruturante de suas reflexões sobre economia, que se dão a partir de um prisma estratégico e interdisciplinar, não separando a economia da política, a riqueza do poder. A partir da centralidade que assume a competição geopolítica interestatal, as guerras e ameaças externas, Petty, Hamilton e List pensaram a construção de uma economia nacional diversificada no sentido defensivo, menos dependente das relações exteriores, por isso, menos vulnerável. Mas também no sentido ofensivo, da capacidade de travar e financiar guerras, através de uma economia avançada tecnologicamente e pujante para poder extrair tributos, e da utilização de instrumentos econômicos para ampliar os ganhos e influência não só econômica, mas também política-militar. O conceito e análise sobre Geoeconomia de Blackwill e Harris se enquadram nesse último aspecto.

Os autores e conceitos da Geopolítica Clássica que recuperamos também mostram uma preocupação com a economia de um ângulo estratégico, desde sua contribuição para a autonomia nacional e para a competição política interestatal. As reflexões de List mostram influência nos pais da geopolítica alemã, Ratzel e Kjéllen, em suas visões sobre autarquia e espaço vital. Ainda, os autores da EPC argumentavam sobre a importância do sistema de infraestrutura para o aproveitamento de recursos internos e a integração de mercados, mas também para o domínio político do território, visão também presente em Ratzel, Kjéllen e Mackinder, sendo que List anteviu seu papel na projeção terrestre internacional, presente na visão geopolítica teórica e histórica de Mackinder. Os autores da EPC também mostram preocupação com a posição geográfica e o domínio de rotas marítimas, que aparecem posteriormente na teoria do poder marítimo de Mahan. Esse também olhou para a economia do ponto de vista estratégico, ao atrelar a necessidade do desenvolvimento do poder marítimo nacional ao desenvolvimento industrial, para que o primeiro seja sustentável e leve o Estado à uma posição de supremacia.

Ao olhar para a economia desde um ponto de vista estratégico e interdisciplinar, os autores da EPI realista seguem a linha traçada pelos autores da EPC e da Geopolítica Clássica. Ao sistematizar a visão realista clássica da política internacional, Carr (1939) argumenta sobre as relações sinérgicas entre poder militar e poder econômico como elementos constitutivos do poder de um Estado, e ainda apontou que a economia poderia ser utilizada como uma arma política no sentido defensivo, através da busca pela autarquia, e ofensivo, utilizando comércio, empréstimos e investimentos para fins geopolíticos. No âmbito da EPI, nos anos 1970, Strange, Gilpin e, principalmente, Knorr refletiram sobre as relações entre poder econômico, poder militar e segurança, de um ponto de vista estratégico dentro da competição geopolítica e do objetivo superior da segurança nacional (PADULA, 2018). Knorr dedicou-se amplamente a mostrar as relações entre o crescimento e o desenvolvimento econômico sobre o potencial militar, além de destacar o uso do poder econômico para fins políticos no sentido defensivo e ofensivo, na mesma linha dos autores da EPC, Geopolítica e, principalmente, Carr.

Concluindo, podemos identificar nos autores um olhar estratégico sobre a economia nacional ao pensar a rivalidade estatal, tanto em suas relações com o poder militar e a capacidade de financiar conflitos, quanto no uso da economia para fins políticos num sentido defensivo (reduzindo vulnerabilidades) e ofensivo (projetar poder, afetar o poder econômico de rivais e influenciar o comportamento de outros Estados).

Referências Bibliográficas

- BLACKWILL, R., HARRIS, J. (2016). *War by other means: geoeconomics as a statecraft*. New York: Council on Foreign Relations.
- CARR, E. H. (1939). *Vinte anos de crise: 1919-39*. Brasília: UnB.
- COSTA, W. M. (2005). *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Hucitec.
- EARLE, E.M. (1986). “Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power”. In PARET, Peter, *The makers of modern strategy...* New Jersey: Princeton University Press.
- FIORI, J.L. (2014). *História, Estratégia e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Boitempo.
- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy*. Princeton, Princeton University Pres.
- GUNNEFLO, Markus (2015). “Rudolf Kjellén: Nordic Biopolitics before the Welfare State”. Em *RETÆRD ÅRGANG*, 38, NR. 3/150, 2015.
- HAMILTON, A. (1791). *Relatório sobre as Manufaturas*. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.
- _____ (1790). *First Report on the Public Credit*. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-06-02-0076-0002-0001>
- KNORR, K. (1973). *Power and Wealth*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____ (1977). “Economic Interdependence and National Security”. In KNORR, K., & TRAGER, F.N.. *Economic Issues and National Security*. Kansas: Allen Press.
- KJELLEN, Rudolf, “Autarquia”. Em RATTENBACH, Augusto. *Antología Geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1985.
- LACOSTE, Yves (1976). *A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas, Editora Papirus, 2010.
- LIST, F. (1841). *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MAHAN, A.T. (1980) *The influence of sea power upon history 1660-1783*. British Library, Historical Print Editions.
- PADULA, R., FIORI, J.L (2019), “Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List”. Em *Revista de Economia Política*, vol. 39, nº 2 (155), pp. 236-252, abril-junho/2019.
- PADULA, Raphael (2018). “Os fundamentos econômicos do poder militar, da defesa à projeção externa – uma visão a partir da Economia Política Internacional”. Em *4º Seminário de Relações Internacionais da ABRI*. Foz do Iguaçu, setembro de 2018.
- PADULA, R. (2017). “As origens da Economia Política Internacional: uma reflexão voltada à superação do atraso”. *6º Encontro da ABRI*. Belo Horizonte, Abril de 2017.
- PADULA, Raphael (2007). “Friedrich List”. In *Oikos*, Vol.5, nº 8. Rio de Janeiro, 2007. pp. 161-167.
- PETTY, W. (1662). *Tratado dos Impostos e Contribuições*. In *Obras Econômicas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____ (1665). *Verbus sapienti*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____ (1690). *Aritmética Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- RATZEL, Friedrich (1897). *Géographie politique*. Paris: Ed. Régionales européennes, 1988.
- _____ (1898). “Studies in Political Areas. II. Intellectual, Political and Economic Effects of Large Areas”. *The American Journal of Sociology*, Vol.3, Nº 4 (Jan., 1898), pp. 449-463. Chicago: The University of Chicago Press.

- _____ (1895). “*As Leis do Crescimento Espacial dos Estados*”. Em A.C.R. MORAES (org.), Ratzel. São Paulo, Ática, 1990.
- STRANGE, S. (1970). “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect” In *International Affairs*, Vol. 46, No. 2 (Apr. 1970), pp. 304-315.
- VIEIRA, R. Z. (2015). “Os Profetas Armados: Geopolítica e Pensamento Militar nas Origens do Desenvolvimentismo Brasileiro”. In *Oikos* (Rio de Janeiro), Vol.14, n. 1, pp. 05-22.
- WEBER, M. (1895). “O Estado Nacional e a Política Econômica”. Em Gabriel Cohn (Org.), *Max Weber: Sociologia*, São Paulo: Ática, 1979.
- WEIGERT, Hans W. (1942). *General and Geographers*. New York: Oxford Univ. Press.

THAUAN SANTOS | santos.thauan@gmail.com

Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN) e Líder do Grupo Economia do Mar (GEM).

Recebimento do artigo Julho de 2019 | **Aceite** Agosto de 2019

Resumo O presente trabalho tem como objetivo destacar comparativamente diversas visões teóricas de estrategistas e acadêmicos acerca da importância do mar no desenvolvimento das nações, em diferentes momentos da história. Para tal, fará uma breve discussão teórica sobre o conceito de *sea power* (poder marítimo), a partir do debate entre Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis. Analisa-se, assim, a importância do debate teórico-conceitual sobre poder marítimo a partir da teoria da hegemonia (sistêmica) do *long cycle*, de George Modelski e William Thompson, destacando a influência da proposta teórica de Nikolai D. Kondratieff. Partindo-se da hipótese de que o mar representa uma via de expansão da soberania dos Estados para além de suas fronteiras nacionais e do poder naval, conclui-se que a economia política internacional do mar deve considerar fatores econômicos, políticos, estratégicos e geográficos. Sendo assim, ela é necessária à plena compreensão da dinâmica geopolítica e de desenvolvimento das nações nos mais diferentes períodos históricos. **Palavras-Chave** Economia do Mar, *Sea Power*, Poder Marítimo, Desenvolvimento, Geopolítica.

Abstract This paper aims to comparatively highlight several theoretical views of strategists and academics about the importance of the sea in the development of nations at different times in history. To do so, it will make a brief theoretical discussion about the concept of sea power, starting from the debate between Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till and James G. Stavridis. Therefore, we analyze the importance of the theoretical-conceptual debate on sea power from the long cycle (systemic) hegemony theory, by George Modelski and William Thompson, highlighting the influence of the theoretical proposal of Nikolai D. Kondratieff. Assuming the hypothesis that the sea represents a means of expanding the sovereignty of states beyond their national borders and naval power, it is concluded that the international political economy of the sea must consider economic, political, strategic and geographical factors. Thus, it is necessary for a full understanding of the geopolitical and developmental dynamics of nations in the most different historical periods. **Keywords** Sea Economy, Sea Power, Development, Geopolitics.

1. Introdução

O mar desempenhou (e segue desempenhando) diferentes papéis no desenvolvimento das sociedades e das nações nos mais distintos períodos históricos. Ora sendo uma fonte imediata de sobrevivência, provendo alimentos, ora sendo uma via de transporte local, regional e/ou global, o domínio dos mares e oceanos acabou permitindo que diferentes países expandissem sua soberania (ou seu domínio) para além de suas fronteiras nacionais.

Tendo como principal objetivo destacar comparativamente diversas visões teóricas de estrategistas acerca da importância do mar para o desenvolvimento das nações, em diferentes momentos da história, o presente artigo destaca o papel do poder marítimo nesse contexto. Sua justificativa se deve ao fato de o mar nem sempre ser reconhecido como um meio geopolítico fundamental de acesso a mercados e recursos, sendo, muitas vezes, ignorado como recurso essencial à dinâmica econômica, social e cultural das sociedades. Adota-se da hipótese de que o mar representa uma via de expansão da soberania dos Estados para além de suas fronteiras nacionais e do poder naval.

Portanto, e apresentando um recorte analítico ocidental, seja pelos autores selecionados, seja pelos países considerados, o trabalho terá a seguinte estrutura: após essa breve introdução, na seção 2 será realizada uma discussão conceitual acerca do “poder marítimo” (*sea power*). Para tal, serão analisadas as contribuições de Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis, considerando-se, particularmente, a interpretação de cada um dos autores selecionados e sua interface com a promoção do desenvolvimento das nações. Ao final, será apresentada uma tabela-síntese comparativa autoral destacando determinadas características pessoais e de pensamento de cada um deles.

Em seguida, a seção 3 apresenta o *link* entre “mar” e “teoria da hegemonia do *long cycle*”. A perspectiva proposta é baseada em Modelski e Thompson (1988) que, influenciados por Nikolai D. Kondratieff, destacam a evolução histórica do *sea power* na política global. Sendo, para os autores, o *seapower* uma condição de participação ativa na política global, serão analisados os cinco longos ciclos, destacando suas guerras globais relacionadas, bem como os principais poderes globais e seu grande poder mundial. A criação de uma figura-síntese autoral apresenta a evolução temporal dos diferentes ciclos, destacando suas particularidades.

Por fim, serão apresentadas algumas considerações finais, seguidas das referências bibliográficas utilizadas. Nelas, constam principalmente livros e artigos científicos dos autores supracitados, bem como demais publicações que avaliam suas obras. Conforme já mencionado, destaca-se a influência ocidental na seleção dos autores, dos países analisados e das referências – o que, certamente, cria um viés particular ao estudo em questão.

2. Poder Marítimo

Não existe uma única definição sobre o conceito de poder marítimo (ALMEIDA, 2008; TILL, 2009). De acordo com *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*:

‘Sea power’ refers to the power exerted by a state through its capacity to use the sea for both military and civilian purposes. The ability to use the seas for transport and other civilian purposes such as fishing and, more recently, exploitation of resources on or under the sea bed has generated considerable debate. This has resulted in the notion that military power deployed at or from the sea is the key component of a state’s sea power (GROVE, 2017)¹.

Diante da abrangência e da diversidade de interpretações do conceito de *sea power* (poder marítimo), a presente seção o analisará a partir do debate entre Alfred T. Mahan, Julian S. Corbett, Herbert W. Richmond, Geoffrey Till e James G. Stavridis. Contudo, considerando a quantidade de trabalhos que cada um dos autores mencionados possui, o principal objetivo dessa análise é apresentar como cada um deles interpreta o poder marítimo, destacando seus potenciais na promoção do desenvolvimento das nações.

Alfred T. Mahan (1840-1914) é considerado o primeiro grande autor a discutir tal conceito² e teve como foco compreender como a Grã-Bretanha estabelece seu império colonial, a partir do *domínio dos mares*. Pelo período histórico em que escreve, o almirante se torna uma grande influência, especialmente se considerada a busca por novas colônias e zonas de influência no contexto da I Guerra Mundial. Como metodologia de sua pesquisa, destaca-se o uso da História como ferramenta e de analogias entre guerra terrestre e naval (VIOLANTE, 2015).

Em suas diferentes obras, fica evidente a estreita relação sugerida entre “poder marítimo” e “desenvolvimento das nações” (MAHAN, 1890, 1892, 1911). Considerada sua obra mais relevante, “*The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*”, publicada em 1890, considera as guerras ocorridas no mar no período delimitado pelo título e destaca a existência de seis elementos que influenciam o poder marítimo, a saber: (i) posição geográfica; (ii) conformação física; (iii) extensão territorial (inclui recursos e clima); (iv) tamanho da população; (v) caráter nacional; e (vi) tipo de política governamental.

Relativamente à natureza do *sea power*, o autor destaca que é composta por dois componentes distintos: interesses marítimos e poder naval. Os interesses marítimos consideram valores sociais e econômicos, enquanto o poder naval consideraria valores políticos e militares. Destaca-se, ainda, que Mahan afirma que os regimes de governos, bem como suas instituições, afetam o poder marítimo (SILVA, 2017).

Julian S. Corbett (1854-1922) é um geoestrategista, advogado e historiador naval britânico, cuja maior contribuição para o conceito de *sea power* foi o destaque dado à importância das “linhas de passagem e comunicação” marítimas como “preocupação da estratégia naval”, bem como o controle das linhas como essência do “comando do mar”³. O autor “[d]efendeu que o objeto da guerra naval deve sempre ser, direta ou indiretamente, a conquista do Comando do Mar ou a prevenção para que o inimigo não o obtenha” (SILVA, 2017, p. 74-75); o comando do mar, por sua vez, pode ser entendido como o controle das comunicações marítimas com fins comerciais e/ou militares.

1 Ver: <http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-294>.

2 Apesar disso, não chega propriamente a defini-lo.

3 Clara a influência de Mahan.

Assim como seu contemporâneo Mahan, Corbett está entre os teóricos da estratégia marítima e naval mais conhecidos – com diferentes trabalhos sobre poder marítimo ao final do século XIX; contudo, à diferença de Mahan, que foi influenciado por Antoine Henri Jomini (1779-1869), Corbett foi influenciado por Carl von Clausewitz (1780-1831) – ambos teóricos da guerra terrestre, mas que não chegaram a considerar as particularidades da guerra no mar propriamente ditas (VIOLANTE, 2015).

Sendo influenciado por John K. Laughton, Alfred T. Mahan, Phillip Colomb e Julian S. Corbett, o almirante e historiador Herbert W. Richmond (1871-1946) também destaca a relevância da história na compreensão do poder marítimo (*sea power*) britânico⁴. Assim como Mahan, o autor reforça em suas diferentes obras a relevância que o domínio do mar teve sobre o desenvolvimento do país (RICHMOND, 1928, 1930, 1931, 1932, 1934, 1940, 1941). Sem dúvidas, e por focar no Reino Unido (UK, sigla em inglês), o controle sobre rotas marítimas comerciais também foi centro de discussão de suas obras.

Em 1946, o autor escreve “*Statesmen and Sea Power*”, considerado sua principal obra, destacando que o poder marítimo era composto por elementos de natureza material e de natureza moral, tendo como objetivo principal controlar as linhas de comunicação – além de proteger o comércio marítimo do Estado⁵. Diferentemente de Mahan:

- (i) Richmond não apenas explicou, mas conceituou “poder marítimo” como sendo uma modalidade do poder nacional relacionada ao comando⁶ do mar, constituindo o “poder de controlar as movimentações nos mares, impedindo que o opositor recebesse os bens necessários à sobrevivência de seu povo e suas forças militares pelo mar” (ALMEIDA, 2011, p. 146);
- (ii) suas obras não foram muito discutidas no Brasil – apesar de diferentes livros estrangeiros que analisam suas contribuições (ALMEIDA, 2008); e
- (iii) Richmond destacava apenas três elementos (interdependentes) do poder marítimo, a saber: comércio marítimo e Marinha Mercante; forças de combate; e bases e possessões⁷.

Geoffrey Till (1945-), por sua vez, é um historiador naval e estrategista britânico que segue contribuindo com o debate. Diferentemente dos demais autores debatidos, e conforme já citado, o autor faz menção ao conceito por meio de uma única palavra “*seapower*”, afirmando se tratar de um conceito relativo. Relativizando as diferentes interpretações para “*sea*”, “*power*” e as duas palavras em conjunto, Till (2009) destaca que o mar tem historicamente quatro atributos distintos, sendo: (i) recurso (foca na pesca); (ii) transporte e comércio; (iii) meio de informação e disseminação (consciente e inconscientemente) de ideias; e (iv) domínio (foca na defesa e nas colônias).

4 Vale destacar, contudo, que o autor afirmava que “nada é mais claro que a interdependência entre eles [o poder marítimo e o poder terrestre], nada é mais incorreto ou discutível que atribuir o sucesso a um ou a outro poder separadamente” (RICHMOND, 1928, p. 77 apud ALMEIDA, 2011, p. 144).

5 Influência de Alfred T. Mahan tanto sobre o objetivo do *sea power* quanto sobre a relevância dada à proteção das linhas de comércio. A relevância do comércio era tamanha, que Richmond chega a concluir que, na história, diferentes lutas no mar se deram justamente por disputas comerciais.

6 Clara influência de Julian S. Corbett e Almirante Philip Colomb.

7 “Ao contrário de Mahan, que privilegiava a geopolítica, Richmond pouco dela utilizou-se, preferindo se ater a considerações estratégico-militares” (ALMEIDA, 2011, p. 149).

No que se refere aos elementos do *seapower*, Till (2009, p. 83) afirma que “*Seapower is the product of an amalgam of interconnected constituents that are difficult to tease apart*”. Apesar disso, assim como Mahan, destaca seis elementos constitutivos, a saber: (i) *maritime people*, sociedade e governo; (ii) geografia marítima; (iii) recursos; (iv) economia marítima; (v) outros meios (*landpower*, *airpower*, operações conjuntas e operações de coalizão); e (vi) doutrina.

No entanto, na mesma obra mencionada fica evidente o destaque dado não apenas à questão econômica, mas, inclusive, tecnológica. Baseando-se sobre os elementos do poder marítimo de Mahan, também fica evidente a redução da importância dos elementos geográficos, como conformação física, extensão territorial e caráter da população (VIOLANTE, 2015).

Por fim, James G. Stavridis (1955-), em seu livro “*Sea Power: The History and Geopolitics of the World’s Oceans*”, destaca que “*the oceans drive the international system*” (2017, p. 4-5). No livro, o almirante (atualmente da reserva) apresenta experiências pessoais e uma perspectiva geopolítica dos oceanos (Pacífico, Atlântico, Índico e Ártico) e mares (Mediterrâneo, Sul da China, Caribe e *Outlaw*)⁸, além de propor uma estratégia nacional e um plano concreto para a política externa dos Estados Unidos (EUA) sobre essas principais regiões. Por se tratar de um livro mais recente, aborda algumas questões mais atuais, como o expansionismo marítimo da China, os programas de mísseis nucleares da Coreia do Norte e outros desafios globais, como a pirataria, poluição, *overfishing* e preocupações ambientais.

De acordo com Combes (2018, p. 55), para Stavridis (2017) “*‘sea power’ is used in two senses: naval strength delivered from the sea and as a descriptive noun for a state that has this naval strength*”. Apresentando a perspectiva marítima dos EUA, percebe-se a influência de Mahan em sua obra, bem como o destaque dado ao papel da tecnologia – como *drones* e componentes cibernéticos (OLIVEIRA, 2018).

“O interessante dessa discussão [entre os autores] será o confronto de duas concepções distintas, a norte-americana, expansiva e agressiva, enquanto a britânica, já influenciada pelo surgimento de novos concorrentes, preocupada em manter o já obtido” (ALMEIDA, 2008, p. 3). É necessário considerar, contudo, que os autores analisados avaliam e consideram diferentes períodos históricos em suas obras, com, por exemplo, “Richmond procurando evitar com suas idéias o declínio inevitável do Poder Marítimo britânico após a Grande Guerra de 1914 e Mahan respaldando e justificando a expansão dos Estados Unidos da América” (*Ibid.*, p. 7). Margaret T. Sprout (1973), por exemplo, refere-se a Mahan como “evangelista do poder naval”, evidenciando seu dogmatismo⁹.

Dessa maneira, e visando a prover um quadro comparativo, a Tabela 1 apresenta uma síntese dos autores analisados considerando determinadas características. Com base nas obras citadas, busca-se apresentar informações pessoais (período de vida, país de origem, e profissão/patente) e de pensamento (elementos do *sea power*, natureza do *sea power*, e contribuição para o *sea power*).

8 Stavridis (2017) apresenta, em seus capítulos, os diferentes oceanos e mares em ordem de extensão, dando especial destaque à relevância geopolítica do Oceano Índico no século XXI (por concentrar quase 1/2 do shipping mundial e por cerca de 2/3 do suprimento de petróleo global passar por essa rota marítima). Diferentes resenhas sobre o livro destacam a maneira informal e a citação a poucas referências relevantes na obra (IKESHIMA, 2018; SATTERFIELD, 2017).

9 De modo similar, Silva (2017, p. 69) destaca uma das características do autor era “buscar em sua religiosidade elementos para orientação de sua visão política. Mahan via no cristianismo uma fonte de justificativas (ou explicações) para o comportamento de indivíduos e, de forma análoga, de seu Estado”.

Tabela 1. Síntese comparada do conceito de sea power, autores selecionados

Autor	Período de vida	País de origem	Profissão / patente	Elementos do sea power	Natureza do sea power	Contribuição para o sea power
Alfred T. Mahan	1840-1914	EUA	Almirante e historiador naval	6 elementos (posição geográfica; conformação física; extensão territorial; tamanho da população; caráter nacional; e tipo de política governamental)	Interesses marítimos e poder naval	Cria o conceito (polissêmico) de <i>sea power</i> , fortemente baseado na História
Julian S. Corbett	1854-1922	UK	Geostrategista, advogado e historiador naval	-	Interdependência com <i>land sea</i>	Controle das linhas de passagem e comunicação marítimas como a essência do comando do mar
Herbert W. Richmond	1871-1946	UK	Almirante e historiador naval	3 elementos (comércio marítimo e Marinha Mercante; forças de combate; e bases e possessões)	Material e moral	<i>Sea power</i> como poder para controlar movimentos no mar
Geoffrey Till	1945-	UK	Historiador naval e estrategista	6 elementos (<i>maritime people</i> , sociedade e governo; geografia marítima; recursos; economia marítima; outros meios; e doutrina). Também menciona tecnologia	Amálgama de constituintes interconectados que são difíceis de separar	<i>Sea power</i> como sistema rígido e inseparável, no qual o poder naval protege os ativos marítimos, que são a fonte última de sua eficácia
James G. Stavridis	1955-	EUA	Almirante e acadêmico	-	" <i>The sea is one</i> "*	Relação com desafios globais (a pirataria, poluição, <i>overfishing</i> e preocupações ambientais)

Fonte: Elaboração própria; * Título dado à introdução do livro de 2017.

3. O Mar e a Teoria da Hegemonia do *Long Cycle*

Após breve análise da contribuição dos autores selecionados acerca da relação entre poder marítimo e desenvolvimento nacional, a presente seção fará um debate teórico-conceitual sobre poder marítimo a partir da teoria da hegemonia (sistêmica) do *long cycle*, de Modelski e Thompson (1988). Essa escolha metodológica se deve ao fato de os autores focarem justamente sobre a evolução histórica do sea power na política global – fortemente influenciados pela proposta teórica de Nikolai D. Kondratieff, base analítica da proposta dos dois autores.

No âmbito da Economia Política Internacional (EPI), existe uma longa discussão acerca dos ciclos longos e hegemônicos de poder. Dessa forma, há certo consenso na literatura acerca da classificação da teoria dos ciclos a partir de sua duração temporal; argumenta-se, assim, em prol de ciclos curtos (“pequenos”, “primários” ou “de Kitchin”), ciclos médios (“de negócios”, “secundários”, “intermediários”, “industriais” ou “de Juglar”) e ciclos longos (ou “longas ondas”, “de Kondratieff” ou “ondas-K”¹⁰). No primeiro caso, há duração de cerca de 2-5 anos; no segundo caso, oscila entre 6-12 anos; por fim, no último caso, entre 47-60 anos. Adicionalmente, há quem defenda o ciclo de construção (ou ciclo de Kuznets), que possui cerca de 15-20 anos de duração (PADILLA CALLEJAS, 2013).

Segundo Kondratieff (1935), os dados disponíveis que recolheu eram suficientes para declarar como muito provável a existência de grandes flutuações de natureza cíclica. No âmbito desse trabalho, contudo, e diferentemente de Kondratieff, consideram-se os longos ciclos de política internacional associados ao poder marítimo. O autor analisou empiricamente longos ciclos para determinadas variáveis econômicas (como salários, importações e exportação, dívida e produção) e as associou, por exemplo, a fenômenos como guerras, bem como avanço tecnológico e da telecomunicação.

Os acadêmicos dos EUA, George Modelski e William Thompson, no final dos 1980, criaram a teoria de ciclos longos de política internacional. Os autores “apresentaram um modelo de análise, baseado em história serial e quantitativa, que tinha o propósito de discutir a importância do poder marítimo nas relações internacionais nos últimos 500 anos [1494-1993]” (ALMEIDA, 2014, p. 78). Diferentemente do que já existia na EPI, os autores analisaram a relevância do poder marítimo (com alcance global) durante o período analisado.

