

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 20, n. 1 • 2021

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

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 | Guilherme Celestino Souza Santos | Ítalo Barreto Poty | João Miguel Villas-Bôas Barcellos | Laura Emilse Brizuela | Mario Afonso Lima | Matheus de Freitas Cecílio | 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 Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-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 memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Bruno Martarello De Conti | Cristina Soreanu Pecequilo | Daniel de Pinho Barreiros | Fernando Roberto de Freitas Almeida | Giorgio Romano Schutte | Hélio Caetano Farias | Helton Ricardo Ouriques | Igor Fuser | Marcelo Pereira Fernandes | Numa Mazat | Thauan Santos | Verena Hitner Barros

Produção editorial

Tikinet

NOTA DO EDITOR 05

ARTIGOS		
	O Estado na China Isabela Nogueira	06
	Espírito prussiano vs. Democracia ocidental: a imagem controversa da Alemanha do pós-guerra na historiografia norte-americana Iryna Kaviaka	17
	Da periferia ao centro: a entrada e ascensão do dólar no Sistema Monetário e Financeiro Internacional (1913-1918) Caroline Yukari Miaguti e Ernani Teixeira Torres Filho	27
	Acordos Comerciais Preferenciais do Brasil: Uma avaliação e aspectos da evolução recente Luiz M. Niemeyer	50
	Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, Rafael Almeida Ferreira Abrão e Vitor Hugo dos Santos	71

EDITOR'S NOTE		05
ARTICLES		
	The State in China	
	Isabela Nogueira	06
	The Prussian Spirit vs. Western Democracy: the controversial image of post-war Germany in american historiography	
	Iryna Kaviaka	17
	From the periphery to the center: the entry and rise of the dollar in the International Monetary and Financial System (1913-1918)	
	Caroline Yukari Miaguti e Ernani Teixeira Torres Filho	27
	Brazil`s Preferential Trade Agreements: An Assessment and Aspects of Recent Evolution	
	Luiz M. Niemeyer	50
	Between subservience and pragmatism: Brazil in the face of 5G	
	Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, Rafael Almeida Ferreira Abrão e Vitor Hugo dos Santos	71



Nota do Editor | Editor's Note

A presente edição da revista Oikos – Revista de Economia Política Internacional do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) publica artigos submetidos através do seu sítio, selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas, realizada por pares.

A Oikos busca trazer e impulsionar pesquisas da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam enriquecer o seu debate. Desse modo, tanto artigos próprios do âmbito da EPI, como da Economia, das Relações Internacionais, da Geopolítica ou da História, conduzidos e conectados apropriadamente ao campo de estudo da EPI, são contribuições bem-vindas e publicadas em suas edições. A atual edição está composta por artigos que abrangem a proposta central da revista.

Em seu artigo, **Isabela Nogueira** explora as várias funções que o Estado ocupou e continua ocupando na trajetória de desenvolvimento recente da China e analisa como o país rompeu com a heterogeneidade estrutural, banuiu qualquer possibilidade de se tornar uma economia dependente ou de enclave, e subiu efetivamente nas cadeias globais de valor, representando o principal desafio econômico e estratégico aos Estados Unidos.

O trabalho de **Iryna Kaviaka** trata da influência do conceito de “Espírito prussiano” no pensamento político norte-americano voltado para a Alemanha no pós-guerra e analisa a presença da “questão germânica” na historiografia norte-americana desde a II Grande Guerra. Para a autora, essa produção intelectual permitiu antever o sucesso ou a derrota de toda política externa e estratégia dos Estados Unidos perante a Europa.

Caroline Yukari Miaguti e Ernani Teixeira Torres Filho analisam se a internacionalização da moeda americana durante a I Guerra Mundial era parte de um projeto político americano para tornar o dólar a moeda-chave internacional. Para os autores, a iniciativa dos Estados Unidos foi ao mesmo tempo uma resposta aos desafios criados pela Guerra e um movimento impulsionado pelos bancos americanos interessados em competir com a City londrina. O artigo aborda o desenvolvimento do sistema financeiro norte-americano, revelando como a criação do Federal Reserve System e do mercado de “aceites bancários” (*acceptance*) foram inovações determinantes para a ascensão do dólar no sistema monetário internacional.

Luiz M. Niemeyer examina a política comercial brasileira relacionada aos Acordos Preferenciais Comerciais (ACPs) desde o governo FHC (1995-2002) até o atual governo de Jair Bolsonaro. O autor analisa os impactos do uso, por países desenvolvidos, de cláusulas de OMC+ em ACPs de tipo Norte-Sul como forma de contornar resistências a nível multilateral; e, averigua os benefícios da utilização, por países em desenvolvimento, de acordos de tipo Sul-Sul como uma alternativa para evitar tais cláusulas.

O artigo de **Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, Rafael Almeida Ferreira e Vitor Hugo dos Santos** aborda os entraves relacionados à implantação do 5G no Brasil e à participação da Huawei na construção da infraestrutura nacional do 5G. Para os autores, tais dificuldades são resultado não só de condicionantes externos determinados pela disputa tecnológica no cenário internacional, mas também da tentativa de conciliação de posições contraditórias da recente política externa brasileira – dividida entre o alinhamento diplomático com o governo Trump e o pragmatismo de grupos internos que buscam manter boas relações com a China.

Boa Leitura!

Os Editores

The State in China

ISABELA NOGUEIRA | isabela.nogueira@ie.ufrj.br

Professora do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) e Coordenadora do Laboratório de Estudos em Economia Política da China (LabChina), todos da UFRJ.

Recebimento do artigo Janeiro de 2021 | **Aceite** Março de 2021

Resumo Este ensaio explora as várias funções que o Estado ocupou e continua ocupando na trajetória de desenvolvimento recente da China, desde o Estado planejador e regulador até o Estado investidor, empreendedor e vigilante. Como pôde a China se desenvolver tão rápido e escapar das armadilhas que caracterizam o subdesenvolvimento de outros grandes países, seja Brasil, Índia, África do Sul ou Rússia? Como o país erradicou a pobreza extrema em 2020 e, ao mesmo tempo, desafiou tecnologicamente os EUA, a Europa e o Japão em vários segmentos de fronteira, desde o 5G e inteligência artificial passando pelas energias renováveis e pelos trens de alta velocidade? O ensaio faz uma breve retomada histórica das estratégias de desenvolvimento dos últimos 40 anos e explora como o país rompeu com a heterogeneidade estrutural, banuiu qualquer possibilidade de se tornar uma economia dependente ou de enclave, e subiu efetivamente nas cadeias globais de valor, representando o principal desafio econômico e estratégico aos Estados Unidos. **Palavras-chave** China; desenvolvimento socioeconômico; funções do Estado.

Abstract This essay explores the various functions that the state has occupied and continues to occupy in China's recent development trajectory, from the planning and regulatory state to the investing, entrepreneurial and surveillance state. How could China develop so rapidly and escape the pitfalls that characterize the underdevelopment of other large countries, be it Brazil, India, South Africa or Russia? How did the country eradicate extreme poverty in 2020 and, at the same time, technologically challenged the USA, Europe and Japan in various frontier segments, from 5G and artificial intelligence to renewable energies and high-speed trains? The essay makes a brief historical review of the development strategies of the last 40 years and explores how the country broke with structural heterogeneity, banned any possibility of becoming a dependent or enclave economy, and effectively climbed the global value chains, representing the main economic and strategic challenge for the United States.. **Keywords** China; socioeconomic development; State functions.

INTRODUÇÃO

Nenhuma outra grande economia do mundo exerce controle de capitais tão intensos como a China o faz. Nenhum outro grande país além da China é sede de tantas empresas estatais. Nenhuma outra economia mantém o sistema financeiro majoritariamente estatal e com enorme centralidade para seus três bancos de desenvolvimento. Nenhum outro grande país dá tanta importância aos planos quinquenais e a diversos outros planos setoriais de desenvolvimento. Nenhuma outra economia do mundo cresceu tanto nos últimos 40 anos quanto a China.

O Estado na China planeja, regula, estabiliza, investe, empreende, provê e vigia. Ele exerce sua presença de maneira massiva, e mesmo a literatura econômica mais ortodoxa se vê obrigada a discutir seu insistente “retorno”¹ – ainda que ele nunca tenha nem sequer ensaiado se retirar. Essa forma-Estado poderosa emergiu na China nos anos 1980 encrustada em uma revolução socialista (1949) e amalgamada em um nacionalismo que fora fermentado por cem anos durante o período de humilhação e de esfacelamento do tecido social que caracterizou o choque com o imperialismo (da primeira Guerra do Ópio, em 1839, até a revolução). Isso significa que quando falamos em Estado na China, falamos na verdade do Partido Comunista Chinês. E que quando falamos em desenvolvimento, falamos de uma visão da modernização com um sentido ontológico de civilização frente a um sistema internacional percebido como uma ameaça permanente.

Esta forma-Estado que me dedico a olhar aqui emerge, nos anos 1980, em paralelo com a hegemonia do padrão monetário do dólar flexível, com a financeirização do restante do mundo, e com o surgimento das cadeias globais de valor, inicialmente comandadas por empresas estadunidenses, europeias e japonesas. A China se inseriu nestas cadeias globais com um projeto de desenvolvimento autônomo e, ao mesmo tempo, com uma financeirização particular da sua economia. Emergiu daí um capitalismo de Estado com características chinesas que é hoje o maior desafio estratégico à hegemonia dos Estados Unidos desde o final da Guerra Fria.

Como pôde a China se desenvolver tão rápido e escapar das armadilhas que caracterizam o subdesenvolvimento de outros grandes países, seja Brasil, Índia, África do Sul ou Rússia? Como o país erradicou a pobreza extrema em 2020 e, ao mesmo tempo, desafiou tecnologicamente os EUA, a Europa e o Japão em vários segmentos de fronteira, desde o 5G e inteligência artificial passando pelas nas energias renováveis e pelos trens de alta velocidade? Vou explorar nas seções seguintes as várias funções que o Estado ocupou e continua ocupando na trajetória de desenvolvimento chinesa, desde o Estado planejador e regulador até o Estado investidor, empreendedor e vigilante. E termino me perguntando: quais os maiores desafios colocados a esta forma-Estado e a esta trajetória de desenvolvimento neste pós-pandemia?

1 O título do último livro de Nicholas Lardy (2019) é caricatural: “The State Strikes Back” (O Estado Contra-Ataca).

ESTADO NA CHINA NOS ANOS 1980: ROMPENDO COM A HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

No princípio era o campo, e é por lá que as reformas começaram na China. A importância das reformas nas zonas rurais e o tratamento dado à questão agrária não podem ser subestimados na trajetória de desenvolvimento chinesa. Afinal, ao estabelecer um regime de uso da terra descentralizado, ao oferecer estímulos corretos de preços, ao fazer a produtividade agrícola explodir, e ao promover a industrialização rural, o Estado na China foi responsável pela mais rápida redução na pobreza na história da humanidade. Foram 400 milhões de pobres a menos no curtíssimo espaço de seis anos (1979-1985). Ao começar as transformações estruturais pela base da pirâmide social, o Estado criou um tecido socioeconômico que permitiu a penetração dos impulsos dinâmicos da industrialização pelo país inteiro.

A primeira reforma rural teve início em 1978 e implicou na criação de um regime de uso da terra descentralizado e baseado em pequenos lotes, no qual a propriedade é, até hoje, dos governos locais e o uso da terra é dado às famílias via contratos de cerca de 30 anos. Chamado de Sistema de Responsabilidade Familiar, este regime de uso da terra implicou em uma estrutura descentralizada de pequenos lotes, de, em média, 0,73 hectare por família na época. Mesmo com o aumento relativo no tamanho dos lotes na última década em função da redução da população rural e da penetração do agronegócio no campo, o sistema continua vigorando e a terra continua sendo desconcentrada na China. O caso chinês, portanto, desafia o discurso da modernização conservadora de que somente a agricultura em larga escala é eficiente. Sob esse sistema, o país se tornou autossuficiente em arroz, milho e trigo, e a produtividade total dos fatores na agricultura cresceu a uma média de 2,86% ao ano, entre 1978 e 2013, o que representa mais de três vezes a média global de 0,95% e acima da média brasileira (SHENG, SONG & YI, 2017).

A segunda reforma rural veio por meio da intervenção do Estado nos preços agrícolas. Os termos de troca favoráveis aos produtos agrícolas e os programas massivos de compras públicas, que asseguravam que todos os grãos produzidos seriam comprados pelo governo, deram forte impulso ao crescimento da renda dos camponeses, contribuindo para diminuir o *gap* urbano-rural (NOGUEIRA, GUIMARÃES & BRAGA, 2019). Em conjunto com a reforma da terra, os estímulos de preço e as compras públicas promoveram uma explosão de produtividade agrícola nos anos 1980 em um país que estava muito próximo à insegurança alimentar. Conforme resume Oi (2008), não foram os livres mercados preconizados pelo Consenso de Washington que garantiram o impulso extraordinário na produção agrícola nos anos iniciais da reforma, mas a regulação estatal (compras públicas) que garantia a compra de todos os grãos produzidos a um preço alto.

A terceira grande reforma no campo deu-se por meio da promoção da industrialização rural via empresas coletivas de vilas e municípios - *Town-Village Enterprises* (TVEs). A industrialização rural ganhou impulso com a oferta de crédito abundante oferecida pelos bancos comerciais públicos e cooperativas rurais de crédito e por conta um mercado doméstico crescente e até então protegido da concorrência estrangeira. Durante a década de 1980, 40% do capital necessário para a abertura de uma nova TVE veio do setor financeiro público (HUANG, 2008). As TVEs especializaram-se na produção de bens que seriam consumidos pela classe camponesa

em ascensão e rapidamente tornaram-se fornecedoras de insumos para a indústria exportadora e mais pujante da costa. A expansão das empresas coletivas foi tão rápida que a participação das atividades não-agrícolas na renda rural subiu de 7% para 24% entre 1978-1985, representando um período de industrialização rural triunfante e raramente realizado em outros países em desenvolvimento (ZHANG, OYA & YE, 2015).

A grande inovação das TVEs do ponto de vista do desenvolvimento esteve na sua capacidade de industrializar as zonas rurais. Graças a isso, elas reduziram a heterogeneidade estrutural de saída ao transformar a industrialização num fenômeno massivo, descentralizado e efetivamente nacional. É claro que as taxas de industrialização serão muito mais rápidas nas cidades costeiras e nas zonas econômicas especiais tomadas de multinacionais a partir dos anos 1990 (a seguir). Mas as TVEs, em conjunto com a diminuição da pobreza no campo, fizeram com que os impulsos dinâmicos da industrialização da costa efetivamente se endogenizassem. Isso é um dos elementos explicativos de por que a China não se transformou numa economia de enclave ou dependente mesmo com a penetração massiva do investimento estrangeiro na costa nos anos 1990.

Em resumo, o sucesso da trajetória de desenvolvimento da China, em contraste com grandes países como a Índia, Brasil ou África do Sul do ponto de vista do tratamento da questão agrária, é marcante ao ter eliminado a possibilidade de uma massa de população rural sem-terra ou miserável no campo. A distribuição igualitária e universal da terra entre a população rural tornou-se a principal forma de proteção social e substituiu o antigo sistema de comunas agrícolas vigente durante o maoísmo. Ao mesmo tempo, a industrialização rural criou uma malha de produção industrial intensiva em mão de obra em todos os cantos do país, absorvendo trabalhadores que saíam da agricultura e endogenizando os impulsos dinâmicos da industrialização. As reformas deram certo do ponto de vista da trajetória de desenvolvimento porque elas começaram por baixo na pirâmide social chinesa.

ESTADO NA CHINA NOS ANOS 1990: DISCIPLINANDO O IED E POSICIONANDO AS ESTATAIS

Se os anos 1980 explicam de que maneira a China lança as bases para o rompimento com a heterogeneidade estrutural, a década seguinte é emblemática ao explicitar as estratégias do Partido Comunista Chinês para evitar que o país se transformasse em uma economia de enclave. Afinal, com a abertura inicial para a entrada de investimento estrangeiro direto (IED) em algumas poucas cidades costeiras, havia o enorme risco de criação de zonas de mera montagem de produtos feitos por multinacionais que se aproveitassem da mão de obra barata chinesa e extraíssem excedente de maneira totalmente descolada do restante da economia. No entanto, muito ao contrário, a China se transformou em um caso emblemático de uso do IED como ferramenta de *catch-up* e emparelhamento tecnológico com países centrais. Como isso foi possível?

Ao contrário do argumento da literatura ortodoxa, o Estado chinês não se *abriu* ao capital estrangeiro e não aceitou o receituário liberal de que a simples desregulamentação para atrair IED iria contribuir para o seu crescimento econômico. Ao contrário, o Estado chinês empenhou-se

sistematicamente em *disciplinar* esse capital. Dentre as várias obrigações impostas ao IED nas décadas de 1990 e 2000 estiveram: obrigação para ter parceiro local (via formação de *joint-venture* com empresa estatal chinesa), acordos de transferência de tecnologia, regras de conteúdo local, definição geográfica da localização das fábricas e quotas para exportação e geração de empregos (NOGUEIRA, 2015; SCHUTTE & REIS, 2020).

A obrigatoriedade para ter parceiro local estava prevista em leis específicas sobre a necessidade de regulação do IED e se dava via um sistema de aprovação administrativa envolvendo diferentes esferas do governo. Quem definia qual seria a empresa estatal parceira era, invariavelmente, alguma instância (local ou central) do próprio governo chinês. A exigência para formação de *joint-venture* foi flexibilizada na virada do século na maioria dos setores, mas continua sendo comum a exigência de que a firma 100% estrangeira estabeleça um centro de treinamento, P&D ou laboratório em uma das universidades chinesas ou institutos de pesquisa. Além disso, o Catálogo para Guiar Investimentos Estrangeiros, um documento publicado periodicamente e que determina quais indústrias têm IED “estimulado”, “restringido” ou “proibido”, continua regulando o capital externo de perto. Os investidores que quiserem gozar dos diferentes benefícios oferecidos às indústrias “estimuladas” (atualmente apenas de alta tecnologia e consideradas estratégicas), como deduções tarifárias e vantagens fiscais, devem se enquadrar nas exigências.

Também a previsão de transferência tecnológica deveria constar formalmente nos contratos de entrada de IED. A absorção implicou não apenas na capacidade do país de adquirir tecnologia estrangeira, mas essencialmente de difundi-la internamente, utilizando-a como base para criação de novas tecnologias e processos. Por fim, a localização geográfica das novas fábricas foi um instrumento muito usado para promoção do desenvolvimento regional chinês. Há muitos casos estilizados de multinacionais que foram “convidadas” a se instalar em regiões remotas da China acompanhando o plano de desenvolvimento regional do momento².

Mas o capital externo foi apenas uma das vertentes da dinâmica de acumulação acelerada da China na década de 1990. Uma segunda vertente continua até hoje centrada no papel das empresas estatais, as quais se mantiveram estrategicamente posicionadas nos nódulos da acumulação de capital. A partir de 1997, uma fatia importante das empresas estatais e coletivas foi privatizada, abrindo espaço para o surgimento de uma burguesia nacional encrustada nas estruturas do Partido (NOGUEIRA, 2018; NOGUEIRA & QI, 2019). Ao mesmo tempo em que foram reduzidas em número e em escopo de atuação, livrando-se das suas obrigações de seguridade social que vinham do maoísmo (NOGUEIRA, BACIL & GUIMARÃES, 2020), as empresas estatais se concentraram nos setores-chave que afetam tanto a taxa quanto a direção do investimento. Esses são os casos dos setores de siderurgia, petroquímica, energia, ferrovia, telecomunicações e sistema bancário (LO & WU, 2014).

Desde meados da década de 1990, as empresas estatais chinesas tornaram-se fortemente orientadas para o lucro, mas sem abandonar a preocupação estratégica do Estado. Numa economia caracterizada por uma diversidade de estruturas de propriedade (empresas privadas, *joint-ventures*, responsabilidade limitada etc.), as empresas estatais de larga escala e os bancos

² Este foi o caso da Embraer, que se instalou em Harbin, uma cidade fria no extremo nordeste da China, não muito distante da fronteira com a região russa da Sibéria, durante o auge do “Go Northeast”, um programa de desenvolvimento desta região chinesa.

estatais têm sido utilizados como principais agentes econômicos que moldam a forma e o ritmo da estratégia de acumulação e de atualização tecnológica. Durante o regime de industrialização liderado pelos investimentos nos anos de 2000, os bancos públicos e empresas estatais puxaram investimentos maciços em infraestrutura, urbanização e nas indústrias pesadas. Neste caso, as empresas estatais foram fundamentais não apenas na definição do ritmo e direção da acumulação de capital, como grandes investidores em ferrovias, portos, dutos, linhas de telecomunicações, geração e transmissão de energia, mas também no desenvolvimento de uma tecnologia de fronteira em âmbito mundial (QI & KOTZ, 2020).

Em resumo, as empresas estatais de larga escala e os bancos estatais têm sido utilizados como principais agentes econômicos que moldam a forma e o ritmo da estratégia de acumulação e de inovação tecnológica na China. As mudanças estruturais são necessariamente processos complexos e com múltiplos determinantes, incluindo regimes de produtividade, demanda e um arcabouço institucional subjacente. As empresas estatais chinesas estão em uma posição-chave para direcionar as diretrizes do Estado sobre esses múltiplos determinantes, especialmente porque estão localizadas nos eixos críticos de acumulação de capital, como as indústrias de grande escala e de capital intensivo. Nesse sentido, a propriedade pública segue sendo o eixo essencial para a acumulação de capital na China.

ESTADO NA CHINA NOS ANOS 2000: ENDOGENIZANDO O CRESCIMENTO VIA INVESTIMENTO

É nos anos 2000 que o “Estado investidor”³ emerge na China em toda sua potência. Estamos aqui falando da materialização do crescimento puxado pelo investimento (*investment-led growth*), com a taxa média dos investimentos mantendo-se acima de 40% do PIB em toda a década⁴. O papel do Estado foi fundamental enquanto formador de capital e investidor em infraestrutura, garantindo a elevação da capacidade produtiva da economia e o desenvolvimento alargado nacionalmente via a construção de ferrovias, portos, oleodutos, linhas de telecomunicações, geração e transmissão de energia, escolas, hospitais e saneamento básico. É a fase da China canteiro de obras, que visualmente impactava qualquer visitante em função do expressivo número de empreendimentos. O Estado investidor se materializou tanto na sua forma schumpeteriana, preparando a próxima revolução tecnológica, quanto em termos keynesianos, dado o efeito multiplicador desse tipo de gasto público sobre a renda, o emprego e as vendas das empresas (CARVALHO, 2020).

3 Ver o livro mais recente de Laura Carvalho (2020) para uma discussão sobre o Estado investidor.

4 Medeiros (2013) desconstrói o argumento de que a China seria um caso de crescimento puxado pelas exportações como outros países do leste asiático e demonstra o efeito central do investimento na macroeconomia chinesa determinando tanto o ciclo quanto a tendência de crescimento de longo prazo. Desde a crise de 2008, esse argumento tem se tornado ainda mais verdadeiro. Em 2006, as exportações de bens e serviços atingiram o pico de 36% do PIB chinês, caindo sistematicamente desde então para 18% do PIB em 2019 (The World Bank Data Online).

O surgimento do “Estado investidor” só foi possível porque junto dele o “Estado regulador” manteve o sistema financeiro majoritariamente estatal sob seu comando. Isso levou à mobilização e canalização de volumes massivos de recursos domésticos através do sistema financeiro para grandes projetos de infraestrutura e urbanização. Além dos bancos comerciais, as necessidades de financiamento de longo prazo também foram atendidas por três bancos de desenvolvimento, obviamente sob controle do Conselho de Estado. Por fim, os extensos controles de capitais colocam restrições principalmente para o investimento transfronteiriço em carteira, financiamento de dívidas e investimento externo direto. Por exemplo, as empresas não-financeiras nacionais estão proibidas de conceder empréstimos externos. Nos mercados de ações, investidores estrangeiros não podem comprar ações denominadas em renminbi, títulos ou outros instrumentos de mercado, a menos que tenham uma quota de Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado (QFII). Também há controles pesados em certas fases das transações de câmbio, tais como restrições à remessa e repatriação de fundos transnacionais e troca de moeda estrangeira por moeda chinesa relacionada a transações da conta de capital. Além disso, o investimento externo direto por entidades nacionais precisa ser aprovado pela Administração Estatal de Divisas, pelo Ministério das Finanças e pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma.

A despeito da flexibilização de parte das regulações, a China continua sendo o mercado financeiro mais regulado dentre todas as grandes economias do mundo. Da mesma forma, apesar da disseminação de práticas financeiras “na sombra” (*shadow banking*), por meio das quais muitos mecanismos de financiamento e especulação doméstica não-regulados foram criados, o governo tenta periodicamente assegurar seu controle e impedir um processo de desregulamentação financeira. De fato, uma característica essencial que distingue o regime chinês de acumulação de outras economias centrais ou periféricas hoje é sua relativa autonomia em relação ao processo de financeirização sob a hegemonia do dólar flexível em função da predominância estatal no sistema financeiro e dos controles de capitais⁵.

A década de 2000 também ganha uma outra marca de uma gestão macroeconômica keynesiana quando observamos os esforços do governo chinês para elevar a massa de salários da economia. Entre 2004 e 2009, o salário médio real da economia chinesa cresceu 81%, e no acumulado de 2004 a 2018 esse crescimento chega a 277% (BRAGA & NOGUEIRA, 2020). A chamada “sociedade harmoniosa”, marca da gestão do ex-presidente Hu Jintao (2003-2013), foi uma estratégia de desenvolvimento abrangente, que buscava fazer convergir a proteção social, a mediação de conflitos capital-trabalho, e a mudança para um padrão de acumulação centrado na demanda efetiva doméstica via políticas públicas. Essas políticas incluíam: (i) a criação de sistemas nacionais de seguridade social e serviços públicos essenciais gratuitos (no caso da educação básica) ou com contribuições compartilhadas (como no caso da saúde e previdência); (ii) os programas de desenvolvimento regional para as zonas mais pobres, notadamente oeste, nordeste e centro; e (iii) as intervenções no mercado de trabalho para garantir aumentos consistentes dos salários, sobretudo via política de salário mínimo e legislações.

Isso tudo veio acompanhado da criação de um Estado de Bem-Estar Social (EBS) de cunho produtivista (NOGUEIRA, BACIL & GUIMARÃES, 2020), por meio do qual é oferecido

5 Ver Nogueira, Guimarães e Braga (2018) para uma discussão sobre a financeirização com características chinesas.

um colchão mínimo de proteção social essencialmente ancorado no lugar que cada um ocupa no mercado de trabalho. Em termos práticos, isso implicou, por exemplo, na criação de três seguros-saúde dependendo da posição do cidadão no mercado de trabalho – se trabalhador urbano formal ou informal ou se trabalhador rural. A desigualdade dos programas implica em um universo de atendimento de saúde radicalmente distinto para populações com diferentes registros de moradia e distintas posições no mercado de trabalho. Os trabalhadores formais recebem os melhores benefícios e atendimentos, ao passo que os trabalhadores informais e rurais têm menores reembolsos e atendimentos mais difíceis e demorados. Em todos os casos, os atendimentos são pagos, e cresce rapidamente o número de hospitais privados no país. Também na educação a desmercantilização é apenas parcial, e a pré-escola e a universidade se consolidaram como espaços pagos, além de o ensino médio assistir a uma disseminação de instrumentos paralelos privados ou de pagamento de taxas extras para facilitar o acesso às escolas de ponta.

Não há, portanto, no Estado de Bem-Estar Social chinês um princípio normativo de universalidade ou gratuidade nos serviços oferecidos e que esteja ancorado em valores de solidariedade ou justiça social como os que deram origem aos EBS em países de tradição social-democrata (sob pressão de vizinhos comunistas). A origem normativa do contrato social chinês é confucionista: um mínimo de provimento e proteção social deve ser oferecido para eliminar o conflito social e garantir a harmonia. Mas a estratificação e a segmentação refletem a posição hierárquica de cada um na sociedade. É a este sistema de proteção social estratificado que damos o nome de Estado de Bem-Estar Social produtivista (NOGUEIRA, BACIL & GUIMARÃES, 2020).

ESTADO NA CHINA NOS ANOS 2010: PROMOVENDO MUDANÇA ESTRUTURAL VIA INOVAÇÃO

Fica cada vez mais claro que a China não é só um caso de desenvolvimento asiático como Japão ou Coreia do Sul no pós-Segunda Guerra, conforme resumiu Barry Naughton (2021) em seu texto mais recente. Primeiro porque o volume de investimento estatal é muito maior do que nos dois casos anteriores. E em segundo lugar, porque o objetivo atual do Partido Comunista Chinês não é simplesmente fazer *catch-up* e equiparar o país à performance das indústrias-chaves dos países centrais, mas assumir o primeiro lugar em setores nos quais a liderança tecnológica não é clara e que fazem parte da atual revolução tecnológica.

A China caminhou rápido para figurar entre os líderes em segmentos como trens de alta velocidade, 5G, energias renováveis, carros elétricos, geração e transmissão de energia elétrica de alta-ultra voltagem, inteligência artificial e tantos outros. Essa liderança (ou melhor dizendo, disputa pela liderança com outros países centrais) só foi possível graças ao surgimento de um “Estado empreendedor”, nos termos da professora Mariana Mazzucato (2014). Isso significa dizer um investimento massivo do Estado para que inovações radicais aconteçam.

O sistema nacional de inovação (SNI) chinês se consolidou de maneira robusta e sistêmica, com enorme coordenação entre as políticas industriais, comerciais, de investimento, macroeconômicas (câmbio, juros e fiscal) e com os planos nacionais de desenvolvimento. Tal

SNI abarca desde mecanismos de financiamento e presença de empresas estatais em setores de fronteira (nos quais o investimento privado é tímido em função dos riscos e da incerteza) até uso da demanda doméstica para gerar tecnologia endógena, mudança de padrões técnicos para favorecer empresas nacionais, parcerias universidades-empresas e articulação do complexo produtivo militar com o civil.

O papel da propriedade estatal para um sistema nacional de inovação bem-sucedido é um caso claro na tecnologia ferroviária de alta velocidade. A China foi muito rapidamente de um país importador de tecnologia em trens de alta velocidade até 2004 para um concorrente líder no mercado mundial em 2011. Lo e Wu (2014, p. 321) demonstram que isso foi possível devido a uma combinação de quatro fatores que caracterizam o sistema de inovação da China: i. uma política industrial do Estado baseada na antecipação de uma enorme demanda nacional (entre 2008 e 2011, a China construiu a maior rede de ferrovias de alta velocidade do mundo); ii. amplo financiamento controlado pelos agentes financeiros de propriedade estatal; iii. A influência de empresas estatais e oligopolistas de grande escala como transportadoras imediatas (*China Northern Railways* e *China Southern Railways*); e iv. acordos de transferência de tecnologia garantidos pelo governo nacional ao negociar com empresas transnacionais, como discutimos anteriormente.

Desde 2016, quando a “Estratégia de Desenvolvimento Puxada pelas Inovações” (*Innovation-Driven Development Strategy*, IDDS) veio à tona, uma nova onda de políticas industriais e de ciência e tecnologia surgiu na China, agora focada nos setores de fronteira, notadamente vinculados à tríade telecomunicações, gerenciamento massivo de dados e inteligência artificial, bem como às suas aplicações na chamada Indústria 4.0, cidades inteligentes e veículos militares autoguiados. A IDDS representa uma estratégia guarda-chuva de longo prazo, com metas para até 2050, e abrangendo uma dezena de planos setoriais ou mais específicos como o “Made in China 2025”, “Military-Civilian Fusion Plan”, “Artificial Intelligence Plan”, dentre outros. Na sua essência, uma ampla gama de instrumentos de financiamento de longo prazo, incluindo fundos governamentais de orientação industrial, vantagens fiscais para P&D, mudanças regulatórias e proteção do mercado doméstico. A percepção das lideranças chinesas é de que uma nova rodada de revolução global tecnológica está em curso, com mudanças radicais nas esferas produtiva, de transportes e militar. “A mudança na força relativa das nações implica na oportunidade de ultrapassar, bem como no perigo de ficar para trás”, resumiu Naughton (2021, p. 72).

Como em ondas anteriores, esta fase atual do desenvolvimento tecnológico chinês está sendo também fortemente puxada pelas compras governamentais e pela demanda doméstica. O Estado vigilante depende de infraestruturas voltadas ao controle social de alta tecnologia, como é característica cada vez mais revelada em países desenvolvidos como Estados Unidos e Reino Unido – além do seu massivo uso privado, via vigilância do consumo nas redes sociais, nas operações de compra e crédito e nos próprios aparelhos celulares (ZUBOFF, 2019). Conforme detalha Majerowicz (no prelo), no caso da China, os processos mais recentes de proletarização e privatização também engendraram mudanças rápidas nas necessidades de monitoramento e vigilância do Estado capitalista, levando ao desenvolvimento de infraestruturas *high-tech* de controle social nas quais a inteligência artificial desempenha papel central. Estamos falando desde um aparato de vigilância difuso de câmaras e sensores voltados ao monitoramento do espaço público (oferecendo uma massa expressiva de dados para rápido avanço da inteligência artificial) até sistemas integrados que monitoram e premiam o “bom” comportamento dos cidadãos, como no caso do Social Credit Score

(MAJEROWICZ, no prelo). Tudo isso, até aqui, feito em nome da harmonia social, do aumento da confiabilidade dos espaços públicos e com baixa oposição da sociedade civil.

OS DESAFIOS DO PÓS-PANDEMIA

Ao longo dos últimos 40 anos, China eliminou a pobreza extrema, rompeu com a heterogeneidade estrutural, banuiu com qualquer possibilidade de se tornar uma economia dependente ou de enclave, e subiu efetivamente nas cadeias globais de valor, representando o principal desafio econômico e estratégico aos Estados Unidos. Por de trás disso, há um projeto autônomo de desenvolvimento nacional encabeçado pelo Partido Comunista Chinês e que levou no surgimento de um Estado planejador, regulador, provedor, investidor, empreendedor e vigilante. Historicamente, o desenvolvimento sob o capitalismo jamais prescinde destas funções do Estado nas suas trajetórias de rápida ascensão e mudança estrutural continuada.

As condições para a emergência desta forma-Estado foram historicamente construídas através de lutas de classes e de lutas anti-imperialistas, ambas profundamente marcadas pelo nacionalismo. O estágio atual desta trajetória histórica, continuamente marcada pelo mesmo nacionalismo, está vinculada à preparação para o embate tecnológico e estratégico com os Estados Unidos. Neste sentido, as pressões que esta forma-Estado enfrenta são grandes. Parte internas, por parte da burguesia nacional em busca de fronteiras mais rápidas (e financeirizadas) de acumulação, mas fundamentalmente externas. Poucas semanas depois da sua posse, o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, promoveu expressivos exercícios militares com dois grupos de porta-aviões no mar do Sul da China, que Pequim considera sua região. E foi enfático falando para seu público interno: “Eles [chineses] estão investindo bilhões de dólares para lidar com uma série de questões ligadas a transporte, ambiente e outras coisas [...]. Se não nos mexermos, eles vão nos jantar”⁶.

Não há dúvidas: as funções que o Estado chinês irá assumir daqui em diante serão fundamentalmente preparatórias para este embate.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, João Pedro; NOGUEIRA, Isabela (2020). Mercado de trabalho e salário mínimo na China. *Geosul*, vol. 35, no. 77, pp. 49-72.
- CARVALHO, Laura (2020). **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia.
- HUANG, Yehseng (2008). **Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State**. Cambridge: Cambridge University Press.
- LARDY, Nicholas (2019). **The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?** Washington: Peterson Institute Press.

6 “Em primeira conversa com Xi, Biden toca em pontos de divergência com a China”. Folha de S.Paulo, 11/02/2021.

- LO, Dic; WU, Mei (2014). The state and industrial policy in Chinese economic development. In: SALAZAR et al. (Eds.). **Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development**. Geneva: ILO.
- MAZZUCATO, Mariana (2014). **O Estado Empreendedor**. São Paulo: Portfolio Pinguim.
- MEDEIROS, Carlos (2013). Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: BIELSCHOWSKY (Org.), **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- MAJEROWICZ, Esther (no prelo). A economia política da “digitalização, conectividade e inteligentização” na China contemporânea. MAJEROWICZ et. al (Orgs). **China no Capitalismo Contemporâneo**. São Paulo: Autonomia Literária, no prelo.
- NAUGHTON, Barry (2021). **The Rise of China’s Industrial Policy, 1978 to 2020**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- NOGUEIRA, Isabela (2018). Estado e Capital em uma China com Classes. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 22, no.1, pp. 1-23.
- _____ (2015). Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais. In: Cintra, Marcos *et al.* (Orgs.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea.
- NOGUEIRA, Isabela; BACIL, Fabianna; GUIMARÃES, João (2020). A caminho de um estado de bem-estar social na China? Uma análise a partir dos sistemas de saúde e de educação. **Revista Economia e Sociedade**, vol. 29, no. 2, pp. 669-692.
- NOGUEIRA, Isabela; QI, Hao (2019). The state and domestic capitalists in China’s economic transition: from great compromise to strained alliance. **Critical Asian Studies**, vol. 51, no. 4, pp. 1-21.
- NOGUEIRA, Isabela; GUIMARÃES, João; BRAGA, João (2019). Inequalities and Capital Accumulation in China. **Revista de Economia Política**, vol. 39, no. 3, pp. 449-469.
- OI, Jean (2008). **Development Strategies, Welfare Regime and Poverty Reduction in China**. UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- QI, Hao; KOTZ, David (2020). The Impact of State-Owned Enterprises on China’s Economic Growth. **Review of Radical Political Economics**, vol. 52, no. 1, p. 96-114.
- SHENG, Yu; SONG, Ligang; YI, Qing (2017). Mechanisation Outsourcing and Agricultural Productivity for Small Farms: Implications for Rural Land Reform in China. In: SONG, Ligang *et al.* (Ed.). **China’s New Sources of Economic Growth**. Canberra: Australian National University Press, v. 2. p. 289-313.
- SCHUTTE, Giorgio; REIS, Rogério (2020). Investimentos externos diretos e o processo de *catch-up*: a experiência chinesa e as lições para o Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, vol. 15, no. 27, pp. 63-82.
- ZHANG, Qian; OYA, Carlos; YE, Jingzhong (2015). Bringing Agriculture Back In: The Central Place of Agrarian Change in Rural China Studies. **Journal of Agrarian Change**, vol. 15, no. 3, p. 299-313.
- ZUBOFF, Shoshana (2019). **The Age of Surveillance Capitalism**. New York: Public Affairs.

The Prussian Spirit vs. Western Democracy: the controversial image of post-war Germany in american historiography

Espírito prussiano vs. Democracia ocidental: a imagem controversa da Alemanha do pós-guerra na historiografia norte-americana

IRYNA KAVIAKA | iryna.kaviaka@gmail.com

PhD in History, Associate Professor at Belarusian State University, Department of International Relations, Minsk, Belarus

Recebimento do artigo Janeiro de 2021 | **Aceite** Março de 2021

Resumo Este artigo analisa a influência do conceito de “Espírito prussiano” no pensamento político norte-americano voltado para a Alemanha no pós-guerra, bem como analisa a presença da “questão germânica” na historiografia norte-americana desde a Segunda Grande Guerra. A relação entre o “Espírito prussiano” tradicional e a recém-fundada democracia de tipo ocidental na Alemanha do pós-guerra atraiu especial atenção acadêmica. A resposta para essa questão poderia permitir, em grande medida, antever o sucesso ou a derrota de toda política externa e estratégia dos Estados Unidos perante a Europa. A partir de uma vasta gama de fontes, vários autores demonstraram que acadêmicos norte-americanos estiveram amplamente interessados nesse assunto durante os momentos em que o status da Alemanha foi revisto pela comunidade internacional. **Palavras-chave** Historiografia norte-americana, Questão Alemã, Alemanha Ocidental, Espírito Prussiano, Democracia Ocidental, Alemanha Unificada, Geopolítica.

Abstract The article analyses the influence of the “Prussian spirit” concept on the postwar American political thinking towards Germany. It also focuses on the analysis of the “German problem” in American historiography since World War II. The relationship between the traditional “Prussian spirit” and the newly formed Western democracy in post-war Germany attracted special attention of researchers. The answer to that question could, to a great extent, forecast the success or the failure of the whole American foreign policy and strategy in Europe. Based on a wide range of sources, many authors have shown that American scholars were highly interested in that issue at certain periods when Germany’s status was being revised by the international community. **Keywords** American historiography, German question, West Germany, Prussian spirit, Western democracy, united Germany, geopolitics.

INTRODUCTION

The concept of the Prussian spirit in the literature of various genres – scientific, popular science, journalistic, artistic – is traditionally associated with Germany and/or the German national character. Its history goes back to the 2nd century when Germanic tribes invaded the Apennine Peninsula. Since that time the Prussian spirit started to be associated with bellicosity, aggressive foreign policy and determination to establish control and domination. The history of the 20th century has twice demonstrated the supposedly “crushing power” of the Prussian spirit, and objectively had contributed to the special attention of American historians in the post-war period. Researchers noticed the revival of the Prussian spirit mainly when the Germans felt their own weakness or the loss of rights in comparison to other European states. So, the involvement of Germany into World War I happened, among other things, because of the desire to expand the influence area to overseas territories. Similarly, the difficult and humiliating conditions of the Versailles Treaty together with the Great Depression, led Germany to Hitlerism and contributed to the outbreak of World War II. After 1945, the Americans decided to take a completely different approach in dealing with the defeated countries. They bet on the creation of a democratic and economically prosperous German society, while not forgetting to retain overall control over the military-industrial complex of the newborn democracy. That strategy had given the fruits by the end of the 20th century. In this article, on the one hand, we will discuss a set of propositions and hypotheses about the influence of what is believed to be the Prussian spirit on post-war Germany; and on the other hand, a certain attention will be paid to the American authors’ analytical conclusions and practical recommendations for promoting the Western democratic model in the post-war German state.

Analyzing the notion of the Prussian spirit in post-war historiography, it should be mentioned that the German question after World War II was a complex and multi-level problem of international relations. It included a whole range of sub-issues related to the Cold War (for example, the status of Berlin in the late 1960s – early 1970s, the post-war borders of Germany, or the prospects of a future German unification). While working with primary sources, it was possible to establish that the manifestation of the Prussian spirit issue in the works of American researchers followed a certain pattern. It became relevant when the German problem got actualized at a specific time interval. Since World War II there was a certain number of considerable shifts in the German problem. Every new initiative implied some revision of Germany status, the revival of its potential and its return to the spectrum of the Great Powers. For many years, European countries, at first Britain and France, believed that Germany would be harmless only if it remains weak. But the Versailles Treaty proved the fallacy of that assumption. Americans did not have such strong historical stereotypes about European countries and believed in the effectiveness of social welfare combined with external military control. But in a certain period of time when the future of the German state was at stake, the traditional discussion about the German nature was revived. American scholars concentrated on the same questions: is post-war Germany a reliable, genuine democratic state? Or the Prussian spirit is still alive and just waiting for the right time to show its power?

WEST GERMANY-1949: NEW COUNTRY WITH OLD TRADITIONS

The first reflections on the Prussian spirit were found on the pages of American publications in the second half of the 1940s. At that period the fate of the post-war economic and political structure of Germany was being decided. Social tension grew in the German territories ravaged by the war and the post-war crisis, while the contradictions between the Great Powers in the matter of German settlement deepened. American scholars paid attention to the fact that *“the German consciousness is sick”*, without accepting the fact they found it impossible to understand Hitlerism (HILL, 1947, p. 231). According to survey results, only 6% of Germans in the post-war years admitted that they felt compassion for the victims of the occupation. American researchers related this fact to the peculiarities of the German national character. During the occupation period, Germans understood themselves as victims and therefore did not show active empathy towards the victims of the former Reich’s expansionism. There were fears among Americans that the Prussian spirit of the Germans might be put at the service of Soviet interests. According to Drew Middleton, the Western allies had to constantly remember the fundamental importance of Germany in the struggle for Europe. In no way should the USSR be allowed to use the *“old authoritarian instincts of the Germans”* to transform Germany into a communist state (MIDDLETON, 1949, p. 296).

In the second half of the 1940s American researchers acknowledged the failures of the denazification policy and the return to political life of people who collaborated with the Nazi regime. In 1945, Henry Morgenthau, Head of the US Treasury, published a book called *“Germany is our Problem”*. In that publication, the author paid attention to the analysis of the *“Prussian paranoia”* phenomenon, which supposedly led the Germans to unleash two World Wars within half a century. From the author’s point of view, the primary task of the allies in Germany should have been the decentralization of its economy, in particular, the elimination of heavy industry. That would make it possible to eliminate the very possibility of a new aggression. The author considered the complete elimination of the Nazis from economic management as an important prerequisite for the formation of a new Germany. Only after the completion of that process Morgenthau considered it possible to undertake a large-scale retraining program for Germans, although he considered its prospects doubtful. According to the author, history did not contain examples of *“civilized people”* being reeducated by a different *“civilized people”* (MORGENTHAU, 1945, p. 153). However, since 1947, the position of the State Department has clearly predominated in US political thinking, which prioritized the task of economic rehabilitation, not punishment of the Nazis. Allen Dulles in his article *“Alternatives for Germany”* (1947) noted that the most important condition for the formation of democracy is not only the victory over Nazism, but also overcoming unfavorable socio-economic conditions. Democracy could not be created in a society dominated by hunger and hopelessness. At the same time, the author agreed with the followers of the Morgenthau line that there were historically justified concerns about the possible transformation of the German hope for a better future into the hope of creating a new Great Reich (DULLES, 1947, p. 430).

Since 1948 massive failure of the program became clear. In specialized publications, a new term appears to denote the unsatisfactory results of denazification – “renazification”. It was accompanied by the return of “denazified” Nazis to high positions in political, economic and other structures. American scholars came to the conclusion that the denazification was reduced only to the temporary removal of Nazis from important posts, but did not ensure their long-term removal from the levers of influence. The formation of a bipolar world and the growing rivalry between the USA and the USSR highly contributed to that. Most American researchers of the first post-war decade expressed concerns about the possible strengthening of neo-Nazism in Germany and its return to the foreign policy tactics of balancing East and West. They considered the Bonn Republic as an unnatural, unregenerate and unreliable political creature (HERZ, 1948; GRIFFITH, 1950).

The emergence of the West German state in 1949 additionally actualized the issue of its political culture and the Prussian spirit’s influence on the minds of both the ruling elite and millions of citizens. Since the 1950s, American researchers were gradually coming to a consensus: the Bonn republic could become a successful Western democracy. They identified two circumstances that contributed to the neutralization of the Prussian spirit in a new German state:

1) The exclusion of the old Prussia, which formed the core of East Germany.

The theory of Prussian spirit was very popular during World War II. It largely inspired H. Morgenthau and his supporters to develop plans for post-war Germany. The head of the US Treasury himself openly expressed doubts about the existence of an objective opportunity to foster the German’s affection for democracy. Followers of the theory believed that the separation of warlike Prussia from the peace-loving Rhineland and Bavaria would help to solve the problem of the military spirit in post-war Germany. Prussia had been characterized by an orientation towards Russia, while other Germanic lands had been oriented towards Western countries. From that point of view, the personality of Konrad Adenauer was most suited for a head of government. The Chancellor was not a representative of the Prussian aristocracy, his surname did not contain the prefix “von”, and the military pomp and ceremony were alien to him. At the same time, when studying that aspect of the German problem, the authors stressed that ambivalence was still a characteristic feature of the German character and behavior. Consequently, the Prussian spirit remained alive in West Germany, although it was noticeably weakened (THAYER, 1957; WILLET, 1989; STENT, 1991; CHAMBERLIN, 1963).

2) Large-scale financial assistance from the United States and the economic revival of Germany.

American researchers noticed that most of the common Germans longed for certainty in life and confidence in the future, including in the socio-economic area. The experience of the 1930s proved that it was the widespread economic instability that awoke “sinister forces” in the political life of Germany. Consequently, the division of Germany after the war was a stabilizing factor in international relations. It made possible, on the one hand, to prevent a new act of German aggression; different parts of Germany found themselves firmly embedded in military-political blocs on different sides of the Cold War barricades. On the other hand, cultivating certain peaceful national traditions – such as the interest in the development of the

private initiative and business, the desire for prosperity and economic abundance –, the United States contributed to the formation and to the organic perception in the West Germany of a new political culture, which were far from the manifestation of “Prussian qualities”. Economic and financial well-being only strengthened the foundations of the new life-style and political thinking (HELLER, 1951; RODNICK, 1948).

GERMAN REARMAMENT: THE REVIVAL OF THE PRUSSIAN SPIRIT OR THE EMPOWERMENT OF A WESTERN DEMOCRACY?

In the 1950s, the ideas of the Prussian spirit again turned out to be relevant in American historiography. It happened during the discussion and implementation of the rearmament program, and the West Germany inclusion in NATO. The decision to re-equip the German forces and its inclusion in NATO, as well as the subsequent admission of East Germany into the Warsaw Pact, marked a qualitatively new stage in the development of the German problem and the formation of a stable bipolar structure.

Some scholars considered the rearmament of Germany something completely unacceptable if the “sick German consciousness” was an actual fact. They strongly believed that West Germany should have become neutral so that its power could not be used against other states. Economic adviser to the president F.D. Roosevelt – James Warburg – noted that the security of Europe could only be achieved through the creation of a united and temporarily demilitarized Germany. The author called for the settlement of the German question together with the USSR before an armed Germany “*takes over the future of Europe*” (WARBURG, 1953, p. 197). The pessimistic forecast was presented by researcher Tete Harens Tetens. He sharply criticized the idea of German rearmament, believing that there was some sort of Prussian political underworld which was aimed “*to cut the throat of the world*” once again. He noted that German diplomacy was based on the old Pan-German principle of “Germany above all”. However, despite the “*bitter experience with Stresemann and Hitler*”, the West was trying to make friends with the Germans, “*holding out one candy after another*” (TETENS, 1953, pp. 136-153). T.H. Tetens demonstrated solidarity with the ideas of the German philosopher and teacher Friedrich Wilhelm Förster, according to whom “*Teutonic madness, set on fire by the Prussian spirit, spreads throughout the German nation like fire runs through dry grass*” (TETENS, 1961, p. 155). In the late 19th – early 20th centuries, F.W. Förster was criticized both in imperial Germany and in the Weimar Republic for active propaganda of pacifism and criticism of the Teutonic heritage in the political culture of Germany. Soon after the publication of the book “*My Struggle Against Militarist and Nationalist Germany*” (1920) he was forced to leave the country. After the NSDAP came to power, his works were publicly burned, and he was included into the list of the intellectual enemies of National Socialism. The appeal of American researchers to F.W. Förster’s heritage in the 1950s looked like an open warning about the possible revival of Prussian spirit in newly born Western democracy.

Criticism of the West Germany rearmament program in American historiography decreased evidently after the country joined NATO. Since it became a *fait accompli*, researchers focused mainly on analyzing the motives of the Western countries for supporting that decision, as well as on its possible consequences. After 1955 American researchers expressed much more optimism and confidence in the strategic success of West Germany rearmament. In their works it got closely related to the issue of European integration. Understanding the concerns of the European allies about the emergence of a new German threat, but not fully sharing them, the United States developed the only correct scheme for rearming Germany – through the integration of the West German state into European and Atlantic structures. Thus, a reliable mechanism for control over German economic and military potential was created. European integration strengthened the relationship between Germany and other European states, which made an open conflict impractical or impossible in the future. At the same time, it reduced the fears of European states and allowed American diplomacy to achieve a strategic goal – to strengthen the total power and influence of the United States on the continent. American authors did not express concern about the possible revival of German revanchism. On the contrary, they were confident that West Germany rearmament and its entry into NATO had a stabilizing effect on international relations within the European sub-system and led to the political rehabilitation of the Germans. American authors considered the German question as a problem of a German state that is too powerful and prone to military expansion. They came to the conclusion that after it joined NATO, the traditional Prussian threat was eliminated. In some way they considered NATO to be the guard of Western democracy in Germany (HANRIEDER, 1985; MCGEEHAN, 1971; BANCHOFF, 1999; SHAKE, 2004).

The perception of German rearmament by American scholars has never been unequivocal. However, the appeal to the Prussian spirit issue was inherent to both supporters and opponents of German rearmament. While the former sought to prove its correctness, others urged not to lose vigilance, since they considered a change in national character impossible.

UNITED GERMANY: A LATENT PRUSSIAN HEIR OR A TRUE WESTERN DEMOCRACY?

The German unification was the most recent moment when American researchers showed a high interest in the Prussian spirit issue. Professor William Smyser wrote that the Germans dancing on the Berlin Wall stirred up ancient fears of the Prussian spirit, which did not completely disappear even among Western allies during the Cold War (SMYSER, 1999, p. 14). The Germans, defeated and divided in 1945–1990, were under certain control of the Great Powers. In the early 1990s, after German unification and the USSR collapse, the Germans were able to get rid of significant external control. Fears arose that a united Germany could sever the old ties established during the Cold War, since it no longer needed allies. After severing old ties, the Germans might again try to impose their political will on other states and peoples. The researchers noted that different countries experienced that fear to varying degrees. Germany's

geographic neighbors undoubtedly felt it the most. At the same time, everyone realized that the region faced a completely new situation and European countries would have to look for new ways to protect their interests, and maybe even their borders. As a result, the European peoples, reluctantly accepting German unity, focused on finding the best mechanisms for involving Germany in European community, which could neutralize the possible revival of the Prussian spirit (HENRIKSEN, 2007).

However, during this period, most American authors accompanied the analysis of the Prussian heritage with positive forecasts for new Germany. They argued that one should fear not so much a strong and prosperous Germany as a weakened and embittered one. During the 1990s there was a final change of generations at all levels of the socio-political structure of the united Germany. American historians gave a different assessment to denazification, to German rearmament and to the unification results. The concept of “conservative restoration” began to prevail in publications. According to its followers, the old conservative elite, which existed in Germany during the Second Reich and the Weimar Republic, came to power in the united Germany. Thus, it represented a state that returned to traditional conservative values (BOEHLING, 1993; MERRITT, 1995; PROWE, 1993; EISENBERG, 1996). Thus no one speculated on “renazification” in Germany any more. One more question arose for discussion instead: how close/far were the conservative German values to/from the Prussian spirit?

In the first half of the 1990s critical assessments of German influence revival obviously prevailed in American historiography. Alertness and skepticism accompanied publications dedicated to the transformation of united Germany into the undisputed leader of Europe, the main sponsor and inspirer of post-socialist transformations. Evidently, during this period, the United States was busy looking for the balancers of a united Germany. Since not a single state in the region was able to counterbalance German influence, the issue shifted to establishing the closest contacts between the United States and the “historical victims” of Germany, who were least inclined to open borders to German capitals.

Despite the predominance of critical assessments, some American authors in the early 1990s had demonstrated optimism about the unification of Germany. They expressed confidence that its further foreign policy would be based on continuity and moderation, which gave no grounds for alarm. In their opinion, the use of the Prussian spirit as a tool for establishing the status of a world power or forming an anti-Western alliance was a past issue. They proceeded from the fact that the geographical position of Germany in the center of Europe led to its natural interest in the well-being of the region. There could be no healthy Europe without a healthy Germany. Under the new conditions, the creative function of a united Germany was to provide financial support to post-socialist countries in the transition to the market economy (OKEY, 1992; FARRAR, 1996).

In the middle – second half of the 1990s, as the economic and political systems in the post-socialist states were transformed constructively, as well as the procedure for their entry into NATO began, more optimistic assessments of Germany’s role in Europe began to prevail in American publications. Under the influence of the Yugoslav crisis and growth of NATO military spending, the degree of responsibility of the Western allies in the European region was revised. Taking into account the financial capabilities of Germany, the Western allies recognized its constructive role in the processes of reintegration of the post-socialist countries into Europe. The beginning of the procedure for their inclusion in NATO removed questions about the possible

establishment of an exclusive sphere of German influence. After 1999, the European region found itself in tune with NATO's foreign policy. By providing the Germans with the opportunity to deal with economic recovery, the United States assumed the function of overall control over political processes in the region (LEVY, 2015; EVANS, 2018).

Once in 1897, the German State Secretary for Foreign Affairs Bernhard von Bülow, during his speech in the Reichstag said: *"We do not want to put anyone in our shadow, but we also demand our place in the sun"*. From the standpoint of American historians, that feeling of national discrimination pushed the Germans to the brink of World War I. Later, Hitler's coming to power and the World War II was a direct consequence of the humiliating Versailles Treaty and the burdensome, and sometimes impossible for Germany, financial and economic obligations to the victor countries. As the historian David Marsh once noticed, *"if Germany ever again becomes a threat to European stability, then the danger will most likely come from her weakness, not from her strength"* (MARSH, 1994, p. 20). Since the united Germany could not be classified as a weak state, according to American researchers, there was no reason to fear the Prussian spirit revival, only to enjoy the fruits of Western democracy.

CONCLUSION

In American historiography of the German question, the Prussian spirit has been traditionally associated with aggressive behavior, militarism, forceful foreign policy, and expansionism. It was those features of the German national character and political culture that led the state to two World Wars and brought it to the brink of catastrophe. The task of the United States in the post-war years was to turn Germany into a reliable ally, a democratic and legal state that would not pose a threat to liberal values and US international positions. West Germany was seen as an outpost of the fight against communism during the Cold War. The further fate of all of Europe largely depended on her reliability. In this regard, researchers have repeatedly turned to the analysis of the questions: what is the Federal Republic of Germany? How strong is the influence of the Prussian spirit inside it? Is it possible to transform the German nation-state into a true Western democracy?

The special attention to the problem of the Prussian spirit in the works of American researchers was due to certain initiatives on the German question. Those initiatives implied qualitative changes in the political status of the German state. The formation of West Germany in 1949, its rearmament, the joining to NATO in 1955, the German unification and the liquidation of the Great Powers responsibility in 1990 – each of these events symbolized a new step towards the political revival of Germany, and its return to the community of sovereign actors in international relations. At the same time, such steps provoked a sense of historical dread and led to discussions about the Prussian spirit in the national character and political culture of the Germans. Did the Western allies succeed to create a new Germany committed to the principles of democracy? Or is the Prussian spirit – traditionally associated with bellicosity and desire to dominate – still influencing the national character and political culture of the Germans, waiting for the right moment to prove itself in real politics?

The academic community of the United States adhered to two main approaches when analyzing this question. One group of researchers expressed concern about the increasing independence of the German state, appealed to the invariability of the national character and to the possibility of the Prussian spirit revival. The other group of researchers expressed confidence that the unification of Germany would contribute to the extension of the democratic principles eastward, and to strengthen the relationship between Germany and the West. In their minds, one should not be afraid so much of a strong and prosperous Germany as should be of a weakened and embittered one. History demonstrated the revival of the Prussian spirit mainly when Germans felt their own weakness or limitation of rights in comparison with other European states. After unification, Germany has greatly facilitated the spread of Western economic and political interests in Central and Eastern Europe, including post-socialist and post-Soviet republics. Until nowadays it stays one of the most reliable European allies of the United States, and it defines the further development of EU.

Finally, American researchers, recognizing the existence of special traits on the German national character, came to a general conclusion: Germany justified the trust placed in it after World War II. However, it should not be forgotten that the United States till nowadays retains overall control over German military potential thanks to NATO structures. The Prussian spirit, like an ancient volcano, fell asleep and true Western democracy seems to prosper on the German soil. However, no one knows if it will last forever. American researchers seemed to be absolutely sure about one thing: the Prussian spirit will be sleeping as long as its sleep is being guarded by NATO.

REFERENCES

- BANCHOFF, T. (1999). **The German problem transformed: institutions, politics and foreign policy, 1945 – 1995**. Michigan: University of Michigan.
- BOEHLING, R. (1993). U.S. military occupation, grass roots democracy and local German government. *In*: DIEFENDORF, J; FROHN, A.; RUIEPER, H. (orgs). **American policy and reconstruction of West Germany, 1945–1955**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 281-306.
- CHAMBERLIN (1963). **The German Phoenix**. New York: Duell.
- DULLES, A. (1947). Alternatives for Germany. **Foreign Affairs**, 25 (3), p. 421-432.
- EISENBERG, C. (1996). **Drawing the line. The American decision to divide Germany, 1944–1949**. Cambridge: Cambridge University.
- EVANS, R. (2018). From Nazism to never again: how Germany came to terms with its past. **Foreign Affairs**, 97 (1), p. 8-15.
- FARRAR, L. (1996). Is Germany dangerous? **The Brown Journal of World Affairs**, 3 (2), p. 355-361.
- GRIFFITH, W. (1950). Denazification in the United States zone of Germany. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 267, p. 68-76.

- HANRIEDER, W. (1985). German-American relations in postwar decades. *In*: TROMMLER, F.; McVEIGH, J. (orgs). **America and the Germans: an assessment of a three-hundred-year history**. Philadelphia: University of Pennsylvania, p. 91-116.
- HELLER, W. (1951). Economic policy and political equilibrium in postwar Germany. *In*: MORGENTHAU, H., et al. **Germany and the future of Europe**. Chicago: University of Chicago, p. 58-75.
- HENRIKSEN, T. (2007). **American Power after the Berlin Wall**. New York: Palgrave Macmillan.
- HERZ, J. (1948). The fiasco of denazification in Germany. **Political Science Quarterly**, 64 (3), p. 569-594.
- HILL, R. (1947). **Struggle for Germany**. New York: Harper & Brothers.
- LEVY, A. (2015). Promoting democracy and denazification: American policymaking and German public opinion. **Diplomacy and Statecraft**, 26 (4), p. 614-635.
- MARSH, D. (1994). **Germany and Europe: the crisis of unity**. London: Heinemann.
- McGEEHAN, R. (1971). **The German rearmament question: American diplomacy and European defense after World War II**. Urbana: University of Illinois.
- MERRITT, R. (1995). **Democracy imposed: U.S. occupation policy and the German public, 1945-1949**. New Haven: Yale University.
- MIDDLETON, D. (1949). **The struggle for Germany**. Indianapolis: Bobbs-Merill.
- MORGENTHAU, H. (1945). **Germany is our problem**. New York: Harper & Brothers.
- OKEY, R. (1992). Central Europe / Eastern Europe: Behind the Definitions. **Past & Present**, 137, p. 102-133.
- PROWE, D. (1993). German democratization as conservative restabilization: the impact of American policy. *In*: DIEFENDORF, J; FROHN, A.; RUIPEPER, H. (orgs). **American policy and reconstruction of West Germany, 1945-1955**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 307-330.
- RODNICK, D. (1948). **Postwar Germans: an anthropologist's account**. New Haven: Yale University.
- SHAKE, K. (2004). NATO strategy and German-American relationship. *In*: JUNKER, D. (org). **The United States and Germany in the era of the Cold War, 1945-1990**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 233-239.
- SMYSER, W. (1999). **From Yalta to Berlin: the Cold War struggle over Germany**. New York: St. Martin's Griffin.
- STENT, A. (1991). The one Germany. **Foreign Policy**, n. 81, p. 53-70.
- TETENS, T. (1953). **Germany plots with the Kremlin**. New York: H. Schuman.
- _____ (1961). **The new Germany and the old Nazis**. New York: Random House.
- THAYER, C. (1957). **The unquiet Germans**. New York: Harper & Brothers.
- WARBURG, J. (1953). **Germany: key to peace**. Cambridge: Harvard University Press.
- WILLET, R. (1989). **The Americanization of Germany, 1945-1949**. New York: Routledge.