Para eles, as Marinhas de guerra eram e são componentes essenciais no moderno sistema político global. Elas são um fator político-estratégico crucial que, em conjunção com outros fatores, tais como o econômico, social e cultural, ajudam a estabelecer os fundamentos para as operações militares de alcance mundial (...). Somente os Estados que disponham de Marinha de guerra superior têm no mundo moderno capacidade de aspirar e disputar a liderança mundial (...). Para os autores, esse poder [marítimo] é o instrumento cuja utilização deve ter consequências mundiais e uma ativa participação na política global (*Ibid.*, p. 79).

Segundo os autores, “na experiência do mundo moderno desde 1500¹¹ o poder marítimo tem provado ser decisivo em facilitar a coordenação global e assim permanecerá decisivo enquanto continuar com essa tarefa” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 13). Nessa linha de pensamento, defendem que o poder marítimo deveria ser considerado superior aos demais. Para eles, na Grécia antiga a aplicação de recursos navais com propósitos políticos sistemáticos veio a ser conhecida

10 Para Modelski (1988, 2001), cada onda-k teria um período de 60 anos e, conjuntamente, duas ondas-K constituiriam o ciclo longo (cerca de 120 anos).

11 “Prior to 1500, maritime supremacy played out within the confines of narrow seas, i.e., the Mediterranean, Arabian Sea, the Baltic, the Black Sea, the North Sea, and the South China Sea. But after 1500, one could begin to speak of truly global maritime activities and predominance, so that the subsequent serial maritime hegemony could be seen as striving towards a truly global reach” (HARKAVY, 1999, p. 944).

pelo termo *thalassocracy*, cujo significado do dicionário é “supremacia marítima” ou “regra do mar” – parecendo ter sido popularizado, em Atenas, no século V a.C., aproximadamente na mesma época em que a “democracia” apareceu. Além disso, destacam que:

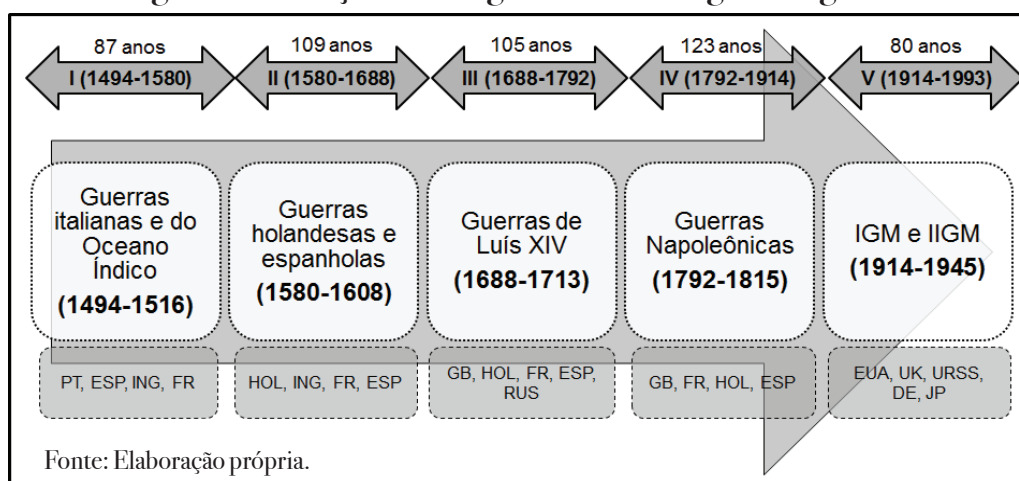
In contemporary usage seapower may refer first to a state disposing of major naval strength, that is, forces capable of using and exercising control over the sea (...). Second, seapower refers to the exercise of function in the global system by the use of naval strength. Seapower, in that conception, is a means or instrument whose use or exercise can have global (as well as national) consequences, and that is the principal meaning we shall attach to this term in the present volume (Ibid., p. 4)¹².

Sendo assim, a concepção de *seapower* dos autores corresponde à condição de participação ativa na política global. Dentre suas principais hipóteses, destacam-se:

- Grandes poderes mundiais são aqueles que exercem controle sobre o mar; e
- Alterações na liderança mundial decorriam de mudanças na distribuição de poder marítimo.

A Figura 1 abaixo apresenta a evolução dos longos ciclos, destacando guerras globais relacionadas¹³. O I ciclo compreende o período (1494-1516) e teve como principais poderes globais Portugal (PT), Espanha (ESP), Inglaterra (ING) e França (FR); o II ciclo compreende o período (1580-1608) e teve como principais poderes globais Holanda (HOL), ING, FR e ESP; o III ciclo compreende o período (1688-1713) e teve como principais poderes globais Grã-Bretanha (GB), HOL, FR, ESP e Rússia (RUS); o IV ciclo compreende o período (1792-1815) e teve como principais poderes globais GB, FR, HOL e ESP; por fim, o V ciclo compreende o período (1914-1945) e teve como principais poderes globais Estados Unidos (EUA), Reino Unido (UK), FR, União Soviética (URSS), Alemanha (DE) e Japão (JP).

Figura 1. Evolução dos longos ciclos e suas guerras globais



¹² “Strictly speaking, what we really have in mind here is ocean power. For the modern world system is, characteristically and importantly, an oceanic system” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 4).

¹³ O primeiro poder global de cada um dos longos ciclos corresponde ao poder mundial. De acordo com Almeida (2014, p. 11), “pode-se (...) apontar o **poder mundial** como o poder marítimo prevalente (e somente um) em determinado ciclo e os **poderes globais**, dentro dos ciclos longos, os Estados que, mesmo possuindo grandes poderes marítimos, não seriam fortes o suficiente para se contrapor ao poder mundial (...)”.

Com base na figura, percebe-se a relevância das guerras em cada um desses ciclos, bem como da inovação (tecnológica). Além disso, cada ciclo teve um grande poder mundial, sendo, respectivamente, Portugal, Holanda, GB e EUA. Os autores destacam, ainda, que todas essas guerras foram navais, dado que se tratavam de disputas pela liderança mundial – que, por sua vez, era fortemente dependente do poder marítimo.

Assim como os autores analisados na seção anterior, Modelski e Thompson (1988) se questionaram acerca dos elementos/parâmetros para medir o poder marítimo dos diferentes Estados, sobretudo porque em sua análise consideravam o longo período de 500 anos. Isso se deve não apenas ao período analisado, mas, inclusive, como já citado também na seção anterior, à natureza complexa, polissêmica e intersetorial do *sea power*. Sendo assim, dentre os parâmetros analisados, foram previamente selecionados:

- Gastos em construção naval¹⁴;
- Gastos estatais nas atividades navais, de modo geral¹⁵;
- Número de marinheiros engajados em atividades de combate¹⁶; e
- Número de navios de guerra constituintes das esquadras de batalha¹⁷.

Dessa maneira, os autores buscavam criar um modelo quantitativo que permitisse viabilizar uma análise histórica comparada. Na prática, contudo, devido aos problemas associados a cada um dos parâmetros previamente definidos, os autores:

Acreditaram que esse parâmetro [o quarto] era o mais adequado para a medição do poder marítimo, pois as dificuldades apresentadas poderiam ser suplantadas com a comparação entre os dados arquivísticos e as informações coletadas de historiadores proeminentes, além de boa dose de bom senso (ALMEIDA, 2014, p. 87)¹⁸.

Considerando-se que “[t]he long cycle of global politics refers to the process of fluctuations in the concentration of global reach capabilities which provide one foundation for world leadership” (MODELSKI; THOMPSON, 1988, p. 97), os autores focam na polaridade/concentração de poder, destacando os recursos militares de alcance global, sua distribuição e sua probabilidade de mudanças futuras (Ver ANEXO A). “*But the power base is not everything that needs to be covered in this multiplex tale of world politics*” (Ibid., p. 148).

Apesar da grande contribuição que fazem, o poder marítimo, na prática, acaba medido apenas por meio do número de navios. Ademais, Almeida (2014) destaca que outros sete aspectos deveriam ser considerados, o que pode levantar ainda mais questionamentos acerca do método conduzido por Modelski-Thompson (1988), a saber: fontes; número de variáveis seriais;

14 “Preferiu-se (...) abandonar esse parâmetro por falta de rigor numérico [entre os diferentes países analisados na série histórica] e pela falta de dados confiáveis disponíveis” (ALMEIDA, 2014, p. 84).

15 De maneira similar, esse parâmetro também contava com uma série de empecilhos devido à imprecisão de certos dados, dificuldade de comparação entre diferentes países (consideravam gastos diferentes) e complexidade de empregar índices inflacionários e taxas de câmbio (Idem).

16 “A tecnologia naval mudara a percepção desse parâmetro como indicador do poder marítimo [dado que um navio que agregasse maior tecnologia contaria com menos homens para o combate], dessa maneira resolveu-se abandonar essa variável pela dificuldade de se trabalhar com percepções diferentes nos períodos históricos considerados” (Ibid., p. 85).

17 Em realidade, consideraram-se, inicialmente, os navios de linha.

18 “Em um segundo momento, a partir de 1816, inclui-se novo parâmetro quantitativo, os gastos navais dos poderes globais prevalentes no quarto ciclo longo, que se conjunam com a variável anterior, na obtenção das séries temporais para a determinação dos poderes mundial e globais” (Ibid., p. 105).

questão moral; adestramento; aspectos da tecnologia e do aprestamento; correlação com as políticas navais de cada ator considerado; e reducionismo do modelo. No entanto, é evidente a estreita relação (até então ignorada ou, pelo menos, não reforçada) entre *sea power* e *global power*, maior subsídio dos dois autores para a teoria dos ciclos longos da EPI.

4. Considerações finais

O presente trabalho teve como principal objetivo destacar comparativamente diversas visões teóricas de estrategistas acerca da importância do mar para o desenvolvimento das nações, em diferentes momentos da história, amarrando-as à contribuindo de Modelski e Thompson (1988). A perspectiva da Economia Política Internacional do Mar contribuiu com esse debate, uma vez que não apenas debateu o próprio conceito de poder marítimo (*sea power*), mas, inclusive, destacou sua relevância em diferentes períodos históricos como decisivos para os principais conflitos internacionais e, em última instância, para a teoria dos ciclos longos da EPI.

Conforme afirma Gorshkov (1979, p. 107-108), “[t]he dogmas of Mahan and Colomb left an indelible mark on the plans to use the fleets of the Western countries in war”. Apesar disso, Goldrick e Hattendorf (1993), em “*Mahan is Not Enough*”, justamente evidenciam a necessidade de se analisar a contribuição de outros autores do tema, como foi o caso de Julian Corbett e Herbert Richmond.

Com base nessa consideração, foi realmente fundamental analisar os trabalhos dos demais autores para se perceber a complexidade e o dinamismo do conceito de poder marítimo; contudo, a análise evidenciou a influência dos EUA e do UK na discussão ocidental sobre o tema. A contribuição mais recente do almirante James G. Stavridis (2017)¹⁹, por exemplo, já destaca claramente a relevância da Ásia e das novas tecnologias no debate atual acerca da questão, sugerindo novos atores e novos temas.

Dessa maneira, a economia política internacional do mar deve considerar fatores econômicos, políticos, estratégicos e geográficos em sua análise, ratificando a hipótese de que o mar tem representado uma via de expansão da soberania dos Estados para além de suas fronteiras nacionais e do próprio poder naval. Diante da mudança do cenário internacional em termos geopolíticos e geoeconômicos, a perspectiva de se analisar o desenvolvimento das nações a partir da relação com o mar segue cada vez mais importante e necessária; não se pode esquecer, por exemplo, o atual imperativo do desenvolvimento sustentável, com os desafios e as oportunidades associados que se abrem acerca da exploração e do uso dos recursos marinhos vivos e não vivos do mar – aumentando, conseqüentemente, a relevância da pouco discutida Economia do Mar (SANTOS, 2019).

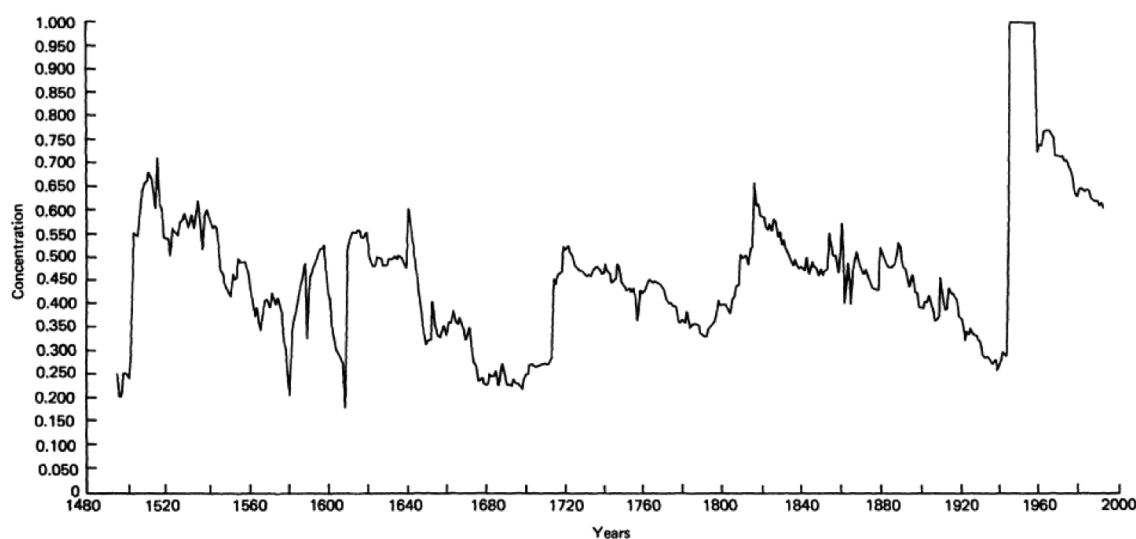
19 Apesar de não ter sido discutido nesse artigo, Ian Speller, professor e diretor do Centro de História Militar e Estudos Estratégicos do Departamento de História, da Universidade de Maynooth (CMHSS/MU), também tem contribuído significativamente com o atual debate sobre o tema. Ver: SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. London: Roudledge, 2014.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Francisco E. A. de. O Poder Marítimo Segundo a Concepção de Sir Herbert William Richmond (1871-1946): Uma análise comparada com Alfred Thayer Mahan. *Anais do XIX Encontro Regional de História*, ANPUH/SP, São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008.
- _____. O Poder Marítimo Segundo Herbert Richmond (III). *Revista Marítima Brasileira*, v. 131, n. 01/03, p. 141-156, jan./mar. 2011.
- _____. Os Ciclos Longos de Modelski/Thompson e o Poder Marítimo Britânico. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 20, n. 1, p. 77-111, jan./jun. 2014.
- PADILLA CALLEJAS, Mariela. Los Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA) de Giovanni Arrighi: Un estudio de su planteamiento, fundamentos teóricos y críticas. *Sociedad de Estudios en Economía Heterodoxa*, 2013.
- COMBES, William. Book Review – The Missing Chapter: Seapower and the Baltic Sea. *Journal on Baltic Security*, v. 4, n. 1, p. 55-57, 2018.
- CORBETT, Julian S. *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Longmans, 1911.
- GOLDRICK, James; HATTENDORF, John B. (Eds.) *Mahan is Not Enough: Proceedings of a Conference on the Works of Sir Julian Corbett and Admiral Sir Herbert Richmond*. Newport: Naval War College Press, 1993
- GORSHKOV, Sergey G. *The Sea Power of the State*. Oxford: Pergamon Press, 1979.
- IKESHIMA, Taisaku. Book Review – Sea Power: The History and Geopolitics of the World's Oceans. *Transcommunication*, v. 5, n. 1, p. 61-64, 2018.
- KONDRATIEFF, Nicolai D. Los grandes ciclos de la vida económica. In: GOTTFRIED, Haberler (Ed.) *Ensayos sobre el ciclo económico (1956)*. 2ª Edición (en español). México: Fondo de Cultura Económica, p. 35-56, 1935.
- MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. New York: Dover Publication, 1890.
- _____. *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire*. 2nd Ed. Boston: Little, Brown, 1892.
- _____. *Naval Strategy compared and contrasted with the principles and practice of military operations on land*. London: Sampson Low, Marston & Co, 1911.
- MODELSKI, George. *Long cycles in world politics*. London: Macmillan Press, 1988.
- _____. What Causes K-waves? *Technological Forecasting and Social Change*, v. 68, p. 75-80, 2001.
- MODELSKI, George; THOMPSON, William. *Seapower in global politics, 1494-1993*. London: The MacMillan Press, 1988.
- OLIVEIRA, Flávio R. Resenha de: Stavridis, James. 2017. Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 5, n. 1, p. 295-299, jan./jun. 2018.
- RICHMOND, Herbert W. *National policy and naval strength, and other essays*. London: Longmans, Green, 1928.
- _____. *Naval Warfare*. London: Ernest Benn Ltd., 1930.
- _____. *British Economy and National Security: a plea for the examination of the problem of the reduction in the cost of naval armaments on the lines of strategy*. London: Ernest Benn Limited, 1931.

- _____. *Imperial Defense and Capture at Sea in War*. London: Hutchinson & Co Ltd, 1932.
- _____. *Sea Power in the Modern World*. London: G. Bell & Sons, 1934.
- _____. *The Naval Role in Modern Warfare*. Oxford: The Clarendon Press, 1940.
- _____. *British Strategy, Military & Economic: a historical review and its contemporary lessons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.
- _____. *Statesmen and Sea Power: based on the Ford lectures delivered in the University of Oxford in the Michaelmas term. 1946*. Westport: Greenwood Press, 1974.
- SANTOS, Thauan. Economia do Mar. In: ALMEIDA, Francisco E. Alves de; MOREIRA, William de Sousa. *Estudos Marítimos: visões e abordagens*. Rio de Janeiro: Editora Humanitas, p. 355-388, 2019.
- SATTERFIELD, John R. BOOK REVIEW – Sea Power: The History and Geopolitics of the World’s Oceans. *Naval Historical Foundation*, 2017.
- SILVA, Marco Aurélio R. *Estratégia Naval, Ciência e Tecnologia: Uma análise sobre os prováveis impactos gerados pelo cenário tecnológico atual*. Dissertação de Mestrado, PPGEM/EGN, Rio de Janeiro, 2017.
- SPROUT, Margaret T. Mahan: Evangelist of Sea Power. In: EARLE, Edward M. *Makers of Modern Strategy* (Org.). Princeton: Princeton University Press, p. 415-445, 1973.
- STAVRIDIS, James. *Sea Power: The History and Geopolitics of the World’s Oceans*. New York: Penguin Press. 2017.
- TILL, Geoffrey. *Maritime Strategy and Nuclear Age*. New York: St Martins Press, 1982.
- _____. *Seapower: A guide for the 21st century*. 2ed. London: Routledge, 2009.
- VIOLANTE, Alexandre R. A Teoria do Poder Marítimo de Mahan: Uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 1, p. 223-260, jan./jun. 2015.

ANEXO A – O longo ciclo, 1494-1993



Fonte: Moldeski e Thompson (1988). “[The figure] portrays a process characterised by an intriguing mixture of regularities and irregularities. For instance, each of the post-global war peaks has a different shape and height (...). Yet none of these irregularities should detract from the patterned repetition or cyclicity of post-global war concentration peaks and pre-global war deconcentration troughs. The recurrence of these phenomena are all that is required to earn the label of ‘cycle’” (Ibid., p. 109, 112).

O contrato de *swap* sino-brasileiro: um mecanismo de incentivo do renminbi no Brasil?

The sino-brazilian swap agreement: an incentive mechanism for renminbi's use in Brazil?

INGRID LUCY KLEIN | inluk10@gmail.com

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Pesquisadora do Núcleo de Estudos Globais (NEG/UFG)

ALINE REGINA ALVES MARTINS | alinemartins.ufg@gmail.com

Docente do bacharelado em Relações Internacionais e do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG); Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e do NEG

Recebimento do artigo Julho de 2019 | **Aceite** Setembro de 2019

Resumo Brasil e China são parceiros econômicos estratégicos para suas respectivas economias nacionais. Logo, os dois países têm procurado ferramentas que facilitem e diminuam os riscos em suas operações econômicas a fim de manter um ambiente econômico mais estável e equilibrado. Frente ao exposto e diante das consequências dos abalos da crise econômica global de 2008, os bancos centrais brasileiro e chinês assinaram, em 2013, um acordo de *swap* de moedas locais. Com ele, é possível assegurar uma maior estabilidade cambial às transações sino-brasileiras com a troca direta de suas moedas nacionais, mas também pode ser um instrumento para incentivar o uso do renminbi em transações no Brasil. Assim, este artigo tem por objetivo apurar se com este acordo firmado, contextualizado dentro da ampla política chinesa de internacionalização de sua moeda, houve de fato um estímulo para o uso do renminbi em terras brasileiras. Nesta pesquisa qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica e da análise de dados primários e secundários, observou-se que o referido contrato, além de não ter sido renovado, nunca foi utilizado. Logo, pelo menos no caso brasileiro, não foi uma ferramenta útil para a internacionalização do renminbi. Nesse sentido, os resultados do acordo de *swap* sino-brasileiro sustentam a percepção de estudiosos que enxergam na confecção dos arranjos bilaterais chineses de *swap* um ato político muito mais simbólico do que realmente prático. **Palavras-Chave** Internacionalização do renminbi; Contrato de *Swap*; China; Brasil.

Abstract Brazil and China are strategic economic partners for their respective national economies. Thus, both countries have been looking for tools that facilitate and reduce risks in their economic operations in order to maintain a more stable and balanced economic environment. In light of the above and the consequences of the 2008 crisis, the Brazilian and Chinese central banks signed in 2013 a bilateral local currency swap agreement. With it, it is possible to ensure greater exchange stability to Sino-Brazilian transactions with the direct exchange of their national currencies, but it can also be an instrument to encourage the use of the renminbi in transactions in Brazil. Therefore, this paper aims to ascertain whether with this agreement, contextualized within the broad Chinese policy of internationalization of its currency, there was indeed a stimulus for the use of the renminbi in the Brazilian economy. With a literature review and data analysis of primary and secondary sources, it was observed that this contract never was used and there was not a bilateral interest in its renovation. So, at least in the Brazilian case, it was not an useful tool for renminbi internationalization. In this sense, the results of the Sino-Brazilian swap agreement support the perception of some scholars who see in the of Chinese bilateral swap arrangements only a symbolic political act without practical results. **Keywords** Internationalization of renminbi; Swap agreement; China; Brazil.

Introdução

A China é o território com o maior número de habitantes do planeta e possui uma cultura milenar. Entretanto, a imponência chinesa não se refletia economicamente dadas suas dificuldades em promover o desenvolvimento de sua nação de forma pragmática. Este quadro se reverteu a partir da chamada “abertura econômica”, encabeçada por Deng Xiaoping no final dos anos 1970. Atualmente, o país de Xi Jinping tem sido considerado o motor da economia global por conta do seu contínuo crescimento. No entanto, embora a China esteja trilhando uma trajetória positiva e ascendente na esfera econômica global, sua moeda, o renminbi, não espelha a relevância da sua nação no cenário internacional.

O governo chinês tem o entendimento de que a reforma nas instituições internacionais ligadas à questão monetária não ocorrerá tão rapidamente a fim de refletir a força do capital chinês. Desta forma, visando uma conduta mais pragmática em suas relações monetárias internacionais, assim como atendendo aos objetivos de internacionalizar o renminbi, a China tem promovido arranjos bilaterais por meio da elaboração dos chamados acordos de *swap* entre o banco central chinês – o Banco Popular da China (BPC) – e os bancos centrais dos mais variados países. Logo, são celebrados os contratos de aceite de intercâmbios diretos entre as moedas nacionais e o renminbi, sem a intermediação do dólar estadunidense.

[o]objetivo destes acordos era o de assegurar o tipo de riscos que poderiam vir com outra crise financeira. Mas as instalações também foram projetadas para fornecer iuane, quando desejado, para uso no comércio bilateral em uma base mais regular – com efeito, para fornecer incentivo indireto para uso comercial da moeda chinesa em substituição do dólar (COHEN, 2014, p. 42, tradução nossa).

Considerando este breve panorama, é válido salientar que os dois países são parceiros estratégicos um para o outro. Por um lado, o Brasil é fonte de recursos naturais imprescindíveis para o incremento econômico chinês. Quase metade da soja importada pela China tem origem brasileira, enquanto 22% do minério de ferro e concentrados também advém do Brasil. Por outro lado, a China desempenha papel estratégico para a economia brasileira. É o principal parceiro comercial do Brasil desde 2009, sendo que cerca de 82% das vendas de soja brasileira tem como destino o país asiático. O Brasil recebeu, entre 2003 e 2016, de 55% dos investimentos diretos chineses destinados à América Latina. No mesmo período, a economia brasileira obteve, outrossim, 42% dos empréstimos para a região.

No rastro destes entendimentos que denotam a importância das relações sino-brasileiras e após as turbulências político-econômicas geradas pela crise econômica global de 2008, os bancos centrais brasileiro e chinês assinaram, em 2013, um contrato de *swap*¹ cambial. Com esse instrumento, é possível fornecer a outros países acesso à liquidez em renminbi, sendo uma segurança aos agentes econômicos frente a grandes oscilações cambiais. Em alguns casos, o renminbi

1 Termo em inglês que significa “troca”.

pode ser usado como moeda de faturação e compensação de transações. Logo, além de visar uma atmosfera de estabilidade monetária e cambial para o fluxo de negócios entre Brasil e China em momentos de volatilidade econômica, esse contrato pode incentivar, hipótese levantada por parte da literatura especializada e defendida neste estudo, o uso direto do renminbi em detrimento do dólar nas transações econômicas internacionais.

Face ao exposto e levando em conta o projeto da China de estimular o uso internacional do renminbi, este artigo tem por objetivo apurar se este acordo de *swap* entre China e Brasil incentivou a utilização da moeda chinesa em transações econômicas no Brasil. Logo, é preciso avaliar os principais eventos pregressos à formalização do arranjo de *swap* entre Brasil e China, bem como as características essenciais do instrumento normatizador desse arranjo no Brasil: a Resolução 4.200 emitida pelo Banco Central do Brasil (BACEN) em março de 2013 – e com validade inicial de três anos.

Dessa maneira, o presente trabalho está estruturado em três seções, sem considerar esta introdução e a conclusão. Na primeira seção, o intuito é pontuar o ambiente e a conformação política que contribuíram para que se formalizasse um acordo de *swap* entre Brasil e China em 2013. Já na seção subsequente, analisa-se a base do acordo de *swap*, a Resolução 4.200 publicada pelo banco central brasileiro, identificando seus atributos mais relevantes. Já na terceira seção, a tarefa é analisar as consequências do arranjo sino-brasileiro de *swap* de moedas locais. Para tal, foram feitos questionamentos diretamente ao BACEN com a intenção final de constatar se houve incremento do uso do renminbi no Brasil a partir dessa iniciativa.

Os resultados identificados por esta pesquisa podem contribuir para a compreensão das estratégias chinesas mais amplas de internacionalização do renminbi, e como, particularmente, está agindo para denotar atratividade à sua moeda em especial entre os parceiros dos BRICS (Rússia, Índia, China, Brasil e África do Sul).

1. As Origens do Acordo de *Swap* Brasil – China

O contrato de *swap* de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China foi assinado em 26 de março de 2013 em Durban, na África do Sul, durante a quinta reunião de Cúpula dos BRICS. Havia uma concertação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul para uma ação mais orquestrada, do ponto de vista monetário, na arena internacional. A gestação desse acordo durou oito meses e começou a ser delineado durante encontros paralelos entre os governos brasileiro e chinês na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em junho de 2012 no Rio de Janeiro.

A definição de se concretizar um mecanismo formal de *swap* sino-brasileiro “foi negociada durante reunião bilateral entre a presidenta Dilma Rousseff e o primeiro-ministro da China, Wen Jiabao” (GONÇALVES; GIRALDI, 2012). Esta iniciativa foi oficializada através da assinatura de um ato internacional entres os dirigentes do Brasil e da China, o intitulado Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China (BRASIL, 2012) que preconizava colaborações dos supramencionados países

em vários campos e se justificava por que:

Desde a crise econômica internacional de 2008, os dois países vêm mantendo consultas frequentes para mitigar seus efeitos. Para refletir esse novo estágio das relações sino-brasileiras, ambos os países decidiram designá-las Parceria Estratégica Global. O aprofundamento ainda maior da Parceria Estratégica sino-brasileira, a qual transcende o campo bilateral, reflete a aspiração e o interesse de longo prazo dos dois povos em promover o desenvolvimento e a paz mundial. Para promover ainda mais a implementação do Plano de Ação Conjunta, os líderes dos dois países decidiram, em abril de 2011, elaborar o Plano Decenal de Cooperação (doravante denominado Plano Decenal), com objetivo de assinalar as áreas prioritárias e os projetos-chaves em ciência e tecnologia e inovação; cooperação econômica; e intercâmbios entre os povos dos dois lados de 2012 a 2021 (BRASIL, 2012).

Com a assinatura deste documento, Brasil e China já alinhavam externamente os preceitos que guiariam a confecção de um arranjo bilateral de moedas, reforçando os aspectos que esse relacionamento interestatal seria conduzido. É válido salientar que no documento em questão há especial destaque para a colaboração financeira sino-brasileira com a dedicação de parte do terceiro capítulo deste documento – dos cinco capítulos redigidos no Plano Decenal – a este tema, sinalizando a magnitude da temática para os dois países. Há o apontamento de cinco objetivos a serem perseguidos no propósito de se desenvolver maior parceria sino-brasileira nas finanças, ressaltando que em um desses objetivos há o detalhamento de se “continuar a analisar o uso de moedas locais no comércio bilateral” (BRASIL, 2012). Em resumo, se almejava uma manutenção de trocas de informações e estudos sobre as respectivas economias nacionais e a economia internacional, bem como normas e legislações financeiras (incluindo aquelas que objetivavam a vinda de instituições financeiras chinesas para o Brasil e vice-versa) e, por fim, aperfeiçoar a interação entre as bolsas de Valores e as de Mercadorias e Futuros sino-brasileiras.

Diante de tais metas para colaboração no campo financeiro, os governos brasileiro e chinês determinaram diretrizes em “Principais iniciativas e projetos” (BRASIL, 2012). Busca-se atingir não só os objetivos propostos no Plano Decenal, mas também:

Promover a coordenação de esforços com vistas a cumprir os compromissos prospectivos sobre a reforma do sistema de quotas e governança do FMI e reforçar a voz e participação dos países em desenvolvimento no Banco Mundial, incluindo a revisão abrangente da fórmula de quotas e a finalização da XV Revisão Geral das Quotas do FMI, e a revisão da estrutura acionária do Banco Mundial em 2015. Reforçar coordenação de esforços, no sentido de cumprir os compromissos sobre um sistema de supervisão do FMI mais equilibrado e eficaz, incluindo a consideração de urna proposta de decisão de supervisão integrada e compromisso de apoiar o processo de decisão. Promover a coordenação no âmbito dos mecanismos do G20 e BRICS (BRASIL, 2012).

Pelos fatos apresentados até então, é possível delimitar que os principais movimentos para a elaboração do Acordo de *swap* sino-brasileiro tenham se desenvolvido durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 a 2014). Porém, é necessário ressaltar que os movimentos primordiais foram realizados com posicionamentos e ações do segundo mandato do governo de Lula (2007 a 2010). Intencionava-se diminuir o papel hegemônico do dólar nas transações econômicas globais a partir do estímulo de uma conduta coligada do grupo do BRICS, que teve sua primeira cúpula em junho de 2009.

Em maio de 2009, um mês depois da cúpula do G-20 de Londres, o presidente brasileiro voou para Pequim para iniciar discussões sobre como os bancos centrais da China e do Brasil poderiam trabalhar juntos, de modo que uma parte de seu comércio bilateral fosse realizada em reais brasileiro e renminbi chinês (CHIN, 2014, p. 203, tradução nossa).

Com Lula, a diplomacia monetária brasileira acreditava que o real poderia ser internacionalizado em algum momento. Reiterando a probabilidade dessa lógica, a performance econômica brasileira continuamente positiva respaldava o entendimento de que era aquele o momento de se requerer no cenário internacional maior voz para os países emergentes como o Brasil. Por isso, justificava-se uma ação brasileira mais visível e fortalecida na questão monetária no contexto global.

Ao se dispor como anfitrião do encontro seguinte dos BRICS em 2010, o governo brasileiro novamente se colocou em posição de liderança e obteve avanços que substanciaram futuros arranjos dos BRICS. Não somente as instituições financeiras de desenvolvimento dos BRICS firmaram um pacto para incentivar uma maior cooperação intrabloco, como também houve um comprometimento formal com iniciativas que possam estimular o uso de suas moedas locais em negócios realizados entre seus membros (CHIN, 2014, p. 205).

Com o contínuo apoio brasileiro, a China prosseguiu em sua política de referendar o uso global do renminbi. Algumas passagens reiteram tal percepção². Na opinião de Chin (2014), o Brasil foi protagonista ao despertar entre as nações BRICS a relevância do uso de suas moedas locais nas transações econômicas entre os membros, bem como foi pioneiro ao colaborar com a China e ajudá-la a promover globalmente a ideia da necessidade de se trabalhar pelo estabelecimento de um sistema “multimonetário” internacional. A assertividade de Chin (2014) em relação à postura diplomática brasileira pode ser confirmada pelo fato de que o Brasil foi o primeiro país integrante dos BRICS a assinar um acordo de *swap* com a China (JIANG, 2014).

2 “O presidente do Banco Central (BC), Henrique Meirelles, apoiou nesta quinta-feira (11) a proposta do ministro da Fazenda, Guido Mantega, de substituição do dólar como referência nas transações internacionais por uma cesta de moedas existentes nos direitos especiais de saque (DES) do Fundo Monetário Internacional (FMI)” (LIMA, 2010).

2. Acordo de *Swap* Brasil – China: Principais Características

Como reflexo do avanço da maior integração entre as políticas monetárias sino-brasileiras dadas desde a crise de 2008, o arranjo bilateral de *swap* entre foi instituído no Brasil com a adoção de uma resolução emitida pelo BACEN de número 4.200 no ano de 2013³ (BRASIL, 2013). Nela se “estabelece limites e condições para execução do contrato de *swap* de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China” (Idem).

Ele foi o sexto maior arranjo de moedas firmado até outubro de 2013 pela China bilateralmente (JIANG, 2014, p. 169), sendo o primeiro e o maior acordo bilateral monetário – no valor de 190 bilhões de iuanes – entre os BRICS até este momento, visto que a Rússia assinou o seu contrato de *swap* com os chineses em 13 de outubro de 2014, perfazendo o total de 150 bilhões de iuanes e a África do Sul concluiu o seu acordo de *swap* apenas em 10 de abril de 2015 com o montante total de 30 bilhões de iuanes. Já os indianos continuam apenas nas negociações para tal tipo de acordo monetário bilateral com a China.

O acordo de *swap* entre China e Brasil, de cerca de US\$ 30 bilhões assinado em março de 2013, foi o primeiro dos acordos de *swaps* propostos entre os BRICS [...] Embora os observadores enxerguem os acordos de *swaps* entre os BRICS como um desafio ao papel dominante do dólar e à ordem monetária global no G7 e como um meio de internacionalização do renminbi, o acordo sino-brasileiro tem como principal objetivo evitar a volatilidade cambial do dólar norte-americano, já que a China busca comprar energia e matérias-primas brasileiras e reduzir o protecionismo brasileiro contra seus produtos baratos. [...] Ao assinar o *swap*, os dois países também concordaram em elevar o seu relacionamento a uma ‘parceria estratégica global’ (JIANG, 2014, p. 170, tradução nossa).

Com seis artigos, o BACEN configurou os parâmetros pelos quais o contrato de *swap* sino-brasileiro foi elaborado. Em seus dois primeiros artigos, delimitam-se às partes contratantes (os bancos centrais do Brasil e da China) e se enfatiza o valor teto do arranjo no montante de 60 bilhões de reais com a validade máxima de até três anos, considerando a data da sua assinatura (26 de março de 2013). Há a opção de se renovar tal contrato, levando em conta o desejo dos contratantes. No terceiro artigo, determina-se que os totais “em reais recebidos pelo Banco Popular da China serão creditados em conta especial de depósito aberta em seu nome no Banco Central do Brasil, sem remuneração ou acesso a crédito” (BRASIL, 2013). O antepenúltimo artigo estabelece quais taxas cambiais devem ser verificadas para que ocorra a conversão entre o real e o renminbi em bases adequadas, por ocasião do uso do *swap* acordado. No quinto artigo, o BACEN se compromete a elaborar disposições a fim de cumprir o que foi descrito na resolução em questão. E, por fim, o último artigo indica a data do início da vigência deste contrato de *swap*,

3 No ANEXO A do presente trabalho consta a íntegra da Resolução 4.200 de 26/03/2013 do BACEN.

que foi instaurada com a publicação em 27 de março de 2013 da Resolução 4.200 na seção um do Diário Oficial da União sob número de edição 59.

Com a análise desse arranjo de *swap*, apreende-se que os pontos mais relevantes estão delineados nos terceiro e quarto artigos, afinal eles determinam como será operacionalizado o *swap* entre o real e o renminbi. São nestes artigos que se preconiza uma conta específica para a manutenção de valores das duas moedas, garantindo assim a disponibilidade para o uso em caso de necessidade – especialmente em períodos de instabilidade monetária internacional e falta de liquidez – bem como salienta que paridades devem ser consideradas para o convertimento das moedas ao dispor que

deverá observar as taxas de câmbio, relativas às duas moedas, praticadas nos mercados cambiais nacional e internacional e as taxas de juros e prêmios de riscos das obrigações soberanas transacionadas nos mercados financeiros nacional e internacional, de forma a assegurar que as condições estabelecidas e acordadas garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos haveres e/ou das obrigações eventualmente assumidos (BRASIL, 2013).

Neste sentido, há a percepção de que o banco central brasileiro realmente se empenhou para viabilizar a consecução desse *swap*, vista a ineficácia de tentativas anteriores com outros contratos. Como por exemplo, houve a malograda iniciativa de se efetuar entre os bancos centrais da Argentina e do Brasil um arranjo de *swap* que foi anterior ao acordo elaborado com os chineses.

Ao se avaliar brevemente a história brasileira em termos de cooperação financeira internacional e seus resultados, de acordo com Arraes (2015), há vários aspectos a serem considerados, como a existência de um processo regional de integração e o nível de sinergia na gestão de política econômica. Mas, em se tratando de contratos de *swap*, ressalta que a “relevância dos arranjos depende de seu montante (em relação ao PIB ou às quotas do FMI) e de sua inserção na estratégia de política internacional dos países” (ARRAES, 2015, p. 39). Logo, é plausível inferir que o BACEN acertou não só ao celebrar um arranjo de *swap* com o terceiro maior detentor de Cotas do Fundo Monetário Internacional (COHEN, 2014, p. 40) desde 2014, mas também por ter redigido um acordo de *swap* com um valor que representa aproximadamente 1,25% do PIB brasileiro em 2012 (IBGE, 2016) – ano anterior à assinatura do contrato de *swap* sino-brasileiro – no valor de 4.815 bilhões de reais.

Um dos resultados do arranjo de *swap* sino-brasileiro e da coordenação política-monetária promovida entre os bancos centrais signatários foi um estudo sobre a viabilidade de um mecanismo de pagamento em moedas locais com Brasil e China. Com a construção de um Sistema de Pagamento em Moeda Local (SML) sino-brasileiro, se avançaria nas metas de maior cooperação e integração econômico-financeira, dado que se trata da instauração de:

um sistema de pagamentos informatizado que permite a remetentes e destinatários, nos países que integram o sistema, para operações de até 360 (trezentos e sessenta dias), fazerem e receberem pagamentos referentes a transações comerciais ou benefícios em suas respectivas moedas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016e).

A ausência da necessidade de se converter a moeda local em dólar, ou o caminho inverso, tanto para efetuar pagamentos internacionais quanto para receber valores do exterior, é um dos principais benefícios desse tipo de mecanismo. Desta forma, há a diminuição de despesas bancárias e de gestão, tornando o processo de envio e recebimento de divisas mais simplificado.

Atualmente, o BACEN possui apenas três SML assinados e em vigor com países limítrofes ao Brasil. O primeiro acordo foi feito com “o Banco Central da República da Argentina (BCRA), o segundo com o Banco Central do Uruguai (BCU) e o terceiro com o Banco Central do Paraguai (BCP)” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016e). Tendo em mente as características de localização e parceria internacional dos países com os quais o Brasil tem SML firmados até então, denota a impressão de que o desenvolvimento deste mecanismo de pagamento é subsidiado por movimentos e acordos de integração regional, reforçando a conclusão de Arraes (2015) ao diagnosticar a origem da implantação dos SMLs recentemente pelo Brasil.

Entretanto, há um ponto de alerta com relação à aspiração sino-brasileira de capacitar o funcionamento do arranjo monetário de *swap*. Como detalhado no terceiro artigo da citada resolução, existe apenas a informação de uma “conta especial de depósito” (BRASIL, 2013) que registrará as entradas e saídas de montantes a serem convertidos. Contudo, em nenhum outro artigo da resolução se prescreve a elaboração de algum dispositivo ou fundo com recursos a serem usados. Afinal, esse tipo de contrato tem mais chances de sucesso se for configurado para ser usado em circunstâncias pelas quais se precisará, ou seja, situações de nervosismo financeiro e volatilidade, requerendo a utilização do *swap* de imediato. “Quando dependem da disponibilidade financeira no momento da crise, os arranjos podem não funcionar: é mais garantido quando os montantes a serem utilizados estão previamente apartados em um fundo de reservas” (ARRAES, 2015, p. 39). É desta forma que a compreensão de Jiang (2014) contribui para se refletir na real eficácia dos arranjos de *swap* na tarefa de promoção do uso internacionalizado do renminbi.

Os *swaps* com o único objetivo de evitar a crise de liquidez a curto prazo não contribuem muito para a internacionalização do RMB, uma vez que se encontram sob a forma de empréstimos temporários. A consideração de um fundo de reserva de divisas e de *swaps* de moeda entre os BRICS pode parecer sinal de uma maior atividade da China na cooperação monetária multilateral. Se eles tomam uma forma semelhante a do CMIM [Multilateralização da Iniciativa de Chiang Mai], no entanto, eles ainda serão amplamente superficiais e simbólicos (JIANG, 2014, p. 172, tradução nossa).

3. Os reflexos do Acordo de Swap Brasil – China

Frente ao exposto e levando a cabo a análise efetuada da citada Resolução 4.200, algumas indagações se tornam relevantes. Após três anos, será que o BACEN já havia empregado o uso do contrato de *swap* provisionado pela resolução? Se sim, qual teria sido o montante usado e em que período o seu uso teria se justificado?

A fim de responder tais questionamentos, acionamos o BACEN por intermédio de seu serviço de atendimento ao público⁴ informado no site do referido banco. Assim, optamos por usar o ícone “registrar demanda”, já que nossas questões não eram respondidas pelas informações repassadas no item “perguntas frequentes” e nem nos relatórios anuais do BACEN ou do BPC. Assim, em 1 de dezembro de 2016, efetuamos o registro da Demanda 2016475165 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016a).

Tendo em mente o que foi delineado na Resolução 4.200 que oficializou o arranjo de *swap* sino-brasileiro em 2013, primeiramente perguntou-se ao BACEN se tal arranjo já tinha sido utilizado como instrumento para fortalecer as transações comerciais entre Brasil e China. Na hipótese de seu uso, adicionalmente, indagou-se sobre o valor empregado na suposta transação (ou transações) de *swap*. Como resposta, em meados de dezembro de 2016, recebemos a importante informação do BACEN de que não havia qualquer registro de procedimento de *swap* efetuado entre BACEN e BPC e seus respectivos papéis-moedas (ANEXO B). Diante de tal retorno, e com a conexão com outros dados, algumas constatações são possíveis.

A primeira é que, apesar do Brasil ter enfrentado complexidades tanto na economia quanto na política durante a vigência do acordo (de setembro de 2014 até março de 2016), esse conturbado quadro não gerou obstáculos de liquidez que afetassem o fluxo de trocas e negociações entre brasileiros e chineses. Logo, não se fundamentaria o uso do contrato de *swap* sino-brasileiro. Cabe notar, quando se trata dos investimentos chineses, que houve um considerável aumento do apetite chinês pelo Brasil com a aplicação de maiores montantes em nossa economia quando comparado o mesmo número de investimentos em datas anteriores e recentes.

Esta situação de acréscimo de vinda de capital chinês mesmo em uma época de instabilidade político-econômica brasileira foi desencadeada em certa medida porque os ativos brasileiros ficaram mais baratos com a desvalorização da moeda brasileira perante o dólar estadunidense neste mesmo período. “O ano de 2015 contou com praticamente o mesmo número de projetos, se comparado ao ano anterior. No entanto, apesar do cenário de recessão da atividade econômica brasileira, o valor total dos projetos de 2015 foi notavelmente superior” (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA, 2016, p. 19).

A segunda constatação dá subsídio há interpretações que afirmam serem os acordos bilaterais de *swap* um ato político muito mais simbólico do que realmente prático:

os acordos de *swap* cambial da China com Argentina, Bielorrússia, Hong Kong, Indonésia, Coréia do Sul, e Malásia não são medidas práticas como meio de sinalizar suas ambições [de internacionalizar o renminbi]. Outros bancos centrais não podem usar yuans para intervir nos mercados cambiais, nem para importar mercadorias perante bancos credores e detentores de títulos no exterior (EICHENGREEN, 2011, p. 142 e 143).

4 O serviço de atendimento ao público do Bacen é feito no site da instituição através do ícone “Fale Conosco”. Ao acessar este ícone, há o redirecionamento para o atendimento ao público em que se oferece várias formas de contato, desde o atendimento presencial, pela internet e até o telefônico. Como primeira opção do atendimento pela internet, é oferecido a opção de “solicitação de informações” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016j). Feita esta última opção, há duas escolhas possíveis: a primeira acessar a central de atendimento em que se oferece a possibilidade de se “Registrar demanda” e a segunda é o acesso ao tópico das “perguntas frequentes” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016c).

Como em março de 2016 findava-se a validade do contrato de *swap* entre os bancos centrais sino-brasileiros, será que houve alguma sinalização de que procedimentos seriam efetuados para a renovação do mesmo? Havia, em curso, algum movimento entre o BACEN e o BPC para atualizar este contrato, almejando ampliar sua validade? Com a intenção de sanar tais dúvidas, registrou-se a Demanda 2017078726 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017) no início de março de 2017. Em réplica a tais questões, o BACEN confirmou que não se renovou o acordo de *swap* sino-brasileiro, uma vez terminada a validade do mesmo. Além disso, a instituição afirmou que nenhuma nova ação foi realizada no sentido de manter tal acordo para o futuro, dado que em nenhum momento houve necessidade para seu uso.

De fato, o contrato de *swap* sino-brasileiro foi uma ferramenta institucional que serviu como uma salvaguarda governamental para a economia do Brasil e da China, visto que em três anos de validade não houve sequer um único uso. Além disso, devido ao reconhecimento pelo banco central brasileiro da falta de utilização da supracitada resolução, foi possível verificar que este contrato de *swap* não foi uma iniciativa que colaborou para estimular o uso do renminbi em transações no Brasil.

Em adendo, podemos apontar que houve o desenho de alguns caminhos paralelos, sob a arquitetura financeira dos BRICS, para a promoção do uso internacionalizado da moeda chinesa, como por exemplo a criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas ou *Contingent Reserve Arrangement* (CRA) entre os mesmos do grupo, sendo este último assinado em meados de julho de 2014 e finalmente promulgado em abril de 2016 no Brasil, sob o Decreto 8.702 de 1º de abril de 2016 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016d).

O CRA trata-se de um instrumento a mais à rede de proteção financeira dos países do BRICS em caso de algum deles vier a enfrentar dificuldades em seu balanço de pagamentos. Este instrumento compõe-se de um conjunto de contratos de *swaps* bilaterais entre os cinco países que somente são acionados em condições bem específicas. Dessa forma, o estabelecimento do CRA não implicará a transferência imediata de reservas internacionais. Esta só deve ocorrer em caso de necessidade explícita e comprovada por parte dos países membros do Arranjo. O efeito inicial mais destacado do CRA é a sinalização ao mercado de que os países emergentes apresentam um novo e fortalecido grau de coordenação entre si, sendo assim mais preparados para enfrentar crises e/ou dificuldades eventuais. O CRA conta inicialmente com US\$ 100 bilhões e o valor máximo de acesso será determinado pelo multiplicador individual aplicado ao compromisso de cada país. Na atual configuração, o comprometimento máximo que o Brasil poderia vir a ter é de US\$ 18 bilhões (mesmo valor de Rússia e Índia – China apresenta o valor de US\$ 41 bilhões e África do Sul o valor de US\$ 5 bilhões) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016d, p. 158 e 159).

Neste sentido, se pode deduzir que realmente não haveria a necessidade de se proceder com a renovação do acordo de *swap* sino-brasileiro, dado que em três anos não houve o uso do mesmo e agora o Brasil contava com uma ampliação em termos de valores de contratos de *swap*.

Outro ponto importante fornecido pelo CRA é que este acordo não oferta somente renminbi – como na Resolução 4.200 de 2013 – e, sim, arranjos de *swaps* em dólar. Desse modo, ao não desvincular o dólar como instrumento de proteção financeira, este arranjo monetário pode não ser tão eficaz para a internacionalização do renminbi, como poderia ter sido o acordo bilateral extinto em 2016.

Considerações finais

A partir desse estudo foi possível indicar que o contrato de *swap* sino-brasileiro estabelecido em 2013 não foi um mecanismo que alavancou o uso do renminbi em transações econômicas no Brasil. Ele nunca foi utilizado durante o seu tempo de vigência e sequer sua renovação, que se daria inicialmente em 2016, foi planejada. Ademais, nem sequer está na agenda de ações do BACEN e do BPC.

Desta forma, duas constatações podem ser elencadas. A primeira é que o acordo de *swap* Brasil-China foi mais um instrumento de defesa contra instabilidades do que uma plataforma para a internacionalização do renminbi. Apesar do Brasil ter enfrentado importantes turbulências político-econômicas nos últimos 18 meses da validade desse contrato, esse conturbado quadro não gerou obstáculos à liquidez que afetassem os intercâmbios e as negociações comerciais entre brasileiros e chineses. Como o objetivo do acordo de *swap* se mostrou limitado à evitar crises de liquidez, logo, não houve justificativa para o uso do contrato de *swap* sino-brasileiro.

A segunda constatação é que, contrariando a hipótese inicialmente levantada neste estudo, ao menos no caso sino-brasileiro há o fortalecimento dos argumentos que identificam na elaboração dos acordos bilaterais de *swap* um ato político substanciado de simbologia mas que não detém qualquer efeito prático para a internacionalização da moeda chinesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRAES, Maria Celina Berardinelli. Cooperação Financeira Internacional do Banco Central do Brasil. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 17-43, dez. 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201512/revista_pgbc_v9_n2_dez_2015.pdf> Acesso em: 03 nov. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Demanda 2017078726* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <inluk10@gmail.com> em 20 mar. 2017.
- _____. *Bolsas de Valores*. Brasília, 2016a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bv.asp>> Acesso em: 19 nov. 2016.
- _____. *Mercado de câmbio – definições*. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/mercCam.asp#8> Acesso em: 20 nov. 2016.
- _____. *Perguntas Frequentes*. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/pergCidadao.asp>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- _____. *Relatório Anual 2015*. Brasília, DF, 2016d. 223p. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>

- gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015p.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.
- _____. *SML – Sistema de Pagamentos em Moeda Local: Introdução*. Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sml/1-introducao.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- _____. *Solicitação de informações*. Brasília, 2016i. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/portalCidadao/bcb/solicitacaoInfo.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- _____. *Resolução 4.200*, de 26 de março de 2013. Estabelece limites e condições para execução do contrato de swap de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 mar. 2013. Seção 1. p. 19. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48978/Res_4200_v1_O.pdf> Acesso em: 10 nov. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/plano-decenal-de-cooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china>>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- CHIN, Gregory. China's Rising Monetary Power. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. *The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations*. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.
- COHEN, Benjamin. The China Question: Can its Rise be accommodated? In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. *The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations*. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.
- CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. *Investimentos Chineses no Brasil 2014-2015*. Rio de Janeiro, 2016. 30 p. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/investimentoschineses14-15_portugues.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- EICHENGREEN, Barry. *Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 216p.
- GONÇALVES, Carolina; GIRALDI, Renata. Comércio entre Brasil e China ganha reforço com adoção de mecanismo de transações financeiras em moeda local. Rio de Janeiro, *Agência Brasil*, Brasília, 21 jun. 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agencia-brasil/noticia/2012-06-21/comercio-entre-brasil-e-china-ganha-reforco-com-adocao-de-mecanismo-de-transacoes-financeiras-em-moed>>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Brasil). *PIB cresce 0,5% em 2014 e chega a R\$ 5,8 trilhões*. Brasília, 17 nov. 2016. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3306&busca=1&t=piB-cresce-0-5-2014-chega-r-8-trilhoes>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- JIANG, Yang. The Limits of China's Monetary diplomacy. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. *The great wall of money: power and politics in China's international monetary relations*. 1. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2014. 274 p.
- LIMA, Djalba. Meirelles apoia fim do dólar como referência nas transações mundiais. *Agência Senado*, Brasília, 11 nov. 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/11/11/meirelles-apoia-fim-do-dolar-como-referencia-nas-transacoes-mundiais>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Acordo de *swap* Brasil-China: Resolução 4.200 do BACEN de 26 de março de 2013.**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

RESOLUÇÃO Nº 4.200, DE 26 DE MARÇO DE 2013

Estabelece limites e condições para execução do contrato de **swap** de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China.