Da periferia ao centro: a entrada e ascensão do dólar no Sistema Monetário e Financeiro Internacional (1913-1918)¹

From the periphery to the center: the entry and rise of the dollar in the International Monetary and Financial System (1913-1918)

CAROLINE YUKARI MIAGUTI | carol.mia@gmail.com

Mestre e Doutoranda em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ).

ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO | ernanit@hotmail.com

Doutor em Economia e Professor do Programa de Pos-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ).

Recebimento do artigo Fevereiro de 2021 | **Aceite** Abril de 2021

Resumo: Este trabalho investiga os primeiros passos de internacionalização do dólar dentro do Sistema Monetário e Financeiro Internacional, durante a Primeira Guerra Mundial. A pesquisa buscou responder se essa iniciativa dos Estados Unidos era parte de um projeto político americano para tornar o dólar a moeda-chave internacional. A evidência histórica mostrou que a internacionalização da moeda americana foi uma resposta aos desafios criados pela Guerra, mas também foi impulsionada pelos bancos americanos, interessados em competir com a City londrina pelos negócios internacionais. O artigo aborda o desenvolvimento do sistema financeiro norte-americano, com ênfase na criação do Federal Reserve System, e no desenvolvimento do mercado de “aceites bancários” (*acceptance*). Esses dois elementos são relevantes pelo fato de terem sido a resposta dos americanos aos desafios financeiros impostos pela guerra e as inovações institucionais determinantes para a ascensão do dólar como moeda internacional. O trabalho também aborda a mudança na posição dos Estados Unidos na economia mundial, de uma potência militar e financeiramente periférica, em 1913, ao posto de principal credor líquido mundial – em dólares – ao final da Guerra. Trata-se de uma experiência histórica importante para iluminar as experiências modernas relacionadas à disputa pela liderança no sistema monetário internacional. **Palavras-chave:** Internacionalização do Dólar; Estados Unidos; Sistema Monetário e Financeiro Internacional; Federal Reserve System; 1ª Guerra Mundial.

JEL: N-12; E-42; E-58; G-15; G-21

Abstract: This work investigates the first steps towards the internationalization of the dollar in the International Monetary and Financial System, during the First World War. The survey sought to answer whether this

¹ Este trabalho foi feito a partir da pesquisa que deu origem à Dissertação de Mestrado “A Ascensão do Dólar e a Crise do Padrão Ouro-Libra (1913-1931)” apresentada em 2016 ao Programa de Economia Política Internacional - Instituto de Economia da UFRJ e contou com o apoio financeiro da CAPES.

initiative was part of an American political project to make the dollar the international key currency. Historical evidence showed that the internationalization of the American currency was a response to the challenges created by the War, but it was also driven by American banks, interested in competing with London City for international business. The article discusses the development of the North American financial system, with emphasis on the creation of the Federal Reserve System, and the development of the bank “acceptances” market. These two elements are relevant by the fact that they were the Americans’ response to the financial challenges imposed by the war and the institutional innovations crucial to the rise of the dollar as an international currency. The work also addresses the change in the United States’ position in the world economy, from a military and financially peripheral power, in 1913, to the position of the world’s main net creditor - in dollars - at the end of the War. It is an important historical experience to illuminate modern experiences related to the dispute for leadership in the international monetary system. **Keywords:** Dollar Internationalization; United States; International Monetary and Financial System; Federal Reserve System; Acceptances; First World War.

INTRODUÇÃO

O dólar detém, desde 1945, a posição de moeda central do sistema monetário internacional. Essa supremacia se manteve a despeito das grandes mudanças introduzidas nas “regras do jogo” desse mercado que, a partir da década de 1970, marcaram o fim do Acordo de Bretton Woods. Diferentemente do seu antecessor, o atual sistema internacional é baseado na livre mobilidade de capitais e em taxas de câmbio flutuantes.

A conquista da hegemonia no sistema monetário moderno foi resultado da vitória dos EUA na 2ª Guerra Mundial, refletindo o novo contexto geopolítico, no qual os americanos emergiram como a principal potência militar e econômica do mundo. Havia uma grande assimetria entre a capacidade de produção da economia americana, e das economias envolvidas diretamente no conflito, e a ascensão do dólar como moeda internacional refletia a nova distribuição de poder. Entretanto, foi igualmente importante a estratégia americana de impedir que a Inglaterra reposicionasse a libra como uma competidora relevante na disputa pelo posto de moeda internacional, mesmo que limitada aos países integrantes da sua esfera imperial (TORRES, 2017).

Essa liderança no campo monetário coroou o longo processo de internacionalização da moeda americana, que começou três décadas antes, nos primeiros meses que se seguiram à Primeira Guerra Mundial (1914-18), quando o sistema monetário internacional ainda era baseado no padrão ouro-libra. Nesse regime, que dominou as finanças internacionais entre 1870 e 1914, a Inglaterra – a principal potência da época – era o emissor da principal moeda internacional. A libra denominava a maior parte das transações internacionais e compartilhava com o ouro a função de ativo de reserva dos demais países.

As décadas de supremacia financeira inglesa também marcaram o crescimento da economia americana. Os Estados Unidos já eram, nos primeiros anos do século XX, a maior economia do mundo, grande exportador de produtos agrícolas e, em menor escala, de bens industriais. Entretanto, a despeito dessa posição econômica, sua inserção no sistema financeiro internacional era atrasada e periférica. Era a única nação ocidental relevante importadora de capital² e que não contava com um banco central próprio. Possuía um mercado financeiro muito fragmentado, e dependia fortemente dos bancos ingleses e do Banco da Inglaterra para administrar o intenso

2 A Rússia também era grande importadora de capital, mas era uma potência econômica menos relevante nesse cenário.

ciclo anual de crédito, associado às necessidades de financiamento do plantio e do escoamento das safras agrícolas para o mercado internacional (DE CECCO, 1974). O início do conflito na Europa em 1914, mostrou que esse arranjo institucional era incapaz de atender às necessidades financeiras dos EUA (SILBER, 2007). Percebeu-se que seria necessário reformar os mecanismos que faziam a interface do sistema financeiro americano com o exterior. Ao mesmo tempo, a crise internacional abriu também possibilidades de ganhos competitivos nas finanças internacionais que os americanos souberam aproveitar.

O cenário nos primeiros meses da 1ª Guerra Mundial foi, do ponto de vista financeiro, desafiador para os EUA, uma vez que as outras grandes economias, diante da expectativa do início do conflito, suspenderam a livre conversibilidade de suas moedas em ouro. A resposta americana foi caminhar no sentido oposto: manter seu mercado de câmbio aberto com o intuito de fortalecer a confiança internacional na sua moeda. Essa decisão provocou inicialmente uma corrida contra o dólar. Entretanto, em poucos meses essa tendência se inverteu. O esforço militar europeu atraiu para Nova Iorque um grande volume de operações comerciais que passavam a ser realizadas, não mais em libras, mas em dólares. Ao mesmo tempo, os governos estrangeiros precisaram atuar em Nova Iorque para se financiarem, e garantirem que as taxas de câmbio de suas moedas frente ao dólar se mantivessem dentro dos níveis impostos pelo Padrão-Ouro.

Para dar conta dessa demanda externa, o governo e os bancos americanos decidiram criar um mercado amplo de títulos comerciais de exportação e importação com garantia bancária (*acceptance*). Ao mesmo tempo, o Federal Reserve, então recém-instalado, tomou para si o papel de provedor de liquidez de última instância desse mercado (SILBER, 2007). Esse arranjo tinha originalmente o objetivo de permitir que, ao final do conflito, o sistema financeiro americano tivesse condições de concorrer em igualdade de condições com as principais casas financeiras do velho continente no financiamento dos negócios internacionais.

Entretanto, o resultado final dessa iniciativa foi muito além do planejado. A longa duração e o alto custo do conflito fizeram com que as grandes potências europeias se defrontassem com uma situação até então impensável. Se viram obrigadas a tomar dívidas muito elevadas em dólares com os bancos e com o Tesouro dos EUA, e tornar líquidos seus créditos contra os americanos. Com isso, a grande finança internacional – inclusive os Tesouros europeus – foi, daí em diante, obrigada a incluir Nova Iorque e Washington em seus roteiros de negócios e de concertação financeira global junto com Londres e eventualmente Paris (AHAMED, 2009). O elevado endividamento em dólar deixado pela 1ª Guerra gerou para países europeus, vencedores e perdedores, uma situação de fragilidade financeira na moeda americana que se transmitiu para o sistema monetário e financeiro internacional e que posteriormente veio a dar lugar ao quadro de instabilidade gerado pela Crise de 1930³.

Essa fragilidade marcou o sistema financeiro internacional na década de 1920. A Inglaterra, por força de sua elevada dívida em dólares, não conseguiu mais atuar como administradora e estabilizadora do sistema monetário internacional apenas com o manejo da libra. Essa gestão, na prática, precisou ser sustentada pelo financiamento dos bancos americanos e pela política

3 Fragilidade e instabilidade financeiras são utilizadas nesse texto de acordo com as definições propostas por Hyman Minsky (1977) e Burlamaqui e Torres (2020).

acomodatícia do Fed. Entretanto, a crise de 1930 comprometeu definitivamente a capacidade de gestão financeira externa da Inglaterra, que, em resposta, limitou a conversibilidade a sua moeda apenas ao Império Britânico.

Esse trabalho parte do pressuposto de que o Sistema Monetário Internacional é um espaço de disputa geopolítica, onde a hierarquia monetária internacional é construída em torno da moeda-chave internacional (MEDEIROS; SERRANO, 1999). Desse ponto de vista, busca responder a uma pergunta específica: a internacionalização do dólar a partir de 1914 já constituía parte de um projeto político americano para tornar o dólar a moeda-chave internacional?

A hipótese aqui adotada é que não havia nos EUA em 1914 um projeto político nacional com esse objetivo. A internacionalização do dólar foi impulsionada pelo desejo dos bancos americanos de disputar mercados com os bancos ingleses. Não havia naquele momento por parte de Washington, nem de Nova Iorque, a pretensão de tomar de Londres a liderança do sistema monetário internacional. Ademais, inexistiam no mercado americano condições institucionais e operacionais mínimas para oferecer aos investidores internacionais os serviços necessários à plena utilização do dólar como a principal moeda no sistema internacional. Assim, a ascensão da moeda americana na hierarquia do sistema internacional no início da 1ª Guerra tinha como objetivo tornar o dólar mais uma entre as moedas de curso internacional, garantindo espaço aos bancos americanos na provisão de volumosos e crescentes empréstimos internacionais denominados na moeda americana. Era também uma necessidade decorrente das oportunidades comerciais e financeiras que a guerra abriu para os EUA como principal centro de fornecedor de suprimentos para as potências em conflito, e para Nova Iorque, como centro financeiro capaz de dar refúgio aos capitais em fuga e para a sustentação da paridade das demais moedas em ouro.

Desta forma, o objetivo deste artigo é mapear o início da internacionalização do dólar, a partir da entrada e ascensão dos Estados Unidos como uma economia central, no Sistema Monetário e Financeiro Internacional, durante a Primeira Guerra Mundial. Será abordado o desenvolvimento do sistema financeiro norte-americano, com ênfase na criação do Federal Reserve System, e no desenvolvimento do mercado de *acceptances*. A relevância destes dois elementos é evidenciada pelo fato de terem sido a resposta dos americanos aos desafios comerciais e financeiro impostos pela guerra e pela perda da centralidade da libra e do mercado londrino. Além disso, foram inovações institucionais determinantes para a ascensão do dólar como moeda internacional⁴. O trabalho também aborda a mudança na posição dos Estados Unidos na economia mundial, de uma economia periférica, em 1913, ao posto de principal credor mundial – em dólares – ao final da Guerra.

Esse artigo é composto por cinco seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção caracteriza o sistema financeiro americano no período anterior ao Fed. A segunda aborda o processo de criação do Federal Reserve System. A terceira trata da estratégia americana para responder ao desafio imposto pela Primeira Guerra Mundial. A quarta seção compreende o período entre 1915-1918, a partir da ofensiva dos bancos americanos e da ascensão do dólar e a quinta aborda o desenvolvimento do mercado de *acceptances* norte-americano.

4 Foram também os principais palcos onde desenrolaram as relações entre a libra e o dólar na década de 1920.

I. O SISTEMA FINANCEIRO AMERICANO NO INÍCIO DO SÉCULO XX

Entre 1890 e 1914, os Estados Unidos se tornaram um gigante na economia mundial, com características particulares em relação às demais economias industriais europeias. Neste período os Estados Unidos eram o único país: 1) exportador de produtos manufaturados, que também exportava *commodities* agrícolas; 2) entre as potências ocidentais a se manterem como importadores de capital; 3) dos países centrais que não possuía um banco central. Apesar da indústria dos Estados Unidos ter se desenvolvido a passos largo desde 1870, a partir da segunda revolução industrial⁵, a economia do país ainda era em grande medida organizada em torno da agricultura (DE CECCO, 1974, p. 111). Além disso, a ausência de um sistema financeiro doméstico minimamente organizado institucionalmente tornava a economia americana dependente dos bancos de Londres, que era o principal centro financeiro mundial.

Em contrapartida, Londres já era o centro financeiro mundial, há pelo menos quatro décadas. O sucesso do desenvolvimento do sistema financeiro inglês tinha levado as outras potências a copiarem as inovações introduzidas pelo Revolução Financeira Inglesa, baseada: na moeda bancária fracionária; na dívida pública transferível desvinculada do rei (Dutch finance); em um banco central submetido a uma limitação da emissão de moeda dada por seu estoque de ouro; e em um amplo e líquido mercado secundário de ativos financeiros (TORRES, 2017).

O Peel's Act de 1844 concedeu ao Banco da Inglaterra o status de banco central – a partir do controle da emissão monetária e, na prática, da centralização das reservas em ouro do país. Essa lei orientava o Banco da Inglaterra a atuar de modo a garantir a estabilidade ao sistema financeiro inglês, evitando os *booms* e as crises de crédito anteriores, e atuando também como prestador de última instância⁶. A expansão do comércio e da finança internacional a partir de 1860, em decorrência da liberalização comercial, transformou Londres na principal fonte de financiamento dos demais países, que recorriam à City em busca de recursos para financiar a exportação de *commodities*.

Accordingly London has become the sole great settling-house of exchange transactions in Europe [...] the number of mercantile bills drawn upon London incalculably surpasses those drawn on any other European city; London is the place which receives more than any other place, and pays more than any other place, and therefore it is the natural 'clearing-house'. The pre-eminence of Paris partly arose from a distribution of political power, which is already disturbed; but that of London depends

5 A segunda revolução industrial 1870-1914, diferente da anterior, foi marcada por novas tecnologias e desenvolvimento de indústria pesada, com ganhos crescentes de escala. A inovação tecnológica pedia amplos recursos financeiros para desenvolver a produção industrial. O fato de países como Estados Unidos e Alemanha apresentarem um crescimento significativo de sua população entre 1870 e 1914, advindo da imigração e unificação, respectivamente, contribuiu para o desenvolvimento do mercado nacional e logo para o desenvolvimento industrial. Ademais, a segunda revolução industrial foi marcada por uma nova organização industrial de conglomerados, com forte integração vertical e horizontal.

6 Para mais, ver Wood (2003, p. 75-88) e Meltzer (2003, p. 41).

on the regular course of commerce, which is singularly stable and hard to change. [...] Now that London is the clearing-house to foreign countries, London has a new liability to foreign countries. At whatever place many people have to make payments, at that place those people must keep money. A large deposit of foreign money in London is now necessary for the business of the world (BAGEHOT, 1873, p. 33).

A internacionalização dos negócios da City tornou o Banco da Inglaterra também o guardião das reservas internacionais de outros países, que preferiam depositar suas reservas em Londres – onde eram feitas as transações financeiras. Com isso, a libra ganhou na prática o status de moeda internacional, *as good as gold*. No dia-a-dia, os bancos ingleses podiam optar por investir “em casa” ou nos demais países, pautando suas decisões pela opção que apresentasse maior rentabilidade a depender do período. A concessão de empréstimos para os demais países deu impulso ainda maior ao processo de internacionalização da City, conduzindo os bancos ingleses e a libra ao domínio do sistema monetário e financeiro internacional.

Neste contexto, as transações financeiras com os bancos americanos representavam uma parcela significativa dos negócios da City de Londres. Para entender a dinâmica da economia americana neste período é necessário compreender a polarização entre o centro financeiro e industrial, localizado no leste dos Estados Unidos, e os grandes agricultores que se concentravam no sul e no oeste do país. O sistema bancário americano era, em 1909, composto por não menos que 22.491 bancos (DE CECCO, 1974, p. 112). Todos estavam conectados entre si por depósitos interbancários, e principalmente com os bancos de Nova York, onde estavam depositadas as reservas dos bancos nacionais. Essas instituições estavam sujeitas a uma regulação federal mais severa que a exigida aos bancos sujeitos apenas à regulação estadual e das companhias de *trust*.

Os bancos de Nova York eram bancos comerciais e, apesar de receberem os depósitos dos demais bancos, não tinham a capacidade de criar autonomamente reservas para o resto do sistema bancário. O principal mercado de liquidez do sistema bancário americano era o *Money Market* de Nova York, que centralizava os principais depósitos interbancários. Qualquer crise de liquidez em qualquer lugar dos Estados Unidos era solucionada a partir de empréstimos de Nova York. Na ausência de um Banco Central, a expansão da liquidez global do sistema americano era diretamente dependente de empréstimos que conseguissem obter em libras junto aos bancos de Londres. Com isso, na prática, o mercado bancário inglês e o Banco da Inglaterra operava como um banco central de liquidez de última instância⁷.

Com isso, a estrutura financeira dos Estados Unidos era à época incapaz de atender sozinha ao ciclo sazonal de sua agricultura. A colheita, entre os meses de agosto e novembro, fazia com que o dinheiro se movesse de Nova York para as áreas agrícolas. Entre novembro e dezembro o dinheiro continuava a fluir para o sul e para o oeste do país, financiando os gastos com o transporte da mercadoria. Os meses de janeiro de fevereiro não possuíam muita atividade agrícola, mas nos meses de março e abril começavam os plantios e o aumento da demanda por dinheiro para a compra de sementes. O dinheiro só retornava para os bancos de Nova York após

7 Este tema será aprofundado na próxima seção.

os fazendeiros receberem o pagamento das mercadorias, o que significava longos períodos de escassa liquidez para todo o sistema bancário americano. As oscilações na demanda por crédito na economia americana impactavam diretamente no *Money Market* de Londres, que em última instância funcionava como um provedor de última instância de liquidez na sua economia.

Os Estados Unidos, por serem os principais clientes estrangeiros dos bancos de Londres, eram também a maior fonte de instabilidade para o sistema financeiro inglês. Toda a sazonalidade creditícia da economia americana era amortecida pelos capitais ingleses. Além disso, os Estados Unidos depositavam seus superávits externos em Londres, mas, diferentemente da Índia que detinha grande parte de suas reservas em libras, mantinham uma grande parte desses recursos em ouro. Antes da criação do Federal Reserve, o Tesouro era responsável diretamente pelo armazenamento das reservas em ouro dos Estados Unidos. Assim, os Estados Unidos acumulavam grandes estoques de ouro, que não retornavam para o sistema bancário.

The combined gold reserves of the Treasury and the national banks grew to be a huge proportion of world official reserves: in 1889 they were worth 81 million pounds out of a total of 296 million; in 1899 they stood at 124 million out of 504; and in 1910 they totaled 273 million out of 867. The reserves of the three centre-countries combined (Great Britain, France, Germany) were worth no more than those of the United States alone. In 1910 the States even overtook them, contributing 273 million pounds against their 200 million (DE CECCO, 1974, p.120).

Até a eclosão da Primeira Guerra, o Banco da Inglaterra se via obrigado a periodicamente atender a enorme demanda por ouro proveniente dos Estados Unidos em determinados períodos do ano. Além disso, os Estados Unidos acumulavam um estoque crescente desse metal, chegando a possuir 31% do total das moedas de ouro do mundo em 1910⁸. Após a 1ª Guerra, a operação da economia dos Estados Unidos continuou sendo um desafio para a Inglaterra. Entretanto, a criação do Federal Reserve e a melhor institucionalização de seu sistema financeiro mudaram a inserção americana no sistema monetário internacional. Permitiu que o país participasse mais diretamente do gerenciamento do sistema, como um importante ator entre os pares europeus.

II. A CRIAÇÃO DO FEDERAL RESERVE SYSTEM

Até a criação do Federal Reserve em dezembro de 1913, os bancos de Nova York atuavam na prática como os emprestadores domésticos de dólares de última instância

8 "The largest source of weakness for London was, however, the 'American Account'. The United States used the London money market as its central bank [...] London thus had to absorb all seasonal oscillations in the American demand for money and to cope with all the US crisis that resulted from a combination of seasonal and exceptional disturbances" (DE CECCO, 1974, pp. 120-121).

para o sistema financeiro americano⁹, porém sem o poder e a flexibilidade dos bancos centrais que haviam sido criados nos últimos anos ao redor do mundo.

The New York banks acquired the position of the Bank of England in the monetary system. As the ultimate bankers' banks, they were custodians of the nation's gold reserve, and they financed the money markets, being pulled into the role of lender of last resort without benefit of the privileges of that Bank (WOOD, 2003 p. 136).

A New York Clearing House, a maior câmara de compensação interbancária dos Estados Unidos, criada em 1853, funcionava como um mecanismo de cooperação entre os bancos para evitar que estes acumulassem grandes saldos inativos. O ajustamento diário dos balanços dos bancos contribuía para a estabilidade do sistema, evitando que uma redução no nível das reservas bancárias ocasionasse um movimento de manada por parte dos bancos que, visando proteger as suas reservas, intensificariam as crises de liquidez do sistema.

A Clearing House chegou a emitir moeda reserva para os bancos em momentos de crise, por meio de certificados que podiam ser usados na compensação das transações interbancárias. Desta forma, a câmara de compensações de Nova York promovia alguma elasticidade financeira da moeda, contribuindo para a estabilidade do sistema financeiro.

A manutenção dessa arquitetura financeira até os primeiros anos do século XX estava relacionada às dificuldades políticas de se criar um banco central nos Estados Unidos, por conta dos entraves existentes que impediam a conciliação dos interesses públicos e privados. Havia, de um lado, o temor de que um banco central privado colocasse os interesses dos investidores acima do bem público. A criação de um banco público sob o controle do governo incorria, de outro lado, no risco de que interesses políticos guiassem a política monetária. Havia um impasse, pois o Banco Central seria um instrumento de poder tanto nas mãos dos bancos, quanto nas mãos do governo.

A crise de 1907 foi essencial para colocar em marcha o projeto para a criação de um Banco Central¹⁰ e, em 1913, o Presidente Woodrow Wilson ofereceu uma solução para conciliar os interesses públicos e privados. Ele propôs uma parceria público-privada, com a criação de doze *reserve banks* (bancos de reserva) privados, semiautônomos, e supervisionados pelo *Board of Governors*¹¹, que teria sede em Washington. Os diretores dos *reserve banks*, representando os

9 Essa atuação dos bancos de Nova Iorque em momentos de crise era complementada pela atuação dos bancos ingleses e do Banco da Inglaterra no oferecimento de liquidez externa – ouro ou libras – para um sistema monetário americano que ainda dependia muito desse tipo de ativo para poder ampliar sua oferta de crédito e moeda.

10 A crise teve início na semana do dia 21 de outubro, e a corrida aos bancos iniciou com o Knickerbocker Trust Company, segunda maior companhia de Trust de Nova York. Esta era uma companhia de Trust e não um banco, ou seja, não emitia dinheiro. Não sendo um banco, tampouco era membro da New York Clearing House, que garantia liquidez aos bancos. Conforme a corrida às Companhias de Trusts assumiu proporções preocupantes para todo o sistema financeiro americano, os bancos foram forçados a suspender a conversibilidade de seus depósitos – em ouro e em dólares. Neste contexto, J.P Morgan e outras personalidades da esfera financeira, como os presidentes do National City Bank e do Chase National Bank, se reuniram com um plano de resgate no valor de US\$ 24 milhões. A crise evidenciou a necessidade de um Banco Central que atuasse como emprestador de última instância para injetar liquidez em caso de pânico e garantir a estabilidade do sistema financeiro americano (SILBER, 2007, p. 49).

11 O Board of Governors era um conselho público composto por oito membros. Seis membros eram apontados pelo presidente e os outros dois assentos eram ocupados pelo secretário do tesouro e pelo *comptroller* da moeda.

interesses comerciais, industriais e financeiros de cada região, controlariam o portfólio de seus respectivos bancos, as condições do crédito e o nível da taxa de juros¹². As novas regras buscavam centralizar as reservas em ouro do país, aumentando sua disponibilidade em casos de crise, pois os *reserve banks* poderiam emprestar ouro entre si. Na prática, isso significava que o sistema funcionaria como um prestador de última instância (MELTZER, 2003, p.3).

Assim, a estrutura inicial do Federal Reserve System refletiu essa preocupação em conciliar a natureza pública do Banco Central, com o controle responsável sobre o dinheiro e o crédito. A nova instituição seria responsável por prover uma moeda com valor estável e oferta elástica, constituir um sistema de pagamentos nacional eficiente, e prover serviços de um prestador de última instância (WOOD, 2003, p.2). O Fed foi arquitetado com base no modelo dos Bancos Centrais europeus, mais especificamente o Banco da Inglaterra. Assim como na Inglaterra, o principal objetivo da política monetária seria proteger as reservas em ouro do país, o que nos Estados Unidos se converteu em uma preocupação com as taxas de juros do mercado no curto prazo e com as condições do *Money Market* (MELTZER, 2003, p. 191).

Quando criado em 1913, o presidente Wilson acreditava que o *Board of Governors* deveria funcionar como uma espécie de agência reguladora sobre os *reserve banks*, e o fato de se localizar na capital – em Washington – sinalizava que o conselho estava longe dos centros financeiros e de seus interesses, em Nova York. Contudo, com o passar dos anos, o poder dos *reserve banks* se sobrepôs ao conselho, que contava com profissionais de competência inferior aos presidentes dos diversos bancos regionais, principalmente com a liderança exercida por Benjamin Strong, presidente do Fed de Nova York¹³.

Strong viu no Federal Reserve Act a oportunidade de expandir internacionalmente as operações dos bancos americanos. Ele acreditava que o desenvolvimento de um mercado de câmbio e de *acceptances* era o meio de atingir seu objetivo de maneira consistente com os objetivos do Fed. Em sua carreira na presidência do Federal Reserve de Nova York ele se tornou um ávido defensor dos princípios do padrão-ouro, e acreditava que a estabilidade dos preços era o resultado de uma política monetária bem-sucedida – e não seu objetivo. A visão de Strong sobre a política monetária, ou fixação das taxas de desconto, era semelhante à visão dos ingleses, influenciada pelos escritos de Bagehot (1873). Suas políticas são vistas como uma tentativa de recriar a Lombard Street em Wall Street, com o Federal Reserve System – particularmente o Banco de Nova York – atuando como o Banco da Inglaterra (MELTZER, 2003, p. 22).

12 Apesar dos *reserve banks* possuírem autonomia na determinação das taxas de juros, estes eram supervisionados pelo conselho, o que explica o caráter semiautônomo destes bancos.

13 De acordo com Hicks (1989, p. 100), o sistema bancário necessita de um “centro” estabilizador que funcione como ponto focal para os demais bancos e que garanta a estabilidade do sistema, intervindo com ações anticíclicas caso haja uma crise. O autor aponta que nem sempre é necessário que este centro seja um banco central, como é comum pensarmos atualmente, no caso dos Estados Unidos no final do século XIX o centro estabilizador eram os bancos de Nova York. Nas crises anteriores, especialmente em 1907, Wall Street atuou como prestador de última instância e socorreu as instituições financeiras insolventes. O autor aponta que o Federal Reserve de Nova York, dado o papel histórico dos grandes bancos da cidade, influenciou os primeiros anos do FED sob o comando de Benjamin Strong.

III. A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL E A RESPOSTA AMERICANA

Com o início da guerra em julho de 1914, a corrida contra os bancos e instituições financeiras se generalizou em todo mundo. Na Europa, tanto a França como a Inglaterra tiveram que organizar grandes empréstimos para descontar os papéis dos bancos e dos corretores em dificuldade. Nos Estados Unidos a crise apresentou contornos ainda mais severos, uma vez que os Estados Unidos eram uma nação devedora, não possuíam um Banco Central, e o dólar ainda era uma moeda periférica.

Ao final de julho de 1914, os europeus começaram a liquidar seus investimentos financeiros em Wall Street, e, com esses recursos, comprar ouro para ser transferido para a Europa, visando financiar os gastos de guerra. Os Estados Unidos, que haviam perdido parte da credibilidade do seu sistema financeiro com a crise de 1907, estavam cientes de que, caso houvesse uma corrida contra o dólar, enfrentariam uma grave crise financeira. O temor de que os Estados Unidos abrissem mão do padrão-ouro nos tempos de guerra fez com que o valor do dólar despenhasse no início do conflito¹⁴.

De acordo com WILKINS (2004, p.02), em 24 de julho de 1914, um dia após o ultimato da Áustria para a Sérvia¹⁵, os europeus iniciaram uma venda massiva de ativos americanos na Bolsa de Nova York, e a paridade da libra passou de US\$ 4,86 para US\$ 4,88, atingindo o chamado ponto de exportação de ouro, quando, dado a paridade fixa, passava a ser vantajoso exportar diretamente ouro ao invés de trocar dólares por libras esterlinas.

Em 1914, os Estados Unidos possuíam aproximadamente US\$7,1 bilhões de investimentos estrangeiros, em sua maioria (75%) (WILKINS, 2004, p.08), na forma de títulos e ações do setor privado – principalmente de empresas ferroviárias e industriais. O investimento em títulos privados americanos tinha como objetivo compor carteiras de ativos financeiros ou adquirir o controle das empresas. Os títulos do governo federal e estadual americanos, bem como dos municípios, não eram a principal forma de investimento dos estrangeiros. Até a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos eram o principal destino do dinheiro dos investidores europeus e eram a nação que mais havia recebido investimentos estrangeiros em toda a história. Em 1914, esse montante era equivalente a 20% do PIB norte-americano (WILKINS, 2004, p. 05).

Conforme o tabuleiro europeu começava a se mover e a guerra se tornava uma realidade, os europeus passaram a vender seus ativos financeiros em busca de liquidez. Alguns títulos possuíam “gold clauses” (cláusulas de indexação ao ouro) ou taxas de câmbio pré-definidas com moedas estrangeiras, e poderiam ser convertidas em ouro. Como WILKINS (2004, p.08) descreve: ‘the securities were believed to be good as gold’.

14 Silber (2007) descreve como o Secretário do Tesouro, William G. McAdoo foi capaz de administrar a crise de 1914, que ameaçava a economia americana, e transformá-la em um triunfo no âmbito monetário

15 A Sérvia era acusada pela Áustria de ser cúmplice no assassinato do Arquiduque Francis Ferdinand, herdeiro do trono.

Tabela 1. Ativos financeiros americanos vendidos pelos europeus desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial em julho de 1914 até dezembro de 1915 (em milhões de dólares)

<i>Residência dos vendedores</i>	<i>Quantidade</i>
Grã-Bretanha	950
Alemanha	300
França	150
Holanda	100
Suíça e outros países	50
Total	1.550

Fonte: New York Times, Dez. 18, 1915 (WILKINS, 2004, p. 37)

Neste cenário, no dia 31 de julho de 1914, o Secretário McAdoo fechou a Bolsa de Nova York por quatro meses com o objetivo de impedir a venda dos títulos americanos em posse de estrangeiros. Sem o acesso à Bolsa, os britânicos ficavam impedidos de obter os dólares provenientes da venda dos títulos e ações americanas negociadas em Wall Street e, assim, estava, impossibilitados de “drenar” o ouro americano. McAdoo, logo após o fechamento da Bolsa, inundou o país com papel moeda, com o objetivo de prevenir uma repetição do que ocorrera em 1907, ou seja, uma corrida aos bancos. A suspensão das atividades de Wall Street foi crucial para que os Estados Unidos enfrentassem a crise de 1914. Era necessário fechar a principal porta financeira que permitia à saída do ouro.

Ao final de setembro daquele ano, a libra já havia caído para \$5,02, uma diferença considerável em relação à cotação do dia 1 de agosto – quando a libra atingiu \$7,0. Entretanto, houve um consenso entre os bancos de que a bolsa de Nova York só deveria voltar a funcionar quando a paridade estivesse a favor dos interesses americanos, ou seja, uma taxa que não ocasionasse uma fuga para a libra, tampouco a exportação de ouro (WILKINS, 2004, p.10).

Em dezembro de 1914, a Bolsa de Nova York reabriu de forma limitada, permitindo a transação de determinados *bonds*, já que no mês anterior a libra havia retornado à paridade de \$4,86. As restrições ao funcionamento da bolsa foram retiradas em abril de 1915, sem que grandes danos tivessem sido causados à economia americana. As ações e títulos que foram vendidos durante a crise em meados de 1914 foram absorvidos pelos investidores americanos. O fechamento da Bolsa veio acompanhado de duas políticas igualmente importantes: o compromisso de um dólar atrelado ao padrão-ouro durante a guerra e o início das operações do Federal Reserve, criado em 1913, com o objetivo de instituir um Banco Central americano que sustentasse a posição do dólar – tanto na esfera doméstica, quanto na internacional.

Desde o início da Guerra, havia a percepção por parte dos financistas americanos de que Wall Street poderia tomar de Londres a posição de centro financeiro mundial.

Less than three weeks after the outbreak of the European conflict, Woodrow Wilson reviewed a road map for America’s march to world financial supremacy. Henry Lee Higginson, an investment banker in Boston, wrote to the president on August 20, 1914, that “England has been the

exchange place of the world, because of living up to every engagement, and because the power grew with the business. Today we can take this place if we choose; but courage, willingness to part with what we don't need at once, real character and living up to all our debts promptly will give us this power; and nothing else will. I repeat that it is our chance to take first place (SILBER, 2007, p.01).

Sendo assim, a crise se apresentava como uma oportunidade para os Estados Unidos entrarem no rol das grandes potências financeiras, uma vez que o dólar, neste período, ainda não se configurava como uma moeda internacional. A maioria dos contratos e dos títulos internacionais eram denominados em libras e, assim, manter a conversibilidade do dólar em ouro no período da guerra foi uma estratégia para posicionar o dólar no centro do sistema financeiro internacional. O fechamento da Bolsa de Nova York foi, sobretudo, uma medida para garantir o prestígio do dólar no padrão-ouro e o primeiro passo dos Estados Unidos em direção à supremacia financeira mundial.

Treasury Secretary McAdoo recognized America's opportunity to shine by remaining true to gold, just like the world's monetary superpower. A suspension of the gold standard in 1914 would have been a setback to American dreams of international financial leadership. The Panic of 1907 had already damaged U.S. credibility. A panic in 1914 would have been the second act in an American financial tragedy (...) Suspending the gold standard would have relegated the dollar to second class status. Sterling would have remained undisputed money of choice for international finance" (SILBER, 2007, p.05).

IV. O FINANCIAMENTO AMERICANO DE GUERRA AOS INGLESES: A OFENSIVA DOS BANCOS AMERICANOS E A ASCENSÃO DO DÓLAR (1915-1918)

Os impactos iniciais da Primeira Guerra Mundial sobre a economia mundial foram inicialmente caracterizados por choques de confiança e fugas de capitais. Em 1914, os Estados Unidos ainda eram uma economia devedora, vulnerável aos fluxos de capitais externos. Assim que a guerra eclodiu, o dólar declinou abruptamente em relação às moedas europeias. No entanto, com o decorrer do conflito, os Estados Unidos se tornaram a principal base de suprimento da máquina de guerra europeia e a corrida contra os ativos denominados em dólares cessou. Em consequência, os Estados Unidos começaram a apresentar grandes

superávits recorrentes na balança comercial, e o problema do dólar na esfera monetária internacional deixou de ser o de uma divisa fraca e passou a ser o de uma divisa extremamente forte (EICHENGREEN, 1992, p.68).

Passado o pânico inicial no mercado de divisas e após a desvalorização do dólar em relação ao franco e à libra, as operações voltaram a ocorrer – primeiro em Amsterdam e Zurique, e depois em Londres. Dado o cenário de guerra, a elevação do custo do seguro fez com a exportação de ouro em navios deixasse de ser uma alternativa economicamente viável para a manutenção das paridades. A guerra exacerbou o comando físico sobre o ouro frente a uso de registros de depósitos desse metal em terceiros países. Contudo, apesar das dificuldades, os Estados Unidos continuaram exportando ouro para a Inglaterra, e este processo se intensificou quando o Banco da Inglaterra em 12 de agosto de 1914 estabeleceu uma base em Ottawa. Assim, o ouro americano poderia ir de trem e não mais de navio para os cofres do banco central inglês, contornando o problema econômico do seguro do transporte por meio de navios. As exportações de ouro dos Estados Unidos elevaram a paridade da libra em relação ao dólar de \$4,86 para \$5,50, e entre agosto e novembro de 1914 as reservas de ouro da Inglaterra triplicaram.

Eventually, shipments of raw materials and manufactured goods overwhelmed these financial flows. The dollar value of U.S monthly exports tripled between August 1914 and the spring of 1915. As early as December, shipments of American commodities to Europe expanded sufficiently so that the United States enjoyed a small gold inflow. In 1915, the U.S. trade surplus exceeded \$1 billion for the first time in history. As the surplus mounted, the dollar rode the crest. The dollar glut gave way to dollar shortage for the duration of the war (EICHENGREEN, 1992, p. 70).

As exportações dos Estados Unidos triplicaram entre agosto de 1914 e meados de 1915. Em compensação, os países beligerantes passaram a importar cada vez mais matérias-primas e produtos manufaturados dos norte-americanos. Com isso, o dólar ao longo do conflito, foi deixando de ser uma moeda internacionalmente fraca e periférica para uma se tornar cada vez mais uma moeda escassa e desejada por estrangeiros. A valorização do dólar frente às divisas europeias significava para os países beligerantes um encarecimento de suas importações, afetando seus objetivos econômicos e militares.

In the summer of 1915, British government officials were becoming alarmed about the foreign exchange situation. In 1914, the dollar's depreciation had been everyone's concern. In 1915, with the war boom and the giant British purchases in America, demand for dollars pushed up their value. Thus, British authorities faced two associated problems: (1) the need for dollars to pay for the supplies acquired in America, and (2) the need to stabilize the exchange rate, since the depreciating pound (appreciating dollar) was making the British imports more expensive (WILKINS, 2004, p. 39).

Os aliados iniciaram uma cruzada para estabilizar as paridades para evitar que as flutuações nas taxas de câmbio dificultassem a manutenção dos objetivos militares e a provisão de recursos durante a guerra. O objetivo principal era conter a valorização do dólar frente à libra. O primeiro passo foi a elevação da taxa de redesconto inglesa visando atrair capitais de curto prazo, mas o desmantelamento dos mercados de redesconto em decorrência do cenário de guerra tornou a medida inútil.

For the allies the Sterling/dollar rate was the key. Pegging sterling to the dollar created a sizeable currency area comprised of the United States, the United Kingdom, and the British Empire and Commonwealth. Since the Allies relied on the United States and the British Empire for the bulk of their supplies, pegging to the dollar insulated import costs from exchange rate fluctuations. This sterling-dollar area also provided a stable core to which other currencies might adhere (EICHENGREEN, 1992, p.71).

O segundo passo na cruzada para a estabilização das paridades foi o envio de ouro para os Estados Unidos. Em 1915, a Inglaterra despachou ouro para os Estados Unidos desde Londres e Ottawa. Eichengreen (1992, p.72) aponta que assim como os países neutros, os Estados Unidos também temiam que o grande influxo de ouro tivesse consequências inflacionárias¹⁶ e, assim, o próximo passo foi a concessão de um empréstimo de estabilização no valor de US\$ 500 milhões, negociado por uma comissão anglo-francesa enviada aos Estados Unidos. O empréstimo estendido aos aliados foi negociado pelo banco J.P. Morgan, que se tornou o banco oficial para as operações de câmbio envolvendo os Estados Unidos, a Inglaterra e a França até 1917, quando os empréstimos a esses países passaram a ser oficiais. Este primeiro empréstimo marcou o final da “neutralidade” americana (EICHENGREEN, 1992, p.84).

O acordo assegurava o empréstimo por meio de títulos da dívida pública americana, ou *securities*, que compunham os ativos em moeda estrangeira dos Tesouros da Inglaterra e da França. Assim, a libra foi atrelada ao dólar a uma taxa de desconto de 2%. Era conveniente para os aliados atrelar as duas moedas, pois importavam, principalmente, produtos americanos e advindos dos países que compunham o Império Britânico. Uma área monetária onde a libra e o dólar estivessem atrelados a uma paridade fixa reduziria os custos advindos de flutuações nas taxas de câmbio e criaria um núcleo estável, servindo de referência para as demais moedas.

Este foi o caso da França, na primavera de 1915, ao se deparar com a crescente desvalorização do franco. O Banco da França, apesar da tradição de manter grandes reservas de ouro, enviou lingotes de ouro para a Inglaterra no valor de 20 milhões de libras, como garantia para um empréstimo de 42 milhões de libras para o tesouro francês. Esta operação atrelou o franco à libra, estabilizando a paridade entre as duas moedas, e também contribuiu para aproximar a paridade entre o franco e o dólar.

16 Esta é a visão do autor que, em decorrência de seu arcabouço teórico, acredita que o influxo de ouro teria consequências inflacionárias para os Estados Unidos. Neste trabalho não concordamos com esta perspectiva.

WILKINS (2004, p.41) aponta que três grandes empréstimos foram estendidos de Nova York, mais especificamente dos Morgans, para a Inglaterra – US\$ 250 milhões em setembro de 1916, US\$ 300 milhões em outubro do mesmo ano, e outros US\$250 milhões em janeiro de 1917. Todos estes empréstimos foram obtidos a partir da mobilização de *securities* que foram utilizadas como colateral. O governo inglês passou a comprar *securities* americanas de seus cidadãos, apelando para o nacionalismo, para a necessidade de mobilizar recursos para a guerra. Os Estados Unidos entraram na guerra em abril 1917 e, a partir de então, pela primeira vez o governo dos Estados Unidos se tornou prestador oficial ao governo inglês.

A partir da entrada dos Estados Unidos na guerra, a política de manutenção das paridades passou a ser exercida através do controle direto. Os empréstimos para os aliados só poderiam ser feitos com o consentimento do Federal Reserve Board, bem como operações que envolvessem transações internacionais e a venda de *securities*.¹⁷

Os empréstimos oficiais do governo americano para os aliados tiveram início em 24 de abril de 1917, dezoito dias após a declaração de guerra americana, quando foi aprovado o First Liberty Act, o qual autorizava a venda de até US\$ 5 bilhões de *bonds* para o público americano, com o objetivo de atender a demanda dos aliados por dólares. A ideia de McAdoo era criar títulos acessíveis à população americana para atrair a quantia necessária para continuar financiando a guerra na Europa – uma quantia de fato imensa. Ao total foram cinco *Liberty Loans* aprovados pelo Congresso americano ao longo da guerra, sendo o último conhecido como *Liberty Victory Loan*¹⁸. Ao todo foram emitidos aproximadamente US\$ 21,3 bilhões de *bonds* com o objetivo de financiar a guerra (ROCKOFF, 2005, p.323).

Tabela 2. Empréstimos estendidos aos aliados durante a Primeira Guerra Mundial (Em milhões de dólares)

Data	Liberty Loans	Juros (%)	Emissão
Mai-Jun 1917	First Liberty	3.5	1.989
Out 1917	Second Liberty	4	3.808
Abr-Mai 1918	Third Liberty	4.5	4.177
Set-Out 1918	Fourth Liberty	4.25	6.993
Abr-Mai 1919	Victory Loan	4.75	4.498

Fonte: Meltzer (2003, p.87)

17 Até 1917 o banco J.P. Morgan & Co. foi o principal prestador dos aliados, no entanto, em 1918 – quando os empréstimos já haviam se tornado oficiais – parte de um empréstimo estendido aos britânicos seria liquidado a partir da venda das *securities* americanas oferecidas como colaterais. O governo americano quitou a dívida britânica junto ao J.P. Morgan, e assumiu o controle sobre os colaterais.

18 An Act to authorize an issue of bonds to meet expenditures for the national security and defense, and for the purpose of assisting in the prosecution of the war, to extend credit to foreign governments, and for other purposes. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the Secretary of the Treasury, with the approval of the President, is hereby authorized to borrow, from time to time, on the credit of the United States for the purposes of this Act, and to meet expenditures authorized for the national security and defense and other public purposes authorized by law not exceeding in the aggregate \$5,000,000,000, exclusive of the sums authorized by section four of this Act, and to issue therefor bonds of the United States. (Federal Reserve Bulletin de Abril, 1917)

Ao final da guerra, a posição externa dos Estados Unidos não mais se assemelhava à de um país que, em meados de 1914, nem ao menos possuía um Banco Central ativo. Os americanos deixaram o posto de devedores internacionais para se tornarem os principais credores que alimentavam, com dívidas denominadas na sua moeda, a máquina de guerra europeia. Os europeus se tornaram cada vez mais dependentes financeiramente dos Estados Unidos ao longo do conflito.

As importações que abasteciam a indústria de guerra dos aliados eram advindas dos Estados Unidos, e estes países, em especial a França e a Inglaterra, incorreram em déficits comerciais correntes durante o conflito. Estes déficits eram financiados por meio da liquidação de ativos externos, e por meio de empréstimos internacionais. Eichengreen (1992, p.83) aponta que entre 1914 e 1921, a Inglaterra liquidou cerca de 251 milhões de libras, o equivalente a 70% dos ativos americanos detidos pelos ingleses antes do início da guerra. No caso da França, a quantidade de ativos denominados em dólares era baixa, e aproximadamente 70% dos ativos em dólares em posse dos cidadãos franceses foram liquidados ao longo da guerra, menos que 8% do total dos ativos externos do portfólio francês em 1913. De acordo com WILKINS (2004, p.45), através de vendas de ativos privados ou através do governo, entre 1º de julho de 1914 e abril de 1917, aproximadamente US\$ 3,1 bilhões de *securities* americanas foram repatriadas.

Os títulos das ferrovias americanas compunham a maioria dos ativos em dólares retidos por estrangeiros e, oferecendo estes títulos como colateral, a França, a Inglaterra e os aliados obtinham crédito no mercado americano. A corrida para o dólar e a venda de ativos americanos fez com essas *securities* fossem repatriadas durante a guerra. Ademais, os investidores americanos adquiriram uma variedade de *securities* de outros governos.

Along with the repatriation of U.S. securities formerly held abroad and the accumulation of dollar liabilities by European borrowers, American investors acquired a variety of foreign government securities. In addition to the 1915 Anglo-French loan, American investors purchased \$900 million of British securities, \$700 million of French securities, and \$200 million of other foreign bonds. These obligations were dwarfed, however, by credits extended directly by the U.S. government following America's entry into the war. These amounted to more than three times the value of foreign government securities in the hands of American investors. Together, these transactions transformed United States from a net foreign debtor to a net foreign creditor. American foreign liabilities were reduced from \$7 billion to \$4 billion by the end of 1919. America's portfolio of foreign securities grew from \$1 billion to \$3 billion; while the federal government held foreign public obligations whose value approached \$12 billion (EICHENGREEN, 1992, p.85. Grifo nosso).

A mudança na posição dos Estados Unidos é bem ilustrada em WILKINS (2004, p.64). A autora faz uma comparação entre a quantidade de investimento estrangeiro nos Estados Unidos entre junho de 1914 e dezembro de 1918, e também dos investimentos americanos no exterior. Em junho de 1914, os estrangeiros detinham US\$ 7,1 bilhões de investimentos nos EUA; ao passo que, em dezembro de 1918, este valor foi reduzido para US\$ 2,9 bilhões. O dinheiro que

entrava nos Estados Unidos era na sua maioria através de investimentos em portfólio. O valor mais impressionante, no entanto, é o referente ao crescimento dos investimentos americanos no exterior. Em junho de 1914, os Estados Unidos possuíam US\$ 3,5 bilhões de ativos no exterior, majoritariamente privados. Em dezembro de 1918, este valor subiu para US\$ 13,7 bilhões – dos quais US\$ 7,5 bilhões eram empréstimos oficiais do governo americano para outros governos.

V. O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE ACCEPTANCES NOS ESTADOS UNIDOS

Uma vez consolidada uma demanda por dólares a partir da exportação de manufaturados para a Europa a partir da Primeira Guerra, tornou-se necessário criar os meios de provisão de liquidez compatíveis com o novo papel da moeda americana. O mercado de crédito internacional em Nova Iorque surgiu nesse contexto, o que permitiu que o dólar fluísse pelo resto do mercado financeiro internacional. Com isso, os bancos americanos passaram a competir com a City e, logo, o dólar passou a disputar espaço com a libra no Sistema Financeiro Internacional.

Até 1900, os bancos americanos atuavam como parceiros menores dos bancos ingleses. Os interesses de ambos os países eram compatíveis, pois os Estados Unidos exportavam principalmente *commodities* agrícolas, ao passo que a Inglaterra produzia e exportava manufaturados. No entanto, este cenário mudou após a virada do século e, em 1913, a porcentagem de produtos manufaturados dos Estados Unidos chegou a responder por 49% do total de exportações. Esta mudança na pauta americana incitou um movimento, por parte do empresariado, para que o sistema financeiro americano se internacionalizasse e impulsione o mercado de manufaturas (PARRINI, 1969, p.102).

Parrini (1969) destaca que o principal interesse dos banqueiros e industriais americanos entre 1914 e 1920 era tornar os Estados Unidos o centro financeiro do mundo, e para isso tentavam reproduzir a experiência britânica para atingir a supremacia financeira – ou seja – esses grupos queriam que os negócios americanos se expandissem mundialmente, através de filiais no exterior, para concorrerem com a City.

Eichengreen e Flandreau (2010, p.03) apontam que neste período, após a instituição do Federal Reserve Act (1913), surgiu o mercado de *acceptances* (aceites bancários) nos Estados Unidos, dando origem a um novo mercado internacional de crédito em dólares, o *Money Market* americano. Os *acceptances* eram instrumentos de dívida de curto prazo, garantidos por um banco comercial, sendo títulos de crédito que poderiam ser objetos de compra e venda por terceiros. De acordo com os autores, até aquele momento, o comércio americano era financiado principalmente pelos bancos ingleses, de forma que um exportador americano poderia obter crédito apresentando documentos que comprovassem que a mercadoria já havia sido despachada, e que o pagamento seria realizado em breve. Assim, o exportador obtinha dinheiro enquanto a mercadoria ainda estava em trânsito. O banco realizava esta operação através de um correspondente, ou *acceptor*, que aceitava a carta de crédito concedida pelo banco ao exportador. Ao final desta

operação eram gerados os *acceptances*, instrumentos líquidos, comercializados nos mercados secundários, e que eram segurados pelas mercadorias, pelo banco e pelo correspondente¹⁹.

Devido às restrições impostas aos bancos americanos para realizarem operações no exterior, e devido ao tamanho e à profundidade do sistema financeiro americano, o comércio dos Estados Unidos era financiado em Londres pelos bancos ingleses. Esses títulos eram denominados em libras. Eichengreen e Flandreau (2010, p.03) destacam três motivos que explicam a supremacia financeira inglesa neste período, e principalmente no mercado de *acceptances*. Os bancos de investimentos ingleses possuíam vantagens por serem pioneiros. Havia um mercado secundário grande e profundo. Além disso, o Banco da Inglaterra que funcionava como empresário de última instância do sistema – comprando os *acceptances* que não fossem vendidos. Dessa forma, a provisão de crédito ao comércio exterior (*trade credit*) era em todo o mundo monopolizada pelos bancos ingleses, por meio de títulos denominado em libras.

Jacobs (1910) escreveu sobre a importância de se desenvolver um mercado de *acceptances* nos Estados Unidos, apontando a diferença entre os sistemas financeiros dos países europeus, como a Inglaterra, Alemanha e França, e o sistema financeiro norte-americano. De acordo com o autor, os ativos dos grandes bancos europeus eram compostos principalmente por letras de câmbio, enquanto os ativos dos bancos de Nova York eram em sua maioria compostos por títulos e ações. O National Bank Act que regulava o sistema financeiro americano não permitia que os bancos locais emitissem aceites. No entanto, o mercado de *acceptances* era muito mais uniforme e seguro do que o de notas promissórias ou *commercial papers*, cujo valor e credibilidade dependiam de questões mercantis e comerciais. Desta forma a estrutura do sistema de crédito americano gerava ônus para os comerciantes americanos, que se viam prejudicados para competir com os comerciantes europeus. Estes últimos dispunham de um sistema de financiamento muito mais barato e eficaz, até por que denominavam as mercadorias transacionadas em sua própria moeda.

A inexistência de um mercado de *acceptances* nos Estados Unidos implicava que o comércio americano era denominado principalmente em libras, uma vez que o financiamento era proveniente de bancos ingleses.

The trade surplus the USA enjoyed year after year, from its industrial self sufficiency and agricultural exports, should have induced large gold inflows. In reality, however, much less gold than might be expected actually entered the States; so it must be assumed that most of it stopped in London. This was because a very large part of the United States foreign trade was financed in Sterling, in London, since London accepting houses had great experience in the American market (DE CECCO, 1974, p.114).

19 Em outras palavras, os *acceptances* eram letras de câmbio em que o sacado (aquele que paga a dívida) era um banco comercial. Para isso, o banco escreve na letra que aceita a dívida e assina. Esse título poderia ser vendido a intermediários financeiros e corretoras ou ser descontado em bancos.

Broz (1999, p.46) aponta que até 1913: “Sterling remained the primary currency for invoicing and settling U.S. trade, and sterling bills formed the basis not only of British trade with the United States but also of U.S. trade with other regions”.

O Federal Reserve Act e a reforma do National Bank Act retiraram a camisa de força que impedia os bancos americanos de atuarem no exterior. Por sua vez, a atuação do Fed como emprestador de última instância, fornecendo liquidez ao mercado secundário americano, permitiu que os Estados Unidos passassem a competir com a Inglaterra no fornecimento de crédito internacional. A Primeira Guerra Mundial foi a janela de oportunidade que os Estados Unidos precisavam para entrar na disputa pela supremacia financeira com os outros centros financeiros europeus.

WILKINS (2004, p.58) aponta que entre 1917 e 1918 ocorreram mudanças substanciais na situação das instituições financeiras estrangeiras localizadas nos Estados Unidos, sob as novas regras do Federal Reserve System. A nova legislação, bem como as condições especiais em período de guerra, permitia uso de *acceptances* pelas instituições financeiras americanas. Essa mudança fez com que as instituições financeiras inglesas – que até então haviam financiado o comércio americano com *acceptances* denominadas em libras – passassem a competir com as instituições financeiras americanas. Assim, houve um movimento por parte dos bancos ingleses e de outras nações aliadas, que passaram a abrir filiais em Nova York para comercializarem *acceptances* em dólares.

Thus, Frederick Huth & Co., a British merchant bank, which had participated in American business for nearly a century, for the first time in 1917 started its own New York house, Huth & Co., which would handle dollar acceptances, mainly in connection with the growing U.S.–South American trade. Another British merchant bank, Baring Brothers (its American interests dated back to the eighteenth century) cooperated with Kidder Peabody, Boston, in a firm, newly named the New England Investment Company. Other banks from Allied nations (including the two from Japan) established new agencies in New York. What was truly new in these war years was the role of the federal government; never in U.S. history had the federal government been so much a participant in American economic life—and this involvement spread over to affect all aspects of foreign investment within the country (WILKINS, 2004, p.58).

Os banqueiros de Nova York acreditavam que o financiamento do comércio americano através de Londres deveria ser eliminado com o Federal Reserve Act. Destarte, a partir da criação de filiais no exterior, seria criado um mercado de dólares que ligaria diretamente os Estados Unidos à América Latina e ao Oriente e eliminaria a vantagem que Londres detinha até então. A posição internacional da libra era vista pelos banqueiros como um dos motivos pelos quais a City detinha o monopólio do crédito internacional.

[...] Murray Carleton, Chairman of the Board of Carleton Ferguson Dry Goods Co. (St. Louis), advocated that American business take

advantage of Europe's preoccupation with war to establish an independent American branch bank system; It was "the duty of the American business man to make himself independent in the markets of the world... If branch banks [were] established immediately." Carleton reasoned, they could be established "without suffering from the competition they would have to meet under normal conditions." This was the way for America to take its "proper place in the international trade of the world (PARRINI, 1969, p.105).

De acordo com Eichengreen e Flandreau (2010, p.06), o Federal Reserve System foi crucial para impulsionar o papel do dólar como moeda internacional, não somente pela reforma regulatória, mas principalmente por promover a criação de um novo mercado de crédito – denominado em dólares. O Fed melhorou a competitividade dos títulos americanos frente aos títulos ingleses, e a conversibilidade limitada da libra durante a guerra também contribuiu para tornar o mercado americano mais atraente, pois Nova York era o único mercado de câmbio aberto relevante e centralizou as operações de câmbio, inclusive de intervenção dos países europeus, até 1917.

Houve, assim, uma disputa entre os bancos centrais entre as décadas de 1910 e 1920, e o Fed se esforçou para tornar os *acceptances* americanos mais atrativos do que os oferecidos pelos seus competidores em Londres (EICHENGREEN; FLANDREAU, 2010, p.08). A disputa revela que a promoção da competitividade internacional de Wall Street e do dólar eram parte da política do Federal Reserve. Em contrapartida, os ingleses buscaram proteger a posição da City e expandir filiais de seus bancos – principalmente na América Latina, principal local de disputa entre os Estados Unidos e a Inglaterra²⁰.

Eichengreen e Flandreau (2010, p.18) afirmam que a criação do mercado de aceites bancários nos EUA foi um processo tanto *Market-led*, como *Government-led*. Os autores apontam que tanto o processo de expansão das filiais bancárias e o aumento das exportações americanas, como o papel do Fed que garantiu liquidez e confiança ao mercado secundário americano, foram responsáveis pelo sucesso do mercado de *acceptances* denominados em dólares.

Os bancos americanos que tinham como objetivo internacionalizar o dólar, e também expandir os seus negócios mundialmente, necessitavam de um banco central forte, que competisse com o Banco da Inglaterra e ampliasse a liquidez e a confiança nos mercados americanos. Por outro lado, era estratégico para os Estados Unidos que o seu comércio internacional fosse financiado e denominado em sua própria moeda. De fato, a partir de 1917, houve um crescimento considerável no mercado de *acceptances* em dólares (EICHENGREEN; FLANDREAU, 2010, p.08), demonstrando que estes papéis financiavam os esforços de guerra americanos.

20 Ademais, juntamente com uma política externa financeira havia a questão estratégica imposta pela guerra e a Inglaterra tinha como objetivo limitar o crédito para a Alemanha e ao seu comércio. Durante e após a guerra, a Inglaterra expropriou as filiais bancárias dos bancos alemães na América Latina, que utilizavam Londres como entreposto, e passou a operar por meio destes – acirrando a disputa com os bancos americanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a responder se a internacionalização do dólar a partir de 1914 era parte de um projeto político dos EUA para tornar o dólar a moeda-chave internacional, e quais fatores impulsionaram, naquela oportunidade, a rápida ascensão da moeda americana no Sistema Monetário e Financeiro Internacional. Para tanto, foi necessário investigar o processo de internacionalização do dólar, com ênfase no desenvolvimento do sistema financeiro americano no contexto da Primeira Guerra Mundial.

Em 1913, o dólar ainda não se configurava como uma entre as moedas mais relevantes na hierarquia do sistema financeiro internacional. Os EUA careciam de um banco central e eram muito dependentes dos bancos ingleses. No entanto, ao final dos quatro anos da 1ª Guerra, os Estados Unidos já ocupavam a posição de principal credor mundial com base em dívidas denominadas em dólar, acumuladas. Daí em diante, as potências europeias e, particularmente, o Banco da Inglaterra, dependeriam de um fluxo permanente de dólares para conseguir saldar suas dívidas nessa moeda e, conseqüentemente, conseguirem estabilizar suas taxas de câmbio em um mundo ainda baseado, pelo menos formalmente, em um sistema de paridades fixas. A assimetria de poder econômico entre os Estados Unidos e as demais potências ocidentais refletia na hierarquia monetária internacional, revelando um novo tipo de fragilidade financeira e dependência econômica e política com relação aos EUA. Assim, a moeda americana ascendeu rapidamente na hierarquia do sistema monetário internacional, ameaçando a liderança da libra, e os bancos de Wall Street passaram a competir em igualdade de condições com os da City de Londres pela estruturação das grandes operações financeiras internacionais.

No período aqui analisado, a internacionalização do dólar consagrou a entrada dos Estados Unidos como um ator de grande relevância na operação e principalmente na concertação do sistema monetário internacional vigente, baseado no padrão ouro-libra. Não se tratou ainda de uma disputa política do Estado americano pela liderança do sistema monetário internacional. Foi simplesmente a ocupação competitiva de um espaço financeiro gerado no vácuo do conflito com o objetivo de ascender neste ordenamento como um entre os parceiros mais relevantes. O dólar no período aqui apresentado conseguiu em curto período de tempo galgar posições mais elevadas na disputa com seus pares, mas sem ter pretensões de romper as regras do jogo estabelecidas pela Inglaterra. Em suma, os primeiros esforços de internacionalização do dólar apresentam-se como um movimento inicialmente defensivo por parte dos Estados Unidos. Os elementos que impulsionaram a internacionalização inicial do dólar foram respostas aos desafios imposto pela guerra.

Essa resposta se baseou em um esforço público-privado para oferecer serviços financeiros em dólares que atendessem a necessidade dos exportadores e financiadores americanos, bem como dos demais países importadores no contexto da Primeira Guerra Mundial. Essa iniciativa inseriu definitivamente os bancos americanos na provisão de crédito internacional. A guerra foi crucial para alterar a posição dos países no cenário internacional, e a ascensão do dólar no sistema monetário e financeiro internacional só pode ser entendida a partir desta perspectiva.

Não há registros do uso do dólar como moeda internacional até 1913, apesar de os Estados Unidos já ocuparem naquele período o posto de segunda maior economia exportadora do mundo. É um fato que a guerra impulsionou as vendas americanas para o exterior. Entretanto,

antes mesmo do conflito, já havia demanda suficiente para que o dólar tivesse o mínimo de visibilidade na esfera financeira internacional. A quase ausência da moeda americana nos círculos da alta finança internacional pode ser explicada pelo caráter ainda primitivo da institucionalidade do sistema financeiro local e pelas dificuldades políticas de reformá-lo.