O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão extraordinária realizada em 21 de março de 2013, com fundamento no art. 4º, inciso V, da Lei nº 4.595, de 1964, no art. 6º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e nos arts. 7º e 10, § 1º, da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008,

RESOLVEU:

Art. 1º Aplicam-se ao contrato de **swap** de moedas a ser firmado entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, os limites e condições estabelecidos nesta Resolução.

Art. 2º O valor em aberto das operações decorrentes do contrato referido no art. 1º não ultrapassará o montante agregado de BRL 60 bilhões (sessenta bilhões de reais), admitindo-se a realização de operações por até 3 (três) anos contados da data de sua assinatura, podendo, entretanto, ser prorrogado de acordo com a vontade das partes.

Art. 3º Os valores em reais recebidos pelo Banco Popular da China serão creditados em conta especial de depósito aberta em seu nome no Banco Central do Brasil, sem remuneração ou acesso a crédito, cuja utilização será restrita às movimentações de recursos vinculadas à execução do contrato de que trata o art. 1º.

Art. 4º O Banco Central do Brasil, quando da contratação das operações de que trata esta Resolução, deverá observar as taxas de câmbio, relativas às duas moedas, praticadas nos mercados cambiais nacional e internacional e as taxas de juros e prêmios de riscos das obrigações soberanas transacionadas nos mercados financeiros nacional e internacional, de forma a assegurar que as condições estabelecidas e acordadas garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos haveres e/ou das obrigações eventualmente assumidos.

Art. 5º O Banco Central do Brasil adotará as medidas necessárias à execução do disposto nesta Resolução.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Altamir Lopes
Presidente do Banco Central do Brasil, substituto

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27/3/2013, Seção 1, p. 19, e no Sisbacen.

ANEXO B – Resposta do BACEN em 16 de dezembro de 2016 para a Demanda 2016475165



Ingrid Lucy Klein <inluk10@gmail.com>

Banco Central Responde - Demanda 2016475165

faleconosco@bcb.gov.br <faleconosco@bcb.gov.br>
Para: inluk10@gmail.com

16 de dezembro de 2016 08:29

Prezado(a) Senhor(a) INGRID LUCY KLEIN:

Em atenção à sua demanda, informamos que, até o momento, não foi realizada nenhuma operação de "swap de moedas locais entre o Banco Central do Brasil e o Banco Popular da China".

Atenciosamente,



Departamento de Atendimento Institucional (Deati)
Divisão de Atendimento ao Cidadão (Diate)
Tel: 145
www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO

Não responda a esta mensagem

Para novos contatos, favor registrar sua demanda no serviço Fale Conosco em nossa página na internet, no endereço <http://www.bcb.gov.br/?FALECONOSCO>.

Código para validação do documento: **FE4UKX3250F3BS250871**

A validação do código pode ser realizada no endereço eletrônico: www.bcb.gov.br/?validacao

ANEXO C – Resposta do BACEN em 20 de março de 2017 para a Demanda 2017078726

04/04/2017

Gmail - Banco Central Responde - Demanda 2017078726



Ingrid Lucy Klein <inluk10@gmail.com>

Banco Central Responde - Demanda 2017078726faleconosco@bcb.gov.br <faleconosco@bcb.gov.br>
Para: inluk10@gmail.com

20 de março de 2017 08:41

Prezada Senhora INGRID LUCY KLEIN:

Em resposta ao seu questionamento sobre processo de Internacionalização do RENMINBI/Y, seguem as respostas abaixo:

1. Considerando a resposta do Banco Central do Brasil em 16 de Dezembro para a DEMANDA 201647516, poderia informar se houve renovação do contrato de Swap entre Brasil e China, o qual venceu em março de 2017 e foi regulamentado pela Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não houve renovação do acordo de Swap entre Brasil e China após sua expiração em março de 2016.

2. Em caso negativo, poderia informar se há (ou se já houveram e foram concluídas sem nenhum progresso) negociações e conversações em trâmites para a renovação da Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não ocorreram novas negociações até o momento.

3. Há (ou houve) alguma outra iniciativa - em termos de contrato de swap entre moedas - do Banco Central do Brasil ou do Banco Popular da China que justifica a não realização da renovação da Resolução 4.200 de 26 de março de 2103?

- Não há outra iniciativa que, no momento, concorra com os objetivos gerais do Swap entre Brasil e China. Destacamos que a não renovação do Swap deveu-se à ausência de demanda pela sua utilização.

Atenciosamente,



Departamento de Atendimento Institucional (Deati)
Divisão de Atendimento ao Cidadão (Diate)
Tel: 145
www.bcb.gov.br/FALECONOSCO

Não responda a esta mensagem.

Para mais informações, sugerimos consultar as perguntas frequentes na internet, seguindo: - "Perfis > Cidadão > Perguntas frequentes e cartilhas > Perguntas frequentes".

As normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil podem ser consultadas em nossa página na internet seguindo "Legislação e normas > Normas do CMN e do BC > Busca de normas"

Para novos contatos, favor registrar sua demanda no serviço Fale Conosco em nossa página na internet, no endereço <http://www.bcb.gov.br/FALECONOSCO>.

Código para validação do documento: WT19CLWGTT0ROS376684

A validação do código pode ser realizada no endereço eletrônico: www.bcb.gov.br/?validacao

Petróleo, armas e dinheiro: A Arábia Saudita e o poder global dos Estados Unidos (2001 - 2018)

Oil, weapon and money: Saudi Arabia and the
global power of the United States (2001 - 2018)

FERNANDA CASTRO GASTALDI | fernandacgastaldi@hotmail.com

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU); Pesquisadora Bolsista do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu)

FILIPE MENDONÇA | mendonca@ufu.com.br

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/UFU); Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu)

Recebimento do artigo Julho de 2019 | **Aceite** Agosto de 2019

Resumo Este trabalho buscará demonstrar que a Arábia Saudita é elemento-chave na defesa de interesses estratégicos dos EUA no Oriente Médio. A Arábia Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial (13% da produção em 2003) de petróleo, é o principal exportador capaz de aumentar sua produção durante crises globais, atua como comprador de armas do complexo industrial-militar estadunidense e ocupa importante papel na balança de poder regional. Diante disso, argumentamos que a Arábia Saudita atua como um importante pilar para o exercício do poder global dos EUA. Com isso em mente, buscaremos mapear algumas diretrizes de relação bilateral entre Estados Unidos e Arábia Saudita entre 2001 e 2018, com destaque para dois eixos principais: Primeiro, buscaremos demonstrar que os Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes na produção e consumo de petróleo; Segundo, buscaremos demonstrar a Arábia Saudita ocupa papel importante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense. **Palavras-Chave** Estados Unidos, Arábia Saudita, Poder Global.

Abstract This work aims to demonstrate that Saudi Arabia is a key-element in the defense of strategic interests of the USA in the Middle East. Saudi Arabia has the world biggest capacity of production (13% of the world production in 2003) of crude, it's the main exporting country capable of increase its production during global crises, acts as a buyer of guns of the U.S. military-industrial complex and occupies an important role in the region's balance of power. Therefore, we argue that Saudi Arabia acts as an important pillar for the exercise of the global power of the United States. Bearing this in mind, we will seek to map some guidelines of the bilateral relation between United States and Saudi Arabia in the period amidst 2001 and 2018, highlighting two main axes: First, we will seek to demonstrate that the United States and Saudi Arabia are mutually dependent in the production and consumption of oil; Second, we will seek to demonstrate that Saudi Arabia plays an important role in purchasing surpluses from the US military-industrial complex. **Keywords** United States, Saudi Arabia, Global Power.

Introdução

Por sua abundância em recursos petrolíferos combinada à uma localização geográfica estratégica, o Oriente Médio é uma região de suma importância para o exercício do poder global dos Estados Unidos. Inúmeras intervenções, diretas e indiretas, do *hegemon* na região foram bem documentadas pelos historiadores da política externa dos Estados Unidos. Embora as causas destas intervenções sejam múltiplas, sabe-se que o petróleo e as armas foram (e ainda são) importantes motivadores de ações hegemônicas no Oriente Médio - ações estas que visavam à amplificação e à manutenção do poderio econômico, político e militar dos Estados Unidos.

Dentre os países da região, a Arábia Saudita se destaca como elemento-chave na defesa de interesses estratégicos dos Estados Unidos no Oriente Médio. O Reino Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial (13% da produção em 2003) de petróleo, é o principal exportador capaz de aumentar sua produção durante crises globais, atua como comprador de armas do complexo industrial-militar estadunidense e ocupa importante papel na balança de poder regional. Ademais, a Arábia Saudita é considerada pelos Estados Unidos ator importante em negociações de paz entre árabes e israelenses e na política estadunidense para combate ao terrorismo.

Nesse sentido, argumentamos que a Arábia Saudita atua como um importante pilar para o exercício do poder global dos EUA. Para isso, buscaremos – por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental e histórica, e análises quantitativa e qualitativa das fontes selecionadas – mapear algumas diretrizes de relação bilateral entre Estados Unidos e Arábia Saudita entre os anos 2001 e 2019. Destacaremos dois eixos: Primeiro, buscaremos demonstrar que Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes na produção e consumo de petróleo; segundo, buscaremos demonstrar que a Arábia Saudita ocupa papel importante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense. Concluímos que os atores mantêm uma relação de interdependência estrutural e que essa relação é fundamental para o poder global dos Estados Unidos.

1. PETRÓLEO: ABUNDÂNCIA E INTERDEPENDÊNCIA

“My point to His Majesty is going to be, when consumers have less purchasing power because of high prices of gasoline – in other words, when it affects their families, it could cause this economy to slow down. [...] If the economy slows down, there will be less barrels of oil purchased” (George W. Bush, 2008 apud THE NEW YORK TIMES, 2008).

Em 1932, Ibn Saud declarou formalmente a criação do Reino da Arábia Saudita. Já no ano seguinte, em 1933, o Reino iniciou uma aliança com os Estados Unidos, quando a companhia estadunidense SoCal obteve – em troca de grande quantidade de dinheiro – autorização para explorar o petróleo do país por setenta anos. Desse modo, a Arábia Saudita expandiu rapidamente suas receitas públicas: de US\$10 milhões em 1946 para US\$212 milhões em 1952. Os Estados Unidos forneceram à Arábia Saudita a base financeira do Estado moderno. E consolidou-se, assim, uma economia

rentista no país que persiste nos dias atuais (BRAGAGLIA, 2015, p. 19; BARRETT, 2015, p. 39-69).

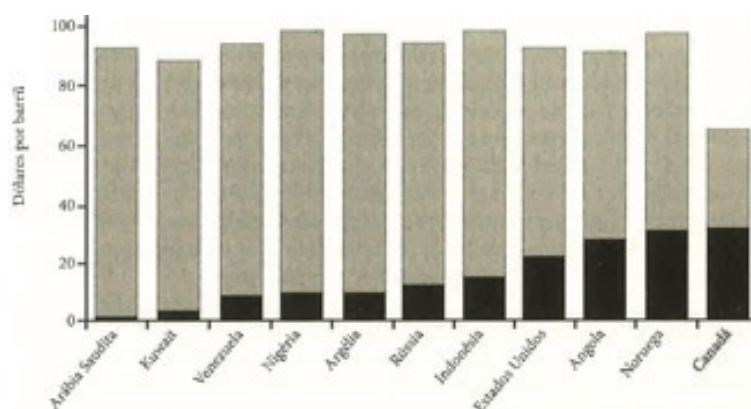
De 1860 até meados dos anos 1970, os Estados Unidos eram o líder mundial tanto na produção quanto no consumo de petróleo. No entanto, em outubro de 1970, a produção estadunidense atingiu seu ápice histórico e começou a decair. Por outro lado, o consumo norte-americano continuou crescendo rapidamente. Dessa forma, as importações estadunidenses dobraram entre 1969 e 1973. Conseqüentemente, os Estados Unidos perderam o status de produtor “*swing*”, isto é, produtor com o poder de balançar o mercado (ROSS, 2015, p. 72-73).

Um fator de suma importância para compreensão do fim da supremacia estadunidense no mercado petrolífero internacional é a fundação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960. Nos anos posteriores à criação da Organização - nas décadas 1960 e 1970 - houve uma onda de nacionalizações das indústrias nos países-membros. E isso levou ao declínio do oligopsonio das chamadas Sete Irmãs¹, que, ao final dos anos 1950, controlavam aproximadamente 98% do petróleo comercializado no mundo fora do bloco comunista e dos Estados Unidos. A Arábia Saudita, como detentora de grandes reservas de petróleo, desempenhou papel crucial na criação da Organização (ROSS, 2015, p. 70-74; LEVY, 1982, apud ROSS, 2015, p. 56).

Hoje, é possível afirmar que o Reino Saudita possui a maior capacidade produtiva mundial no que se refere ao petróleo. Embora ocupe a segunda posição mundial no *ranking* de reservas provadas² e o segundo em produção³, é o maior exportador global e, entre os grandes produtores, aquele que tem a influência política proveniente de estreitos laços com a potência hegemônica norte-americana. Ainda, é aquele que exerce papel de liderança em organizações internacionais relevantes, a exemplo da OPEP.

A Arábia Saudita tem a capacidade de extrair petróleo a um custo inferior em relação aos seus concorrentes, o que lhe garante vantagens competitivas e maior poder de mercado no setor. O país pode afetar unilateralmente os preços globais, sendo capaz de, por exemplo, aumentar sua produção durante crises a fim de manter a oferta e atenuar efeitos de uma elevação no preço do petróleo bruto (ROSS, 2015, p. 36; HAYNES, 2009, p. 63).

Figura 1. Os preços e as receitas de petróleo em países selecionados, 2008



A altura das barras representa o preço do petróleo exportado por cada país em janeiro de 2008. As seções mais escuras representam os custos de extração, e as mais claras, as receitas. Fontes de dados: Energy Information Administration Web (2009); Hamilton e Clemens (1999). Extraído de: Ross (2015, p. 55).

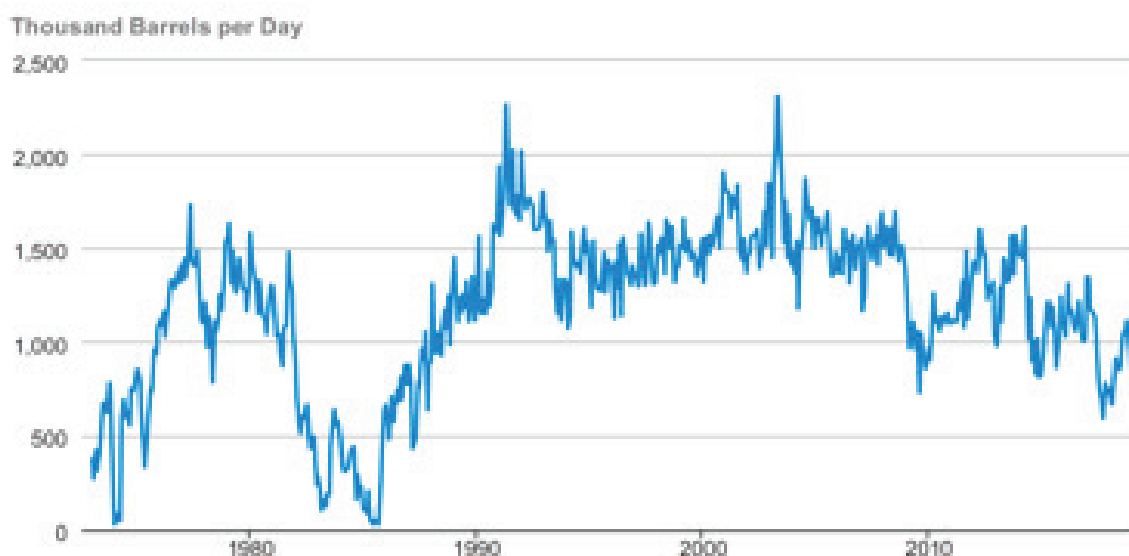
1 As sete empresas eram a Standard Oil de New Jersey (mais tarde Exxon), a Standard Oil da Califórnia (futura Chevron), a Anglo-Iranian Oil Company (posteriormente BP), a Mobil, a Texaco, a Gulf e a Royal Dutch Shell. Por volta de 2010, essas empresas consolidaram-se em quatro (Exxon-Mobil, BP, Shell e Chevron Texaco) e ainda estavam entre as maiores companhias de petróleo do mundo (ROSS, 2015, p. 25).

2 Atrás, apenas, da Venezuela (CIA, 2018).

3 Atrás, somente, da Rússia (CIA, 2018).

Os Estados Unidos são os maiores consumidores de petróleo do mundo em termos absolutos. Investimentos massivos vêm sendo realizados no setor petrolífero doméstico desde 2001, quando o então presidente George W. Bush anunciou a *National Energy Policy* (Política Nacional de Energia) que visava à redução do crescimento da dependência norte-americana do petróleo importado diante das estimativas de que, se as tendências fossem mantidas, os Estados Unidos importariam dois terços do seu consumo de petróleo em vinte anos. Desde então, a produção doméstica foi marcadamente incentivada. E isso, combinado ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia, resultou na desaceleração da taxa de aumento do consumo de petróleo e outros combustíveis líquidos, verificada também em outros países da OCDE. Nos Estados Unidos, a redução das importações de petróleo saudita foi significativa. A Figura 2 apresenta este decréscimo (NEP, 2001; FUSER, 2008, p. 208-209).

Figura 2. Importações dos EUA de petróleo saudita



Fonte: U.S. Energy Information Administration (2019).

No entanto, mesmo com a redução das importações pelo aumento da produção doméstica, os Estados Unidos não são autossuficientes em petróleo. Como já mencionado, o país é o maior importador de petróleo do mundo. Suas importações, segundo dados apresentados pela CIA (2018), ultrapassam o montante exportado pela Arábia Saudita para o mundo inteiro. A Tabela 1 apresenta dados referentes à produção, exportações, importações, consumo e reservas provadas de petróleo - da Arábia Saudita e dos Estados Unidos, respectivamente.

Tabela 1. Quadro comparativo Arábia Saudita e Estados Unidos - petróleo

	Arábia Saudita	Estados Unidos
Produção	10.460.000 barris/dia (2º)	8.853.000 barris/dia (3º)
Exportações	7.273.000 barris/dia (1º)	590.900 barris/dia (21º)
Importações	0 barril/dia (194º)	7.850.000 barris/dia (1º)
Consumo	2.643.000 barris/dia (5º)	19.150.000 barris/dia (1º)
Reservas provadas	266.499.997.696 barris/dia (2º)	36.520.001.536 barris/dia (11º)

Os números ordinais entre parênteses indicam a posição do país no ranking internacional em cada item considerado, segundo o Index Mundi (2019). Fonte de dados: CIA (2018). Elaboração nossa.

O mercado petrolífero possui algumas características singulares, tais como a volatilidade dos preços e seu uso como barganha e retaliação política. Dessa forma, é possível verificar mudanças significativas num curto espaço de tempo, ainda que a demanda seja inelástica. Dessa forma, o ranking internacional pode alterar-se com relativa facilidade. Isso, entretanto, não impede avaliações essenciais.

Primeiro, é evidente que existe interdependência entre o maior exportador (Arábia Saudita) e o maior importador (Estados Unidos) de petróleo. E isto vai além do mero fato de que o primeiro precisa vender e o último precisa comprar. Por essa visão, o mais vantajoso para os Estados Unidos seria obter petróleo abundante e barato, enquanto o mais benéfico para a Arábia Saudita, como ofertante, seria expandir lucros pela exploração dos preços, dado seu poder de mercado.

No entanto, faz-se necessário considerar um segundo fator. Para que a indústria petrolífera estadunidense cresça, é preciso que a produção interna seja vantajosa para os Estados Unidos. Se for mais barato importar do que produzir, torna-se inviável a produção interna sem grandes investimentos estatais ou medidas protecionistas de alto custo político e econômico. Por fim, o mercado petrolífero está inserido no sistema capitalista neoliberal, em última instância, gerido pela potência hegemônica responsável por sua institucionalização e expansão pelo mundo. Nesse sentido, os Estados Unidos são gestores do sistema econômico mundial, dentro do qual o mercado de petróleo encontra-se e é dependente. Portanto, no que tange ao petróleo, Estados Unidos e Arábia Saudita são mutuamente dependentes e precisam coordenar políticas a fim de obter condições propícias ao desenvolvimento de ambos.

2. ARMAS E DINHEIRO: O COMPLEXO INDUSTRIAL-MILITAR ESTADUNIDENSE E O CLIENTE INDISPENSÁVEL

“Sometimes we have to balance our need to speak to them about human rights issues with immediate concerns that we have in terms of countering terrorism or dealing with regional stability” (Barack Obama, 2015 apud CNN, 2015).

Localizado à margem sudoeste do *Heartland* definido por Mackinder (1919), e incluso no *Rimland* de Spykman (1942), o Oriente Médio é reconhecido como área primordial a um projeto de domínio global, com base em teorias da geoestratégia formuladas no período entreguerras. Como Mackinder, Spykman acreditava que, se o território eurasiático fosse dominado por um único ator, este acumularia capacidade de projetar poder nos oceanos Pacífico e Atlântico e, assim, cercar o Hemisfério Ocidental (SANTOS, 2009, p. 1-10; ROCHA E ALBUQUERQUE, 2014, p. 6).

Os Estados Unidos reconhecem o valor estratégico da região desde o início da implementação do projeto hegemônico norte-americano (ao término da Segunda Guerra Mundial). Os atuais estrategistas e formuladores de políticas mantêm-se fiéis à concepção de Adolf A. Berle (influente consultor do presidente Franklin Delano Roosevelt) de que o controle das reservas energéticas do Oriente Médio propiciaria “um controle substancial do mundo”. Consequentemente, crêem que a perda desse controle ameaçaria o projeto de dominação global norte-americano, já articulado durante a Segunda Guerra Mundial. Segundo Chomsky (2017), a estratégia de Berle sustenta-se ainda hoje, mesmo após mudanças significativas pelas quais o sistema internacional passou desde então (CHOMSKY, 2017, p. 62).

Historicamente, afirma Hobsbawm (2007), os impérios podem ter sido formados pela força militar e consolidados pelo terror. Contudo, para perdurar, careciam de dois principais instrumentos: “a cooperação com os interesses locais e a legitimidade do poder efetivo, em conjugação com a exploração da desunião dos adversários e dos súditos”. Essa é a estratégia denominada *divide et impera* (dividir para dominar), que consiste em manter controle sobre determinada área mediante a fragmentação das unidades de poder locais, impedindo que essas unidades mantenham-se individualmente (HOBSBAWM, 2007, p. 83).

Ao analisar conflitos recorrentes no Oriente Médio, grande parte deles com participação estadunidense, verifica-se que *divide et impera* é a estratégia de longa data aplicada pela potência norte-americana na região. Nesse contexto, é possível afirmar que o ditado latino “*Inter duos litigantes, tertius gaudens*” (“Entre dois litigantes, o terceiro se alegra”) faz sentido. Os Estados Unidos tiram proveito dos conflitos civis e interestatais para criar uma estrutura na qual os países do Oriente Médio são inseridos como “raios” do “cubo da roda” de Washington⁴, ou seja, mais dependentes dos Estados Unidos do que uns dos outros (ARRIGHI, 2008, p. 293-305).

A guerra conserva papel essencial na implementação do projeto hegemônico estadunidense, de sua origem (quando os Estados Unidos beneficiaram-se dos conflitos entre as potências europeias durante as Guerras Mundiais) aos dias atuais. Particularmente no que tange ao Oriente Médio, um apaziguamento entre os maiores exportadores de petróleo não seria vantajoso para os Estados Unidos, pois propiciaria o estabelecimento de políticas mais favoráveis aos Estados produtores e limitaria o intervencionismo norte-americano na região. O cenário descrito não é novidade aos *policymakers* estadunidenses. Já em 1992, Loy Henderson, embaixador estadunidense em Teerã, afirmou:

Parece quase inevitável que em algum momento no futuro os países do Oriente Médio não venham a juntar-se e decidir sobre uma política unificada que

4 Analogia feita pelo comentarista alemão Josef Joffe para descrever as relações entre a Grã-Bretanha, a Rússia e a Áustria (os “raios”) e a Prússia de Bismarck (o “cubo da roda”).

venha a ter efeitos desastrosos [...] uma continuidade e ampliação de dependência do Ocidente de petróleo do Oriente Médio poderão eventualmente colocar os consumidores [...] à mercê dos produtores da região (HENDERSON, 1992 apud YERGIN, 1992, p. 477; tradução FELDBERG, 2008, p. 43).

Outrossim, a solução dos conflitos no Oriente Médio resultaria na concretização das previsões de Akcelrud (1991) que, ainda que pensadas sobre a resolução da guerra israelo-palestina, é passível de aplicação a um cenário mais amplo:

Os privilégios feudais, os grandes negócios petrolíferos, os superlucrativos negócios da indústria bélica, os controles estratégicos, todo o complexo de exploração e dominação do Oriente Médio estará em risco no dia em que [...] decidirem pela “paz entre nós, guerra aos senhores” (AKCELRUD, 1991, p. 73).

O terrorismo apresenta-se frequentemente como justificativa para o intervencionismo norte-americano na região. Sobre essa questão, a Arábia Saudita desempenha um papel controverso. A ideologia da Al-Qaeda, do autodenominado Estado Islâmico e de outros grupos fundamentalistas é uma interpretação extremada do Wahabismo⁵, subdivisão do islamismo sunita adotada oficialmente pela Monarquia Islâmica saudita (COCKBURN, 2015; DORSEY, 2016). Segundo Kissinger (2015), ao financiar as chamadas “madrassas” (escolas religiosas), que pregam a doutrina wahabista pelo mundo, os sauditas cumpriram com seus deveres como muçulmanos e, ao mesmo tempo, tomaram uma medida defensiva ao fazer com que adeptos ajam como missionários no exterior – e não no interior do reino. Esse projeto, todavia, teve consequências imprevistas por alimentar um fervor anti-americanista e jihadista que, ao final, acabaria por ameaçar a monarquia saudita e seus aliados. Ainda assim, como conflitos são fundamentais à execução do projeto hegemônico estadunidense (como anteriormente afirmado), a contribuição – intencional ou não – da Arábia Saudita nesse quesito faz-se aparente. O terrorismo afeta o Oriente Médio impulsionando a “Guerra ao Terror” e alimentando conflitos civis e interestatais na região. Justifica-se, assim, o intervencionismo dos Estados Unidos e aumenta-se a dependência dos aliados da segurança a eles fornecida pelo *hegemon* (KISSINGER, 2015, p. 143).

Ademais, a Arábia Saudita ampara o intervencionismo estadunidense no Oriente Médio ao eventualmente exercer papel de “balanceador *offshore*” e ceder território para a construção de bases militares norte-americanas. No fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos construíram uma base aérea em Dhahran (território saudita) e, durante a Guerra Fria, a Arábia Saudita serviu como aliado estrategicamente localizado e desempenhou papel antagonista à URSS onde os Estados Unidos não podiam marcar presença. Ao longo da Guerra do Golfo, aproximadamente quinhentos mil soldados norte-americanos abrigaram-se na Arábia Saudita, principal plataforma terrestre para a operação militar que expulsou os iraquianos do Kuwait. No transcorrer da década de 1990, os Estados Unidos mantiveram em média cinco mil militares na Arábia Saudita e, no período de 1991 a 2000, mais de 240 mil missões individuais foram realizadas pela Força Aérea

5 O Wahabismo consiste numa subdivisão do islamismo sunita que busca fazer o islamismo retornar às suas raízes originais, desprezando, dessa forma, ensinamentos das escolas ocidentais, relegando mulheres ao papel de cidadãs de segunda classe e hostilizando muçulmanos que não partilham de sua interpretação particular do Islã (no que se incluem, sobretudo, xiitas) (COCKBURN, 2015).

dos Estados Unidos a partir de bases em território saudita. Nesse intervalo de tempo, empresas de armamento norte-americanas venderam cerca de US\$ 40 bilhões em equipamentos militares para a Arábia Saudita, e o país tornou-se o melhor cliente estrangeiro do complexo industrial-militar estadunidense (BRAGAGLIA, 2015, p. 19; FUSER, 2008, p. 83-218).

Hoje, a Força Aérea saudita é a mais bem preparada do Golfo Pérsico, com contingente de 34 mil ativos equipados com alta tecnologia. A Marinha saudita está entre as mais desenvolvidas da região, com instalações modernas e bom sistema de comando e controle. Em 2017, a Arábia Saudita empregou cerca de 10,3% de seu PIB em gastos militares⁶. Em 2018, o Estado foi o maior importador mundial de armas, comprando cerca de 12% do total das armas exportadas no mundo. Por outro lado, os Estados Unidos foram os maiores exportadores, responsáveis por cerca de 36% das armas vendidas no comércio internacional. Entre 2014 e 2018, a Arábia Saudita foi o maior cliente da indústria de armas norte-americana, adquirindo 22% das exportações totais⁷. As importações de armas do Reino Saudita aumentaram 192% entre os períodos 2009-2013 e 2014-2018. Nesses anos, os Estados Unidos supriram cerca de 68% da demanda saudita por importações (CEPIK et al., 2012, p. 46; SIPRI, 2019).

De acordo com dados do governo saudita, apenas 2% dos gastos militares da Arábia Saudita são despendidos domesticamente. O restante do orçamento é gasto com importações, e destinado, principalmente, aos Estados Unidos. Portanto, o Reino exerce papel relevante na compra de excedentes do complexo industrial-militar estadunidense e contribui para o seu desenvolvimento. Nesse setor, é possível, então, afirmar relação de dependência mútua (REINO DA ARÁBIA SAUDITA, 2019; SIPRI, 2019).

Segundo o ranking da Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), elaborado com base em dados referentes ao período que se estende entre os anos 2000 e 2018, a Arábia Saudita ocupa o terceiro lugar entre os maiores importadores de armas do mundo (SIPRI, 2019).

Tabela 2 - Importações de armas para os 10 maiores importadores, 2000-2018

Rank 2000-2018	Rank 1999-2017	Recipient	2000-2010	2011-2019	2000-2018
1	1	India	\$20.785,00	\$27.243,00	\$48.028,00
2	2	China	\$26.194,00	\$10.252,00	\$36.446,00
3	3	Saudi Arabia	\$4.951,00	\$20.738,00	\$25.689,00
4	4	South Korea	\$12.480,00	\$7.327,00	\$19.807,00
5	5	UAE	\$9.585,00	\$10.019,00	\$19.604,00
6	6	Australia	\$8.106,00	\$9.456,00	\$17.562,00
7	8	Egypt	\$7.059,00	\$9.015,00	\$16.074,00
8	7	Pakistan	\$8.250,00	\$7.188,00	\$15.438,00
9	10	Algeria	\$6.082,00	\$8.695,00	\$14.777,00
10	9	Turkey	\$7.361,00	\$6.483,00	\$13.844,00

Nota: Tabela elaborada pelos autores a partir de dados extraídos de <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>>

⁶ Nesse mesmo ano, somente o Omã empregou porcentagem maior de seu PIB em gastos militares, aproximadamente 12,1% (SIPRI, 2019).

⁷ Neste período, o Reino recebeu 33% das transferências de armas para o Oriente Médio. O Egito foi o segundo maior receptor, adquirindo 15% das transferências destinadas à região (SIPRI, 2019).

Considerações finais

Klare (2004) afirma que uma estratégia de duas frentes direciona a política externa dos Estados Unidos. A primeira frente destina-se a assegurar o acesso a mais petróleo proveniente do resto do mundo. A segunda, por sua vez, consiste em reforçar a capacidade de intervenção estadunidense. Preocupações em relação à segurança energética originam a primeira frente, enquanto a segunda é motivada pela segurança militar (KLARE, 2004).

À medida que se intensifica a dependência dos Estados Unidos e da economia mundial em relação ao petróleo, aumenta-se a importância da força militar para garantir os fluxos desse recurso em quantidade e preços acessíveis aos países importadores. O resultado é, então, uma fusão entre segurança militar e segurança energética (e, conseqüentemente, entre as duas frentes estratégicas) na composição de um projeto único de dominação norte-americana no século XXI (FUSER, 2008, p. 213; KLARE, 2004).

Neste sentido, o alinhamento dos Estados Unidos com a Arábia Saudita é crucial, porque impacta diretamente estas duas frentes estratégicas. Como procuramos demonstrar, há uma relação de interdependência estrutural entre os dois países, passando pela compra e venda de petróleo e pela compra e venda de armas. A Arábia Saudita é o maior exportador global de petróleo e o melhor cliente da indústria bélica estadunidense (CIA, 2018; SIPRI, 2019).

Assim, as relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, entre 2001 e 2018, têm permanecido estáveis. A manutenção das relações, mesmo com diferenças partidárias importantes na Casa Branca, mostra que a Arábia Saudita ocupa uma função estratégica importante no exercício do poder global dos Estados Unidos. Portanto, o papel privilegiado da Arábia Saudita no governo de Donald Trump não representa necessariamente uma inflexão. Como procuramos demonstrar, a interdependência existente entre os dois países é estrutural, passando pela compra e venda de petróleo e pela compra e venda de armas.

O assassinato do jornalista Jamal Khashoggi e os absurdos da guerra no Iêmen serviram para despertar debates importantes sobre o papel da Arábia Saudita na política estadunidense. Houve iniciativas no Congresso no sentido de revisão desta relação. Entretanto, nenhuma dessas iniciativas, pelo menos até o presente momento, tem força suficiente para revisar a relação estratégica entre os dois países. Estes e outros condicionantes demonstram a força da Arábia Saudita como importante pilar para o exercício do poder global dos Estados Unidos no Oriente Médio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKCELRUD, Isaac. *O Oriente Médio: Origem histórica dos conflitos; Imperialismo e petróleo; Judeus, árabes, curdos e persas*. 7. ed. Campinas: Atual Editora Ltda., 1991. 81 p. (Discutindo a história).
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008. 432 p. Tradução de: Beatriz Medina.

- BARRETT, Roby C. *Saudi Arabia: Modernity, Stability, and the Twenty-First Century Monarchy*. Florida: Joint Special Operations University, 2015. 123 p. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a620023.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- BRAGAGLIA, Maria. *Demandantes e Ofertantes ou os Dois Lados da Moeda: Petróleo e as Relações entre EUA e Arábia Saudita*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2015.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro; BRANCHER, Pedro. Arábia Saudita e Segurança Regional após as Revoltas no Mundo Árabe. *Boletim Meridiano* 47, [s.l.], v. 13, n. 47, p.44-49, 03-04, 2012.
- CHOMSKY, Noam. *Quem manda no mundo?* São Paulo: Planeta, 2017. 400 p. Tradução de: Renato Marques.
- CIA. *The World Factbook*. 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 04 abr. 2019.
- CNN. Jeremy Diamond. *Obama defends Saudi relationship: 'Sometimes we have to balance'*. 2015. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2015/01/27/politics/obama-saudi-arabia-zakaria/index.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- COCKBURN, Patrick. *A Origem do Estado Islâmico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2015. 207 p. Tradução de: Antonio Martins.
- DORSEY, James M. Saudi Arabia and Iran: the Battle for Hegemony That the Kingdom Cannot Win. *Przegląd Strategiczny*, [s.l.], n. 9, p.357-373, 15 nov. 2016.
- HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 182 p. Tradução de: José Viegas.
- INDEX MUNDI. *Petróleo - produção*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=88&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- _____. *Petróleo - exportações*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=95&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- _____. *Petróleo - importações*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=93&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- _____. *Petróleo - consumo*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=91&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- _____. *Petróleo-reservas provadas*. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=0&v=97&l=pt>>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. 427 p. Tradução de: Cláudio Figueiredo.
- KLARE, Michael T. *Bush-Cheney energy strategy: procuring the rest of the world's oil*. 2004. Originalmente publicado por FPIF. Disponível em: <<http://www.resilience.org/stories/2004-01-18/bush-cheney-energy-strategy-procuring-rest-world's-oil/>>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- FELDBERG, Samuel. *Estados Unidos e Israel: Uma Aliança em Questão*. São Paulo: Hucitec, 2008. 220 p.
- FUSER, Igor. *Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico*. São Paulo: Unesp, 2008. 254 p. (Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais).

- HAYNES, Peter. Al-Qaeda, oil dependence, and US foreign policy. In: MORAN, Daniel; RUSSELL, James A. (Ed.). *Energy Security and Global Politics: The militarization of resource management*. New York: Routledge, 2009. Cap. 3. p. 62-74.
- NEP2001. *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*: Report of the National Energy Policy Development Group. 2001. Disponível em: <<https://george-wbush-whitehouse.archives.gov/energy/2001/index.html>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- REINO DA ARÁBIA SAUDITA. *Vision 2030*. 2019. Disponível em: <<https://vision2030.gov.sa/en>>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- ROCHA, Dyego Freitas; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Revisando o conceito de Heartland na Política de Contenção Ocidental do séc. XXI. *Revista de Geopolítica*, Natal, v. 5, n. 1, p.1-14, jan./jun. 2014.
- ROSS, Michael L. *A Maldição do Petróleo: Como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações*. Porto Alegre: Citadel, 2015. 318 p. Tradução de Giselle Viegas.
- SANTOS, Eduardo Eugénio Silvestre dos. A Geopolítica do Médio Oriente. *Revista Militar*, Lisboa, n. 2488, p.521-0, maio 2009. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=474>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- SIPRI. *Trends in International Arms Transfers*, 2018. 2019. Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2018>>. Acesso em: 09 abr. 2019.
- THE NEW YORK TIMES. Steven Lee Myers. *Bush Prods Saudi Arabia on Oil Prices*. 2008. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2008/01/16/world/middleeast/16prexy.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *U.S. Imports from Saudi Arabia of Crude Oil and Petroleum Products*. 2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=mttimussa2&f=m>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

A construção da política energética no Brasil: Avanços e Impasses em um Estado em Desenvolvimento

The construction of the energetic policy in Brazil:
Advances and Stalemate in a Development Country

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE | alexandrehage@hotmail.com

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

Recebimento do artigo Junho de 2019 | **Aceite** Julho de 2019

Resumo Neste ensaio nosso objetivo é demonstrar a relação entre o poder do Estado brasileiro e a energia, dos anos 1920 até 2010, quando se conclui o governo Lula da Silva. Neste texto tentamos investigar quais foram os insumos energéticos mais importantes e suas relações com um Estado que procurava angariar mais poder para controlar o setor energético, visto como estratégico, sobretudo após os anos 1930, momento em que amadurece o nacionalismo brasileiro. Por fim, gostaríamos de verificar o papel desempenhado pelo petróleo em face da política brasileira, bem como sua importância para a economia nacional. **Palavras-Chave** Poder Político; Energia no Brasil; História; Nacionalismo Brasileiro.

Abstract In this paper our aim is to demonstrate the relation between the Brazilian power state, from 1920 years, until 2010, when the Lula da Silva government is over. In this work we intend to investigate what have been the more important goods and its relations with a state that searched to get more power to control about energetic fields, goods considered strategic after 1930 years, when the Brazilian nationalism grew up. Lastly, we would like to verify the role demonstrated by oil in face of the Brazilian politics and its importance to the national economy. **Keywords** Power Politics; Energy in Brazil; History; Brazilian Nationalism.

Introdução

A construção do poder político no Brasil é resultado do amadurecimento da burocracia estatal a partir dos anos 1930. Em outras palavras, sem a existência de coeso e bem-formado quadro de servidores públicos especializados não haveria como fomentar autoridade do Estado brasileiro. Do começo do século XX até o advento do primeiro governo Vargas a cadência sobre o setor de energia no Brasil ficava a cargo, em grande parte, das corporações internacionais, notadamente a canadense *Light Power Company*, encarregada do fornecimento de eletricidade em São Paulo, parte do interior paulista, e Rio de Janeiro.

Sem formação suficiente de técnicos, engenheiros, advogados e outros especialistas em energia o Estado brasileiro não possuía condições de imprimir comando sobre área na qual não havia conhecimento em alto grau. Sem tal conhecimento dificilmente as empresas privadas perderiam preeminência sobre decisões mais relevantes, como a escolha do critério para o aumento de tarifas e quais momentos, e locais, elas deviam investir.

O debate central deste texto é analisar a construção de políticas específicas sobre energia no decorrer do século XX até o primeiro governo Lula, quando houve debate sobre alteração do marco regulatório do petróleo brasileiro, das jazidas do Pré-Sal. Neste ensaio, tenciona-se frisar que a construção da autoridade estatal é resultado de conflitos políticos e reflexões sobre a melhor maneira de se instituir políticas para o desenvolvimento econômico tendo, como base, a ampliação da energia propriamente dita.

De outro modo, nosso intuito é sublinhar que a autoridade do Estado brasileiro, desde os anos 1930, é resultado de esforços anteriores para que se obtivesse capacidade técnica por meio que fosse útil à burocracia federal, sem a qual não haveria políticas setoriais nem capacidade administrativa para angariar investimentos ou preeminência sobre o setor energético.

Neste ensaio não há nenhuma intenção de esgotar assunto tão vasto e multifacetado. A proposta apresentada é tão-somente fazer algo sintético a partir de revisão bibliográfica e histórica sobre a energia no Brasil, vale dizer, de tomar partido do conceito de *política econômica* como expressão de planejamento governamental – que tantos avanços lograram na história econômica do Brasil, bem como os efeitos de seu abandono nos anos 1990. Desta forma, o emprego de autores primordiais ao assunto, como Antônio Dias Leite, Pinguelli Rosa e Sonia Draibe é exemplar para o objeto proposto neste texto.

O ensaio está dividido em seis brevíssimas partes, cada uma delas dedicada a um período da história nacional. A linha condutora que nelas procuramos encontrar é qual política o Brasil teve, ou deixou de ter, para enfrentar a questão energética do seu tempo. A começar pelo início do século XX, no qual não havia políticas específicas para tanto, passando pela era Vargas e a construção da autoridade nacional sobre recursos naturais, pela confirmação de tais programas no período militar, o texto desemboca na ausência daquelas políticas públicas que tanta importância teve para que o Brasil pudesse imprimir coeso projeto de progresso econômico, ainda que houvesse críticas sobre elas. Para concluir apresentamos considerações sobre o tema proposto para debate.

1. Formação do Poder Político Nacional

O processo de construção do regime republicano no Brasil, em substituição à monarquia em 1889, não foi acompanhado de fortalecimento das instituições do Estado, do poder político, tão necessário para ordenar setores considerados estratégicos do país. No fundo, não havia conceitualmente noção do que era “estratégico” no âmbito da economia política nacional. Outra questão também a mencionar era a ascensão dos poderes regionais, estaduais que concorriam com o governo federal por temas mais relevantes.

A economia cafeeira, o maior produto de exportação nacional da época, e responsável direto pela riqueza do país, contribuía para que houvesse interesse limitado sobre a importância dos recursos naturais que tocassem o desenvolvimento econômico propriamente dito. Todavia, a situação passa a mudar paulatinamente por causa do crescimento industrial, em setores de produtos leves, e do crescimento das prestações de serviços, caso da imprensa.

Aqueles setores econômicos, embora de consumo não intensivo de energia elétrica, necessitavam de regularidade na produção e entrega daquele serviço. O crescimento demográfico dos centros urbanos, sobretudo os do Sudeste, também demandava atenção redobrada para que houvesse mudanças substanciais, por exemplo, nos transportes: dera a substituição do carro de tração animal pelo moderno *cabecar* elétrico.

Desta forma, a partir dos anos 1910 começa no Brasil o debate sobre a relação entre recursos naturais e riqueza nacional no que concerna ao bem-estar. O debate se inicia, mas ainda é curta a concepção de política sobre o tema, a saber a função do Estado. Sobre o uso das águas fluviais para energia elétrica a percepção política ainda carecia de conhecimentos.

Considerado parte do mundo periférico, de pouca projeção de poder econômico e político, o Brasil não apresentava legislação federal sobre o uso de recursos naturais na economia. Ao contrário dos Estados Unidos, que já possuíam a *Lei Sherman* contra monopólios, o Brasil não detinha instrumentos jurídicos e políticos para firmar a posição do Estado sobre o setor energético mais importante na época: a hidroeletricidade.

A hidroeletricidade seria a mais importante em virtude de sua complexidade técnica e do potencial de uso, mas sofria concorrência da queima de lenha para aquecimento e preparo de alimentação: “Apesar do carvão mineral importado, da entrada progressiva dos derivados de petróleo e das iniciativas no campo da hidroeletricidade, a lenha permanecia quase sem concorrência” (LEITE, 2007: 54). A derrubada de árvores para obtenção de energia é uso que persistiu em massa até os anos 1960 na parte rural do Brasil.

Os debates sobre a quase ausência de legislação nacional sobre setores importantes da economia eram feitos na imprensa e em setores sociais considerados nacionalistas. Alberto Torres escreveu livro clássico da nascente ciência política brasileira sobre a falta de sintonia entre a Constituição Federal, de 1891, e a regulação econômica. Em *O Problema Nacional Brasileiro*, de 1914, o autor reclamava da falta de programa político para que os recursos naturais fossem mais bem aplicados no desenvolvimento nacional:

O Brasil possui, talvez, ainda muitas riquezas; mas estas riquezas ou não são de fácil exploração, ou a sua exploração não corresponde, atualmente, aos interesses políticos da nossa nacionalidade, tendo, como a da metalur-

gia, a perpetrar aplicação de atividades e capitais, muito provavelmente estrangeiros, em indústrias impróprias à consolidação da economia nacional. (TORRES, 1978: 21).

Na ausência de uma burocracia pública, especializada em questões econômicas mais sofisticadas, as empresas internacionais que no Brasil aplicavam capital se encarregavam da formulação de normas e condutas do setor elétrico, todo ele de origem hídrica.¹ O caso mais evidente de preeminência empresarial sobre um setor da economia brasileira é o da empresa canadense de serviços públicos Light Power Company, cujo emprego no país era no fornecimento de energia hidroelétrica e no transporte urbano, com bondes elétricos.

Ficava claro que no Brasil era pouco expressivo o poder político sobre setores internacionalizados da economia, o que dava a entender que não havia cuidados específicos com a soberania nacional, no que se referisse à influência do capital externo. Estamos a citar uma época em que não existia praticamente capital nacional para investimentos em infraestrutura. Em outras palavras, não havia o “moderno empresário” brasileiro que investisse em setores intensivos de capital, como o de energia elétrica, nem um Estado com poder de concentração de recursos financeiros, a exemplo de Alemanha e Japão.

Eis uma questão brasileira daquele tempo: a falta de um Estado que se projetasse sobre a sociedade propriamente dita e, dessa forma, constituísse meios de arremeter renda pelos de impostos e outras ferramentas para fomentar um canal de investimento em áreas exigentes. No âmbito dos países periféricos o Brasil não tinha lugar melhor que o da Argentina, por exemplo, cuja organização político-econômica era considerada melhor em virtude de ter conseguido imprimir uma centralização política no tempo conveniente.

A pergunta é: por que somente nos anos 1930 houve, efetivamente, *vontade nacional* para se ter no Brasil uma moderna burocracia técnica, com condições de compreender as questões mais urgentes da política econômica, como o uso de determinados recursos naturais? A resposta não é instantânea nem linear. Porém, para dar cabo a esta pergunta podemos dizer que tal problema era resultado, *inter alia*, da falta de programa educacional brasileiro, de caráter universitário, que formasse técnicos em número suficiente e com a capacidade profissional desejada. Os poucos engenheiros especialistas em energia que havia no Brasil eram, em grande parte, formados na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

Assim, podemos apontar, apesar dos limites inerentes, que o reforço político para se ter um setor governamental com mínimo de conhecimento técnico e, desta forma, reforçar politicamente o Estado, dependeu da formação de profissionais capacitados dentro do Brasil.² Em todo caso, iniciativas de caráter quase individual passaram a existir para que houvesse legislação federal sobre o uso de águas, ferro, borracha e demais insumos.

1 Cumpra lembrar que nosso uso de burocracia se remete ao conceito de Max Weber sobre a seleção de funcionários baseada em exames de competência, em que se leva em conta a racionalidade e a não ligação com classes sociais (WEBER, 1982). No Brasil o aparecimento desse estamento apareceu gradualmente a partir dos anos 1940 por meio do Departamento de Administração e Serviço Público, no governo de Getúlio Vargas. Um estudo de qualidade sobre esse tema é encontrado no livro de Sônia Draibe, *As Metamorfoses do Estado*. (DRAIBE, 2007).

2 Apenas para ilustrar o trecho comentado a primeira universidade a ser fundada no Brasil, com toda a complexidade que essa instituição apresenta, foi a Universidade de São Paulo, constituída em 1934 pelo governo de São Paulo. O que havia antes dessa data eram entidades isoladas em sem conexão científica, como as faculdades de direito e de medicina. Em comparação com dos Estados Unidos, por exemplo, a vida universitária brasileira é muito recente.

O primeiro grande empenho político para buscar esse objetivo tomou lugar no governo de Arthur Bernardes, de 1922 a 1926, em que houve a preocupação de nacionalizar os recursos naturais que tivessem importância para o mercado internacional, portanto “estratégicos”. A mira daquela administração se fez sobre a exploração de minério de ferro, sob controle do capital britânico que em Minas Gerais recebia o nome *Itabira Iron Company*. Sobre esse setor é que recaia o anseio nacionalista de Bernardes.

2. Anos de Nacionalismo: Período Vargas

Na década de 1930, com princípio de revolução, transformações foram feitas na vida política brasileira, com grande efeito na economia dos recursos naturais. O bloco de poder que passou a governar o Brasil se empenhou para que houvesse nova Constituição, mais afeita aos ideais nacionalistas do novo governo. Nesse contexto nasce a Constituição de 1934, cujo ponto forte foi a lei em que todos os recursos naturais são propriedades do Estado. Mesmo que tais insumos sejam explorados por empreendimento privados o controle setorial cabe ao poder público, simbolizado pela Presidência de Getúlio Vargas.

O principal produto de exportação, o café, já passa a ser observado mais detidamente pelo Estado. Sobre essa passagem perduram análises que levam em conta se a emergência política dos anos 1930 sobre o insumo foi obra planejada ou fruto das difíceis circunstâncias políticas e econômicas advindas da crise mundial de 1929, portanto, reativas. Em todo caso, ficara claro que o governo Vargas havia dado passos mais largos no aparelhamento do poder político, vide a fundação, em 1938, do *Conselho Nacional do Petróleo* que, a exemplo do governo Bernardes, vislumbra a nacionalização do bem.³

Naquela época o Brasil passa a ter o emprego maciço de outros insumos que vão concorrer com a hidroeletricidade e com a queima de madeira (esta sendo ainda o recurso dos mais pobres). Os derivados de petróleo passam a ser largamente utilizados na movimentação de transporte individual, os automóveis que ainda são um consumo de luxo, na navegação marítima nacional e nas indústrias mecânicas que sofrem grande crescimento.