A eclosão da Primeira Guerra Mundial tornou impostergável a denominação do comércio americano em dólares. A criação do mercado de *acceptances* não representou apenas a independência do comércio externo americano em relação à City, mas a denominação do comércio americano e, conseqüentemente, a originação de uma elevada dívida soberana dos principais países europeus em dólares. Esta é a chave para entender porque o desenvolvimento da esfera financeira foi crucial para consolidação da demanda mundial por dólares. A guerra criou para o Estado americano um impasse que foi solucionado com reformas institucionais como a instalação do Federal Reserve e a mudança no sistema bancário. Assim, a ascensão do dólar, no período aqui analisado, foi uma bem-sucedida parceria entre os setores público e o privado em que os mercados tiveram um papel relevante, mas dificilmente teriam alcançado a posição que chegaram sem o apoio do Estado americano como um ator essencial.

A oportunidade criada pelo conflito mundial e a resposta agressiva dos EUA redundaram em uma mudança estrutural na conformação de dívida entre as grandes potências, que resultou em uma enorme fragilidade financeira dos europeus na moeda americana. Essa fragilidade comprometeu a capacidade de o Banco da Inglaterra reassumir seu papel tradicional de gestor e estabilizador do sistema internacional depois do retorno da libra à paridade em ouro em 1925 e, com isso, abriu espaço para a que os graves problemas verificados na bolsa americana em 1929 degenerassem, no ano seguinte, na “Crise de 1930”.

A experiência histórica da ascensão do dólar ao topo da hierarquia do sistema monetário internacional ao final da 1ª Guerra Mundial ilustra os desafios que estão associados, no mundo atual das finanças globalizadas, a qualquer tentativa de desafio da liderança exercida pela moeda americana desde 1945. Não basta que a economia de uma nação seja grande e razoavelmente integrada ao comércio internacional para que sua moeda seja capaz de tomar a liderança do sistema internacional. É essencial que os capitais privados externos atuem permanentemente no mercado de capitais do país emissor e originem uma massa relevante de dívidas e de ativos (derivativos, por exemplo) de estrangeiros denominados na moeda ascendente e que sejam transacionados e liquidados livremente nesse mercado nacional. Desse ponto de vista, a moeda chinesa, por exemplo, não constitui até o momento uma ameaça à liderança internacional do dólar (TORRES; POSE, 2018).

REFERÊNCIAS

- AHAMED, Liaquat (2009). **Lords of Finance: The bankers who broke the world**. New York: Penguin books.
- BAGEHOT, Walter (1873). **Lombard Street: a description of the money market**. 3a ed. Henry S. King & Co, London.

- BROZ, J. Lawrence (1999). **Origins of the Federal Reserve System**: International Incentives and the Domestic Free-Rider Problem. *International Organization*, Vol. 53, No. 1 (Winter), pp. 39-70.
- BURLAMAQUI, Leonardo; TORRES, Ernani (2020). The COVID-19 Crisis: A Minskyan Approach to Mapping and Managing the (Western?) Financial Turmoil. Working Paper No. 968. Levy Institute, Bard College
- DE CECCO, Marcello. (1974) **Money and Empire**. The International Gold-Standard, 1890-1914. Basil Blackwell: Oxford.
- EICHENGREEN, Barr. (2000). **A globalização do capital**: Uma história do Sistema Monetário Mundial. São Paulo: Ed. 34.
- _____ (1992). **Golden Fetters**. Oxford University Press.
- EICHENGREEN, B.; FLANDREAU, M. (2010). The Federal Reserve, the bank of England and the rise of the dollar as an international currency, 1914-1939. BIS Working papers, n. 328. Nov.
- FEDERAL RESERVE (1917). **Federal Reserve Bulletin**, Abril. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/>
- HICKS, John (1989). **A Market Theory of Money**, OUP Catalogue, Oxford University Press.
- JACOBS, Lawrence M. (1910). **Bank Acceptances**. National Monetary Commission, Washington: Government Printing Office,
- MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. **Estados e moedas**. Rio de Janeiro: Vozes.
- MELTZER, Allan. (2003). **A History of the Federal Reserve**, vol.1, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- MINSKY, Hyman (1977). “**A Theory of Systemic Fragility**”. *Hyman P. Minsky Archive*. 231. https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/231
- PARRINI, Carl (1969). **Heir to empire**: U.S. financial diplomacy, 1916-1923, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- ROCKOFF, Hugh (2005). **Until it's over, over there**: the U.S economy in World War I. In: The economics of World War I. Edited by. BROADBERRY, Stephen; HARRISON, Mark. Cambridge University Press.
- SILBER, William L. (2007). **When Washington shut down Wall Street**: The great financial crisis of 1914 and the Origins of America's Monetary Supremacy. Princeton: Princeton University Press.
- TORRES, Ernani T. (2017). Guerra, Moeda e Finanças. In: FIORI (org). **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Vozes.
- TORRES, Ernani T.; POSE, Mirko (2018). **A Internacionalização da Moeda Chinesa**: Disputa Hegemônica ou Estratégia Defensiva? *Revista de Economia Contemporânea*. 22 (1).
- WILKINS, Mira (2004). **The history of foreign investment in the United States, 1914-1945**. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press.
- WOOD, John W. (2003). **A history of Central Banking in Great Britain and United States**. Cambridge University Press: New York.

Acordos Comerciais Preferenciais do Brasil: Uma avaliação e Aspectos da Evolução Recente

Brazil's Preferential Trade Agreements: An Assessment and Aspects of Recent Evolution

LUIZ M. NIEMEYER | Iniemeyer@pucsp.br

Professor Associado do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC-SP

Recebimento do artigo Dezembro de 2020 | **Aceite** Março de 2021

Resumo Este artigo analisa a política comercial brasileira envolvendo os acordos preferenciais comerciais (ACPs). Nossa avaliação parte do governo FHC (1995-2002) até o atual de Jair M. Bolsonaro. Além de uma breve análise sobre estes acordos o que queremos enfatizar são os impactos e as implicações das cláusulas de OMC+. Estas cláusulas envolvem leis trabalhistas, leis de meio ambiente, regulação de serviços, direitos a propriedade intelectual, política de competição, compras governamentais e investimentos. A partir de meados dos anos 1990, os países desenvolvidos utilizam-se de acordos ACPs de tipo Norte-Sul para incluir estas cláusulas. Isso se deve à resistência que eles têm enfrentado de imporem tais medidas a nível multilateral. O Mercosul é um acordo tipo Sul-Sul e, portanto, não é afetado por este tipo de cláusula. Todavia, alguns pontos relevantes envolvendo este acordo são revisitados. **Palavras-chave** Integração Econômica; Acordo Comerciais Preferencias; Acordo Mercosul e UE; Acordo Bilateral Brasil-EUA; Mercosul.

Abstract This article analyzes Brazil commercial policy regarding preferential trade agreements (PTAs). Our assessment starts from the FHC government (1995-2002) until the current one, Jair M. Bolsonaro. Together with a brief analysis of these agreements, we want to emphasize the impacts and implications of the WTO + clauses in PTAs. These clauses involve labor laws, environmental laws, service regulation, intellectual property rights, competition policy, government procurement and investments. Since the mid-1990s, developed countries have made use of the North-South PTAs to include these clauses. This is due to the resistance they have faced to impose such measures at the multilateral level. Mercosur is a South-South agreement and, therefore, is not affected by this type of clause. However, some relevant points involving this agreement are revisited. **Keywords** Economic Integration; Preferential Trade Agreements; Mercosur and EU Agreement; Brazil-US Bilateral Agreement; Mercosur Agreement

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é fazer uma análise a respeito das relações comerciais recentes do Brasil com ênfase em sua política comercial. Mais especificamente, um estudo da postura brasileira com relação aos acordos comerciais preferenciais (ACPS) que hoje envolvem cerca de metade do comércio mundial. O que queremos discutir são as implicações das propostas cunhadas como OMC+ que têm sido inseridas nestes acordos, principalmente naqueles do tipo Norte-Sul e, mais recentemente, nos chamados mega acordos.

No governo FHC (1995-2002), a ênfase era em integração Norte-Sul (países desenvolvidos com países em desenvolvimento). Pouca ênfase foi dada a acordos de integração Sul-Sul (países em desenvolvimento com países em desenvolvimento). Um exemplo deste tipo é o Mercosul que discutiremos mais adiante. Buscou-se implantar acordos de integração tanto com os EUA, via ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, como com a Comunidade Econômica Europeia. A ALCA foi proposta pelo governo George W. Bush. É importante ressaltar que a ênfase em acordos Norte-Sul para países em desenvolvimento é patrocinada pelo Banco Mundial (LEDERMAN *et al.*, 2004).

Nos governos do PT (2003-2016) a ênfase foi dada às integrações tipo Sul-Sul, seja o Mercosul ou o acordo dos Brics. Foram muito criticados por não participarem do acordo de livre comércio Trans Pacífico, cujas negociações tomaram vulto em 2008. Este acordo inclui entre outros países, EUA e Japão. Aqui também é importante realçar o suporte do BID aos acordos do tipo Sul-Sul para países em desenvolvimento (DELVIN; ESTEVADEORDAL, 2001, e DELVIN; GIORDANO, P., 2004).

O governo brasileiro que se inicia em 2019, em seu discurso, além de críticas a acordos do tipo Sul-Sul, afirma que dará ênfase a acordos bilaterais. Recentemente, com muita celebração, comemoraram a possível assinatura de um acordo de livre comércio do Mercosul com a União Europeia (UE). As negociações com a UE se iniciaram ainda no governo FHC e tiveram grande impulso no governo Temer (2017-2018). Importante destacar que a UE tende a não realizar acordos de integração econômica com países individuais.

Na seção 1, além de avaliarmos o crescimento de acordos regionais preferenciais, analisamos o conceito de OMC+ e de *level playing field* pertinente a esses contratos. Fazemos também uma breve revisão dos aspectos teóricos da integração econômica. Na seção 2, realizamos uma avaliação do impacto da implantação das cláusulas OMC+ nos países em desenvolvimento no caso de ACPs Norte-Sul. Na seção 3, fazemos uma breve análise dos acordos de integração econômica do tipo Norte-Sul que norteou as políticas dos governos FHC, Temer e Bolsonaro. Na seção 4, discutimos alguns aspectos e limitações dos ACPs Sul-Sul que foram enfatizados nos governos Lula e Dilma.

SEÇÃO 1. ASPECTOS TEÓRICOS: CRÊSCIMENTO DE ACORDOS COMERCIAIS PREFERENCIAS (ACPS), OMC + E O “LEVEL PLAYING FIELD”

Teoria de Integração Econômica

De acordo com a teoria de comércio internacional tradicional, o bem-estar econômico é maximizado com o livre comércio mundial, o que garante que a produção aconteça de acordo com as vantagens comparativas e em consonância com o uso mais eficiente dos recursos globais. Até mesmo os países que estão atrasados em todos os setores seriam beneficiados por seguirem este caminho. No entanto, tarifas e outras barreiras ao comércio “perturbam” essa lógica de *win-win*, distorcendo o padrão de utilização de recursos e reduzindo os ganhos provenientes do comércio internacional (NAYAR, 1996, p.336).

A teoria de integração econômica (teoria da união aduaneira) foi desenvolvida por Viener, Meade e Lipsey. Esta teoria buscava discutir o processo de integração econômica associado ao início da Comunidade Econômica Europeia nos anos 1950s. A teoria da união aduaneira (UA) é um ramo novo da teoria de tarifas e lida primariamente com os efeitos da discriminação geográfica, mais particularmente lida com os efeitos do comércio internacional preferencial. Uma união aduaneira não apresenta as condições de Ótimo de Pareto – condições que levam ao bem-estar social máximo. Tarifas violam as condições deste ótimo (SALVATORE, 2000).

Devemos lembrar que na teoria das vantagens comparativas desenvolvidas por Ohlin, que ficou conhecida na literatura como teorema de Hecksher-Ohlin, uma das premissas assumidas em sua demonstração é o mercado de competição perfeita. Este mercado é um ótimo de Pareto por si só. O primeiro teorema fundamental da economia do bem-estar (FTW) estabelece que um equilíbrio competitivo é para o bem comum. Dado que indivíduos e empresas são tomadores de preços, um equilíbrio competitivo (competição perfeita) é um ótimo de Pareto. O segundo teorema fundamental (STW) afirma que um equilíbrio ótimo de Pareto quase sempre pode ser alcançado por meio do mecanismo de livre mercado (LAYLARD; WALTERS, 1978, p. 26). Processos de integração econômica violam esta lógica.

A teoria do segundo melhor (*second best*) informa que nenhuma conclusão pode ser tirada se uma UA leva a um aumento ou diminuição no bem-estar social. Cada caso deve ser analisado com base nos seus próprios méritos. Quando duas situações sub ótimas são comparadas não existe uma regra geral para julgar qual é melhor que a outra (LIPSEY; LANCASTER, 1956).

Dada a teoria do segundo melhor, deve-se considerar quais as condições com maior probabilidade de conduzirem a um bem-estar mais acentuado. Dentro deste contexto de situações sub ótimas, a análise com relação a viabilidade ou não de um processo de integração (UA) deve ser vista levando em consideração os benefícios estáticos e dinâmico resultantes da integração.

Viner (SALVATORE, 2000) realizou sua análise do ponto de vista estático, dentro de um contexto de equilíbrio parcial, a criação de comércio deve superar os desvios de comércio.

Criação de comércio (CC) ocorre quando parte da produção interna de uma nação membro da UA é substituída por importação de custo inferior proveniente de outra nação membro. Neste caso, eleva-se o bem-estar das nações integrantes porque acrescenta maior especialização na produção (vantagens comparativas). Eleva o bem-estar das nações não integrantes porque parte do aumento de sua receita real (devido a maior especialização na produção) transforma-se em importações crescentes do resto do mundo.

O desvio do comércio (DC) ocorre quando importações de custo inferior de nações não integrantes da UA são substituídas por importações de custo superior de uma nação membro da união. O DC por si só reduz o bem-estar porque desloca a produção dos produtores mais eficientes não integrantes da União para produtores menos eficientes que dela participam (afasta a produção interna do bloco das vantagens comparativas). Diminui o bem-estar das nações não integrantes porque os recursos econômicos poderão ser utilizados de modo menos eficiente do que ocorreria anteriormente ao DC. Reduz também o bem-estar do resto do mundo (SALVATORE, 2000).

Pal (2005) lembra que a análise de Viner é uma análise de equilíbrio parcial estático. Posteriormente, vários estudos tentaram abordar os efeitos líquidos de bem-estar dos ACPs, introduzindo efeitos dinâmicos no modelo¹. No entanto, mesmo com esses avanços analíticos, o efeito líquido de bem-estar dos ACPs, em uma base a priori, permanece teoricamente ambíguo.

“Essa ambiguidade levou a um grande debate entre os teóricos do comércio internacional a respeito do domínio relativo desses dois efeitos. Um grupo de economistas liderado por Summers (1991) é da opinião de que os acordos comerciais regionais tendem a aumentar o bem-estar porque, de acordo com eles, o desvio de comércio tende a ter um impacto benigno nos países membros. Lipsey (1957) e Summers também argumentam que se os países membros são geograficamente próximos e têm uma dependência comercial muito alta entre si (“Natural Trading Partners”), então o risco de desvio de comércio é mínimo. Expressando pontos de vista semelhantes, Krugman (1991) é de opinião que o efeito benéfico de um acordo comercial regional irá depender “do regionalismo inerente” nos custos de transportes entre os países membros do ACP²....

.... Esta visão foi contestada por Bhagwati (1995), Panagariya (1996) e Bhagwati e Panagariya (1996). De acordo com esses autores, o desvio de comércio tem maior probabilidade de dominar a criação de comércio na maioria das situações. Eles argumentam que, quando o comércio é multilateral, ou seja, quando os países importam e exportam para mem-

1 Salvatore (1990, p. 179) elenca como benefícios dinâmicos: a) aumento da concorrência, com a competição mais acentuada os produtores no bloco tenderão a ser mais eficientes; b) diminuição do custo da industrialização regional promovendo economias de escala; c) um estímulo ao investimento para tirar vantagem do mercado expandido e fazer face a crescentes concorrências.

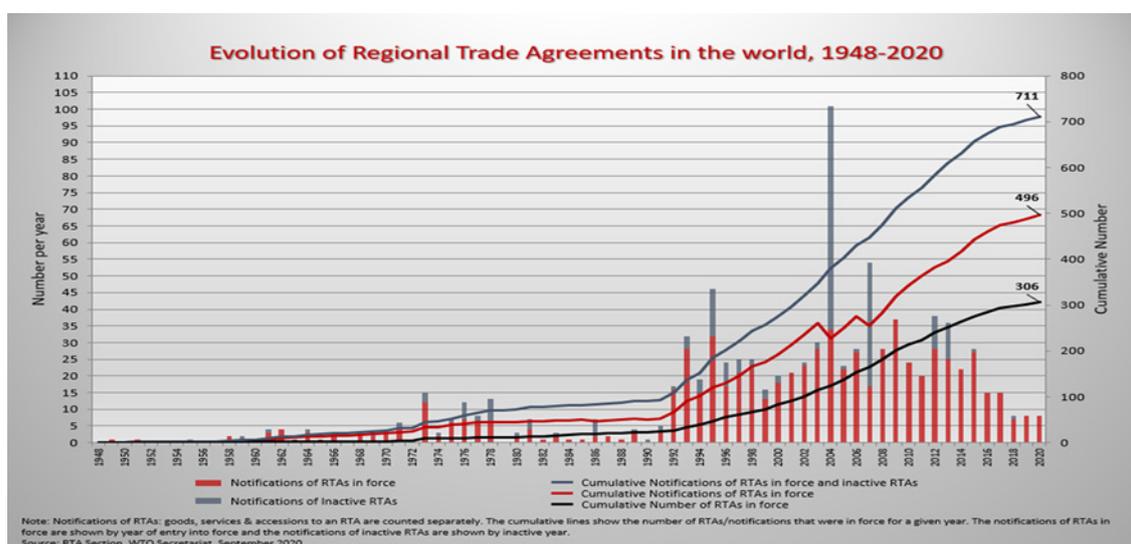
2 Importante observar que Krugman (1991) conclui que, como a maioria dos ATs estão entre parceiros comerciais naturais, a probabilidade de desvio de comércio é pequena e o movimento em direção ao livre comércio regional faria mais bem do que mal entre os membros da área de livre comércio.

bro do ACPs, bem como para outros países, o desvio de comércio é inevitável. Além disso, se os membros do acordo comercial regional forem pequenos em relação ao mundo exterior, haverá muito pouca criação de comércio. Como resultado, sob essas condições, o desvio de comércio provavelmente será o efeito mais dominante” (PAL, 2005, p.5).

Crescimento de acordos Comerciais Preferencias (ACPs)

UNCTAD (2020) chama a atenção para os seguintes pontos: hoje em dia, 50 por cento do comércio internacional mundial ocorre no âmbito dos acordos comerciais preferenciais (ACPs)³. Estes englobam tanto acordos bilaterais como acordos de integração econômica (áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns, etc.). Em 1990, os ACPs eram cerca de 50. De acordo com Trommer (2017), em 2015, 10 por cento desses acordos eram união aduaneiras e 90 por cento eram áreas de livre comércio.

Gráfico 1



Fonte: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts

Hoje, como pode ser observado no Gráfico 1, esse número supera a barreira dos 300. Este crescimento substancial inicia-se com maior relevância a partir de 1994, ano de criação da OMC, e começa a tomar corpo a partir de 1999 com o fracasso da Conferência Ministerial da OMC em Seattle e de Doha em 2001. Nestas conferências, os países desenvolvidos não

3 Essa participação pode ser quebrada da seguinte forma: *deep trade* 30 por cento; acordos preferencias bilaterais 10 por cento; acordos preferenciais unilaterais 7 por cento.

conseguiriam impor a agenda OMC+ em *nível multilateral*. A partir daí, esses países deram início às negociações envolvendo muitos acordos bilaterais e acordos comerciais com países em desenvolvimento. Ou seja, eles estabeleceram como estratégia comercial a adoção de ACPs como uma forma de impor a agenda OMC+ aos países menos desenvolvidos.

OMC+ e os Mega Acordos

Inicialmente a OMC aceitou o crescimento dos Acordos Preferenciais de Comércio porque acreditava que as iniciativas de integração poderiam completar o regime de comércio multilateral. Como sabemos, a OMC substituiu o GATT (1947-1993) ao final da Rodada Uruguai em 1994. Por pressão dos países desenvolvidos, esta pretendia aumentar o escopo de sua atuação. Importante lembrar que o escopo do GATT era restrito ao comércio de bens⁴.

O aumento no escopo que apresentamos em seguida pode ser tão ou mais relevante do que a negociação de tarifas. Este aumento do escopo de sua atuação contemplaria, além da liberalização de tarifas e quotas, TRIPS e TRIMS, cláusulas quanto às leis trabalhistas, leis de meio ambiente, regulação de serviços, de questões que dizem respeito aos direitos à propriedade intelectual, política de competição, compras governamentais e investimentos. Na literatura especializada, essas novas medidas foram batizadas como OMC+.

Como era de se esperar, as medidas OMC + encontraram forte oposição dos países em desenvolvimento e do movimento antiglobalização. Isto ficou evidente nas manifestações ocorridas na conferência da OMC em Seattle em 1999. Para estes manifestantes e os países em desenvolvimento, a OMC+ era uma forma de “chutar as escadas” dos países em desenvolvimento. Durante a Rodada Doha de 2001, essas questões foram excluídas da pauta da OMC por pressão dos países em desenvolvimento (G-24). Em decorrência do exposto os países desenvolvidos (Norte) começaram a dotar estas cláusulas em seus ACPs com os países em desenvolvimento (Sul).

No início da segunda década desse século, observa-se o surgimento/discussões a respeito dos mega acordos comerciais. Os dois mega acordos eram o Trans-Pacific Partnership (TPP) e o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Na época, estimava-se que ambos afetariam mais de um quarto do comércio mundial de bens e serviços (TPP: 26,3%; TTIP: 43,6%) e do IED global. Os Estados Unidos estavam no centro dos dois acordos (HIRST, 2014).

O TPP envolve 11 países, além dos EUA e excluindo a China. O grupo produz coletivamente até 40% da produção global. O TTIP com a União Europeia (UE) prometia juntar duas regiões gigantes que unidas respondem por metade do comércio mundial.

Os mega acordos diferenciam dos modelos de PCAs existentes em dois elementos principais. Geograficamente, o escopo vai além de regiões isoladas para abarcar um grande número de economias que estão distantes umas das outras. Nesse sentido, buscam criar grandes mercados

4 O resultado da pressão dos países desenvolvidos na rodada do Uruguai, e os posteriores acordos foi o aumento do escopo do antigo GATT. Destacamos os mais conhecidos: TRIPS (*Trade-related aspects of intellectual property rights*) e o TRIMS (*Trade-related investment measures*).

para atender às preocupações do lado da oferta e da demanda. Essa integração profunda é buscada melhorando a compatibilidade regulatória e fornecendo uma estrutura baseada em regras para transações internacionais (UNCTAD, 2015, p. 3).

Para Rodrik (2015), tanto o TPP como o TTIP estariam mais próximos de uma captura corporativa do que do liberalismo propriamente dito. Referindo-se ao TPP, ele destaca que este tipo de acordo para os EUA significa que ele aplicará regras de propriedade intelectual mais rígidas em outros países. Essas regras tendem a ter um impacto incerto sobre a inovação, enquanto geram rendimentos substanciais para os detentores de patentes e direitos autorais dos EUA.

Para o autor, o mais preocupante são as cláusulas de Solução de Controvérsias entre Investidores e Estados (ISDS) dos dois acordos. Essas disposições estabelecem uma via judicial separada, fora do sistema jurídico do próprio país, que permite às empresas processar governos por aparentes violações destes tratados comerciais.

No tocante ao TPP, as negociações se iniciaram em 2010 e o acordo foi assinado em fevereiro de 2016. Em 2017, Trump retirou a assinatura dos EUA. TTIP teve suas negociações iniciadas em 2013. Trump interrompeu as negociações em 2017. Em 2018, as duas partes voltaram a conversar. Todavia, em abril de 2019, a UE considerou estas negociações obsoletas e irrelevantes. Com a eleição de John Biden em 2020, existem expectativas positivas quanto ao retorno das negociações.

Thorstensen *et al.* (2014, p.2) fez uma profunda análise a respeito das regras e temas que poderiam constar nesses mega acordos. A maioria delas já elencamos na nossa definição de OMC+. Recorrendo a essa excelente pesquisa, iremos acrescentar alguns temas ao nosso conceito de OMC+. São eles: defesa comercial (salvaguardas); barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Na próxima seção, iremos analisar algumas dessas medidas/temas incorporadas nos ACPs tipo Norte-Sul e seus impactos nos países do Sul.

“Level Playing Field” (ou o mundo é plano) ou o tratamento assimétrico no processo de integração?

Se a integração econômica leva ao livre comércio como pensava a OMC em seu início, seria possível inferir a noção de equilíbrio geral nos processos de integração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Friedrich List (1983), afirmava que o livre comércio era a política apropriada para países com elevado desenvolvimento industrial, mas inconveniente para países menos desenvolvidos. Seu principal argumento estava baseado na tese de que os esforços nacionais deveriam apoiar o desenvolvimento, mas os produtores domésticos que ficavam sujeitos à concorrência dos países mais desenvolvidos, corriam sérios riscos de se tornarem enfraquecidos para competir no ambiente internacional.

Os países menos desenvolvidos deveriam optar pelo protecionismo nos setores menos competitivos até alcançar o desenvolvimento. Na visão de List, essa proteção deveria ser

transitória. Quando todos os setores chegassem ao pleno desenvolvimento em relação às nações mais desenvolvidas, o país teria alcançado a condição necessária para optar pelo livre comércio. Uma área de livre comércio e/ou união aduaneira (ACPs) só seria benéfica entre os países com o mesmo potencial de desenvolvimento (REINERT, 2007).

A ideia é a necessidade de que a abertura comercial em direção ao livre comércio deveria ser lenta de forma a permitir que o setor produtivo do parceiro mais pobre tenha tempo de se ajustar (REINERT, 2007, p. 251); caso contrário os países pobres se tornariam mais pobres (*ibidem*, p. 56). Ou seja, uma nação primeiramente se industrializa e depois se integra economicamente com países com o mesmo nível desenvolvimento (*ibidem*, p. 268). Para List, uma política de integração deveria ser simétrica (*ibidem*, p. 298).

Bustillo e Ocampo (2004) observam que, até metade da década de 1980, a crença prevaiente era de que a dinâmica de desenvolvimento era diferente nos países emergentes. Diante de tal mentalidade, o tratamento assimétrico aplicado aos países em desenvolvimento se dava através do chamado tratamento especial diferenciado representado pelo artigo XVIII do GATT e pela parte IV deste tratado com destaque para o artigo XXXVI (WTO, 1998).

Essa política de discriminação incluía o direito de manter barreiras comerciais para proteger a indústria nascente; lidar com problemas de balanço de pagamentos dado a recorrente vulnerabilidade externa destes países; proteção aos mercados e subsídios às indústrias, a fim de reforçar e diversificar a base industrial. O acesso, sem reciprocidade aos mercados dos países desenvolvidos também estava previsto.

A partir de 1980, os autores destacam que ocorreu uma reconsideração das estratégias usadas para enfrentar as assimetrias. Um paradigma alternativo surgiu através do qual se buscava pelas relações comerciais, prover um jogo do mesmo nível ou simétrico (“level playing field”) das relações comerciais. A prática de nivelar o jogo pode agravar as assimetrias (BUSTILIO; OCAMPO 2004, p. 729).

CHANG (2007, p. 76) lembrando que a competição global no comércio exterior é um jogo com jogadores desiguais, também destaca que “level playing field” significa benefícios somente para os países ricos dado que, nos casos da chamada OMC+, os países em desenvolvimento são somente compradores e os países desenvolvidos vendedores. Casos como TRIPS (defesa da propriedade intelectual ou TRIMS (medidas de normatização do IED) são citados como exemplo⁵.

5 As medidas OMC+ referentes ao aprofundamento desses acordos definidos na OMC são, às vezes, cunhadas na literatura como TRIPS+ ou TRIMS+.

SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS NOS PAÍSES DO SUL DAS CLÁUSULAS OMC+ NOS ACP NORTE-SUL

Compras governamentais

Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), as Compras do Setor Público (CSP) representam em média de 10 a 15 por cento do PIB. No Brasil estima-se em 15 por cento (TOSINI, 2008). O site da OMC nos informa que o Brasil não é parte do acordo plurilateral da OMC (OMC+) envolvendo as compras do setor público. O propósito do acordo plurilateral é abrir as CSP à competição internacional.

As CSP envolvem os gastos do governo federal nas compras de bens, pagamentos de todos os tipos de serviços e uma série de projetos que vão desde a construção de escolas e rodovias, a usinas hidroelétricas e complexos industriais. Os gastos dos estados e municípios e das empresas estatais também são contemplados. As CSP são um instrumento de política fiscal para guiar o nível de demanda e o crescimento. Na verdade, as CSP são um instrumento macroeconômico para realizar políticas que expandam as oportunidades das empresas locais de aumentarem a sua participação na economia. Se a participação estrangeira aumenta, ocorrerá um vazamento na tentativa do governo de revigorar a economia através do aumento dos seus gastos durante um período recessivo.

Propriedade Intelectual

Chang (2004) nos lembra que essa cláusula é recente. Thomas Jefferson afirmava que ideias eram como ar e não poderia ser propriedade de um indivíduo. Indo mais além, o autor lembra que a Suíça ou a Holanda não tinham uma lei de patentes até 1912. O autor nos lembra, também, que até 1988 os EUA não reconheciam o direito de propriedade intelectual de outros países. Baker *et al.* (2017) observam que o conhecimento é considerado um bem público, dado que o custo marginal de qualquer um usá-lo é zero. Presumivelmente o crescimento do conhecimento melhora o bem-estar.

Estes últimos autores observam que nas últimas décadas a evolução do regime de propriedade intelectual criou barreiras substanciais para a difusão do conhecimento. O regime atual maximiza o lucro de alguns poucos monopólios, por exemplo as Grandes Farmacêuticas, ao invés de maximizar o progresso e o bem-estar de muitos.

Competição

Chang (2004) observa que competição nos EUA não existia até 1914 quando da edição do *Clayton Act*. Ele observa que o *Sherman Act* de 1890 foi usado principalmente contra os sindicatos e não contra as grandes empresas. O Singh, o grande economista de Cambridge, observa que evidências empíricas demonstram que existe maior competição empresarial nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos. Nos primeiros, os custos de entrada são bem menores que nos últimos (SINGH *et al.*, 2002).

Nos dispositivos sobre concorrência geralmente estão previstos os princípios de não discriminação, transparência e tratamento justo e equitativo. Os acordos assinados pelos EUA não preveem tratamento especial e diferenciado em relação a países em desenvolvimento (THORSTENSEN *et al.*, 2005, p. 25).

Investimentos (TRIMS, TRIMS+ e “BIT +”)

Chang observa que seja usando o acordo da OMC (conhecido como TRIMS), acordos bilaterais de livre comércio (FTAs) ou tratados bilaterais de investimento (BITs), os países ricos (incluindo o Japão, que costumava regulamentar o IDE mais severamente no mundo), criaram uma série de regras, como por exemplo a proibição de exigência de conteúdo nacional (CHANG, 2014, p. 432).

Um exemplo de “normatização” do IED em acordo de integração Norte-Sul que nos alerta para os problemas para esse tipo de tratado é o capítulo 11 do NAFTA (NIEMEYER; COSTA, 2012). Conforme esta cláusula, caso os países estrangeiros participantes avaliem que o valor de seus investimentos foi reduzido em função de alguma ação governamental, essa ação pode envolver desde nacionalizações até leis ambientais. Este dispositivo permite que esses países acionem os países hospedeiros em fóruns especiais de arbitragem internacional do Banco Mundial e da ONU. A mediação e/ou julgamento destes processos é vedada ao público (CHANG, 2007, p. 244)⁶.