Como foi sublinhado neste ensaio, na década de 1930 o Estado brasileiro passa a ter condições de ser equipado com burocracia mais bem preparada para assuntos mais técnicos, como os da energia. O governo Vargas concentra mais poderes na Presidência da República e, a partir disso, passam a ser considerados materiais estratégicos todos os recursos naturais que importam para a industrialização pesada e para o equipamento dos militares, sobretudo do Exército. A respeito disso é congruente a citação de Sonia Draibe:

Os processos originais de formação dos Estados nacionais e a elaboração dos primeiros códigos eram, de fato, um movimento de demarcação de soberania do Estado sobre ‘seu’ território, diante de processos similares e simultâneos de formação de outros Estados, em geral, num quadro de enfren-

3 Nessa seara, o governo Vargas cria, em 1939, o Conselho de Águas e Energia Elétrica, cujo intuito era dar fundamento político ao Código das Águas, lavrado pela Constituição de 1934.

tamento mútuo. Os códigos de florestas, no ocidente, constituíam recurso estratégico para a economia interna e a guerra; por isso, foram objeto de disputa entre os Estados em formação e o motivo de regulamentação precoce (DRAIBE, 2004: 83).

O processo de concentração de poder no Executivo brasileiro resulta no *Estado Novo* em 1937, período ditatorial em que Getúlio Vargas traz nova Constituição, mais centralizadora politicamente e nacionalista. Com a nova Carta o Brasil vislumbra os recursos energéticos, petróleo e carvão mineral, como relevantes, estratégicos, para a iminente Segunda Guerra Mundial. Assim, da mesma forma que o petróleo ganha notoriedade política nos Estados Unidos, Japão e Europa, no Brasil o assunto vira questão de Estado.

É essa questão de Estado sobre a energia vai perdurar por todo o século XX sendo, a depender da ocasião, o definidor do nacionalismo econômico brasileiro. Em seguida, com o fim da Segunda Guerra Mundial o Brasil entrou em processo que já havia se iniciado na América Latina nos anos 1930: a nacionalização de empresas estrangeiras que exploravam o petróleo local. Talvez o exemplo mais marcante daquela ação seja o México que, em 1938, no governo Cárdenas, nacionaliza os investimentos norte-americanos para que, disso, se pudesse fundar a firma estatal *Petróleos Mexicanos* – PEMEX.

Mas, na mesma época, não só o México havia entrado no processo de nacionalização. Vizinhos brasileiros, como Argentina e Bolívia também haviam feito a mesma coisa, com a criação de *Yacimientos Petróleos Fiscales de Argentina* – YPF, e *Yacimientos Petróleos Fiscales de Bolívia* – YPFB (YERGIN, 1994). Desta forma, no retorno democrático de Getúlio Vargas, na primeira parte dos anos 1950, cria-se a *Petróleo Brasileiro* – Petrobras, empresa que nasce na condição de estatal em uma situação em que o Brasil não bastante dependente da importação de petróleo, grande parte dele do Oriente Médio.

Sobre isso, cumpre dizer que a fundação da Petrobras não se deu apenas como a constituição de uma empresa estatal, igual a todas as outras. Sua concepção foi parte de um ideário nacionalista que, em grande parte, foi concebido por militares do Exército que pensavam ser necessário algo do gênero para que o Brasil tivesse, de fato, um programa de segurança nacional. Isso é conhecido no mundo acadêmico e jornalístico como a luta do *o petróleo é nosso*, movimento de caráter político-social que exigia a nacionalização do setor.

Parecia que o nacionalismo estava acima dos conflitos partidários. Atores de orientação marxista, ligados ao Exército e à universidade; políticos trabalhistas e algumas faixas de liberais concordavam com a preeminência do Estado sobre setores de energia. A explicação era variada: era ela fundamental para preparar a revolução burguesa no Brasil, para angariar melhores condições de vida aos trabalhadores ou seria assim para que houvesse um centro aglutinador de poder que ajudasse a haver uma economia relativamente organizada para o mercado; que não deixava de ser um derivado do modelo *prussiano* de economia, em que o Estado criava o mercado regulado (CHANG, 2004).

A respeito deste ponto, cita-se importante debate público que tomou parte no âmbito do governo Federal entre 1942 e 1945. Trata-se do “choque de ideias” entre Eugênio Gudín, professor de economia da antiga Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Roberto Simonsen, industrial e senador por São Paulo. No documento intitulado *As Controvérsias Simonsen-Gudín*

os dois líderes debatiam para saber qual seria o melhor modelo econômico para o Brasil em face de suas carências de infraestrutura e de pouca base industrial. Planejamento e liberalismo, de livre-mercado, eram os dois modelos postos ao debate.

O intuito das Controvérsias era dar ao presidente da República perspectivas de desenvolvimento, sobretudo em virtude da Segunda Guerra Mundial, que se findava, e abriria um mundo transformado e com possibilidades de crescimento para o Brasil. O problema era como fazer com que a industrialização, tão necessária ao país (dando razão ao industrialismo de Simonsen) vingasse em uma situação em que havia ausência de reservas de petróleo e pouca capacidade de fornecimento elétrico. Reclama o documento: “Um grave problema que se apresenta ao Brasil é a insuficiência de combustíveis requeridos pelas indústrias e pelos transportes. Os estoques de gasolina, de óleo diesel e de óleos lubrificantes estão praticamente esgotados” (AS CONTROVÉRSIAS, 2010: 40).

Neste aspecto, na leitura de João Reis Veloso, não havia dúvida de que Vargas privilegiaria o planejamento governamental em detrimento do livre-comércio proposto pelo professor, isto para que o Brasil tivesse condições de organizar a produção de energia nacional, seja petróleo ou hidrelétrica. Daí por diante ascenderiam os planos nacionais de desenvolvimento que marcaram o Brasil dos anos 1950 a 1970, aumentando a centralização federal sobre o tema (REIS VELOSO *apud* AS CONTROVÉRSIAS, 2010).

Ao seguir esse caminho, a concepção da Petrobras foi também representada na *Escola Superior de Guerra*, em que se encarava a criação de uma empresa brasileira como pressuposto de segurança energética e integrada ao planejamento estratégico governamental. Para aquele tempo esse instrumento era considerado essencial em vista das crises que advinham da Guerra Fria. O autor mais relevante desse pressuposto, embora fosse contrário ao governo Vargas, foi o general Golbery do Couto e Silva (COUTO E SILVA, 1981).

Sob esta expectativa, constitui-se em 1958 a primeira grande usina hidrelétrica no Brasil, contrariando as pequenas plantas espalhadas pela canadense Light and Power Co. Tratava-se da *Usina de Paulo Afonso*, no interior da Bahia, cujo papel foi imaginado como de caráter político-social na medida em que procurava levar energia elétrica para uma região pobre do país. E levar energia para tal área significava impulsionar o crescimento econômico por meio de uma hidroelétrica que não foi construída por iniciativa privada nem tinha o lucro como o maior dos objetivos – como se espera do mundo empresarial.

Na opinião do engenheiro que planejou a Usina de Paulo Afonso, Octavio Marcondes Ferraz, a planta foi construída pelo Estado porque não havia no Brasil um grupo de empresários, o mesmo valendo para o capital internacional, com condições ou vontade de investir naquele projeto (FERRAZ, 1981). A hidroelétrica da Bahia inaugura um processo no Brasil, o de que cabe ao Estado se incumbir da construção da grande infraestrutura.

No campo da política externa o Brasil procura diversificar suas compras de petróleo, mas sem conseguir êxito. Foi em 1958 que o país ajudou a conceber uma linha de cooperação econômica latino-americana com vista a conseguir, entre outras coisas, capitais dos Estados Unidos que seriam depositados no *Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID. Nesse clima de aproximação regional houve a primeira grande tentativa brasileira de obter petróleo de um vizinho. Os Acordos de Roboré marcariam a iniciativa nacional de importar petróleo boliviano, justamente para diminuir os riscos provenientes do Oriente Médio:

Foi a partir dessa tomada de consciência de uma dependência sem par que se decidiu que as empresas brasileiras, submetidas indiretamente ao controle do Estado, deveriam explorar petróleo boliviano. Exploradas as jazidas na área delimitada pelos acordos de Roboré, o fornecimento de petróleo seria assegurado independentemente das flutuações políticas do Oriente Médio, e a um preço não imposto, mas negociado (FERREIRA, 2001:43/44).

Contudo, aquela iniciativa não foi aprovada pelo núcleo brasileiro que trabalhava com segurança nacional nem pela elite política boliviana. A observação brasileira era a de que a Bolívia não estava livre de riscos de abastecimento em virtude de sua instável política, sempre em golpes. Do lado boliviano a queixa era a de que o Brasil apresentava veleidades imperialistas sobre os vizinhos mais fracos, como ela mesma e o Paraguai. E a atribuição de exploração do óleo a uma estatal, caso da Petrobras, só reforçaria o impasse.

3. Nacionalismo Avança: Período Militar

O primeiro governo do período militar é carregado de contradições. Em 1964, na administração Castello Branco, houve a iniciativa de fazer com que a economia fosse a mais liberal possível. Isto porque havia a observação crítica de que os governos dos anos 1950, mais seus frutos posteriores, eram exageradamente nacionalistas e hostis a investimentos internacionais, o que não deixava de ser paradoxal, para um político de primeira ordem da época, já que o Brasil era um país pobre e necessitava de investimento estrangeiro, mas negados pelo monopólio petrolífero dos anos 1950 (CAMPOS, 1994).

Por outro lado, como se houvesse tido troca de sinais, o governo deu início a um processo de centralização política, pela Constituição de 1967, bem como no aumento do Estado na economia. No campo da energia o governo Castello Branco reforçou o papel da *Centrais Elétricas Brasileiras* – Eletrobrás, que controlava a energia elétrica em todas as unidades da federação, inclusive sobre as firmas locais. Não é necessário sublinhar que aquela iniciativa diminuía a autonomia das antigas empresas internacionais de energia, como a Light.

Paralelo aos acontecimentos mencionados acima, aquela administração havia resolvido explorar o potencial hídrico do Rio Paraná, dando origem à Usina de Itaipu. Interpretações variadas podem ser extraídas da construção daquela hidroelétrica. Porém, por sua localização em tríplice fronteira, e por suas dimensões gigantescas, Itaipu certamente facilitou compreensões de ordem geopolítica, até em razão do governo que a planejou, de ser imbuído de concepções de política de poder de ser potência ascendente (CAUBET, 1991).

Na esfera petrolífera o governo permitia a existência de refinarias privadas nacionais mas, a depender de critérios específicos, outras deveriam ser estatizadas e agrupadas à Petrobras. Ainda que de modo discreto, o processo de aumento de dimensão econômica da estatal seguia a passos firmes. Se a Petrobras já estava no radar dos militares em sua criação, em 1953, agora isso é reforçado oficialmente, já que os postos mais importantes da empresa, a começar por sua presidência, passam a ser ocupados por oficiais do Exército e não mais se permitiu empreendimentos privados, apenas postos de serviços.

Se o alcance do poder político tendeu a aumentar no primeiro governo do regime militar brasileiro, apesar de certos esforços em prol do liberalismo econômico, as administrações federais posteriores só fizeram reforçar tal papel. Não era apenas o petróleo que chamava atenção do Estado: a energia nuclear passa a ter política dramática, dando a entender que ela seria a fronteira tecnológica para fazer do Brasil uma grande potência. A não assinatura, em 1968, do *Tratado de Não-Proliferação Nuclear* – TNP é marca disso.⁴

A crise de abastecimento petrolífero, de 1973, foi marcante para o Brasil. País dependente da importação de óleo não deixou de sofrer por causa de seu embargo feito pelos produtores da *Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo* – OPEP.

Desta forma, para o quarto governo do período militar, Ernesto Geisel, o papel da Petrobras deveria ser aumentado para que a empresa adentrasse em assuntos até então não comum para uma empresa petrolífera do Hemisfério Sul. A estatal deveria fomentar pesquisas e desenvolvimento.

Isto queria dizer que a Petrobras deveria descobrir petróleo em águas profundas, em terrenos de difícil acesso. Com essa demanda a empresa aponta para dois caminhos: buscar óleo na Bacia de Campos e adentrar no campo da energia renovável, no caso o álcool combustível também integrado ao governo Geisel no esforço de superação de carência energética.⁵ Aliás, era ambicioso o programa específico daquele governo, uma vez que seu intuito era descobrir petróleo, desenvolver o etanol e angariar tecnologia nuclear.

Haveria, assim, esforços para a criação do álcool combustível, pelo *Programa Nacional do Alcool*, da aproximação entre a universidade e a Petrobras para fomento de pesquisa, notadamente a Universidade Federal do Rio de Janeiro, e o mais ambicioso projeto de aquisição de conhecimento nuclear ventilado à época: a parceria entre a Alemanha Federal e o Brasil, para a construção de nove usinas nucleares espalhadas pelo litoral brasileiro.

Aquelas iniciativas faziam parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1974, em que abarcava a necessidade de o Brasil obter infraestrutura de energia, entre outras, para assegurar processo de crescimento industrial. Vale dizer que o governo Geisel queria aproveitar a crise de abastecimento internacional de petróleo para forçar o crescimento econômico, contrariando as potências industrializadas que preferiam diminuir o ritmo. Um dos resultados daquele plano foi a ampliação do parque petroquímico nacional.

Por outro lado, como seria regular em um país em desenvolvimento, que busca lugar privilegiado no sistema político internacional, a sorte do Brasil vira drasticamente ao adentrar nos anos 1980. A Guerra Irã-Iraque encarece fortemente o barril de petróleo, chegando a 40 dólares (REIS, 2014). No caso brasileiro, a importação de óleo era urgente – metade do consumo era importado. Por isso, com baixa poupança interna para importação do insumo o país teve de recorrer aos bancos internacionais para obter empréstimos para a “conta petróleo”, como se dizia na época, o que alavancou a crise econômica nos anos 1980.

4 O acordo que concebeu a Usina Nuclear Angra I, entre o Brasil e os Estados Unidos 1969 e 1971, foi considerado um malogro pela diplomacia brasileira por causa da cláusula Caixa Preta, que impedia o Brasil de tomar conhecimento técnico do maquinário da planta. Ao contrário disso, com grande dramatização política, o acordo que levou o Brasil e a Alemanha Federal a concordarem com Angra II foi interpretado como importante para elevar a posição brasileira no quadro da política internacional (SKIDMORE, 1988).

5 O assunto álcool combustível, etanol, é um assunto à parte. Importante programa do período teve o intuito de substituir todos os motores de ciclo otto no Brasil a gasolina pelo renovável. A ideia era fazer com que o país sofresse o menos possível com as crises internacionais de energia, como voltava a acontecer em 1979, com a guerra entre o Irã e o Iraque que, fatalmente, prejudicaria os países não autossuficientes em petróleo.

Mas ocorre, em paralelo, o aprofundamento do drama: acontece a moratória da dívida externa mexicana. País periférico, latino-americano, fez com que a insegurança econômica percebida no México se espalhasse por toda a região, afetando o Brasil e encarecendo o serviço de sua dívida. A saída mais evidente, embora a mais custosa, foi recorrer ao *Fundo Monetário Internacional* - FMI para conseguir recursos para tocar o cotidiano nacional.

Desta forma, não seria diferente esperar que aquela organização internacional forçasse o Brasil a abandonar os projetos de desenvolvimento, e de poder, para pagar o quanto podia a dívida externa. Deixar de lado o projeto nuclear foi uma das exigências, assim como não privilegiar o programa do álcool (VIDAL e VASCONCELLOS, 1998). A sorte do petróleo foi melhor, já que em 1985, na Bacia de Campos (Rio de Janeiro) o óleo aparece em grande quantidade, mas ainda muito distante de oferecer autossuficiência. Ao findar o regime militar a matriz energética brasileira apresentava os seguintes dados:

Lenha e Carvão Vegetal:	44%
Petróleo e Derivados:	34%
Hidroeletricidade:	14%
Etanol:	5%
Carvão Mineral:	3%

(TOMASQUIM, GUERREIRO E GORINI, 2007)

Em 1985, ao terminar o regime militar, o Brasil apresentava 80% da população residente nos centros urbanos. Havia uma sofisticada base industrial e agricultura já estava a passos avançados na mecanização e na pesquisa tecnológica. Embora a energia elétrica no país fosse de origem hídrica o emprego do petróleo foi crescente nos transportes de todos os tipos, na fabricação de fertilizantes e na petroquímica iniciada em 1975 para escapar da crise da OPEP.

4. Nacionalismo e Redemocratização

A redemocratização brasileira, com o fim do regime militar de 1964, foi confirmada com a nova Constituição Federal, de 1988. Pela atmosfera política que era esperada naquele momento, de liberação de tendências ideológicas variadas, o debate sobre como entender os recursos naturais teve grande dimensão. Contudo, um fato curioso apareceu no âmbito da constituinte: tanto os partidos conservadores, advindos do regime militar, quanto os socialistas e trabalhistas, de vida recente, concordaram com a premissa de que as riquezas minerais devem ser propriedade da União (REIS, 2014). Pertencem ao Estado todos os recursos que estão no subsolo, nos rios e na plataforma continental, caso do petróleo.

Mais do que isso, o monopólio sobre os serviços e exploração de petróleo no Brasil foi atribuído à Petrobras pela nova Carta. O que caberia ao Estado, neste aspecto, era atribuir a empreendimentos particulares o direito de uso desses recursos, para todos eles, menos hidrocarbonetos em geral. Neste ponto em que conservadores e progressistas se irmanavam no nacionalismo petrolífero pouco espaço sobrou para liberais sinceros que imaginavam um regime político em que ascenderiam forças não corporativistas.

No decorrer desse período avanços e paralisias aconteceram, como se espera de um país bastante afetado pela persistente crise econômica dos anos 1980 e pelo impasse político que ganha corpo na década posterior, quando o primeiro presidente civil, o politicamente complexo Fernando Collor de Melo, sofre *impeachment*, em 1992, sob acusação de corrupção.

Mesmo assim, algumas alterações importantes na cena energética brasileira foram feitas pelo governo afastado. Considerado “neoliberal” o curto período Collor procurou imprimir reformas em meio contrário às suas iniciativas, de sindicatos de trabalhadores do serviço público até setores do empresariado. Na tentativa de “enxugar” o Estado, aquela administração tentou privatizar o setor petroquímico e de distribuição de derivados. Mas a marca mais forte que deixou no campo energético foi o relativo abandono ao programa nacional de álcool, de 1975, ao alegar distorções por causa de subsídios.

Collor dizia que subsidiar o álcool era uma espécie de transferência de renda aos mais ricos, os usineiros. Em paralelo, aqueles mesmos empresários, atendendo ao apelo do mercado internacional (e para compensar a falta de subsídio) diminuíram a produção de etanol para privilegiar a exportação de açúcar refinado, que havia alcançado grande valor naquele momento. Depois desses fatos o setor sucroalcooleiro nunca mais se recuperou, visto que não passou mais a ser tratado como assunto pertinente de política energética.

5. Nacionalismo em Questão

Em 1994, com a eleição do segundo presidente civil, Fernando Henrique Cardoso, de feições social-democrata, houve inicialmente a mesma prudência de antes, de tocar com cuidado o assunto petróleo e Petrobras. Contudo, por ter sido mais politicamente mais hábil que Collor de Melo e por ter contado com uma malha partidária superior que a do anterior, o governo Fernando Henrique Cardoso pode efetuar transformação de grande vulto na procura de modificar leis da Constituição de 1988, uma reforma constitucional.

Desse esforço político o governo conseguiu, em 1997, findar o monopólio nacional do petróleo, que vinha desde os anos 1950. A Petrobras continuaria como empresa estatal, contava com certas facilidades, mas teria de aceitar a presença no Brasil de empresas internacionais. Uma mistura de concorrência e parceria entre a estatal brasileira e as congêneres estrangeiras ocorreria na parte tecnologicamente mais difícil, as águas profundas, em que a Petrobras havia conseguido excelência e reconhecimento.

Outra mudança importante feita naquele governo foi a alteração do regime jurídico específico ao petróleo. Houve o empenho para que se aprovasse novo marco regulatório, apropriado para um país que necessita de investimentos para aumentar a produção. O regime escolhido foi o da *concessão*, em que a empresa toma posse do insumo, negocia como *lhe convém*, e paga ao Estado o valor específico como *royalties* e impostos. Em linhas bem sintéticas o empreendedor inicia negociações com o Estado pagando valor de assinatura, direito à exploração, e custos de *royalties* que rondam 10% (FREITAS, 2011).

Sob o aspecto partidário e ideológico parece ter havido emergência do pensamento liberal, ao contrário do que ocorrera nos debates para a confecção da Constituição de 1988, onde foi relativamente marginalizado. Roberto Campos, político liberal e de grande conhecimento sobre

as questões de Estado, opinava que no Brasil as ideias modernizadoras costumam a entrar por causa da cultura nacionalista que, para ele, é retrógrada e atrasa o progresso econômico. Exemplo disso seria a própria Carta constitucional que valoriza normas que haviam sido excluídas até no ex-bloco socialista (CAMPOS, 1994).

Em todo caso, as mudanças feitas pelo governo Fernando Henrique, ainda que poucas em face dos problemas nacionais, marcam um progresso em meio à paralisia organizada pelos partidos de esquerda que, no Brasil, casam com o nacionalismo econômico. Na observação dos críticos, residentes em tais partidos, a vida econômica nacional não deixava de ser neoliberal, mesmo que o partido do governo seja da social-democracia.

Em meio a essas posturas em que a social-democracia brasileira era interpretada como favorável ao *neoliberalismo*, ao enfraquecimento do Estado e do poder público, o governo Fernando Henrique sofre grandes danos políticos. Congregaram para isso as crises dos emergentes da Ásia, de 1997, da Rússia, em 1998 e da energia elétrica. Esta foi fundamental, em 2001, para minar o prestígio, já em queda, da administração Cardoso.

Hoje há muitas reflexões sobre o que foi a crise de energia elétrica daquele governo. O debate mais comum sobre aquela questão indica que o Brasil não havia feito investimentos necessários para o melhoramento técnico das usinas hidroelétricas, que continuariam estatais, e das empresas transmissoras de energia, também pertencentes ao Estado. As críticas apontam que a ausência de investimentos seria uma maneira de cumprir os serviços da dívida externa, quer dizer, de atender às pressões do FMI (ROSA, 2001). Por definição, havia errado o governo por ter negligenciado um setor da maior importância.

O nome que a população brasileira atribuiu à crise de abastecimento de energia elétrica foi *apagão*, em que, sem dúvida, comprometeu a retomada do crescimento econômico limitado pelas crises internacionais. O imbróglio daquele conflito político e imprecisões técnicas contribuíram em grande monta para que o governo Fernando Henrique não conseguisse fazer seu sucessor, do partido da social democracia, dando fim à experiência liberalizante.

A eleição presidencial de 2002 foi vencida por Luiz Inácio da Silva, o Lula, cujo partido, dos *Trabalhadores*, é ideologicamente uma mistura de nacionalistas, socialistas, comunistas de vários matizes e católicos de esquerda. Como não se esperasse outra coisa, o período governamental de Lula da Silva deixou marcas indeléveis na vida política nacional. Para finalizar essa sessão, cumpre dizer que ao adentrar aos anos 2000 a matriz energética brasileira passa a dar espaço crescente ao petróleo e ao gás natural. E petróleo será assunto primordial na nova administração, que procurará maximizá-lo. Segue:

Petróleo e Derivados:	46%
Hidroeletricidade:	16%
Carvão Vegetal e Lenha:	12%
Derivados de Cana de Açúcar:	11%
Carvão Mineral:	7%
Gás Natural:	5%
Outras Fontes Renováveis:	2%
Nuclear:	1%

(TOMASQUIM, GUERREIRO E GORINI, 2007)

6. Oscilações sobre o Nacionalismo

Os primeiros quatro anos do governo Lula da Silva foram considerados subsequentes aos de Fernando Henrique Cardoso no que se refere ao programa econômico. Houve por parte do presidente a preocupação em manter as regras econômicas, e respeitar os contratos anteriores. O princípio era o de não fomentar desconfiança e insegurança jurídica nos investidores nacionais e internacionais, bem como nas organizações internacionais.

Muitas opiniões foram produzidas sobre a postura inicial do governo Lula, que não o diferenciava, em essência, da administração de Fernando Henrique. Para os analistas mais críticos, à esquerda, o governo Lula estava pactuando com o capital e deixando de efetuar as transformações econômicas e sociais tão urgentes para o Brasil (PAULANI, 2008). Por outro lado, para os auxiliares da Presidência, como Maria da Conceição Tavares, professora de uma geração de políticos e ministros que serviram àquele governo, o que se percebia é que Lula procura ser pragmático com vista à conseguir algo melhor.

Por conseguinte, se o governo Lula procurava ser pragmático, e tentar transformações entre dificuldades institucionais, o setor da energia seria o lugar conveniente para esse objetivo. Afinal, havia fenômenos econômicos, de difícil resolução, onde se poderia utilizar o setor da energia como meio de superação de dificuldades. O fenômeno mais marcante é o da desindustrialização, bastante complexo para um país que não havia completado o ciclo de industrialização, a exemplo dos Estados Unidos.

Desta forma, para amainar na maneira do possível a reversão da indústria nacional o governo Lula procurou impulsionar o crescimento econômico ao relançar novas atividades que haviam entrado em decadência por causa da forte concorrência asiática. Se o governo tivesse sucesso na empreitada ele poderia ajudar a indústria nacional a se levantar e ainda manteria os empregos com salários crescentes. Para uma administração proveniente de um partido trabalhista, de fundo socialista, seria uma grande realização.

Um setor decadente, ligado ao ramo do petróleo, podia ser encontrado na indústria naval, nos estaleiros que haviam perdido dinamismo nos anos 1980 e 1990 pelo fato do Brasil preferir importar unidades da Coreia do Sul, mais baratas e com prazos mais rápidos. Ao botar a Petrobras como impulsionadora dessa nova agenda uma nova classe de petroleiros poderia ser feita no Brasil. Mas qual o argumento para tanto? Como fazer com que a estatal brasileira fomentasse setores decadentes da indústria nacional?

A justificativa veio em 2007 quando se descobriu, na Bacia de Santos, na plataforma continental brasileira, as jazidas de *Tupi*, grandes reservas de petróleo com quantidade calculada em torno de 100 bilhões de barris, de óleo leve, semelhante ao aos do Oriente Médio. Depositadas a sete mil metros debaixo do leito marinho o *Pré-Sal* mexeu com o orgulho nacional. Todos os setores da vida brasileira tiveram algo a dizer sobre essa riqueza mineral, visto que seria a primeira grande reserva descoberta no Hemisfério Sul.

O argumento industrializante, de viés nacionalista, foi reforçado porque para tirar o petróleo da Bacia de Santos seria necessária tecnologia de ponta, da Petrobras, e dos equipamentos da indústria nacional, que deveria ter a preferência nas encomendas da estatal. O relançamento da indústria naval, com novos petroleiros, seria um dos itens. Os outros seriam encontrados na compra de dutos, canos especiais, caminhões pesados, metalurgia em geral. Na criação de em-

pregos houve uma animação sem registro na história recente. Muitos engenheiros, de todas as especialidades, tiveram oportunidade de emprego. Até profissionais estrangeiros, dependendo do caso, tomaram empregos no Brasil do Pré-Sal.

Mas o plano de reindustrialização nacional não se limitava ao petróleo. No mesmo tempo o governo Lula procurava tirar o antigo programa do álcool combustível, concebido no regime militar, para fazer com que o Brasil pudesse se tornar um ator importante na economia internacional da energia. As projeções eram auspiciosas. Isto porque o preço internacional do barril do petróleo chegava a 150 dólares e esse valor seria fundamental para investir em novas plantas e equipamentos para extrair o óleo do Pré-Sal.

Paralelo à alta do petróleo, tão vantajosa para a Petrobras, o governo Lula se empenha para mudar o regime jurídico sobre a exportação de óleo, constituído no tempo de Fernando Henrique Cardoso. Seria a hora de sair da concessão, vista como um legado do neoliberalismo, para adentrar na *partilha*; este sim um marco regulatório mais voltado para os “interesses nacionais”. A razão para aquela mudança era mais de ordem técnica, embora fosse eivada de significado político e ideológico.⁶ A explicação era a de que o petróleo do Pré-Sal já havia sido inventariado, assim, não havia dúvidas sobre os ganhos de sua exploração.

Em linhas gerais, após negociações entre as partes sobre o tipo de jazina, no regime de partilha o Estado se apossa do óleo prospectado pela empresa e entrega a ela o valor acordado, dando ao poder político a preeminência de negociá-lo como lhe aprouver. Nesse regime, a Petrobras conservaria partes substanciais na exploração, 30% da jazida, e trabalharia com as internacionais que, mesmo assim, não deixariam de ganhar nos 70% restantes. Isto porque não havia dúvidas sobre a quantidade de óleo (PETROBRAS, 2017).

No fim do governo Dilma Rousseff, em 2015, sucessora partidária de Lula, a estimativa sobre a autossuficiência brasileira em óleo eram animadoras. O país produzia mais de dois milhões de barris ao dia. Nas jazidas do Pré-Sal já era possível extrair mais de 700 mil barris. Tudo isso, cumprindo um processo de trabalho concebido pelo governo Lula, faria com que o Brasil não só se tornasse autossuficiente, mas também pudesse exportar óleo e etanol, visto que o intuito do governo era duplo. A ideia era a de fazer do Brasil um ator relevante na economia internacional da energia; um país politicamente relevante.

Considerações Finais

Embora possamos pecar por reducionismo, ao frisarmos que a formação da autoridade nacional sobre recursos naturais, energéticos em particular, correspondeu em grande parte à formação da burocracia pública, gostaríamos de continuar neste raciocínio. Não se trata de privilegiar setor profissional que serve ao Estado brasileiro. Nosso intuito é tão-somente considerar que no Brasil a constituição de políticas específicas, anos 1930/40, dependeu da profissionalização de agentes selecionados por concurso público.

6 Em 2009, na troca do marco regulatório, o debate na imprensa era o de que a partilha era própria dos países autoritários, como Arábia Saudita e Rússia. Os países democráticos, Estados Unidos e os da Europa Ocidental, preferiam a concessão, que combinava mais com o liberalismo, quer dizer, com a liberdade propriamente dita. Claro que tal raciocínio não deixa de ser reducionista e perde o vigor da análise política.

Por política energética temos em mente uma linha de atuação do Estado, cuja função é exercer regulação e projeto sobre um setor de suma importância para o progresso econômico do país. Pensar em política energética não significa expressar autoridade por meio de empresas estatais, como se uma coisa levasse à outra. Autoridade pública não depende de braços empresariais do Estado, mas sim de legitimidade e competência dos atos políticos que possam imprimir bons efeitos na sociedade (MANN, 1992).

O século XX no Brasil não foi todo ele marcado por políticas específicas de energia. Nos anos 1900 a cadência sobre formas de reajustar tarifas, e escolha geográfica de investimento, cabia à empresa internacional. Uma das mais importantes, a Light Company,⁷ apresentava papel de relevância no comando dos recursos hídricos, de geração elétrica. O aparecimento de legislação específica, na Constituição de 1934 e de 1937, dependeu da emergência de quadros especializados, de geólogos, advogados e engenheiros.

A partir do momento que o Brasil passou a formar seus próprios quadros, em suas universidades, as políticas específicas perduraram e foram substanciais para que houvesse planos nacionais de desenvolvimento, tão marcantes nas décadas de 1950 a 1970. No Brasil energia fora sinônimo de desenvolvimento pelo fato de promover industrialização, daí os melhores empregos e acesso a produtos de melhor qualidade para os trabalhadores.

Depois de amadurecido por meio do tempo e do progresso técnico o parque energético brasileiro, sobretudo o hidroelétrico, serviu de modelo a países das mesmas dimensões territoriais, que necessitavam de projetos confiáveis porque conseguiam escapar de fenômenos climáticos. O parque brasileiro teve esse papel até os anos 1990, quando o sistema Eletrobrás fora descharacterizado em virtude do processo de privatização. Para o professor Pinguelli Rosa o resultado de tal descuido foi o apagão de 2001.

Em parte, há impressão de que pensar estrategicamente, sobre setor tão específico, deixou de existir no Brasil em virtude de “sugestões” ou modelos internacionais, considerados intelectualmente superiores. O patrimônio de aprendizado nacional corre o risco de ser negligenciado, pondo a baixo praticamente um século de esforços.

Por isso, com o advento das jazidas de Santos, do Pré-Sal, espera-se que haja maiores cuidados, que haja elevação de uma política energética que tenha em mente o desenvolvimento nacional. Não se trata de nacionalismo fora de época, nem isolacionismo moderno, mas sim fazer aquilo que, em muitas vezes, são feitas pelas grandes potências: pensar em sua existência da melhor forma possível, bem como em sua população.

7 Embora possa ser informação corriqueira, informamos que a Light Company fora estatizada em 1976, pelo governo Ernesto Geisel. A parte paulista recebeu o nome Eletropaulo. Depois da privatização do sistema elétrico, em 1996, de Eletropaulo virou Enel. No Rio de Janeiro se conservou o nome original, em inglês.

Referências Bibliográficas

- ASCONTROVÉRSIAS SIMONSEN-GUDIN*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1994.
- CAUBET, Christian. *As Grandes Manobras de Itaipu*. São Paulo, Editora Acadêmica, 1991.
- CHANG, Ha-joon. *Chutando a Escada*. São Paulo, Editora da Unesp, 2004.
- COUTO E SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- DRAIBE, Sônia. *As Metamorfoses do Estado*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2007.
- FERRAZ, Octavio Marcondes. “Paulo Afonso Evitou Explosão Social no Nordeste”. In MOTTA, Lourenço Dantas (org). *História Vivida*. São Paulo, OESP, 1981.
- FERREIRA, Oliveiros. *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.
- FREITAS, Paulo Springer de. “Qual a Diferença entre Regime de Partilha e Regime de Concessão na Exploração do Petróleo?” In *Brasil Economia e Governo*. 2011. Sítio eletrônico encontrado em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>. Consultado em 21.07.2017.
- LEITE, Antonio Dias. *A Energia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2007.
- MANN, Michael. “O Poder Autônomo dos Estados: Suas Origens, Mecanismos e Resultados”. In MANN, Michael (org). *Os Estados na História*. São Paulo, Imago, 1992.
- PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery*. São Paulo, Editora Boitempo, 2008.
- PETROBRAS. *Marco Regulatório*. 2017. Sítio eletrônico encontrado em <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>. Consultado em 21.07.2017.
- REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2014.
- ROSA, Luiz Pinguelli. *O Apagão*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castello a Tancredo*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1988.
- TOMASQUIM, Maurício. GUERREIRO, Amílcar. GORINI, Ricardo. “A Matriz Energética Brasileira”. In *Novos Estudos*. Número 79. São Paulo, CEBRAP, novembro de 2007. Versão eletrônica encontrada em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/03.pdf>. Consultada em 22.06.2017.
- TORRES, Alberto. *O Problema Nacional Brasileiro*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.
- VIDAL, Bautista. VASCONCELLOS, Gilberto. *O Poder dos Trópicos*. São Paulo, Editora Casa Amarela, 1998.
- WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.
- YERGIN, Daniel. *Petróleo*. São Paulo, Editora Scritta, 1994.

Regulação internacional e governança na medicina regenerativa: trajetórias do Reino Unido e a União Europeia e repercussões para a saúde coletiva global

Regenerative medicine international regulation and governance: United Kingdom and European Union pathways and repercussions upon global collective health

LILIANA ACERO | lilianaacero2009@gmail.com

Professora Visitante Estrangeira Sênior do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Recebimento do artigo Junho de 2019 | **Aceite** Setembro de 2019

Resumo Na medicina regenerativa, as crescentes interseções globais entre os processos científicos, tecnológicos, econômicos, institucionais e éticos ainda se dão de maneira complexa e têm sido escassamente mapeados. O objetivo deste trabalho é explorar as características e a qualidade das mudanças na articulação da governança, a regulação e a inovação na medicina regenerativa em nível histórico e atual, e analisar as formas em que participam os grupos de interesse. Focaliza nas tendências no Reino Unido e no acoplamento regulatório com o arcabouço da União Europeia, duas lideranças na área com grande influência em nível transnacional. Utiliza-se informação de arquivos institucionais relevantes em nível internacional, regional e nacional, matérias jornalísticas e literatura acadêmica relevantes para apresentar um panorama global em relação à direção dos processos chaves, no passado e no presente, para a constituição deste campo inovador de conhecimento e prática médica. Argumenta-se em relação às diferenças entre o uso de um modelo científico de inovação e de um modelo médico para o desenvolvimento das terapias e medicinas celulares e analisa-se como o predomínio de cada modelo pode vir a influir na saúde coletiva global. **Palavras-Chave** medicina regenerativa; política pública; saúde coletiva; governança; relações internacionais.

Abstract The growth in the global intersections between scientific, technological, economic, institutional and ethical processes in regenerative medicine takes place in a very complex way which has rarely been mapped. The aim of this article is to explore the characteristics and quality of changes in the articulation between governance, regulation and innovation in regenerative medicine, historically and at present, and analyze the ways in which several interest groups participate. It focuses upon the trends found in the United Kingdom as they interlink with the European Union regulatory frameworks, leaders in the field that have substantively influenced transnational practices. It draws on information from key institutional archives at the international, regional and national levels, newspaper articles and relevant academic literature to present a global panorama on the direction of past and contemporary process in the building of this innovative field of knowledge and medical practices. It argues about the differences between the use of a scientific model of innovation versus a clinical or medical one for the development of cellular-based medicines and therapies and discusses how the dominance of either of them can influence global collective health. **Keywords** regenerative medicine; public policy; collective health; governance; international relations

Introdução

A medicina regenerativa constitui uma mudança do paradigma médico convencional para um novo, que procura a regeneração do organismo em nível celular ou tecidual. Nela, se enfrentam grandes transformações nas infraestruturas e nas plataformas científicas, médicas, tecnológicas e industriais devido às especificidades dos riscos, incertezas e aspectos desconhecidos em terapias que utilizam materiais biológicos *in vivo* e difíceis de padronizar (WEBSTER; ERIKSSON, 2009). As interseções e interconexões globais e locais entre os processos científicos, tecnológicos, econômicos, éticos e institucionais na medicina regenerativa ainda aparecem como complexas e, às vezes, difíceis de mapear. São necessárias governança e regulação em múltiplos níveis e direções, que possam abranger a complexidade da interseção das diferentes práticas de regulação e inovação na área (CHOWDHURY; WESSEL, 2012).

O presente artigo tem por objetivo analisar a representação social, o papel e a evolução das experiências regulatórias e institucionais na medicina regenerativa dentro do modelo histórico e atual do Reino Unido (RU), e sujeito até certo ponto à normativa da União Europeia (UE), lideranças que têm influenciado substantivamente na área em nível transnacional. Ele baseia-se numa pesquisa em andamento, comparativa entre o Brasil e o RU, e desenvolvida como uma segunda fase das pesquisas iniciais realizadas entre 2009 e 2013. A pesquisa atual busca novas evidências relativas à influência dos contextos culturais do RU e do Brasil na direção das pesquisas com células tronco (PCT) e das terapias celulares (TC), às políticas de regulação e às tensões sociais associadas, entre 2012 e 2019, através de uma expansão dos estudos de caso já realizados.

Especificamente, esta investigação procura entender como se constrói a pesquisa na área, como os cientistas mobilizam as redes e os grupos de interesse para construir o fato científico e são também influenciados por estes. Nesses sentidos, utiliza-se o conceito de campo científico de Bourdieu (1983), espaço no qual se disputa o monopólio da autoridade científica e que se define como o campo conjunto das capacidades técnicas e do poder social. Por sua vez, as concepções de Latour (2000) ajudam a compreender a formação das redes ou articulações de indivíduos e instituições e dos ciclos de credibilidade da ciência e a tecnologia.

Para analisar as novas formas de governança, dentro da aproximação conceitual do entendimento público da ciência, informam a nossa pesquisa as interrogações teóricas da coprodução entre o conhecimento e o poder (JASANOFF, 2004). Também, o da formação do sentido coletivo dentro das “epistemologias cívicas” das biociências e das biotecnologias, segundo são definidas por Jasanoff (2006) – ou seja, as formas culturalmente específicas nas quais os públicos esperam que o Estado produza, contraste e use nos processos decisórios, seu conhecimento, raciocínio e habilidades.

O “ordenamento pelo risco”, no qual predominava o conhecimento dos especialistas e o cálculo técnico, como visão social e técnica compartilhada nos anos 70s, tem sido substituído pelo “ordenamento pela incerteza”, que apela não só ao raciocínio dos diferentes sujeitos sociais, mas também à compaixão, à empatia, às emoções e à confiança (BROWN; MICHAEL, 2002). Na regulação, se enfatizam as dificuldades e os limites do conhecimento, ao invés das suas possibilidades: um paradigma antagônico ao modelo antecessor.

A governança das biociências no presente século acontece em forma instável, cujas fronteiras estão em permanente mudança (GOTTWEISS, 2005). Organizam-se formas de governo estruturadas pela combinação de normas legais formais, “leis brandas” como as da bioética, no-

vos experimentos deliberativos e participativos – Irwin (2006) – e uma regulação informal das instituições, por meio de hábitos culturais, códigos de ética tácitos e práticas de auto-organização (SALTER; SALTER, 2007). Os modelos locais de governança se integram dentro de estruturas transnacionais de formulação de políticas e novos atores se associam à direção e regulação das pesquisas: as empresas farmacêuticas, os *lobbies* industriais e os gabinetes internacionais de advogados comerciais (GOTTWEISS et.al., 2009).

O presente artigo trata-se de um estudo qualitativo, no qual se utiliza a análise de conteúdo como ferramenta metodológica principal, e é focado nas seguintes perguntas: Qual é o conteúdo privilegiado em cada política pública de regulamentação na medicina regenerativa? Em quais formas participam as instituições e os grupos de interesse na governança do setor? Quais são os temas considerados mais relevantes, os recorrentes e os polêmicos?

O levantamento de informações da pesquisa de contexto, no RU e na UE, realizado em quatro etapas, resulta bastante representativo, ainda que não abranja o universo das instituições envolvidas:

- Mapeamento dos principais relatórios de políticas das instituições públicas relevantes no RU desde o início das PCT – nos anos 80s – e de resenhas selecionadas nas revistas especializadas na área, para delimitar os eventos principais na dinâmica de inovação, regulatória e de governança;
- Consultas nos arquivos de centros científicos nacionais e internacionais e organizações privadas influentes e trabalhos selecionados de especialistas;
- Identificação das narrativas recorrentes, em resenhas e publicações das principais organizações da sociedade civil;
- Levantamento de informação junto a arquivos de agências de regulamentação específicas da UE e de organizações da sociedade civil europeia.

Os critérios da sistematização dos conteúdos nos textos selecionados incluem: eixos na consolidação de um campo científico; principais tendências em políticas, instituições, normas e ações, assim como, o tipo de representações e participação dos grupos de interesse. O caminho de pesquisa escolhido permite apresentar um panorama abrangente das mudanças na regulamentação, inovação e governança no setor e apontar características gerais, diferenças, semelhanças e peculiaridades dos contextos.

O REINO UNIDO: LIDERANÇA NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO

O Processo de Formação de um novo Sentido Coletivo na Regulação

O processo de regulamentação inicial dos setores associados às PCT no RU, começa com a regulação pública pioneira da reprodução e a embriologia humana e a fundação da agência pública: Human Fertilization and Embryology Authority (HFEA). Numa primeira etapa, e a partir das recomendações do Informe Warnock, desenvolve-se um intenso debate parlamentar entre 1988 e 1990, até a aprovação de um corpo de legislação permissivo – a Ata de Fertilização e Em-

biologia Humana de 1990 – para a regulação das novas tecnologias reprodutivas, as pesquisas com embriões humanos (PCTE) e a definição de seu status jurídico e moral. Essa Ata se constitui como um marco de referência da regulação internacional, tendo sido a primeira a caracterizar a entidade do “pré-embrião” – prévio à formação do sistema nervoso central e até os quatorze dias da sua gestação – o que contribuiu para a liberação dos embriões como materiais de pesquisa.

Suscitou-se nesse momento um amplo debate entre grupos religiosos – organizados na Life e na Society for the Protection of Unborn Children (SPUC) – e outros setores laicos da sociedade civil e da comunidade científica – agrupados na organização PROGRESS – predominando as controvérsias sociais correspondentes ao status e aos limites da manipulação do embrião extracorpóreo (FRANKLIN, 1999). Esse debate inicial permitiu avançar na inovação na PCTE.

Na segunda etapa, entre 1997 e 2001, o governo formulou uma política pública específica para a PCTE local, após os debates públicos relativos ao nascimento por clonagem da ovelha Dolly (PARRY, 2003). Foram ativas a favor das pesquisas as principais associações de pacientes: o British Liver Trust, a Alzheimer’s Society, a British Heart Foundation, a Parkinson’s Disease Society e a Juvenile Diabetes Society. No campo da oposição, a Prolife Alliance – baseada em princípios morais e religiosos – teve alta visibilidade nesse debate e, em contraponto, três organizações não governamentais apresentaram posições de advocacia crítica feminista: Comment for Reproductive Ethics - CORE, Human Genetics Alert (Londres) e The Corner House. Por uma grande pressão do setor científico e das associações de pacientes, desenvolveu-se um projeto de reforma da Ata original de 1990, no qual se acrescentaram três novas categorias de pesquisa em embriões na medicina reprodutiva (HGAC/HFEA, 2008).

Na terceira etapa, entre 2001 e 2008, ante o protesto das associações civis, procurou-se um maior engajamento público em um “clima de diálogo” promovido pelo governo (IRWIN, 2006). Houve duas novas mudanças na política pública, em 2006 e em 2008, embora apenas a última tenha suscitado um novo debate parlamentar. Em 2006, se incluem na Ata de 1990 cláusulas da Diretiva Europeia de Tecidos e Células de 2004 e se dirimem problemas de jurisdição entre agências reguladoras locais: a Human Tissue Authority (HTA), encarregada dos tecidos humanos, e a HFEA, da reprodução assistida, os óvulos e os embriões humanos. Aprova-se ainda a criação de embriões especificamente para pesquisa, utilizando a técnica de clonagem terapêutica. Na quarta etapa, após um pedido de licença da Universidade Oxford para a clonagem terapêutica de embriões híbridos (animal/humanos), a Ata volta a ser revisitada em 2008. Após intensos debates, se permite a clonagem para pesquisa dos embriões entre espécies diferentes, que se legitima em uma mudança social no sentido coletivo atribuído à área.

Estratégias Públicas para a Criação de um Novo Mercado em Saúde

Em 2005, o Governo apresenta a primeira estratégia de política pública na medicina regenerativa no relatório UK Stem Cell Initiative (DEPARTMENT OF HEALTH, 2005). Aprovam-se investimentos importantes em pesquisa, por dez anos, com o objetivo de contribuir à liderança do país em nível global. A iniciativa se desenvolve como resultante da pressão, em especial, dos cientistas, dos empresários da área farmacêutica – que começam a se interessar na área – e das associações de pacientes, no contexto de um momento apropriado para a translação

dos resultados de pesquisa para a clínica (LUO et.al., 2011).

A política foca na construção de um consórcio público/privado especializado em instrumentos toxicológicos preditivos para medicamentos; na criação de centros públicos de excelência em TC; na articulação entre os quatro Conselhos de Pesquisa e as associações de beneficência para a translação clínica; no apoio permanente ao Banco Nacional de Células Tronco do RU (UKSCRB); e, também, na complementação de aportes financeiros para novos ensaios clínicos no sistema público de saúde (NHS). Esclarece-se o papel normativo e as formas de articulação das agências regulatórias do governo com a indústria e entre as redes interdisciplinares profissionais.

Motivadas pela alta preocupação social com a expansão das TC em experimentação e do turismo médico internacional crescente (ISSRC, 2008), se propõe três novas medidas: se desenha um programa de diálogo público sustentável e abrangente, para atender às múltiplas demandas das organizações da sociedade civil; se desenvolve uma melhor vigilância das pesquisas e aplicações clínicas existentes e se promove o desenvolvimento de padrões técnicos standardizados em nível nacional e transnacional. O Internacional Stem Cell Research Forum (ISCRF) desde o ano de 2010, coordena, com a participação de 18 laboratórios localizados em 10 países, um registro de células e três iniciativas diferentes para a padronização internacional das CT, chamadas de International Stem Cell Initiative (ICSI 1, 2 e 3), que contribuem para ampliar o controle dos patamares científicos e tecnológicos e dos ensaios clínicos multicêntricos em nível internacional, estabelecer níveis de excelência consensuais e demarcar as fronteiras da comunidade científica internacional “com autoridade” na área.

Em uma segunda etapa, se desenha uma estratégia abrangente em política pública sustentada por algumas novas descobertas científicas em nível global, após o ano de 2005, que influenciaram significativamente a expansão da medicina regenerativa do RU. Por exemplo, acontecem a inovação em células de pluripotência induzida (iPS) no ano 2007 – combinações de genes que são capazes de transformar células somáticas em iPS (TAKAHASHI et.al., 2007) e estudos na síntese de proteínas para substituir as injeções de CT nos tecidos dos pacientes. Integram-se também relevantes conhecimentos da engenharia e das ciências físicas para desenvolver, dispositivos médicos, diagnósticos por imagens e protótipos para o transporte de células (MATA et.al., 2017).

A inovação condiciona a necessidade de atualizar as formas de regulação existentes e determina um ponto de inflexão na “epistemologia cívica” prévia, em um campo que visa a translação dos resultados de pesquisa a clínica. Ao final do ano de 2011, o Escritório das Ciências da Vida (BIS), no Departamento da Saúde do RU publicou uma nova estratégia governamental, sintetizada no relatório: Taking Stock of Regenerative Medicine in the United Kingdom (DEPARTMENT OF HEALTH, 2011). Seu objetivo principal aponta à melhoria do posicionamento do país na competição global pela demarcação de nichos de oportunidades vis-à-vis os outros países europeus, o Japão e países asiáticos emergentes como: China, Índia, Cingapura e Coréia do Sul (SLEEBOOM- FAULKNER; HWANG, 2012). A estratégia tenta fortalecer a coordenação financeira do Governo, além de integrar melhor a participação da indústria local e do sistema público de saúde (NHS). Destaca-se a criação do Cell Therapy Technology and Innovation Centre (CTTIC): uma nova plataforma tecnológica para a comercialização das TC.

As estratégias de 2005 e a de 2011 desenham assim, um arcabouço de regulamentação e governança em múltiplos níveis, com espaços normativos e institucionais que se intersectam e, por vezes, se sobrepõem, e suscitam conflitos interinstitucionais e revisões periódicas. Por

exemplo, desde aproximadamente a metade da década dos 2000, discute-se no RU o problema do fracionamento das normatividades entre as agências de regulamentação encarregadas de vários materiais de pesquisa e produtos finais (MEDICAL RESEARCH COUNCIL, 2012). Em especial, a superposição acontece entre as funções da HFEA (óvulos e embriões), da HTA (tecidos), o NHS (ensaios clínicos e adoção de medicamentos e TC) e, mais tarde, com a Agência Regulatória de Medicina e Produtos da Saúde (MHRA) que regula as terapias medicinais avançadas (ATMP).

As políticas de austeridade e descentralização administrativa propostas pelo Governo da Coalizão Liberal-Democrata, a partir de 2010, focaram na abolição ou na fusão de numerosas agências públicas e outras; política popularmente conhecida como: *the bonfire of the quangos* ou a fogueira na fusão das organizações não governamentais semiautônomas. A redução orçamental e as fusões propostas geraram uma grande oposição social que impactou também a área em estudo (GASH et.al., 2010; SPARROW, 22 de agosto de 2012).

Na estratégia de 2011, o Governo consegue fazer prosperar em curto prazo a criação de uma única Autoridade de Pesquisa em Saúde – Health Research Authority (HRA) – com a fusão da HFEA e a HTA e que trabalha junto à MHRA, para unificar os processos de aprovação científico-técnica e ética das pesquisas, medicamentos e ensaios clínicos. Mas essa medida tem gerado posições desencontradas entre reguladores e, ainda, diversas controvérsias na comunidade científica e nos hospitais – antes responsáveis autônomos dos ensaios clínicos – e que se baseiam: no escasso controle cidadão dos processos dentro do NHS e nas assimetrias na aprovação e acesso aos resultados dos ensaios clínicos (BOSELEY, 4 de abril de 2011; ACADEMY OF SCIENCES, 2011).

O relato da Associação de Bioindústrias e da Wellcome Trust, que representam pesquisadores e empresários médios, favorecia a centralização das autorizações na HRA (WELLCOME TRUST et.al., 2016). Enquanto um grupo formado pelos médicos dos hospitais participantes dos ensaios, eram críticos à proposta, e consideravam que essa situação levaria a um eventual risco de que, “os pesquisadores regulem aos pesquisadores” (O’DOWD, 1 de julho de 2013, p.4248). Mas a avaliação da agência única está ainda em andamento e suscita importantes polêmicas.