No TPP, tem-se aventado a possibilidade de criar um acordo “BIT-*plus*”, abrangendo principalmente temas relacionados aos direitos do investidor, como padrões obrigatórios a serem observados para garantir tratamento não discriminatório a investidores estrangeiros e nacionais. Além disso, o texto em negociação do TPP também proíbe seus signatários de

6 A revisão deste acordo promovida pela administração Trump, cunhada USMCA e que entrou em vigor em 2020, não alterou o espírito desse capítulo. Ver mais em <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>>.

expropriar ou nacionalizar direta ou indiretamente investimentos abrangidos pelo Tratado (THORSTENSEN *et al.*, 2005, p. 19).

Salvaguardas

Amsden (2003, p. 82) observa que a OMC, como o GATT, permite que os membros se protejam de dois tipos de competição de importação estrangeira: competição de importação que desestabilizem seu balanço de pagamentos (Artigo XVIII) (WTO, ca.1994); e concorrência enfrentada por suas indústrias individuais, por exemplo, devido a um aumento repentino nas importações (Artigo XIX sobre salvaguardas temporárias). O GATT não estabelecia prazo para duração dessas salvaguardas enquanto a OMC limita sua duração a oito anos.

Com referência às salvaguardas globais, a principal inovação encontrada nos APCs é a exclusão da outra parte do APC na aplicação de salvaguardas globais caso seja comprovado que o surto de importação não se origina de tal parceiro. Essa previsão é encontrada nos acordos dos EUA, em alguns acordos da China e nos acordos da Índia. Outro mecanismo que visa a restrição de aplicação da salvaguarda global contra o parceiro preferencial é a determinação de consultas entre as partes e aplicação de medidas alternativas, conforme previsto no acordo UE – África do Sul (THORSTENSEN *et al.*, 2005, p. 9).

Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

Já em 1993, Bhagwati (1989) alertava para o crescente uso desse tipo de barreiras por parte dos países desenvolvidos. Alguns autores cunhavam este tipo de barreira como *administered protection*.

A criação de um denso arcabouço regulatório nos APCs sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, com grande número de regras OMC-*plus*, é essencial para promover maior acesso ao mercado preferencial. Conforme apresentado, tais barreiras constituem atualmente o principal obstáculo ao comércio internacional. A negociação de tarifas preferenciais, por si só, não é suficiente para garantir acesso das exportações brasileiras a mercados dos EUA e UE, nos quais a média tarifária aplicada é bastante baixa e os principais entraves são regulatórios. A regulamentação profunda dessas barreiras é indispensável para promover as exportações brasileiras para tais parceiros e deverá ser considerada prioritária pelo país. (THORSTENSEN *et al.*, 2005, p. 13)

SEÇÃO 3 – ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO TIPO NORTE-SUL FACILITAM O ACESSO AOS MERCADOS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS? GOVERNOS FHC, TEMER E BOLSONARO

Acordos do tipo Norte-Sul nesses governos foram a ALCA (FHC) e Acordo Mercosul com a União Europeia (UE) governos FHC, Temer e Bolsonaro. É importante destacar que, ao contrário dos EUA que realiza ACPs com países individuais, a UE tende a se apresentar como bloco econômico priorizando ACPs com outros blocos econômicos.

Vamos tomar como exemplo o NAFTA, o primeiro acordo de integração Norte-Sul, assinado em 1994. PAL (2007) estudou a dinâmica dos parceiros comerciais do EUA de 1990 até 2006. A ideia era verificar se assinatura de ACP com os EUA implicava em aumento no acesso ao mercado deste. Verificou-se a participação dos países membros no total das importações dos EUA. Os parceiros comerciais preferenciais tradicionais dos EUA são: México, Canadá, e Israel. Vamos nos concentrar nos dois primeiros.

Para o México e Canadá é perceptível que a parcela de participação no mercado dos EUA aumentou durante os anos 1990. O Canadá parte de 18 por cento em 1990 e atinge o pico de 20 por cento em 1995. A partir daí, começa a decair chegando a cerca de 15 por cento em 2006. O México parte de 5 por cento em 1990, pulando para oito por cento em 1995 e atingindo o pico de 11 por cento em 2000. A partir daí, mantém uma tendência de estagnação e posterior declínio, oscilando entre 8 e 9 por cento até 2006. Podemos constatar que, a partir de 2000/2001, esses dois países não ganharam mercado nos EUA (PAL, 2007, p.8). Atualizando os dados com relação ao *market share* dos dois países entre 2013 e 2019, a média de participação do Canadá foi de 15,3 por cento e a do México, 13,4 por cento. Ou seja, nunca mais alcançaram o pico obtido em 2006.

Apesar de a participação de mercado mexicana apresentar uma pequena melhora com relação ao pico de 2000, poderíamos apresentar quatro explicações para esta quase estagnação na participação do mercado. A primeira delas é que as tarifas preferenciais recebidas na área de livre comércio do Norte-Sul não são muito altas. Os países do Norte já possuem suas tarifas extremamente reduzidas (PAL, 2007, p.12). A segunda razão é que mesmo essa preferência marginal estreita pode ser enfraquecida ao longo do tempo. Por exemplo, a Rodada Doha teve planos ambiciosos para a redução de tarifas. Portanto, a margem de preferência desfrutada pelos parceiros dos países desenvolvidos desapareceria (PAL 2007, p.15).

A terceira razão são os tratamentos de barreiras não tarifárias. Hoje em dia, a proteção dos mercados dos países desenvolvidos se dá através de barreiras não tarifárias, restrição ao comércio via regras *antidumping*, etc. (PAL, 2007, p.17). A quarta razão é que os acordos Norte-Sul excluem certos setores da cobertura das tarifas preferenciais, sendo a mais comum entre elas a agricultura, o que dificulta o acesso preferencial dos países em desenvolvimento a esse importante mercado dos países do Norte (*ibidem*, p.18). Para o autor, o principal custo dos acordos

Norte-Sul é a inclusão das cláusulas da OMC + nos mesmos. Devemos também lembrar que esse tipo de acordo segue a lógica do “level playing field”. O Caso do NAFTA ilustra bem esse aspecto (NIEMEYER; COSTA, 2012).

Autores como Delvin e Estevadeordal (2001, p.6) e Chang e Grabel (2004, p.59) afirmam que a integração regional, como NAFTA, vem sendo utilizada como uma ferramenta política para aprofundar a liberalização comercial recomendada pelo Consenso de Washington.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

No governo FHC (1995-2002), a ênfase era em integração Norte-Sul (países desenvolvidos com países em desenvolvimento). Pouca ênfase foi dada a acordos de integração Sul-Sul, ou seja, o Mercosul não era prioritário. Buscou-se implantar acordos de integração tanto com os EUA, via ALCA, como com a UE. A ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, foi proposta pelo governo George W. Bush.

Michel Temer (2017-2018)

Michel Temer assumiu a presidência interina do Brasil em 12 de maio de 2016. A Cooperação Sul-Sul foi criticada por “afastar” o Brasil dos mercados mais ricos (centro do capitalismo). Isso ficou claro quando o presidente indicou José Serra para comandar o Ministério das Relações Exteriores. O novo Ministro era um ferrenho crítico da política externa Lula-Dilma. Isso pode ser ilustrado através de um discurso proferido no senado federal em março de 2015.

O Mercosul foi um delírio megalomaniaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial. (BRASIL POST, 2015 *apud* PENNAFORTE, 2017, p.6)

José Serra à frente do Itamaraty representou um afastamento dos parceiros comerciais sul-americanos e uma aproximação visando parcerias com os EUA e a EU. Em maio de 2016, as negociações entre Mercosul e UE foram retomadas. Em fevereiro de 2017, ele foi substituído por Aloysio Nunes que manteve a orientação de seu antecessor. O discurso de posse de Serra no Itamaraty em 2016 ilustra bem sua posição:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa

será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. (SERRA, 2016 *apud* CASTILHO; VILAS BOAS, 2018, p. 6).

No tocante ao acordo MERCOSUL-EU, vale a pena destacar a observação de Celso Amorim a este respeito. Segundo os cálculos do IPEA, se o acordo tivesse sido consumado em 2014, com base na proposta europeia os ganhos da Europa superariam em cerca de 50 por cento os ganhos do Brasil (AMORIM, 2005, p.6).

Acordos bilaterais e Acordo Mercosul UE Governo Bolsonaro

A equipe econômica do atual governo, na mesma linha do governo Temer, é extremamente crítica a acordos do tipo Sul-Sul, principalmente o Mercosul. Assumiram a condução econômica do país enfatizando a importância de acordos bilaterais e de participação em acordos do tipo Norte-Sul, com destaque para o acordo Mercosul-EU.

Uma análise a respeito do impacto dos bilaterais Norte Sul, que também pode ser estendida a outros tipos de ACPs Norte-Sul, é encontrada em Baldwin e Venables (1995, p.1635) e Pall (2007). Os autores observam que tanto os EUA como a Europa são o centro de um sistema de acordos bilaterais e ACPs. De acordo com os autores, os países em desenvolvimento são pressionados a participarem em acordos bilaterais com os países desenvolvidos. Trata-se de medidas defensivas com relação a possível exclusão dos mercados dos países desenvolvidos. Outro país em desenvolvimento que concorre com ele nos mesmos produtos no mercado internacional pode ter assinado um acordo bilateral com um país desenvolvido.

Isto leva a uma configuração que os autores denominam “hub e spokes” dos acordos bilaterais. Os países desenvolvidos são os *hubs*. Um *hub* é definido como um país que participa de dois ou mais acordos bilaterais (ACPs) A maioria dos países *hub* são os desenvolvidos. Os países em desenvolvimento são *spoke* e tem acesso preferencial somente ao mercado do país *hub*.

Os países *hub*, por seu lado, têm acesso preferencial a diversos países *spoke*. Como a maioria dos *hubs* são países desenvolvidos, a maioria dos ganhos nos acordos bilaterais (ACPs) vão para eles. Mais do que isso, os países “hub” encontraram nesta via uma forma de impor as chamadas medidas OMC+ aos países *spoke* ou em desenvolvimento.

Acordo de facilitação de comércio Brasil – EUA - 19/10/2020

Como destacado anteriormente, o discurso da equipe do presidente Bolsonaro enfatiza a importância de acordos bilaterais. No ano de 2020, o Brasil, assim como o mundo, esteve envolvido no enfrentamento da pandemia. Todavia, em outubro desse ano, assinamos um acordo bilateral com os EUA – evento que iremos tratar a seguir.

A criação de mini acordos comerciais pelo governo dos EUA (administração Trump) foi uma ênfase nas negociações comerciais deste país. A razão para isso é que eles são fáceis de finalizar e, mais importante, não necessitam de aprovação do Congresso dos EUA. Normalmente a assinatura desse tipo de acordo “interino” deverá levar a um acordo bilateral comercial no longo prazo. Esta intenção é confirmada por declaração do conselheiro de Segurança dos EUA quando de sua estada no Brasil para a assinatura do acordo⁷.

É importante destacar que, de acordo com a organização Grain (2020), os minis acordos assinados por Trump não envolvem somente a facilitação de comércio no presente ou a redução de tarifas no futuro. Eles buscam também impor mudanças substanciais nas regulações internas dos países quando essas, no entendimento deles, restrinjam as atividades comerciais dos EUA. No início deste ano, a Índia recusou-se a assinar acordo semelhante com os EUA.

Ilustrando o ponto acima, vamos tomar como exemplo a atualização do NAFTA realizada em 2018, agora chamado de USMCA. Este último, reconhece a importância da propriedade intelectual das sementes geneticamente modificadas e da biotecnologia agrícola. Este tipo de restrição, entre outras, levou a Índia a não assinar um mini acordo com os EUA no início de 2020 (GRAIN, 2020).

Uma tática bastante utilizada pelos países industrializados para impor a privatização das sementes é incluir esta cláusula em acordos comerciais bilaterais ou de integração. Isto permite empresas como a Monsanto ou a Syngenta controlarem o comércio mundial de sementes proibindo, por exemplo, os fazendeiros de multiplicarem ou armazenarem sementes geneticamente modificadas⁸.

Este tipo de cláusula é também denominado “TRIPS-Plus intellectual property” (IP). Além de cláusulas do tipo acima, IPs podem incluir o aumento do tempo de duração de patentes para além de vinte anos.

Acordo Mercosul-EU

Após 20 anos de negociações entre União Europeia e o Mercosul, no 28 de junho de 2020, foi fechado o acordo. Todavia, mal este foi assinado, o Conselho Europeu alertou que era pouco provável sua ratificação por todos os países da EU. Alegavam a questão de a Amazônia sofrer queimadas e incêndios além da ocorrência de incêndios no bioma do Pantanal. Já nos países do Mercosul, especialistas denunciavam a assimetria do tratado. A UE é exportadora de produtos de alto valor agregado enquanto o Mercosul é exportador de produtos primários.

Em janeiro de 2021, o governo francês declarou no Fórum Econômico Mundial que não vai aprovar o acordo entre a UE e o Mercosul sem que existam garantias de que as relações comerciais entre os 2 blocos não trarão aumento do desmatamento. Em fevereiro deste mesmo ano, três das principais organizações da agropecuária europeia se uniram para explicar por que não apoiam o acordo de livre comércio. Em maio de 2021, a Holanda rejeitou o acordo citando a questão ambiental. Até o presente momento, o impasse quanto a ratificação do acordo por parte dos membros europeus permanece.

7 Parceria Brasil-EUA pode conduzir a acordo de livre comércio, diz conselheiro americano de segurança”. Ver mais em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/19/parceria-brasil-eua-pode-conduzir-a-acordo-de-livre-comercio-diz-conselheiro-de-seguranca-americano.ghtml>

8 Ver mais em: <https://www.bilaterals.org/?a-possible-into-us-trade-agreement&lang=en>

SEÇÃO 4- OS GOVERNOS LULA (2003-2011) E DILMA (2012-2016) E A INTEGRAÇÃO SUL-SUL, O MERCOSUL

Durante esses governos o Mercosul foi fortalecido enquanto instituição. Investiu-se nas relações Sul-Sul patrocinando, por exemplo a criação da UNASUL. O Ministro Celso Amorim, dada a sua vivência nas rodadas tanto do GATT como do início da OMC, norteou suas ações evitando concessões comerciais que poderiam ser danosas ao país. Observou que, dada a diversidade tanto das exportações brasileiras como de seus parceiros comerciais, a não adesão a determinado acordo não levaria o país a uma marginalização comercial (AMORIM, 2005, p.5,6).

Em 2005, as negociações entre o Mercosul-UE⁹ e ALCA foram encerradas. Celso Amorim observa que a criação do G-20 mostrou que a integração Sul-Sul não seria uma meta longe da realidade. Esta poderia ocorrer por razões pragmáticas baseadas em interesses convergentes e não por razões ideológicas. A citação do Ministro Celso Amorim em 2010 na Revista Brasileira de Relações Internacionais sintetiza essa abordagem:

South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brazil's participation in world affairs. Cooperation among equals in matters of trade, investment, science and technology and other fields reinforces or stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations. (*apud* PENNAFORTE, p.7)

A política externa do governo Dilma I segue os mesmos padrões estabelecidos nas gestões do presidente Luiz Inácio. Todavia, com menos empenho e ativismo. A se destacar que através do Mercosul o governo brasileiro retomou as negociações com a União Europeia (COSTA; BARBOSA, 2020, p.560).

Mercosul

O levantamento realizado por Da Sila (2011, p.66) aponta que as exportações brasileiras direcionadas para os países do Mercosul partiram de US\$ 2,3 bilhões em 1991 para 15,8 bilhões em 2009. Importações, no mesmo período partiram de US\$ 2,24 bilhões para US\$ 13,1 bilhões. Um dado bastante relevante foi levantado pela autora: o

9 Segundo os cálculos do IPEA, se o acordo tivesse sido consumado em 2014 com base na proposta europeia os ganhos da Europa superariam em cerca de 50 por cento os ganhos do Brasil (AMORIM, 2005, p.6).

Mercosul é o único mercado onde o Brasil tem conseguido manter sua competitividade vis-à-vis produtos chineses (DA SILVA, 2011, p.76).

O relatório da UNCTAD (2007, p.96) informa que, apesar de o Brasil ser responsável por 70 por cento do total do comércio no bloco, o Mercosul não é seu principal parceiro comercial. Para os demais países do bloco, o contrário ocorre. A participação do bloco no comércio inter-regional na área da América Latina e Caribe foi de cerca de 15 por cento em 2005-2006, bem inferior aos anos 90 quando essa participação foi cerca de 20 por cento.

Em 2020, as exportações brasileiras para o Mercosul representavam 61 por cento das exportações do bloco. Neste ano, a participação do Mercosul nas exportações brasileiras é de cerca de 8,7 por cento (longe dos cerca de 20 por cento do final dos anos 90). Por outro lado, o Mercosul continua a ser o principal parceiro comercial dos demais membros do bloco. Exemplificando, neste ano, mais de 60 por cento das exportações da Argentina foram para os membros do bloco, com destaque para o Brasil¹⁰.

Um estudo de Olivera (2010) ajuda a compreender o porquê da baixa participação do comércio inter-regional no Mercosul. A autora analisa essa limitação no âmbito da região da América Latina e do Caribe (ALC). Todavia, sua análise nos permite refletir sobre esta baixa participação e do potencial de crescimento do comércio inter-regional da América Latina inclusive do comércio do Mercosul com a região.

Potencial para esse crescimento existe se compararmos com os números levantados pela autora. Enquanto em 2006 a participação do comércio inter-regional na ALC era de 15,7 por cento, este número na UE era de 68 por cento, no NAFTA, 68 por cento e no “Eastern, Southern and South-Eastern Asia”, 44 por cento. A autora apresenta três casos em que esse crescimento seria viável.

Caso 1: bens que são produzidos e exportados por pelo menos um dos países, mas que são exportados para fora da AL. Nesse Grupo se encontram produtos primários; bens manufaturados de baixa tecnologia e metais básicos. Para este caso, trata-se de impedimentos comerciais como melhores preços e qualidade. A solução seria uma política comercial planejada para que possa tornar atrativa a importação dentro da América Latina.

Caso 2: bens que não são produzidos de maneira significativa pelos países membros. Neste caso, trata-se do que a autora chama de caso estrutural. Trata-se dos produtos de alta tecnologia. Então a proposta seria aquela de CHANG (2004) e CHANG e GRABEL (2004) ou seja, uma política industrial estratégica e protecionismo dos setores escolhidos.

Caso 3: bens produzidos por pelo menos um país, mas só para consumo próprio. O *superávit*, se existir, é exportado para países da ALALC, mas estes não atendem à demanda total da região. Caso típico de equipamentos de transporte. Nesse caso, as limitações seriam de escala de produção. A autora classifica esse caso como semiestrutural. Para tal situação a proposta seria adotar políticas que estimulasse o consumo regional visando o aumento da escala de produção para atender a demanda regional.

Finalmente, um aspecto relevante deve ser observado quando analisamos a experiências de integração econômica da América Latina em geral e do Mercosul em específico. French-Davis e Palma realizaram uma análise da integração econômica da região compreendendo o período

¹⁰ Dados obtidos em <https://estadisticas.mercosur.int/>

de 1950 a 1990. Eles destacaram, entre outras coisas, uma característica padrão ao longo do processo estudado, o caráter pró-cíclico dessa integração. Exemplificando, os autores observam que, durante os anos 1980, os impactos da chamada “década perdida” poderiam ter seus pesados custos de ajustes reduzidos com o aumento do comércio internacional inter-regional. Isso não ocorreu devido a esse caráter pró-cíclico. (FFRENCH-DAVIS; PALMA, 1995, p.231). Quando analisamos o impacto das crises cambiais e financeiras enfrentadas pelos países do Mercosul no final dos anos 1990 até meados dos anos 2000, este caráter pró-cíclico permaneceu.

ALGUMAS CONCLUSÕES

A análise a respeito dos ACPs envolvendo o Brasil em diferentes governos nos fornece parâmetros analíticos que permitirão avaliar as negociações em curso bem como futuras negociações. As regras envolvendo os mega acordos ou aquelas chamadas OMC+ devem ser objeto de reflexão.

De um modo geral, ACPs do tipo Norte-Sul para os países em desenvolvimento envolve questões impostas via OMC+. Estes são compromissos de longo prazo, com implicações duradouras para os países em desenvolvimento. Ou seja, eles estão se vinculando no longo prazo a uma série de questões incomodas contempladas na OMC+ em troca de redução de tarifas temporárias e pequenas preferências concedidas por países desenvolvidos. Acordos do tipo Sul-Sul podem ser uma alternativa para evitar tais cláusulas. Todavia, devemos levar em consideração os pontos levantados neste artigo.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. (2005). Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de conjuntura OPSA**, 4. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2018/06/m11_u8_09052014-17-20-00-9.pdf> Acesso em: 12/02/2021
- AMSDEN, A. (2003). Industrialization under new WTO law. In: TOYE, J. (ed.) **Trade and Development: Directions for the 21st Century**. Northampton: Edward Elgar.
- BAKER, D.; JAYADEV, A.; STIGLITZ, J. (2017). **Innovation, Intellectual Property, and Development: A BETTER SET OF APPROACHES FOR THE 21st CENTURY**. Disponível em: <<http://cepr.net/images/stories/reports/baker-jayadev-stiglitz-innovation-ip-development-2017-07.pdf>> Acesso em: 25/05/2019
- BALDWIN, R. E.; VENABLES, A. J. (1995). Regional Economic Integration. In: GROSSMAN, G.; RAGOFF, K. (eds.) **Handbook of International Economics**. Nova Iorque: Elsevier.
- BHAGWATI, J. (1989). **Protectionism**. Cambridge: The MIT Press.
- BUSTILLO, I.; OCAMPO, J. A. (2004). Asymmetries and Cooperation in the Free Trade Area of the Americas. In: ESTEVADEORDAL, A.; RODRIK, D. (eds.). **Integrating the Americas: FTAA and Beyond**. Cambridge: Harvard University Press.

- CHANG, H. (2014). **Economics: The User's Guide**. London: Penguin Books.
- _____ (2007). **Bad Samaritans: The Guilty Secrets of Rich Nations & The Threat to Global Prosperity**. London: Random House Business Book.
- _____ (2004). **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP.
- CHANG, H.; GRABEL, I. (2004). **Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual**. London: Zed Books.
- COSTA, A.C.S.; BARBOSA, V.T. (2020). Dilma vs. Temer: O que foi prometido e o que realmente mudou para o Mercosul? **CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.31, pp. 555-579. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/29390>> Acesso em: 12/03/2021
- DA SILVA, D. B. (2011). **Um Estudo das Relações Comerciais entre Brasil e China e da Concorrência Chinesa em Terceiros Mercados**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco.
- DELVIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. (2001), "What is New in the New Regionalism in the Americas", Inter- American Development Bank, Integration and Regional Programs Department (ITD), Institute for the Integration of Latin América and the Caribbean (INTAL), INTAL-ITD-STA Working Paper 6
- DELVIN, R.; GIORDANO, P. (2004). The Old and New Regionalism: Benefits, Costs, and Implications for Free Trade Agreement of the Americas. In: RODRIK, D. *et al.*, **Integrating the Americas: FTAA and Beyond**. Boston: Harvard University Press.
- FFRENCH-DAVIS, R.; PALMA, G. (1995). Latin America Economic Integration. In: BETHEEL, L. (ed.). **The Latin America Economies, 1950-1990**, The Cambridge History of Latin America, Vol. VI, Part I, Cambridge: Cambridge University Press.
- GRAIN (2020). Perils of the US-India free trade agreement for Indian farmers. **Grain**, 26 May. Disponível em: <<https://grain.org/en/article/6472-perils-of-the-us-india-free-trade-agreement-for-indian-farmers>> Acesso em: 12/03/2021
- HIRST, T. (2014). What are mega-regional trade agreements?. **World Economic Forum**, 9 Jul. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2014/07/trade-what-are-megaregionals/>> Acesso em: 12/03/2021
- KRUGMAN, P. (1991). Is Bilateralism Bad? In: HELPMAN, E.; RAZIN, A. (eds.) **International Trade and Trade Policy**. Cambridge: MIT Press.
- LAYLARD, P.R.G.; WALTERS, A. A. (1978). **Microeconomic Theory**. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- LEDERMAN, D.; MALONEY, W.; SERVWN, L. (2004). **Lessons from NAFTA**. Palo Alto, CA: Stanford University Press; Washington, DC: World Bank.
- LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. (1956). The General Theory of Second Best. **The Review of Economic Studies**, v. 24, n. 1 (1956 - 1957).
- LIST, G. F. (1983). **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural.
- NAYAR, D. (1996). Free Trade: Why, When and for Whom? *Banca National del Lavoro*, Quarterly Review, N. 198, September.
- NIEMEYER, L.; COSTA, M. (2012). O NAFTA e as assimetrias: o caso do México. **IV Seminário sobre pesquisa em relações econômicas internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

- OLIVERA, M. (2010). **How to Deal with External Constraints?** Rethinking Regional Integration in Latin America, 7^a Conferência da STOREP.
- CASTILHO, A. L.; VILAS BOAS, V. (2018). A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional na América do Sul. **Pucminas conjuntura**. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/11/26/a-politica-externa-do-governo-temer-e-o-distanciamento-da-integracao-regional-na-america-do-sul/>> Acesso em: 24/03/2021
- PAL, P. (2007). Regional Trade Agreements and Improved Market Access in Developed Countries: A Reality Check and Possible Policy Alternatives. **The Ideas Working Paper Series**. Calcutá: Indian Institute of Management. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/228902612>> Acesso em: 22/10/2020
- _____ (2005). **Regional Trade Agreements in a Multilateral Trade Regime: An Overview**”, Disponível em: <https://www.networkideas.org/feathm/may2004/survey_paper_RTA.pdf> Acesso em: 20/03/2021
- PENNAFORTE, C. (2017). A Política Externa Brasileira Pós-Impeachment: Mudança ou Estagnação? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FOMERCO, 16, Salvador. **Anais...** Disponível em: <http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1503771154_ARQUIVO_FOMERCO.pdf> Acesso em: 20/03/2021
- REINERT, E. S. (2007). **How Rich Countries Got Rich ...and Why Poor Countries Stay Poor**. London: Constable.
- RODRIK, D. (2015). What are the aims of the mega-regional trade deals? **World Economic Forum**, 12 Jun. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2015/06/what-are-the-aims-of-the-mega-regional-trade-deals/>> Acesso em: 12/03/2021
- SALVATORE, D. (2000), **Economia Internacional**. Rio de Janeiro: LTC.
- SINGH, A.; GLEN J.; LEE, J. (2002). Competition, corporate governance and financing of corporate growth in emerging markets. **Cambridge Discussion Paper in Accounting and Finance**, n. AF46, Department of Applied Economics, University of Cambridge. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/4998859>> Acesso em: 10/01/2021
- THORSTENSEN V; BADIN, M.R., MULER, C.; ELEOTÉRIO, B. (2014). Acordos Preferenciais de Comércio: de multiplicação de regras aos mega acordos. **Política Externa (USP)**, v. 23, p. 151-179.
- TOSINI, M. F. C. (2008). Compras no Setor Público: critérios visando ao desenvolvimento sustentável. **Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro**, Ano 3, n. 34. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200809.pdf>> Acesso em: 20/06/2020.
- TROMMER, S. (2017). The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance. **World Trade Review**, vol. 16, n. 3, July.
- UNCTAD (2020). **Key Statistics and Trends in Trade Policy 2020 - The Regional Comprehensive Economic Partnership**. Geneva: United Nations. Disponível em: <<https://unctad.org/webflyer/key-statistics-and-trends-trade-policy-2020>> Acesso em: 17/03/2021
- _____ (2015). **Key Statistics and Trends in Trade Policy 2015 - Preferential Trade**

- Agreements.** Geneva: United Nations. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2015d2_en.pdf> Acesso em: 17/03/2021
- _____ (2007). **Trade and Development Report (TDR): Regional Cooperation for Development.** New York and Geneva: United Nations. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2007_en.pdf> Acesso em: 17/03/2021
- WTO – World Trade Organization (1998). **General Agreement on Tariffs and Trade 1994 & 1947.** Geneva: WTO publication. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries2_gatt_e.pdf> Acesso em: 17/03/2021
- _____ (ca.1994). **Article XVIII-Governmental Assistance to Economic Development.** Geneva: WTO publication. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art18_gatt47.pdf> Acesso em: 17/03/2021

Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G¹

Between subservience and pragmatism: Brazil in the face of 5G

ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA | anateresa.marra@gmail.com

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), professora adjunta do Bacharelado de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFABC. Vice-coordenadora do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil da UFABC (OPEB).

RAFAEL ALMEIDA FERREIRA ABRÃO | ra.abrao@gmail.com

Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC), membro do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil da UFABC (OPEB) e bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

VITOR HUGO DOS SANTOS | vhsaints44@gmail.com

Estudante de graduação no Bacharelado em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e membro do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil da UFABC (OPEB).

Recebimento do artigo Fevereiro de 2021 | **Aceite** Abril de 2021

Resumo O objetivo deste trabalho é apontar os aspectos que estiveram (e ainda estão) por trás das dificuldades que cercaram a decisão do 5G no Brasil, no que diz respeito à deliberação da participação (ou não) da Huawei na construção da infraestrutura nacional do 5G. Argumentamos que as dificuldades no governo de decidir sobre a participação da empresa foram de duas ordens: i) externa: a própria disputa tecnológica entre China e EUA, e; ii) da Política Externa Brasileira (PEB) marcada, de um lado, pelo alinhamento diplomático com o governo Trump e, de outro, pelo pragmatismo de grupos internos que objetivaram manter boas relações com a China. Tais desacordos da PEB se expressaram no que diz respeito à participação da Huawei no 5G nacional, levando a uma decisão que buscou contemplar essas posições contraditórias. **Palavras-chave** Tecnologia 5G; Política Externa Brasileira; Guerra tecnológica.

Abstract The objective of this paper is to point out the aspects that were (and still are) behind the difficulties that surrounded the decision of 5G in Brazil, regarding the deliberation of the participation (or not) of Huawei in the construction of the national infrastructure of 5G. We argue that the difficulties in the government in deciding on the participation of the company were: i) external: the technological dispute between China and the USA, and; ii) of the Brazilian Foreign Policy (PEB), marked, on the one hand, by diplomatic alignment with Trump government and, on the

¹ Agradecemos aos colegas que compuseram conosco o grupo de trabalho de relações Brasil-China no Observatório da Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB) da UFABC, em especial Ana Paula Teixeira, Bruna Belasques, Gabriel Carneiro, Bruno Castro e ao professor Dr. Giorgio Romano Schutte por terem contribuído para a nossa reflexão ao longo de 2019 e 2020, essencial para o trabalho agora apresentado.

other, by the pragmatism of internal groups that aimed to maintain good relations with China. Such disagreements of PEB were expressed with respect to Huawei's participation in the national 5G, leading to a decision that sought to contemplate these contradictory positions. **Keywords** 5G technology; Brazilian foreign policy; Technological war.

1 INTRODUÇÃO

O cenário internacional tem sido marcado por uma crescente competição entre China e Estados Unidos (EUA) em torno dos padrões tecnológicos que devem orientar a 4ª Revolução Industrial. Tal revolução, a qual se tem popularizado como sendo a da Indústria 4.0², vem sendo caracterizada pela criação de um conjunto de tecnologias de propósito geral que deverão propiciar uma integração entre o mundo físico, digital e biológico que irá “desdobrar-se em mudanças econômicas, sociais e culturais” imprevisíveis, porém de grande impacto (SCHWAB, 2016, p.24).