Na etapa mais recente, se procura a expansão do mercado das TC e a sua adoção integral no sistema público de saúde. No ano de 2017, a Plataforma do Reino Unido para Medicina Regenerativa (UKRMP) – criada em 2013, e integrada por vinte universidades e centros de pesquisa – aprovou um pacote multimilionário de financiamento para a área até o ano 2018, com a finalidade de expandir o desenvolvimento de TC para a anemia e a regeneração de tecidos de queimaduras e úlceras diabéticas, entre outros (MEDICAL RESEARCH COUNCIL, 2019). Nesta iniciativa conjunta de três dos Conselhos de Pesquisa se aponta como objetivo, nos próximos cinco anos, o apoio financeiro aos ensaios clínicos definitivos das TC para a sua comercialização em várias outras doenças, como são: o Parkinson, as doenças do fígado e das articulações e degeneração macular por idade (BARFOOT, et.al., 2017).

Apesar do suporte financeiro crescente, o status da HRA está sendo fortemente questionado pela sua falta de controle sobre a transparência dos resultados dos ensaios clínicos. Um informe do ano de 2018, do Comité de Ciência e Tecnologia do Parlamento e intitulado: *Research integrity: clinical trials transparency* (UK PARLIAMENT, 2018), reporta que quase metade dos ensaios clínicos não publica seus resultados e que os ensaios com resultados positivos teriam duas vezes mais possibilidade de serem publicados que outros.

Uma outra característica desta etapa recente têm sido as várias tentativas de flexibilização regulatória das formas de entrada das TC ao mercado, que apontam para a diminuição dos tempos de entrega dos serviços; algumas dessas normas são compartilhadas com a UE e outras são pioneiras do RU. As flexibilidades se enquadram dentro do Esquema de Acesso Rápido à Medicina, na estratégia do governo de 2011, e se refere às medicinas sem autorização prévia de mercado para as doenças que comprometem a vida e quando existe uma necessidade clínica não satisfeita (DEPARTMENT OF HEALTH, 2011) e elas caracterizam, uma vez mais, a forma difusa em que mudam as fronteiras de delimitação deste campo, dificultando a sua governança.

O medicamento e as terapias avançadas são considerados nas normas flexíveis como uma inovação médica ou clínica – diferentemente de uma inovação científica tradicional – e que consiste na aprovação “não rotineira” de um tratamento por um clínico responsável no hospital para um paciente individual ou um grupo menor de pacientes na ausência de outras alternativas válidas. No RU, as principais alternativas são: a isenção hospitalar – a mais frequente – sob responsabilidade de um clínico, o dispositivo médico, a avaliação baseada no valor – que avalia o impacto social amplo do produto, considerando a perda da capacidade do indivíduo de se engajar na sociedade devido a sua doença – e o “pedido de investimento do paciente individual”, nos casos de necessidade excepcional (FAULKNER, 2016). Elas contribuem para redefinir as relações de poder dentro do campo em estudo, na direção da hegemonia dos profissionais individuais nas decisões referentes aos ensaios clínicos iniciais.

Os planos de adoção pelo sistema público de saúde (NHS) e o sistema de reembolsos de custos e gastos constituem os dois temas atuais mais polêmicos na área, e que se refletem em três informes recentes sobre a medicina regenerativa no RU: o da Casa dos Lordes de 2013, o do Grupo de Especialistas em Medicina Regenerativa do ano 2014 e o da Casa dos Comuns do ano 2017 (HOUSE OF LORDS, 2013; REGENERATIVE MEDICINE EXPERT GROUP, 2014; HOUSE OF COMMONS, 2017). Em geral, nesses informes se desenvolvem medidas concretas para uma formalização e consolidação da medicina regenerativa como “medicina personalizada” no sistema público de saúde. No último relatório, por exemplo, argumenta-se em relação ao desenho de modelos de reembolso de gastos através da cadeia total de valor: academia-manufatura-clínica. Os eixos de poder na medicina regenerativa se redefinem, pela inclusão gradual dos médicos e empresários, possivelmente futuros nós nas redes dominantes da adoção das TC.

ACOPLAMENTO REGULATÓRIO: A LEGISLAÇÃO EUROPEIA

No caso do RU, se introduz até o momento – e prévio ao Brexit – uma dimensão regulatória regional que demanda uma harmonização entre as políticas nacionais e as diretrizes da UE. Essa tarefa requer uma série de compromissos mútuos, em negociação permanente, entre os países europeus e a UE – devido, inclusive, à diversidade de visões culturais e posições legislativas nas diferentes nações (GEESINK, 2006).

Neste caso, se inclui outro ator social fundamental nas decisões: um grupo de especialistas em bioética – o European Group on Ethics and New Technologies (EGE) – que atua des-

de 1997 como “guardião” dos direitos da sociedade civil e como “broker” político junto à UE (GOTTWEISS et.al., 2009). O grupo tem autoridade para incluir os valores morais da sociedade europeia no desenho das políticas de ciência e tecnologia, em especial, através dos pareceres – Opiniões – que publica de forma periódica. Uma mais recente: a Opinião Nº 29 de 2015, sobre as implicações éticas das novas tecnologias em saúde e a participação cidadã, avalia e promove as iniciativas independentes dos cidadãos em saúde, chamadas de “ciência cidadã”: ou seja, o envolvimento de voluntários nos projetos de pesquisa científica e médica em níveis comunitário ou global (GURA, 2013). Constitui-se em um engajamento público *upstream* no processo de geração do conhecimento para influenciar a direção das políticas, das mudanças legislativas e do financiamento das pesquisas (EGE, 2015, p.23). Nesse parecer, pode se apreciar a evolução das “epistemologias cívicas” nos países europeus para uma inclusão dos “públicos”, desta vez, não apenas integrando as suas representações culturais na normatividade do setor, mas também como agentes ativos nos processos decisórios da produção e adoção da medicina regenerativa.

Observa-se uma evolução importante nas posições da UE, nas últimas três décadas, a respeito da regulamentação associada à medicina regenerativa – a qual se estrutura como campo de prática profissional nos finais dos anos 90. Inicialmente, aprova-se uma resolução do Parlamento Europeu do ano de 1989, proibindo a transferência de genes às células germinativas humanas; três resoluções posteriores se opõem à clonagem de embriões humanos para fins reprodutivos e de pesquisa, em concordância com o instrumento de vinculação legal da Convenção sobre Direitos Humanos e Biomedicina do ano de 1997 (EUROPEAN PARLIAMENT, 1997). Muitos dos países ratificaram essa Convenção com reservas, como é o caso do RU, que já utilizava a técnica de clonagem terapêutica, e se negociou uma integração flexível entre a aproximação normativa nacional e a regional. Essa “solução” responde as características difusas das fronteiras nesta área e a complexidade da governança em múltiplas direções.

A Diretiva n.º 2001/20/CE, em relação à aplicação de boas práticas clínicas na condução de ensaios clínicos de medicamentos de uso humano, tinha como objetivo simplificar e harmonizar as disposições na UE (EUROPEAN COMMISSION, 2001), mas ela foi questionada pelo seu caráter burocrático, a falta de consideração da crescente dimensão global dos ensaios clínicos e pela sua aplicação diferencial entre os Estados Membros (LIDDEL et.al., 2016). A dinâmica da inovação influi nas redes científicas e nos grupos sociais de um modo em que eles assumem posições mais de acordo com a evolução inovadora da área, do que as mais distantes que informam a legislação.

A Diretiva foi finalmente revogada em 2014 e propõe-se, para atender as controvérsias surgidas, a formulação de um único pedido de autorização por inovação (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015); uma iniciativa apoiada pelas PME e os pesquisadores universitários, já que questionaram como o processo anterior favorecia apenas as grandes empresas farmacêuticas (MANSNÉRUS, 2016). A nova legislação também procura um aumento do controle dos ensaios clínicos realizados em países fora da UE, uma tendência crescente.

Ainda assim, uma comunicação crítica da EGE do ano de 2013, considera que a nova legislação marginaliza a participação dos comitês de ética convencionais e transfere grande parte da autoridade da avaliação ética a um único Estado Membro participante no ensaio clínico (EGE, 2013). Os representantes argumentaram também, que tinham o intuito de que um processo desse tipo pudesse vir a facilitar a “busca comercial de aprovação ética” (*ethics shopping*), entre os outros

Estados Membros pelo promotor do ensaio clínico. Nesses sentidos, a EGE expressa também as inquietudes das organizações civis em relação a um maior controle social dos processos legislativos.

O uso de uma “materialidade mutável”, a própria vida, instala uma dimensão de muitos “desconhecidos” no processo de elaboração das medicações avançadas, em especial, nos ensaios alógenos que precisam da manufatura de um produto padronizado, mas baseado no uso de tecido doado por diferentes pessoas. As linhagens celulares são manipuladas várias vezes, e em cada etapa da manufatura, elas podem mudar as suas características. Por isso, se requer um seguimento regulatório mais estrito de cada TC que no caso dos ensaios clínicos autólogos, que utilizam as células do próprio paciente (WEBSTER et.al., 2011). Apesar disso, a nova Diretiva da UE não especifica as consideráveis diferenças técnicas e sociais entre estes ensaios clínicos e os convencionais e, desse modo, parece legislar priorizando o “paradigma da incerteza”.

Apesar das cláusulas de autonomia relativa dos Estados Membros, na regulamentação europeia se estabeleceu um sistema de controle da TC que é supranacional e centralizado na Agência Europeia de Medicina (EMA). No ano de 2013, eles foram definidos como “produtos terapêuticos medicinais avançados” – Advanced Therapy Medicinal Products (ATMP) (EMA, 2015a) – o que abriu caminho para sua inclusão no sistema de proteção da propriedade intelectual e estabeleceu uma distinção entre a forma de regulamentar a TC industrial nas empresas (os produtos) e a não industrial nos hospitais (os serviços). Mas, na prática, os ensaios se desenvolvem segundo as normas das autoridades nacionais, a exemplo da MHRA no RU. Assim, se promove um sistema normativo híbrido e diversificado (FAULKNER, 2016), e que apresenta vários tipos de tensões institucionais e sociais de modo recorrente. Os compromissos assumidos pela UE para chegar a um consenso mínimo entre os grupos de interesse refletem-se na regulamentação e instalam uma credibilidade científica relativa. Desenvolvem-se medidas “paliativas” para manter um controle institucional centralizado, mas diverso.

Aprofunda-se na sociedade europeia o predomínio de um novo sentido coletivo, que apresenta o seguinte paradoxo: apesar de ainda haver grandes incertezas na proteção dos pacientes nos ensaios clínicos, revela-se um considerável apoio à medicina regenerativa (68% para a PCT e 63% para a PCTE), segundo aponta o Euro Barômetro da Comissão Europeia, resultado que é, entretanto, condicional à percepção de uma adequada vigilância e controle social (HASKELL et. al., 2010).

O modelo clínico e a saúde coletiva global

Tanto as estratégias de política pública como as iniciativas transnacionais de governança do RU e da UE, até agora, tem se fundamentado em um modelo de inovação de base científica – ao contrário do modelo de inovação médica ou clínica. Este funciona em uma trajetória ortodoxa e linear, ou seja, cumprindo cinco etapas: a pesquisa básica, a experimentação clínica com animais, o desenvolvimento do produto, os ensaios clínicos, a aprovação do produto e a aplicação clínica em humanos. Estima-se que esse processo leve mais o menos de 12 a 15 anos, e tem um custo aproximado de um bilhão de libras esterlinas por produto (ALLIANCE FOR ADVANCED THERAPIES, 2013).

A aplicação de um modelo semelhante ao das drogas farmacêuticas têm gerado um mercado baseado na oferta de produtos aprovados por um sistema centralizado. Mas esse mercado tem

se demonstrado pequeno – com um total de apenas sete produtos aprovados em nível regional – em relação à oferta de produtos celulares e da quantidade de pacientes tratados em nível global, estimada, por exemplo, em mais de 70.000 pessoas em apenas quatro países: China, Índia, Rússia e Japão (SALTER et.al., 2017).

Em oposição a esse caminho, têm se formado várias alianças internacionais que validam um modelo de inovação médica ou clínica, e procuram o desenho de novas regras para o credenciamento de TC não comprovadas de forma ortodoxa, mas cientificamente validadas, com uma ênfase nos direitos dos pacientes e dos consumidores potenciais à saúde (ex. INTERNATIONAL SOCIETY FOR CELLULAR THERAPY, 2015). Por sua vez, essas iniciativas podem vir a influir positivamente no controle, não apenas da qualidade dos tratamentos oferecidos sem aprovação, mas também, a diminuir as consequências negativas à saúde coletiva no uso frequente de terapias experimentais (ACERO, 2015).

O modelo médico ou clínico incorpora de forma substantiva o “paradigma da incerteza” em nível de sua gestão e da abertura que propõe no campo da governança do setor. Ele simplifica a sequência tradicional, já que a pesquisa básica e o desenvolvimento do produto são seguidos pela experimentação clínica de curta duração e a aplicação clínica imediata, e nesse sentido, é mais permissivo na inclusão das decisões relevantes de novos atores sociais qualificados, como são os representantes das organizações de pacientes e da sociedade civil.

Ainda assim, ele pode vir a trazer vários tipos de consequências – potencialmente positivas e negativas – sobre a saúde coletiva global, por estar ainda mais baseado no paradigma da incerteza do que o modelo científico. Sem dúvida, atende com maior rapidez às demandas dos cidadãos e pacientes e legitima seus direitos em saúde e pode contribuir para uma maior participação do público na definição *upstream* das diretrizes regulatórias, ou seja, desde o início nas decisões em relação às formas da sua manufatura, gestão e adoção.

Mas para continuar a se manter padrões aceitáveis de qualidade, segurança e eficácia nas TC quando se utiliza o modelo clínico, é imprescindível um considerável nível de organização coletiva em relação às várias etapas do processo de geração e uso da TC, assim como, de um alto controle coletivo sobre as suas formas de adoção nos sistemas de saúde. Num momento social onde se promovem as escolhas individuais em detrimento das coletivas – o que alguns acadêmicos descrevem como, “a saúde do Eu versus a Saúde do Nós” (DICKENSON, 2018) – e incentiva-se “a saúde personalizada”, a organização coletiva constitui-se em mais um desafio nesta área de grandes incertezas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o RU desenvolveu através de décadas, um arcabouço legislativo centralizado, mas diversificado, de promoção sistemática e ética da medicina regenerativa, e foi pioneiro no processo de construção institucional e regulatório nacional e global. Utilizaram-se uma política explícita de governança social inclusiva, junto à integração limitada da normativa regional da UE.

Segundo a aproximação conceitual do entendimento público da ciência, foi necessária a construção social de um sentido coletivo novo em relação à PCT e a TC, em nível da coprodução

do simbólico cultural, e como base das mudanças requeridas na regulamentação e institucionalidade. Esse sentido foi evoluindo de forma gradual no curso de quatro décadas, nas quais figura com centralidade a crescente aceitação social da qualidade do “ordenamento pela incerteza” dos procedimentos a serem acreditados, assim como, do estilo dinâmico, mas difuso das fronteiras do setor. A melhora na visibilidade do diálogo cidadã em torno da ciência e a tecnologia, e o apoio crescente ao envolvimento dos públicos na sua produção, a “ciência cidadã”, contribuíram para aumentar a credibilidade do campo, em um sentido relativo, e na consolidação de uma diversidade de redes de atores sociais relevantes. Uma epistemologia cívica nova, com um estilo comunitário, e baseada de modo crescente nas experiências dos cidadãos começa a se legitimar.

REFERÊNCIAS

- ACERO, Liliana. Internacionalização, ciência e saúde: a medicina regenerativa global e os mercados paralelos. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 20, n.2, p.433-440, 2015.
- ALLIANCE FOR ADVANCED THERAPIES. Focus Hospital Exemption on Developing Innovative and Safe Treatments for Patients. *Journal of Regenerative Medicine and Tissue Engineering*, v. 8, n 2, p. 121-3, 2013.
- BARFOOT, Jan. et.al. (Eds.). *Stem Cells, Science and Ethics*. 2017, London: BBSRC. Disponível em: < <https://bbsrc.ukri.org/documents/1007-stem-cell-resource-edition3-pdf/> >. Acesso em: 15/03/2019.
- BOSELEY, Samuel. New medical research body urged to speed up drug trial approvals. *The Guardian*; Abril 4, p.5, 2011. Disponível em: < <http://www.guardian.co.uk/> >. Acesso em: 24/04/2019.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: Bourdieu, Pierre. *Pierre Bourdieu: sociologia*. Renato Ortiz (Org.). São Paulo: Ática. p.122-155. 1983.
- BROWN, Nik; MICHAEL, Michael. From authority to authenticity: the changing governance of biotechnology. *Health, Risk and Society*, v. 4, n.3, p. 313-327, 2002.
- CHOWDHURY, Nupur.; WESSEL, Ramses. Conceptualizing Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance? *European Law Journal*, v. 18, n.3, p.335-357, 2012.
- DEPARTMENT OF HEALTH. *Taking Stock of Regenerative Medicine in the United Kingdom*. London: Department of Health, Department for Business, Innovation & Skills (BIS), Office for Life Sciences, 2011.
- _____. *UK Stem Cell Initiative, Report and Recommendations*. London: Department of Health, 2005.
- DICKENSON, Deborah. *Me health versus We health: Reclaiming Biotechnology for the Common Good*. New York: Columbia University Press, 2018.
- EUROPEAN COMMISSION. Directive 2001/20/EC of the European Parliament and of The Council, On the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the implementation of good clinical practice in the conduct

- of clinical trials on medicinal products for human use. *Official Journal*. 2001. L 121/34; 1.5.2001. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-1/dir_2001_20/dir_2001_20_en.pdf>. Acesso em: 03/01/2019.
- EUROPEAN GROUP ON ETHICS IN SCIENCE AND NEW TECHNOLOGIES (EGE). *Opinion N° 29. The ethical implications of new health technologies and citizen participation*. Brussels: European Commission, 2015. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e86c21fa-ef2f-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77404221>>. Acesso em: 12/01/2019.
- _____. Statement on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Clinical Trials on Medicinal Products for Human Use and repealing Directive 2001/20/EC (COM2012) 369 final. Brussels: European Commission, 2013. Disponível em: <https://ec.europa.eu/research/ege/pdf/statement_of_the_ege_on_the_clinical_trials_directive_revision.pdf>. Acesso em: 14/01/2019.
- EUROPEAN PARLIAMENT. Regulamento (EU) n. 536/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 relativo aos ensaios clínicos de medicamentos para uso humano e que revoga a Diretiva 2001/20/EC, *Official Journal I*; 27/5/2014, p.158, 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-1/reg_2014_536/reg_2014_536_en.pdf>. Acesso em: 22/03/2019.
- _____. Resolution on the Cloning of Human Beings, *Official Journal*. C115; 14/4/97, p. 92-113, 1997. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0376+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 10/01/2019.
- FAULKNER, Andrew. Opening the gateways to market and adoption of regenerative medicine? The UK case in context. *Journal of Regenerative Medicine and Tissue Engineering*, v. 11, n. 3, p. 321-330, 2016.
- FRANKLIN, Sarah. Making representations: the parliamentary debate on the Human Fertilization and Embryology Act. In: Jeannette Edwards et.al. (Eds.) *Technologies of Procreation: Kinship in the Age of Assisted Conception*. London: Routledge. p.150-176, 1999.
- GASH, Tom. et.al. *Read before Burning*, Institute of Government, 2010. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Read%20before%20burning.pdf>> Acesso em: março 30, 2019.
- GEESINK, Ingrid. *Risk regulation of tissue engineering in the EU: a political economy of medicine*, Thesis (Ph.D.). Cardiff: University of Cardiff; 2006.
- GOTTWEISS, Herbert. et.al., Catherine. *The Global Politics of Human Embryonic Stem Cell Science: Regenerative Medicine in Transition*. London: Palgrave/MacMillan, 2009.
- GOTTWEISS, Herbert. Governing genomics in the 21st century: between risk and uncertainty. *New Genetics and Society*, v. 24, n. 2, p. 175-194, 2005.
- GURA, Theodore. Citizen Science: Amateur experts. *Nature*, v. 496, p.259-261, 2013.
- HASKELL, Garrett et. al. *Europeans and Biotechnology in 2010: Winds of Change?*, Report to the EC Directorate-General for Research on the project ‘Sensitive Technologies and European Public Ethics (STEPE)’. Brussels: European Commission. 2010. Disponível

- em: <https://ec.europa.eu/research/scienc society/document_library/pdf_06/europeans-biotechnology-in-2010_en.pdf>. Acesso em: 24 de abril 2019.
- HOUSE OF COMMONS. SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE. *Regenerative medicine. Fifteenth Report of Session 2016–17*. London: House of Commons, 2017. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmsctech/275/275.pdf>>. Acesso em: 05/12/2018.
- HOUSE OF LORDS. SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE. *Regenerative Medicine*. London: House of Lords, Stationery Office, 2013. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldsctech/23/23.pdf>>. Acesso em: 02/01/2019.
- HUMAN GENETICS ADVISORY COMMISSION AND HUMAN FERTILIZATION AND EMBRIOLOGY AUTHORITY (HGAC/HFEA). *Cloning Issues in Reproduction, Science and Medicine*, 2008. Disponível em: <<http://www.dti.gov.uk/hgac/papers/paperc1.htm>>. Acesso em: 02/12/2018.
- INTERNATIONAL SOCIETY FOR CELLULAR (ISCT). *Presidential Task Force on the Use of Unproven Cellular Therapies: Reference Guide*. 2015. Disponível em: <<http://www.celltherapysociety.org/?page=PTF2015>>. Acesso em: 22/01/2019.
- INTERNATIONAL SOCIETY FOR STEM CELL RESEARCH (ISSRC). *Patient Handbook on Stem Cell Therapies. A Report from the International Society for Stem Cell Research*. London; ISSRC 2008. Disponível em: <<https://www.closerlookatstemcells.org/patient-resources/>>. Acesso em: 22/12/2018.
- IRWIN, Alan. The politics of talk: coming to terms with the “new” scientific governance. *Social Studies of Science*, v. 36, n. 2, p. 299-320, 2006.
- JASANOFF, Sheila. (Ed.) *States of Knowledge: the coproduction of science and the social order*. London: Routledge. 2004.
- _____. *Design of Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2006.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Ed. UNESP. 2000.
- LIDDELL, Kathleen et. al. The European Clinical Trials Directive revisited: The VISEAR recommendations. *Resuscitation*, v.69, p.9-14, 2006.
- LUO, Jingyan et.al. International Stem Cell Collaboration: How Disparate Policies between the United States and the United Kingdom Impact Research. Research Article. *PLOS ONE* (online), março, 2011. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0017684>>. Acesso em: 6 de maio de 2019.
- MANSRÉRUS, Juli. *Commercialization of Advanced Therapies: A Study of the EU Regulation on Advanced Therapy Medical Products*. (Academic dissertation). Faculty of Law, University of Helsinki, 2016.
- MATA, Alvaro et.al. New Bioengineering Breakthroughs and Enabling Tools in Regenerative Medicine. *Current Stem Cell Reports*, v. 3, n.2, p. 83–97, 2017.
- MEDICAL RESEARCH COUNCIL (MRC). *Future of regenerative medicine looks bright with new funding boost*. 2019 Disponível em: <<https://mrc.ukri.org/news/browse/future-of-regenerative-medicine-looks-bright-with-new-funding-boost/>>. Acesso em: 18/12/2018.

- _____ (MRC). *A strategy for UK regenerative medicine*. 2012 Disponível em: <<https://mrc.ukri.org/publications/browse/regenerative-medicine-strategy.pdf/>>. Acesso em: 25/02/2019.
- O'DOWD, Andrew. Health Research Authority outlines plans to improve transparency of UK clinical research. *British Medical Journal*, v.347, jul. 1, p. 4248, 2013. Disponível em: <<https://www.bmj.com/content/347/bmj.f6555>>. Acesso em: 10/12/2019.
- PARRY, Sarah. The politics of cloning: Mapping the rhetorical convergence of embryos and stem cells in Parliamentary debates. *New Genetics and Society*, v. 22, n.2, p. 177 – 200, 2003.
- REGENERATIVE MEDICINE EXPERT GROUP. *Building on our own potential: a UK pathway for regenerative medicine. A report from the Regenerative Medicine Expert Group*. London: House of Lords, 2014. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415919/build-on-potential.pdf>. Acesso em: 24/11/2018.
- SALTER, Brian et. al. Governing new global health-care markets: the case of stem cell treatments, *Journal of New Political Economy*, v. 22, n.1, p. 76-91, 2017.
- SALTER, Brian; SALTER, Charlotte. Bioethics and the global moral economy. *Science, Technology, & Human Values*, v.32, n.5, p.554-581, 2007.
- SLEEBOOM-FAULKNER, Margaret; HWANG, Seyoung. Governance of stem cell research: public participation and decision-making in China, Japan, South-Korea, Taiwan and the U.K., *Social Studies of Science*, v.5, p. 684-708, 2012.
- SPARROW, Andrew 100 quangos abolished in cost-cutting bonfire. *The Guardian*, 22 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2012/aug/22/100-quangos-abolished-bonfire>>. Acesso em: 15/04/2019.
- TAKAHASHI, Kiyoshi et. al. Induction of Pluripotent Stem Cells from Adult Human Fibroblasts by Defined Factors. *Cell*, v.131, n. 5, p.861-872, 2007.
- UK PARLIAMENT, SCIENCE AND TECHNOLOGY COMMITTEE. *Research integrity*, Sixth Report of Session 2017–19, 2018. London: Parliament. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmsctech/1480/148004.htm>>. Acesso em: 28/04/2019.
- WEBSTER, Andrew et.al. Experimental heterogeneity and standardization: Stem Cell products and the clinical process. *Biosocieties*, V. 6, n. 4, p.401-419, 2011.
- WEBSTER, A.; ERIKSSON, L. Governance-by-standards in field of stem cell research: managing uncertainty in the world of “basic innovation”. *New Genetics and Society*, v. 27, n.2, p.99-11, 2009.
- WELLCOME TRUST et.al. *Regulation and governance of health research: five years on*, 2016. London: Wellcome Trust et.al. Disponível em: <<https://wellcome.ac.uk/sites/default/files/regulation-and-governance-of-health-research.pdf>>. Acesso em: 15/04/2019.