Uma das formas por meio da qual tem se manifestado as disputas sobre padrões tecnológicos é em torno do domínio da quinta geração de internet móvel, o 5G. Em termos gerais, o 5G deverá permitir: i) conexões mais rápidas e estáveis, e; ii) a coleta de grande quantidade de informações que, reunidas e apuradas em bancos de dados (*Big Data*), deverão resultar em “novas formas de organização da produção e do consumo” por meio “das chamadas internet das coisas e internet dos serviços” (MOREIRA, 2020, p. 84).

A Internet das Coisas (*Internet of Things* - IoT) é um termo que tem sido usado para apontar a possibilidade de comunicação interna e externa de aparelhos tecnológicos com outros dispositivos e seres humanos, enquanto a Internet de Serviços (*Internet of Services* - IoS) seria o conjunto de serviços fornecidos e consumidos na Internet (SMIT *et al*, 2016). As redes 5G, ao oferecerem baixíssima latência e altíssima confiabilidade, são uma infraestrutura necessária para garantir o funcionamento desse sistema hiper conectado. É por meio delas que será possível impulsionar “fábricas autogestionadas, cidades autogeridas, veículos autônomos, impressoras 3D personalizadas, aplicativos de solução de problemas, redes de sociabilidade remotas”, além de “uma série de outras facilidades exploradas a partir do acesso algorítmico a estes grandes bancos de dados” (MOREIRA, 2020, p. 84).

Em um cenário de tensão entre EUA e China, a relevância da determinação dos padrões tecnológicos e do controle dos dados que vão circular pelas redes traduziu-se, durante o governo de Donald Trump (2017-2021), em uma pressão sobre diversos países para que não permitissem a participação de empresas chinesas – em destaque a Huawei – em suas infraestruturas de comunicação e informação. A América Latina, área tradicional de influência dos

2 Em relação à indústria 4.0, tal noção, cunhada pelo governo alemão, correspondia a um conjunto de políticas econômicas voltadas a incrementar a competitividade da indústria nacional por meio de incentivos públicos e privados em programas de pesquisa e desenvolvimento, passando a ser adotado por diferentes entidades para se referir a uma nova fase histórica de transformação do modelo produtivo (SANTOS *et al*, 2018). Em linhas gerais, dentre os recursos que compõem essa nova evolução produtiva, estariam: a possibilidade de comunicação entre seres humanos e fábricas inteligentes em sistemas ciber-físicos; criação de simulações e modelos virtuais de fábricas inteligentes; a possibilidade de tomada de decisões autônomas por sistemas ciber-físicos e produção descentralizada; a capacidade de coleta e análise de dados em tempo real; orientação de serviços e maior adaptabilidade e flexibilização de fábricas inteligentes.

EUA, tornou-se um palco proeminente para tais pressões, incluindo o Brasil, o maior mercado da região para difusão da tecnologia.

No Brasil, após longa discussão, as regras a serem aplicadas no leilão do 5G se tornaram públicas apenas em fevereiro de 2021. Optou-se por não colocar entraves explícitos a participação da Huawei nas redes nacionais, apesar de uma série de questões permanecerem abertas: i) a minuta criou a obrigação para as empresas de telecomunicação construírem uma rede privativa de segurança para a administração pública federal, encampando as preocupações – cujo foco é a Huawei – de parte do governo com a segurança de dados, e; ii) colocou-se a exigência de que os vencedores do leilão na faixa de 3,5 GHz (a principal para o 5G) adotem o *Release 16*, um padrão de rede que possui requisitos que viabilizam os conceitos de baixíssima latência e altíssima confiabilidade, e deve permitir a aplicação em massa da IoT e IoS. Especialistas têm afirmado que a imposição desse padrão, na realidade, cria “uma exigência para que as teles [empresas de telecomunicação] adotem uma rede *‘standalone’*, ou seja, uma rede nova, desvinculada das existentes” (POSSEBON, 2021).

Na prática, tal obrigação cria a necessidade de uma infraestrutura nova, independente da arquitetura das redes anteriores (4G), o que pode não favorecer a Huawei, considerando-se que a necessidade de compatibilização dos novos equipamentos com os antigos, majoritariamente fornecidos pela empresa, foi reduzida³. Assim, se por um lado a Huawei não foi excluída do leilão, por outro, viu-se a adoção de uma solução fundamentada no padrão *Standalone* (SA), baseada na construção de redes independentes, que tem sido utilizada em países como os EUA, entre outros motivos, para evitar a necessidade do 5G se conectar a tecnologias da Huawei presentes nas gerações anteriores. Quanto a rede privativa para a administração federal, ainda não ficou claro se a Huawei será tratada com isonomia em relação a outras empresas fornecedoras.

Diante de tal cenário, percebe-se que a aprovação da minuta do edital não eliminou as incertezas sobre qual deverá ser o papel da Huawei no 5G do Brasil. Assim, neste trabalho, o nosso objetivo será compreender os aspectos que estiveram (e ainda estão) por trás das dificuldades da decisão do 5G no que se refere a participação da Huawei na construção da infraestrutura da rede no país. Utiliza-se uma metodologia que reuniu revisão bibliográfica e levantamento de dados primários, por meio da qual argumentamos que as dificuldades brasileiras foram de duas ordens:

- i) constrangimentos externos originados da disputa tecnológica entre China e EUA, em que os EUA pressionaram, dentro de um quadro mais amplo, os países da América Latina a tomar partido ao seu favor nas tensões com a China;
- ii) constrangimentos internos resultantes das características da Política Externa Brasileira (PEB), marcada, de um lado, pelo alinhamento diplomático da gestão de Ernesto Araújo, então Ministro das Relações Exteriores (2019-2021), com o governo

3 Quando o caminho escolhido para introduzir o 5G é por meio de redes *Standalone* (SA), opta-se pela construção de redes independentes das estruturas anteriores, o que praticamente elimina a necessidade de os equipamentos novos – para o 5G – terem de ser compatíveis com os das gerações anteriores. Se a escolha fosse por redes *Non-Standalone* (NSA), nas quais o 5G é implementado mudando-se especificações de rádio de LTE (*Long Term Evolution*) para NR (*New Radio*), mas mantendo-se a dependência de um núcleo de rede 4G, haveria a necessidade de compatibilidade de equipamentos do 5G com o 4G. Em termos práticos, optar por um padrão – o *Release 16* – que tem como base redes SA diminui a obrigação de ter que manter a Huawei como fornecedora, uma vez que o 5G pode ser instalado independentemente da rede 4G, na qual grande parte dos equipamentos são fornecidos pela empresa.

Trump, e, de outro, pelo pragmatismo de grupos internos que objetivaram manter boas relações com a China.

Ressalta-se que uma das características do governo Bolsonaro nos seus 2 primeiros anos (do início de 2019 ao início de 2021) foi um alinhamento diplomático automático aos EUA, o que significou a assimilação de “diretrizes da administração Trump”, dentre as quais se destacou a “guerra comercial e tecnológica com a China”, produzindo-se um “alinhamento acrítico – ou seja, a submissão” da política proposta pelo Itamaraty aos interesses dos EUA (VIDIGAL, 2020, p.428).

Contudo, tal característica ameaçou as relações Brasil-China, dado a política de Trump ter assumido uma postura conflituosa com a China em vários temas, entre os quais se destaca o comércio, a tecnologia, e posteriormente, a culpabilização do país pela pandemia. Essa postura entrou em choque com o interesse de grupos internos, como o agronegócio, cujos interesses econômicos instigam a defesa do pragmatismo nas relações sino-brasileiras. Como afirmam Saraiva e Silva (2019, p. 117), foi perceptível “um conflito entre os pontos defendidos pela ideologia do grupo eleito em 2018”, que pregou um alinhamento automático aos EUA, “e o pragmatismo necessário a toda política externa”. No caso do 5G, esses desacordos se expressaram por meio do impasse quanto a participação da Huawei nas redes nacionais, resultando em uma decisão que contemplou posições contraditórias: mantiveram-se abertas as possibilidades de participação da empresa, ao mesmo tempo em que foram criados instrumentos que podem ser acionados para limitar a sua atuação.

Em termos teóricos, optou-se neste trabalho pela adoção do Realismo Neoclássico, combinando, de um lado, a análise de restrições externas, vistas a partir de uma perspectiva sistêmica como base para as escolhas políticas dos Estados, e, de outro, o exame da dinâmica doméstica como aspecto que contribui para compreendermos as ações tomadas por governos. Taliaferro, Lobell e Ripsman (2009) assinalam que tal visão teórica parte do pressuposto de que, no longo prazo, os resultados da política internacional são uma função da distribuição de poder entre os Estados. Contudo, assinala-se que a curto prazo, os caminhos escolhidos pelos países podem variar uma vez que: pode haver incertezas quanto a direção que tomará o balanço de poder no sistema internacional, especialmente em períodos de transição, e; porque as limitações sistêmicas são “filtradas” segundo estrangimentos domésticos e as percepções das elites internas e tomadores de decisões. Isso faz com que “as políticas que os Estados buscam sejam raramente eficientes ou previsíveis com base em uma análise puramente sistêmica” (TALIAFERRO *et al.*, 2009, p.4, tradução livre). Assim, reconhece-se que mesmo diante de aspectos estruturais que condicionam a política internacional, aspectos domésticos tem relevância como fonte de explicação para as posições adotadas pelos países, elucidando explicações para as escolhas dos Estados diante de estrangimentos sistêmicos.

Desse modo, para explicar as decisões que o Brasil vem tomando perante a questão do 5G, tomamos como variáveis: i) aspectos sistêmicos que impactam e constroem as escolhas domésticas – no caso do 5G, a disputa tecnológica entre China e EUA e seu impacto na América Latina, que são os pontos abordados na seção 2 e 3, respectivamente; ii) os estrangimentos domésticos e a percepção de grupos internos sobre as limitações colocadas pela disputa entre China e EUA, isto é, a forma como internamente são filtrados os estrangimentos sistêmicos, cuja abordagem está presente na seção 4. Na quinta parte, apresentamos nossas considerações finais.

2 A DISPUTA TECNOLÓGICA ENTRE CHINA E EUA

Na segunda década do século XXI, a disputa entre China e EUA se intensificou como produto de dois fatores: (i) a continuidade da ascensão chinesa e de seu avanço tecnológico, e; (ii) a resposta a essa ascensão dada pelos EUA, que passou a ser mais combativo à China e suas políticas, visando proteger e reforçar sua supremacia tecnológica. Como resultado, as oportunidades e riscos associados a cooperação dos outros Estados com ambos os países passaram a ser redefinidos por essa disputa que se tornou, assim, um importante constrangimento sistêmico a afetar os atores no sistema internacional.

O fim da década de 1970 marcou o início da re-emergência da China nas relações internacionais, como resultado de uma conjunção de fatores externos e internos. Internamente, destacaram-se as políticas de reforma, com o objetivo de modernizar a economia. Tendo como vantagem competitiva o fator trabalho, o grande potencial do mercado consumidor interno e a própria capacidade de direção e organização do Estado, a China atraiu vastos Investimentos Diretos Externos (IDE) e absorveu técnicas e tecnologias do exterior, transformando-se em um dos mais importantes centros industriais mundiais (ARRIGHI, 2008): enquanto em 1985 a participação das manufaturas nas exportações chinesas era de apenas 26%, desde 2003 este número tem sido superior a 90% (WORLD BANK, 2020).

Essas transformações ocorreram em meio a um cenário externo que contribuiu para impulsionar esse novo papel econômico da China. Em termos sistêmicos, a economia política internacional passou a ser caracterizada ao final da década de 1970 por um ciclo de acumulação centrado nas finanças, que favoreceu a entrada de investimentos em países em desenvolvimento, cujo cenário de liberalização econômica resultante da adoção de políticas neoliberais contribuiu para que houvesse a acomodação da economia chinesa na economia mundial. Para efeitos de análise, a taxa de crescimento anual do PIB chinês tem sido, desde 1977, maior que a dos EUA. Entre 2005 e 2018, o PIB chinês se multiplicou por 5,95 vezes, enquanto o dos EUA se multiplicou por 1,57 e, em 2010, a China ultrapassou o Japão como a segunda maior economia do mundo (WORLD BANK, 2020).

Tal guinada econômica foi acompanhada e fortalecida por mudanças na política externa. Enquanto no início da década de 1990, a China adotou uma característica *low profile* nas suas relações internacionais, a partir do governo Xi Jinping, Yan (2014) destaca a adoção da política de *Striving For Achievement* (SFA). Tal política encapsula uma ação mais propositiva da China para configurar o ambiente externo, visando dar continuidade ao processo de desenvolvimento do país, em especial a sua transição para um país de alta renda. O objetivo da SFA é o “rejuvenescimento nacional”, cuja agenda concreta é “estabelecer uma sociedade moderadamente próspera no aniversário de cem anos do Partido Comunista Chinês (PCCh) em 2021, e um país socialista rico e forte no aniversário de cem anos da RPC em 2049” (YAN, 2014, tradução livre).

Conforme destacam Kennedy e Lim (2018, p.554, tradução livre), países em ascensão, como no caso da China, encaram o “imperativo da inovação”, ou seja, “a necessidade de adquirir e desenvolver novas tecnologias a fim de vencer o desafio estrutural colocado a Estados de renda-média para continuar sua ascensão internacional”. Para vencê-lo, as nações “devem se tornar mais eficientes por meio da inovação, a qual nos referimos à aquisição e criação de novas tecnologias (incluindo produtos e processos industriais)” (KENNEDY; LIM, 2018, p. 555, tradução livre).

Como destaca Arbix *et al* (2018, p. 147), desde os anos 2000, o “governo definiu diretrizes, priorizou segmentos estratégicos e estabeleceu metas para transformar a China na maior potência tecnológica global na segunda metade do século XXI”, desenhando uma estratégia de longo prazo, “com o objetivo de mudar radicalmente a situação do país em um intervalo de cinquenta anos”. Destaque deve ser dado a programas como: o Plano de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (MPL; 2006-2020), o 13º Plano Quinquenal em Ciência e Tecnologia (C&T) e Inovação (iniciado em 2016), o *Internet Plus* (iniciado em 2015) e o *Made In China* (MIC) 2025 (iniciado em 2015) (AGARWALA; CHAUDHARY, 2019; ARBIX *et al*, 2018).

A preocupação com o desenvolvimento de C&T e as próprias metas do governo chinês têm feito crescer os gastos de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D). Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) apontam que estavam implicados 0,89% do PIB nos anos 2000, enquanto em 2018 foram gastos 2,14% em P&D. Deve-se considerar que o produto chinês passou por significativo crescimento em termos absolutos, como resultado, a China ultrapassou o Japão em 2009, tornando-se o segundo país em investimentos em P&D, atrás somente dos EUA.

A continuidade da ascensão chinesa e seu foco em desenvolver maior autonomia em C&T aceleraram a preocupação dos EUA com a manutenção de sua supremacia tecnológica (MAJEROWICZ, 2020). Cabe ressaltar, como apontam Kennedy e Lim (2018), a correlação entre o controle de tecnologia e o domínio estratégico das relações internacionais. Tal ligação ocorre, pois o domínio sobre tecnologias avançadas é uma das fontes para a supremacia militar e o dinamismo econômico, o que leva os Estados que possuem a dianteira tecnológica a tentarem expandir esse domínio e evitar que outros possam se aproximar dele.

O avanço chinês e a apreensão que isso causou nos EUA contribuiu, assim, para criar um quadro de disputa, mesmo diante da significativa interdependência que caracteriza as relações sino-americanas. Kennedy e Lim (2018) indicam que as relações EUA-China no setor de tecnologia migraram de uma fase em que o Estado dominante (EUA) estava bem posicionado para lucrar com as aquisições tecnológicas do país em ascensão (China) – por exemplo, por meio da venda de tecnologias e exploração de suas propriedades –, para uma em que as aquisições tecnológicas da China tornaram-se um desafio para a manutenção da supremacia estadunidense, motivo pelo qual o país tem desenvolvido ações visando: i) diminuir a interdependência entre ambos, principalmente em setores em que há um duplo uso (civil e militar) de tecnologias; ii) pressionar outros países para que não favoreçam tecnologias chinesas (mesmo quando a concorrência não se dá diretamente com empresas estadunidenses).

O resultado prático de tais movimentos, como assinalam Roberts, Moraes e Ferguson (2019), tem sido a tentativa de criar esferas de relativa independência entre os países, nas quais visa-se diminuir a integração entre eles, pelo menos em algumas áreas de maior vulnerabilidade, em que se destaca a Tecnologia da Informação (TI). A inteligência artificial, o movimento em direção ao 5G e a IoT “farão emergir um acúmulo sem paralelo de dados que podem ser usados para reforçar a inovação econômica e avanços militares”, o que tem intensificado a competição entre China e EUA nessas questões (ROBERTS; MORAES; FERGUSON, 2019, p.10, tradução livre). Recordar-se que o governo Trump criou a *Clean Network*, programa que visou angariar países e empresas que afirmassem compromisso de excluir empresas chinesas de TI de suas redes. O discurso que justificou a criação da *network* baseou-se em

uma preocupação com a segurança dos dados, embora claramente as preocupações dos EUA estivessem relacionadas com a defesa de sua supremacia.

O fato é que essa crescente rivalidade entre China e EUA “está mudando percepções sobre oportunidades estratégicas e riscos associados com a interdependência” (ROBERTS *et al.*, 2019, p.9, tradução livre), uma vez que nos setores em que se busca promover a desintegração, outros Estados estão sendo colocados na posição de ter que escolher entre China e EUA. Assim, a disputa tecnológica acabou por se tornar um importante constrangimento sistêmico sobre as escolhas nacionais dos mais diversos países, que têm tido que lidar com pressões de EUA e China no que se refere as suas opções em algumas áreas da tecnologia. No caso do 5G, por exemplo, países como Austrália, Reino Unido, Japão e Coreia do Sul anunciaram algum tipo de restrição a Huawei na construção de suas infraestruturas, sendo que países da América Latina também sofreram pressão da gestão Trump para limitar a atuação de firmas chinesas.

3 A AMÉRICA LATINA DIANTE DE DUAS POTÊNCIAS

O acelerado processo de industrialização da China a partir do final da década de 1970, levou o país, durante os anos 1990, a buscar assegurar no exterior fontes confiáveis de suprimentos de matérias-primas, alimentos e energia, dadas suas crescentes necessidades de importação. A América Latina, região com economias que produziam grande parte dos produtos e insumos que a China necessitava, passou a ser vista como um espaço para a expansão chinesa e no início do século XXI as relações começaram a ganhar maior proporção. Em termos de comércio, ressalta-se que entre os anos 2000 e 2018, a corrente de comércio com a China cresceu 25,4 vezes, sendo que as exportações da região para o país, majoritariamente de bens básicos, aumentaram 32,1 vezes e a importações, dominadas por manufaturados, 22,3 vezes (WITS, 2020).

Além do aspecto comercial, a China avançou sua presença na região por meio de investimentos e financiamentos. Desde a década de 1990, o país promove a internacionalização de suas empresas por meio da política *Going Out*. Apesar dos investimentos na região terem se concentrado no setor extrativista e energético, há investimentos de empresas de tecnologia como a Lenovo, a Huawei e a ZTE. No que se refere a financiamentos, a China também passou a ser um importante fornecedor. Gallagher (2016) destaca que o fato de o país não apresentar grandes exigências para o fornecimento de empréstimos tem feito com que lideranças latino-americanas o vejam como uma alternativa a fontes mais tradicionais de financiamento. Gallagher e Myers (2020) estimam que entre 2005 e 2019 foram emprestados US\$ 137 bilhões em recursos de bancos públicos chineses para 94 projetos aos países da região. Ressalta-se ainda que houve intenso processo de internacionalização dos bancos chineses na América Latina e a celebração de outros acordos, como os de *swap* cambial.

Durante grande parte dessas duas últimas décadas, os EUA, com o qual a região possui profundos laços políticos, sociais e econômicos, não foram um grande constrangimento para tais interações. A partir dos anos 2000, os Estados Unidos adotaram uma política de acomodação, em detrimento de uma política de enfrentamento contra a China na região (MAGNOTTA, 2019).

No entanto, nos últimos anos, no cenário pós-crise de 2008, diante do aumento de rivalidades interestatais e oligopolísticas, com a deterioração das relações entre ambos, modificou-se a forma como os EUA passaram a ver a China na região.

No segundo governo Obama (2013-2017), em meio ao redirecionamento das preocupações estadunidenses do Oriente Médio para a Ásia, sua política externa intensificou o bilateralismo visando enfraquecer os laços regionais que apoiavam outras lideranças na região, em especial de Brasil e China, visando retomar o espaço estadunidense e romper a relação triangular – Brasil, China, América Latina – “que oferecia riscos à hegemonia devido à ascensão destes poderes intra e extra regionais” (PECEQUILO; FORNER, 2017, p. 383).

No governo Trump, as preocupações com a presença da China foram ampliadas, os EUA mostraram insatisfação com a dependência de muitos países latino-americanos das importações chinesas, a expansão de atividades financeiras e os fluxos de investimento para o setor de infraestrutura na região. Ressaltou-se ainda que o apoio de Rússia e China ao governo de Nicolás Maduro, na Venezuela; a ofensiva chinesa na América Central para conquistar reconhecimento à política de “Uma só China”, e; a adesão de alguns países da região à *Belt and Road Initiative* (BRI) também incomodaram o governo Trump (PIRES, 2020).

Diante desse cenário, os EUA passaram a pressionar países latino-americanos para se oporem aos interesses chineses. Segundo Pires (2020), foram utilizados para fazer frente a China: o lançamento da “Iniciativa América Cresce”, que visou incentivar investimentos em energia e infraestrutura na região; o estabelecimento do controle sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de usá-lo como instrumento para facilitar investimentos estadunidenses; e a criação da *Development Finance Corporation* (DFC), para financiar projetos americanos.

Foi por meio do oferecimento de recursos da DFC, por exemplo, que os EUA fecharam com o Equador, em janeiro de 2021, nos últimos dias do governo Trump, um acordo no qual se disponibilizou ao país US\$ 3,5 bi para seu setor produtivo e para pagar parte de suas dívidas com a China, com a expectativa de que o valor seja também utilizado para investimentos nas telecomunicações, o que, caso ocorra, representará a exclusão da participação de empresas chinesas na rede 5G. Outros países têm sido também pressionados a criar embaraços a presença chinesa, destacando-se, além do Brasil, as outras quatro maiores economias da região: Chile, Argentina, México e Colômbia; contudo, nenhum desses países optou – até o momento – por criar empecilhos a atuação da Huawei⁴.

4 O CASO DO BRASIL

A China tem sido, desde 2009, a principal parceira comercial e fonte de superávit, além de uma importante origem de investimentos para o país (SCHUTTE, 2020).

4 No fim de 2020, o Chile publicou as regras para o 5G sem criar restrições a participação de empresas chinesas. Na Argentina, o governo anunciou que estava em tratativas com a Huawei para adoção da tecnologia 5G a partir de 2022 ou 2023. Já o México, embora possua com os EUA o *US-Mexico-Canada Agreement* (USMCA), indicou que não excluiria a Huawei. No mesmo sentido, a Colômbia declarou que não iria proibir a participação de empresas chinesas no 5G, preservando boas práticas de mercado.

Brasil e China são, ainda, parceiros estratégicos desde 1993, tendo criado, em 2004, a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), se firmando, posteriormente, como parceiros estratégicos globais em 2012. Ambos participam conjuntamente do grupo BRICS – ao lado de Rússia, Índia e África do Sul –, no qual possuem o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas, demonstrando que existem amplas relações políticas e econômicas consolidadas entre os países. A Huawei, por sua vez, juntamente com a ZTE, foi importante agente na implementação das redes 3G e 4G, de forma que grande parte dos equipamentos e insumos utilizados pelas empresas de telecomunicações no Brasil são de origem chinesa (BECARD; MACEDO, 2014). Ainda assim, o governo Bolsonaro teve dificuldades de formular um posicionamento para a participação ou não da Huawei no 5G.

4.1 A PEB de Bolsonaro para a China e o alinhamento com os EUA: impactos sobre o 5G

Após duras declarações durante a campanha eleitoral⁵, o primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro foi marcado por uma postura pragmática em relação à China. Tal pragmatismo foi sustentado por grupos diretamente beneficiados pelas oportunidades resultantes da ascensão chinesa, dos quais se destacaram o setor agroextrativista, pecuário e de energia, cujos interesses foram defendidos no governo por figuras como o vice-presidente Hamilton Mourão, e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), comandado por Tereza Cristina. De outro lado, Ernesto Araújo e o próprio Bolsonaro assumiram postura de maior alinhamento aos interesses dos EUA, mas foram moderados pelos grupos defensores do pragmatismo com a China (MARRA *et al.*, 2021).

Embora os EUA tenham pressionado o país – como ocorreu durante a visita oficial de Bolsonaro aos Estados Unidos, em março de 2019, no qual foi solicitado que o Brasil se tornasse um aliado para limitar a influência da China na América Latina, com o Governo Trump destacando que deter a participação da Huawei no 5G seria um elemento chave nesse processo –, o governo brasileiro relutou em 2019 a afirmar uma posição de alinhamento completo aos interesses dos EUA nas relações com a China. De fato, no caso do 5G, houve um esforço dos grupos mais pragmáticos para que o tema fosse tratado de forma estritamente técnica.

Durante visitas à China do vice-presidente Mourão, em junho de 2019, e do presidente Bolsonaro, em outubro do mesmo ano, adotou-se um tom amigável com a finalidade de buscar investimentos chineses. Em ambas as visitas, o 5G e a participação da Huawei foram abordados, com o Brasil indicando que não assumiria um lado na disputa entre China e Estados Unidos, além de se afirmar que não ocorreriam restrições à Huawei no leilão nacional, uma vez que inexistiam razões práticas para tal.

5 Lembra-se que durante a campanha, em 2018, Bolsonaro visitou Taiwan, o que causou desconforto com a embaixada chinesa no Brasil, e afirmou que a China estaria “comprando o Brasil”.

Ainda em 2019, foram realizados ao menos dois encontros com executivos da empresa. O primeiro ocorreu em maio, entre Mourão – que havia afirmado em abril que a retórica estadunidense quanto à segurança dos equipamentos da Huawei era somente um argumento da guerra comercial – e o presidente-executivo da empresa, Ren Zhengfei. O segundo ocorreu em novembro, entre Bolsonaro e o diretor-executivo da Huawei no Brasil, Wei Yao, que declarou que o presidente brasileiro iria perder a má impressão que poderia ter sobre a China.

Por suas dimensões geográficas e sua grande população, que adota rapidamente as inovações tecnológicas relacionadas à banda larga móvel, o Brasil se tornou peça-chave para a definição da tecnologia adotada na América Latina, uma vez que gera escala para a produção e instalação de equipamentos no restante da região e é um dos principais mercados emergentes para o 5G no cenário global, ao lado de Índia e Indonésia (MONTIEL, 2020).

Em 2020, contudo, o cenário de pragmatismo nas relações Brasil-China se alterou. A pandemia de Covid-19, que inicialmente fragilizou a imagem chinesa no mundo, e a possibilidade de aprofundar a cooperação com os EUA que se abriu com o acordo militar, celebrado entre Brasil e EUA em março de 2020, passaram a ser fatores que impulsionaram a atuação de atores para radicalizar discursos contrários à China – especialmente Araújo e Bolsonaro, e outros ligados ao presidente, destacando-se Eduardo Bolsonaro (então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Câmaras) (SOUSA *et al*, 2020). Considerou-se que caso o Brasil contribuisse para que os EUA alcançassem seus propósitos geopolíticos, no caso, a limitação da presença de empresas de TI chinesas na região, os objetivos da PEB poderiam ser facilitados, em especial o apoio estadunidense à candidatura do Brasil para a OCDE e, ainda, evitava-se colocar em risco o *status* adquirido na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pelo país como “*major non-NATO ally*” (STUENKEL, 2019).

Assim, em 2020, atuou-se para criar um cenário em que as decisões sobre o 5G pudessem ser politicamente justificadas, em vez de decididas tecnicamente, no ensejo de oportunizar maior alinhamento aos interesses dos EUA e criar contraposição com a China e suas empresas de TI. Com esta finalidade vários atores assumiram forte discurso anti-China, com destaque para Eduardo Bolsonaro e o então ministro da educação Abraham Weintraub, que realizaram ofensas a China em diferentes ocasiões, por meio do *Twitter*, muito semelhantes as feitas por membros do governo estadunidense. Adicionalmente, o presidente Bolsonaro, expressou um discurso xenofóbico e que atribuía a culpa da pandemia à China, fomentando tensões nas relações entre os países, nas discussões envolvendo a compra da vacina contra a Covid-19 do laboratório chinês *Sinovac*.

O ministério da economia, que em 2019 havia adotado uma postura mais pragmática com relação a China, também passou a tomar partido dos interesses estadunidenses. Sobre o 5G, o Ministro da Economia, Paulo Guedes declarou que as suspeitas levantadas pelos Estados Unidos e países aliados acerca da segurança dos equipamentos da Huawei tornaram uma questão tecnológica e técnica em uma disputa geopolítica, cuja posição do Brasil seria “claramente ao lado dos Estados Unidos” (JULIÃO, 2020). Assim, a postura de importantes figuras do governo (vide quadro 1, abaixo) assumiu um posicionamento hostil à Huawei.

Quadro 1. Posicionamentos sobre a participação da Huawei no leilão do 5G

Posição contrária à Huawei	Jair Bolsonaro	Presidente da República
	Ernesto Araújo	Ministro das Relações Exteriores
	Augusto Heleno	Ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional
	Eduardo Bolsonaro	Deputado Federal
	Fábio Faria	Ministro das Comunicações
	Leonardo de Morais	Anatel
	Paulo Guedes	Ministro da Economia
Posição favorável à Huawei	Tereza Cristina	Ministra da Agricultura
	Hamilton Mourão	Vice-presidente da República
	Rodrigo Maia	Presidente da Câmara dos Deputados
	Empresas de telecomunicações	

Fonte: Elaboração dos autores

Por outro lado, as posições hostis contra a empresa chinesa foram moderadas por outros agentes que representaram o interesse de grupos que possuem forte relação econômica com a China – o agronegócio, o setor mineral e de energia, dentre outros – como Mourão e Tereza Cristina, e pelas próprias empresas de telecomunicações, que foram (e são) contrárias a restrições de liberdade econômica no mercado em que atuam. A pressão exercida por esses grupos, que possuem importante interlocução com a Embaixada da China no Brasil, dificultou que se pudesse consolidar posição contrária a Huawei nas regras do leilão (SOUSA *et al*, 2021).

Foi pressionado por esses grupos que Bolsonaro ligou, após discussões no *Twitter* que envolveram Eduardo Bolsonaro e a Embaixada da China no Brasil em março de 2020, para o presidente Xi Jinping para tentar solucionar a tensão diplomática criada, tendo assumido o compromisso, naquele momento, de permitir a participação da Huawei no leilão da tecnologia. Alguns meses depois, contudo, tal decisão foi revertida diante de pressões estadunidenses, mas tampouco houve a consolidação de um posicionamento que excluísse de vez a empresa chinesa, o que evidenciou as contradições dentro do governo sobre tal questão.

O fato é que a postura de favorecimento aos interesses estadunidenses, assumida por Bolsonaro e Araújo, entre outros, conflitou com os grupos de interesse favoráveis à manutenção de uma boa relação com a China, em particular, setores exportadores de recursos naturais e produtos agrícolas que são, inclusive, base política e social importante para o governo Bolsonaro. Em outras ocasiões, as pressões desses grupos lograram resultados como a retirada do suporte brasileiro à candidatura apoiada pelos Estados Unidos à presidência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), para apoiar a candidatura chinesa, com Qu Dongyu, vice-Ministro da Agricultura da China, em 2019 (LANDIM, 2019).

A Ministra da Agricultura, Teresa Cristina, afirmou temer as consequências para as exportações agrícolas caso a proibição da Huawei se concretizasse (WARTH, 2020). Para Rodrigo Maia, então presidente da Câmara dos Deputados – onde o agronegócio se traduz em uma das principais forças políticas – a proibição à Huawei e a transformação do certame em um

debate ideológico poderia aumentar os custos da rede 5G e prejudicar diversos setores econômicos (REUTERS, 2020). Em dezembro de 2020, foi criado na Câmara dos Deputados um grupo de trabalho para acompanhar a implementação do 5G, constituído por parlamentares preocupados com o impacto que a exclusão da Huawei do leilão poderia ter para o país, considerando a centralidade das relações econômicas com a China para o Brasil.

Destacou-se ainda a pressão do setor de telecomunicações, cujas principais operadoras utilizam equipamentos da Huawei e rejeitam uma proibição, especialmente porque poderia envolver a necessidade de substituição de equipamentos já existentes. Como grande parte das empresas de telecomunicações já realizou nos últimos anos investimentos no 4G em preparação ao 5G, na expectativa de que pudessem aproveitar a infraestrutura vigente, a posição majoritária delas tem sido pela adoção de uma rede NSA⁶, na qual se aproveita a arquitetura do 4G para gradualmente ir evoluindo para o 5G, afirmando que no Brasil não existe ainda demanda para um 5G pleno e que o não aproveitamento dos equipamentos previamente instalados tornaria os investimentos mais custosos (POSSEBON, 2021). Estima-se que até 60% dos equipamentos utilizados no Brasil sejam da Huawei (WIZIACK, 2020).

Em reação às pressões dos EUA, a própria Huawei passou também a atuar para evitar restrições na licitação. Além de realizar testes pilotos com as principais operadoras do país, a empresa apoiou a construção de um centro de IoT em São Paulo e Porto Alegre e um laboratório para desenvolvimento de tecnologias 5G em Brasília, seguido do anúncio da pretensão de realizar um investimento de US\$ 800 milhões para construção de uma fábrica de *smartphones* no Estado de São Paulo (MELLO, 2019).

Além dos grupos sumarizados no quadro 1, a favor da Huawei esteve o fato de que, assim como muitos outros países, o Brasil utiliza equipamentos da empresa há décadas sem ter problemas com questões de segurança ou privacidade de dados. A Huawei tem atuado como fornecedora de equipamentos no país desde a implantação do 2G, na década de 1990, até tecnologias mais recentes, como o 4.5G. O Brasil possui significativa relevância na estratégia global da empresa. O primeiro escritório da Huawei na América Latina foi instalado no Brasil no final da década de 1990 e, além de participação no fornecimento de equipamentos para as operadoras, a companhia atua em outros projetos estratégicos como, por exemplo, a construção do cabo submarino entre Brasil e Camarões (WEN, 2020).

Diante de uma fragmentação do governo, com Bolsonaro e Araújo, dentre outros, subservientes a posição dos EUA de prejudicar a empresa chinesa, e, de outro lado, a vice-presidência da república, o Ministério da Agricultura e as empresas de telecomunicações, dentre outros, advogando pelo não alinhamento com Trump em tal questão, o Brasil atrasou a elaboração das regras do leilão do primeiro semestre de 2020 para a segunda metade do ano, adiando posteriormente para 2021, e virou palco de um embate público entre China e EUA, como apresentamos na seção abaixo.

6 Para compreender a diferença entre redes NSA e SA, ver nota de rodapé número 2 deste trabalho.

4.2 Roubo de dados ou bullying tecnológico?

O Brasil, ao não assumir em 2020 uma posição sobre a participação da Huawei no 5G, mas ao mesmo tempo manter-se aberto a interferência americana pela disposição do Itamaraty de sustentar um alinhamento diplomático com o governo Trump, acabou se tornando um palco para os debates entre China e EUA sobre a questão do 5G. Em agosto de 2020, o subsecretário de Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente do Departamento de Estado dos EUA, Keith Krach, anunciou as intenções de que o Brasil participasse do plano *Clean Network*: “Esperamos que nossos parceiros brasileiros se juntem a nós na *Clean Network*, que não estará completa sem o Brasil”, acrescentando-se que os EUA poderiam oferecer “recursos para ajudar a financiar essas redes 5G” (ESTADO DE S. PAULO, 2020).

Em um texto publicado em um jornal brasileiro de grande circulação, Krach indicou ainda que o caminho para a participação do Brasil na *Clean Network* seria o banimento da Huawei, acusando a legislação chinesa de permitir que o governo acessasse dados coletados no exterior pela empresa: “A Huawei é a espinha dorsal da vigilância mundial da China. Ela se apresenta como uma empresa privada independente, mas deve cumprir a Lei de Inteligência Nacional da China, entregando dados privados de cidadãos e de negócios ao governo chinês” (KRACH, 2020).

Em resposta, a Embaixada da China no Brasil enviou uma nota à imprensa que destacava que o objetivo dos Estados Unidos não era “criar a chamada ‘rede limpa’, nem proteger a liberdade e a privacidade, mas sim, valendo-se do engodo, da intimidação, da coerção e, enfim, de todos os meios a seu alcance, pretende manter a sua rede de vigilância cibernética e hegemonia digital” (EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL, 2020a).

Entre os elementos de pressão estadunidense, estava a negociação com o governo brasileiro e com as empresas de telecomunicações de uma linha de financiamento pela DFC para aquisição de equipamentos produzidos pela sueca *Ericsson* e a finlandesa *Nokia*, a qual o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Todd Chapman, se referiu como um financiamento de “segurança nacional” (MELLO; GREGORIO, 2020). Na ocasião, Chapman afirmou que o Brasil não sofreria represálias, mas a continuidade da atuação da Huawei teria consequências para o país (ROSA; ANTUNES, 2020). Lembra-se que em março de 2020 o Brasil fechou um acordo de cooperação militar com os EUA, no qual o aprofundamento, desejado pelo Itamaraty, poderia ser prejudicado pela participação da Huawei na rede 5G do país, uma vez que o governo Trump afirmou que limitaria a cooperação dos EUA com parceiros que tivessem a empresa dentro de suas redes de informação e comunicação.

Assim, a declaração de Chapman foi interpretada como uma ameaça de retaliação e, dada a pressão crescente, o Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, manifestou que a decisão não se tratava apenas da escolha da tecnologia da Huawei, pois seus desdobramentos definiriam o futuro das relações entre o Brasil e a China (ADGHIRNI, 2020). Além disso, Yang Wanming passou a acusar os Estados Unidos de cercear empresas chinesas devido a “questões políticas e ideológicas” visando, em prejuízo da China, “manter tanto a supremacia no mercado de alta tecnologia como o monopólio na cadeia da indústria mundial” (YANG, 2020). Destacou-se ainda o cinismo do argumento estadunidense de que a Huawei seria um agente de espionagem, enquanto

“muitos ainda devem se lembrar do escândalo em que os EUA se envolveram ao monitorar e grampear autoridades brasileiras e de vários países e organizações internacionais, violando a privacidade e a segurança nacional de terceiros” (YANG, 2020).

Em outubro de 2020, o Brasil recebeu ainda a visita de uma delegação com funcionários do alto escalão do governo estadunidense, liderada pelo Secretário de Estado, Mike Pompeo, e o Conselheiro do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, Robert O’Brien. Durante a visita, o Ministério da Economia assinou um memorando de entendimento com o Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (*EximBank*) para oferta de crédito de US\$ 1 bilhão, que entre diversas áreas, incluía telecomunicações e a implantação do 5G (MARTELLO; MAZUI, 2020). Outra linha de crédito seria oferecida pela DFC, para que as operadoras brasileiras adquirissem equipamentos da finlandesa *Nokia* e a sueca *Ericsson*, concorrentes diretas da Huawei.

Em resposta às declarações de que a China seria uma ameaça ao Brasil, a Embaixada chinesa divulgou um comunicado acusando os EUA de mentirem e desprezarem as regras internacionais para alcançarem seus objetivos de manutenção do *status quo*:

Recentemente, um pequeno número de políticos americanos, desprezando os fatos e forjando uma série de mentiras, vem lançando ataques difamatórios contra o 5G da Huawei. Tem utilizado o poder de estado para impedir as operações legítimas das empresas chinesas de alta tecnologia, abusando no pretexto de segurança nacional. Além disso, tem obrigado os outros países a adotar políticas discriminatórias e excludentes que miram empresas chinesas como a Huawei. É uma prática hegemônica flagrante que revela a sua hipocrisia em defender a chamada equidade e liberdade, e é um típico padrão duplo que viola tanto os princípios de economia de mercado quanto as regras de abertura, transparência e não discriminação que regem a OMC. (EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL, 2020b).

Diante das acusações dos EUA, um porta-voz do governo chinês classificou as restrições às empresas como “*bullying* tecnológico” (EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL, 2020a). Contudo, foi a esse discurso que atores do governo brasileiro favoráveis ao alinhamento diplomático com Trump anuíram, o que influenciou, em choque com as pressões de grupos pragmáticos que advogavam por uma decisão mais “técnica”, a minuta do edital do 5G no Brasil.

4.3 O edital do 5G e as possibilidades adiante

Durante a década de 1990, a partir da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (nº 9.472, de 6 de julho de 1997), o setor de telecomunicações no Brasil, até então um sistema monopolista estatal, iniciou uma transformação do papel do Estado, que

passou de provedor de serviços para regulador do setor. Nesse contexto de reforma administrativa e privatização, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como uma autarquia especial, ou seja, um órgão estatal descentralizado e regulador das telecomunicações no Brasil (SANTOS, 2015).

De maneira complementar, o Decreto nº 4.733 de 10 de junho de 2003, dispôs sobre as políticas públicas do setor de telecomunicações, incluindo seu alcance social e a necessidade de inclusão digital, a busca pela qualidade do serviço prestado, a adoção de instrumentos econômicos e contábeis que incentivassem a competição, além da priorização da integração dos serviços de telecomunicações com outros setores de infraestrutura, visando o desenvolvimento industrial e tecnológico (SANTOS, 2015). Portanto, por tratar-se de um serviço público essencial, mesmo com as privatizações o Estado não se ausentou das obrigações legais de alavancar serviços considerados chave para o desenvolvimento nacional, adotou-se assim a concepção jurídica da regulação, que no caso do setor de telecomunicações foi instrumentalizada pela Anatel.

Os processos licitatórios têm sido utilizados para outorgar concessões e autorizações de serviços de telecomunicações desde 1997. O modelo de expansão da banda larga adotado pelo governo brasileiro foi baseado na ampliação das redes 3G e 4G construídas pelas empresas de telecomunicações e financiadas, em grande parte, com recursos públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os leilões referentes às autorizações de serviços 3G e 4G foram realizados em um contexto de concentração dos serviços móveis em quatro grupos empresariais – Vivo, Claro, Tim e Oi – que permanecem centrais ainda hoje⁷; cabe a eles contratarem empresas fornecedoras, quadro no qual se insere a Huawei, para implementar as tecnologias de rede nas frequências que lhes são outorgadas nos processos licitatórios.

No início de fevereiro de 2021, o conselho diretor da Anatel formou a maioria necessária para a aprovação da minuta do edital do leilão do 5G no Brasil. Entre os vários pontos controversos que deveriam ser decididos estava a participação ou não da Huawei como fornecedora de equipamentos para as empresas de telecomunicações. No edital, não foi estabelecido nenhum tipo de restrição à atuação da empresa chinesa, o que foi uma vitória para a ala mais pragmática do governo, preocupada com o impacto que a exclusão da Huawei poderia ter para as relações Brasil-China. Entre os vários aspectos que contribuíram para essa decisão esteve não apenas as pressões constantes desses grupos pragmáticos, mas também negociações acerca de Insumos Farmacêuticos Ativos (IFA) produzidos na China e importados pelo Brasil para a fabricação de vacinas na Fiocruz e no Instituto Butantan. Diante de um cenário de escassez de vacinas no país, da derrota de Trump na eleição estadunidense e de queda da aprovação de seu governo, Bolsonaro tomou a decisão de flexibilizar a posição contrária a Huawei e permitir sua participação no certame. Contudo, várias questões ainda permaneceram em aberto.

Um ponto que chamou a atenção foi a obrigação colocada na minuta para que as empresas de telecomunicação arquem com os “Custos para a implantação de uma Rede Privativa de

7 Cabe destacar que, de acordo com a *International Telecommunication Union* (2019), 30,88% da população brasileira tinha acesso à internet em 2007, número ampliado para 58,33% em 2014, e para 73,91% em 2019. Além disso, entre 2007 e 2019, o número de assinaturas de celular a cada 100 habitantes subiu de 63,63 para 95,72. Segundo dados da Anatel (2021b), referentes a fevereiro de 2021, a tecnologia 4G corresponde a 75,2% dos acessos à telefonia móvel no país, seguida de 13,6% de acessos pela rede 3G e 11,2% da rede 2G, sendo que a participação de mercado entre as operadoras com cobertura nacional divide-se em 33,3% da Vivo, 27,4% da Claro, 21,7% da TIM e 15,8% da Oi.

Comunicação da Administração Pública Federal” (ANATEL, 2021a, p.29). Tal rede foi imposta a partir da Portaria nº 1.924, de 29 de janeiro 2021, do Ministério das Comunicações, que afirmou que os requisitos mínimos de segurança para tal rede: “obedecerão a regulamentação específica, devendo ser utilizados equipamentos projetados, desenvolvidos, fabricados ou fornecidos por empresas que observem padrões de governança corporativa compatíveis com os exigidos no mercado acionário brasileiro” (BRASIL, 2021, p.1).

Se por um lado tal redação não afirmou a exclusão da empresa chinesa como fornecedora dessa rede, por outro não ficou explícita a isonomia de tratamento, sendo que a inclusão desse dispositivo colocou em última instância, pelo menos no que se refere a rede privativa, a decisão de participação ou não da Huawei sob a responsabilidade do executivo federal que, segundo Wiziack (2021), tem afirmado ser possível mudar por meio de decreto o *status* da permissão da empresa no leilão do 5G. No que se refere a necessidade de as empresas terem que cumprir os níveis de governança da bolsa brasileira, destaca-se que a *Ericsson* e a *Nokia* são empresas de capital aberto, listadas na bolsa de NY, e possuem *Brazilian Depositary Receipts* (BDRs) negociadas na bolsa brasileira, enquanto a Huawei não. Assim, como admitiu o conselheiro da Anatel, Carlos Baigorri, que é relator da minuta do edital do 5G, a empresa prejudicada pela redação da Portaria nº 1.924 foi a Huawei:

Os requisitos quanto aos equipamentos que deverão ser utilizados na rede segura de governo exigem padrões de transparência e de governança de acordo o mercado acionário brasileiro. A Huawei não consegue, neste momento, cumprir esses requisitos [...] cabe ao Ministério [das Comunicações] estabelecer e esclarecer esses critérios. (BAIGORRI apud SGARIONI, 2021).

No mesmo sentido, a deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC), que é coordenadora do grupo de trabalho do 5G na Câmara dos Deputados, argumentou que “está claro que esta portaria camufla a intenção de barrar a participação de algumas empresas fornecedoras” (SGARIONI, 2021). Desse modo, interpreta-se que a criação da rede privativa foi uma saída encontrada pelo governo para que não fosse colocado impedimento a Huawei no edital do 5G, e para que os argumentos, baseados em segurança de dados, que foram utilizados pelos defensores do alinhamento diplomático com Trump, pudessem ser contemplados na decisão brasileira, juntamente com a posição dos grupos pragmáticos de não excluir diretamente a possibilidade de participação da empresa.

Outra questão controversa do edital diz respeito a obrigação do *Release 16* para a construção de redes 5G na frequência 3,5 GHz (a de maior interesse do leilão). De acordo com Possebon (2021), na prática, a exigência desse padrão cria para as empresas a necessidade de adotarem redes SA, desvinculadas das existentes, em contraposição a NSA, que até este momento tem sido a comum no Brasil e no mundo. Tal opção deve prejudicar o aproveitamento das redes 4G, muitas das quais com investimento nos últimos anos para a espera de serem reaproveitadas no 5G, e nas quais a Huawei foi a principal fornecedora. Se por um lado as redes SA devem permitir o desenvolvimento pleno do 5G, em termos de latência e confiabilidade, por outro, poderá encarecer os investimentos das empresas, uma vez que impedirá o reaproveitamento do que já existe. Como afirma Possebon

(2021), o caminho seria começar com funcionalidades anteriores ao *Release 16* (como o *dynamic spectrum sharing* (DSS), que permite a comunicação entre equipamentos de diferentes fornecedores e para o qual já existe investimento) “como acontece com todas as operações de 5G existentes hoje no mundo” e como tem sido feito no Brasil desde os primórdios da telefonia: as empresas aproveitam o que já existe de infraestrutura e gradualmente migram para serviços mais avançados.

Assim, embora o edital não exclua a participação da Huawei como fornecedora, os padrões mencionados desestimulam a utilização da infraestrutura vigente, a qual a empresa domina, e impulsiona a constituição de uma arquitetura nova e mais cara do que a inicialmente planejada pelas empresas de telecomunicações (POSSEBON, 2021; WIZIACK, 2021). Não é coincidência que nos EUA o estímulo a redes SA tem sido utilizado como forma “*soft*” de evitar equipamentos da Huawei no 5G (AMARAL, 2020). Outra questão, é que, dado os custos serem mais elevados para a implementação do 5G no padrão requerido pelas regras da minuta, deverá haver necessidade extra de financiamento para a construção da rede e, a depender de onde venham os recursos e os requisitos de sua utilização, isso pode se tornar um novo instrumento para a limitação da atuação da Huawei no país.

Desse modo, percebe-se que os desacordos da PEB sobre a China expressaram-se em uma decisão que buscou contemplar posições contraditórias acerca do papel que a empresa deveria desempenhar no país, o que fez com que se mantivessem abertas as possibilidades de participação da Huawei na infraestrutura brasileira – visando acatar interesses dos grupos pragmáticos – mas em função da influência dos defensores de um alinhamento diplomático com Trump, possibilitou-se a institucionalização de instrumentos que podem ser acionados para limitar sua atuação, referentes, em especial, a necessidade de criação de uma rede privativa para a administração pública federal, a qual ainda não está clara a isonomia com relação a empresa, e a imposição de um padrão de rede mais caro e que não necessita ser compatível com os equipamentos de gerações anteriores, dominadas pela Huawei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da disputa tecnológica entre China e EUA, a América Latina tem sofrido constrangimentos externos, principalmente por parte dos EUA, visando criar embaraços para a atuação de empresas chinesas de tecnologia da informação, em especial a Huawei. O Brasil, importante ator para a difusão da tecnologia em outros países do continente, enfrentou diversas dificuldades para formular uma posição sobre a questão.

Partindo de um aporte teórico, o Realismo Neoclássico, que considera que as decisões de um Estado são impactadas por constrangimentos externos e pela forma como eles são filtrados domesticamente pelos grupos internos e tomadores de decisões, argumentamos que as dificuldades do Brasil puderam ser explicadas não só pela disputa tecnológica presente no cenário internacional – que atua como limitação externa – como também pela fragmentação da posição doméstica brasileira, com grupos, de um lado, defendendo o alinhamento diplomático com o governo Trump e, de outro, maior pragmatismo do país perante a disputa sino-americana. Tal fragmentação impediu o país de avançar em um posicionamento em 2020, o que gerou o adiamento do edital do leilão, e acabou por tornar o Brasil um palco de debate público entre China e EUA.

Apenas em 2021 formou-se maioria na Anatel com relação as regras do leilão do 5G. Contudo, a divulgação da minuta do edital não foi capaz de eliminar todas as dúvidas sobre a participação da Huawei, pois optou-se por regras que pudessem, de alguma forma, ser flexíveis o suficiente para conciliar as posições contraditórias. Assim, a divisão existente entre um grupo subserviente aos interesses dos EUA, de um lado, e um que prega o pragmatismo nas relações Brasil-China, de outro, traduziu-se em uma minuta que manteve abertas as possibilidades de participação da Huawei no leilão brasileiro, ao mesmo tempo em que se colocou instrumentos que podem ser acionados para limitar sua atuação, incluindo a criação de uma rede privativa para a administração pública federal e a imposição de um padrão de rede inicialmente mais caro e que não necessita de compatibilidade com equipamentos da Huawei.

Diante da gestão do governo de Joe Biden nos EUA, ainda existe incerteza sobre como deverão ser mobilizadas pressões sobre a América Latina para se criar oposição a China, e se haverá a tentativa de se colocar embaraços a atuação da Huawei na região no mesmo nível em que ocorreu nos últimos dois anos do governo Trump. Com o cenário da disputa tecnológica mantendo-se na paisagem, outra fonte de incerteza é, da perspectiva do PEB, como será internalizada a mudança de governo dos EUA na posição brasileira, considerando-se ainda a saída de Araújo do MRE. Assim, os próximos meses deverão determinar se o alinhamento do Itamaraty era realmente com os EUA, ou se ficou limitado ao governo Trump. Será preciso compreender nesse próximo período como os grupos internos e tomadores de decisão irão se comportar perante as limitações sistêmicas colocadas pela atuação de Biden a ações da China.

De toda forma, a falta de clareza sobre vários pontos da minuta do edital do 5G abre diversas possibilidades de ação para o país, desde a subserviência aos interesses dos EUA até o pragmatismo defendido por alguns grupos internos. A minuta deixou margem para o tratamento da Huawei em plena isonomia em relação a outros competidores, até a imposição de restrições a atuação da empresa. Assim, a implementação das regras decididas pela minuta deverá ser objeto de intensas disputas que, por conseguinte, deverão definir o papel da Huawei no 5G nacional.

REFERÊNCIAS

- ADGHIRNI, S. (2020). China Says Brazil's Business Reputation Hinges on 5G Decision. **Bloomberg**, 6 out. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-06/china-says-brazil-s-business-reputation-hinges-on-5g-decision>> Acesso em: 09/10/20.
- AGARWALA, N; CHAUDHARY, R. D. (2019). China's Policy on Science and Technology: Implications for the Next Industrial Transition. **India Quarterly**. v.75, n. 2, p. 206-227. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0974928419841786>> Acesso em: 19/01/21.
- AMARAL, B. (2020). TIM: OpenRAN e padrão standalone resolvem o 5G sem Huawei. **Teletime**, 4 nov. Disponível em: <<https://teletime.com.br/04/11/2020/tim-openran-e-padrao-standalone-resolvem-o-5g-sem-huawei/>> Acesso em: 15/02/21.

- ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações (2021a). **Minuta de Edital**, Radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz. 05 Fev. Disponível em: <<https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Minuta-de-Edital-analise-13-CB.pdf>> Acesso em: 15/02/21.
- _____ (2021b). **Painéis de Dados**, fev. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/ acessos> Acesso em: 13/04/2021.
- ARBIX, G.; MIRANDA, Z.; TOLEDO, D.; ZANCUL, E. (2018). Made in China 2025 e Indústria 4.0: a difícil transição chinesa do catching up à economia puxada pela inovação. **Tempo Social**, v. 30, n.3, 143-170. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/144303>> Acesso em: 08/01/21.
- ARRIGHI, G.(2008). **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Boitempo.
- BECARD, D.; MACEDO, B. (2014). Chinese multinational corporations in Brazil: strategies and implications in energy and telecom sectors. *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 57, n. 1, p. 143-161. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201400108>> Acesso em: 20/01/21.
- BRASIL (2021). Portaria N° 1.924/Sei-Mcom, 29 de Janeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Edição: 20-A, Seção: 1 - Extra A, Página: 18. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.924/sei-mcom-de-29-de-janeiro-de-2021-301396768>> Acesso em: 21/02/21.
- EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL (2020-a). **Comentário do Porta-voz da Embaixada da China sobre as afirmações feitas por autoridades norte-americanas acerca da Huawei e o 5G da China**. Nota à imprensa. Brasília, 21 de ago.
- _____ (2020-b). **Pronunciamento do porta-voz da Embaixada da China no Brasil sobre as declarações contra a China feitas por políticos americanos**. Brasília, 21 de out. Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1825567.htm>> Acesso em: 28/10/20.
- ESTADO DE S. PAULO (2020). EUA querem Brasil no 5G sem a China. **IstoÉ Dinheiro**, 18 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/eua-querem-brasil-no-5g-sem-a-china/>> Acesso em: 21/08/20.
- GALLAGHER, K. (2016). **The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus**. New York: Oxford University Press.
- GALLAGHER, K; MYERS, M. (2020). **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/> Acesso em: 12/04/21.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (2019). **Country ICT data**. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> Acesso em: 13/04/2021.
- JULIÃO, H. (2020). Paulo Guedes: 'suspeição geopolítica' à China afeta competição no 5G brasileiro. **Teletime**, 7 jul. 2020. Disponível em: <<https://teletime.com.br/07/07/2020/paulo-guedes-suspeicao-geopolitica-a-china-afeta-competicao-no-5g-brasileiro/>> Acesso em: 09/10/20.
- KENNEDY, A.; LIM, D. (2018). The innovation imperative: technology and US–China rivalry in the twenty-first century. **International Affairs**, v. 94, n. 3, p. 553–572. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ia/iyy044>> Acesso em: 10/01/21.

- KRACH, K. (2020). Brasil pode fazer parte da Rede Limpa ao banir Huawei. **O Globo**, 19 ago. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/brasil-pode-fazer-parte-da-rede-limpa-ao-banir-Huawei-24593158>> Acesso em: 24/08/20.
- LANDIM, R. (2019). Indicação para FAO fica entre China e Geórgia e preocupa agronegócio. **Folha de S. Paulo**, 9 de abr. Disponível em: <<https://folha.com/bdlusi9p>> Acesso em: 08/10/20.
- MAGNOTTA, F. (2019). **A Política dos Estados Unidos para a China no início do século XXI: acomodação versus confrontação**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/183594>> Acesso em: 16/02/21.
- MAJEROWICZ, E. (2020). A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação. **Geosul**, v. 35 n. 77, p. 73-102. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p73> Acesso em: 14/04/21.
- MARRA, A. T.; SCHUTTE, G. R.; TEIXEIRA, A. P.; BELASQUES, B.; CASTRO, B. (2021). Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.; BERRINGER, T. **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André: EdUFABC.
- MARTELLO, G.; MAZUI, G. (2020). Acordo prevê crédito de US\$ 1 bilhão dos EUA para financiar projetos no Brasil, incluindo 5G. **G1**, 20 out. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/20/acordo-preve-credito-de-us-1-bilhao-dos-eua-para-financiar-projetos-no-brasil-incluindo-5g.ghtml>> Acesso em: 28/10/20.
- MELLO, G. (2019). China's Huawei to invest \$800 million in new Brazil factory. **Reuters**, 9 ago. Disponível em: <<https://reut.rs/2KHexOz>> Acesso em: 21 ago. 2020.
- MELLO, G.; GREGORIO, D. (2020). Brazil in talks on funding to buy 5G gear from Ericsson, Nokia: paper. **Reuters**, 12 jun. Disponível em: <<https://reut.rs/30BMzxl>> Acesso em: 21/08/20.
- MONTIEL, J. C. (2020). ¿Será América Latina el campo de batalla en la lucha de EEUU contra Huawei? **Sputnik**, 29 jul. Disponível em: <<https://sptnkne.ws/Djbv>> Acesso em: 11/08/20.
- MOREIRA, H. (2020). Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no centro da economia-mundo capitalista: perspectivas para o Brasil. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 19, n.2, p. 79-91. Disponível em: <<http://revista.oikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/654/336>> Acesso em: 24/01/21.
- OCDE (2021). **Gross domestic spending on R&D**. Disponível em: <<https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>> Acesso em: 24/01/21.
- PECEQUILO, C.; FORNER, C. (2017). Obama e a América Latina (2008/2016): Estagnação ou Avanços. **Monções**, Dourados, v.6. n.11, jan./jun. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6936>> Acesso em: 16/02/21.
- PIRES, M.C. (2020). The competition between China and the United States for influence in Latin America: Belt and Road versus The Growth in Americas. In: **Analys of 9th China-Latin America High Level Forum**, Online Meeting 2020, October 27th and 29th.
- POSSEBON, S. (2020). Proposta de edital exige redes 5G Release 16 e surpreende operadoras. **Teletime**, 29 jan. Disponível em: <<https://teletime.com.br/29/01/2021/proposta-de-edital-exige-redes-5g-release-16-e-surpreende-operadoras/>> Acesso em: 21/02/21.

- REUTERS (2020). Brazil 5G tender cannot be swayed by debates over China, says house speaker. **Reuters**, 16 jun. Disponível em: <<https://reut.rs/30OLX7m>> Acesso em: 14/08/20.
- ROBERTS, A; MORAES, C; FERGUSON, V. (2019). Toward a Geoeconomic Order. **22 Journal of International Economic Law** 4, p. 655-676. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=3389163>> Acesso em: 09/01/21.
- ROSA, B.; ANTUNES, C. (2020). Embaixador dos EUA alerta que se Brasil permitir chinesa Huawei no 5G enfrentará ‘consequências’. **O Globo**, 29 jul. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/embaixador-dos-eua-alerta-que-se-brasil-permitir-chinesa-Huawei-no-5g-enfrentara-consequencias-24555785>> Acesso em: 14/08/20
- SANTOS, B. P.; ALBERTO, A.; LIMA, T. D. F. M.; CHARRUA-SANTOS, F. M. (2018). Industry 4.0: challenges and opportunities. **Produção e Desenvolvimento**, v. 4, n. 1, p. 111-124, mar. Disponível em: <<https://doi.org/10.32358/rpd.2018.v4.316>>. Acesso em: 14/04/2021.
- SANTOS, F. B. (2015). Políticas públicas de telecomunicações nos governos FHC e Lula. **Tempo da Ciência**, v. 22, n. 43, p. 63-73. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/12641>>. Acesso em: 12/04/21.
- SARAIVA, M. G; SILVA, A. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. In: **Relações Internacionais**, dez., 64 [pp. 117-137]. Disponível em: < <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>> Acesso em: 10/04/2021.
- SCHUTTE, G.R. (2020). **Oásis para o Capital – Solo Fértil para a “Corrida De Ouro”**: A Dinâmica dos Investimentos Produtivos Chineses no Brasil. São Paulo: Appris.
- SCHWAB, K. (2016). **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro.
- SGARIONI, M.; BAIGORRI (2021). Huawei não consegue cumprir requisitos para a rede privativa do governo. **Mobile Time**, 4 fev. Disponível em: < <https://www.mobilettime.com.br/noticias/04/02/2021/baigorri-Huawei-nao-consegue-cumprir-requisitos-para-a-rede-privativa-do-governo/>>. Acesso em: 16/02/21.
- SMIT, J.; KREUTZER, S.; MOELLER, C.; CARLBERG M. (2016). **Industry 4.0. Policy Department: Economic and Scientific Policy**. EU: Bruxelas. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU\(2016\)570007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf)> Acesso em: 14/04/21.
- SOUSA, A.T.; BELASQUES, B.; CASTRO, B.; CARNEIRO, G.; ABRÃO, R.; SANTOS, V. H. (2020). Relações Brasil-China durante a pandemia: abalos no pragmatismo. In: AZZI, D; RODRIGUES, G; SOUSA, A.T. (Orgs). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: OPEB/FES.
- STUENKEL, O. (2019). Huawei Heads South: The Battle Over 5G Comes to Latin America. **Foreign Affairs**, 10 mai. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2019-05-10/Huawei-heads-south>> Acesso em: 11/08/20.
- TALIAFERRO, J. W; LOBELL, S. E; RIPSAN, N. M. (2009). Introduction Neoclassical realism, the State and foreign policy. In: **Neoclassical realism, the State and foreign policy**. New York: Cambridge University Press.
- VIDIGAL, C.E. (2020). Alinhamento ou submissão? As relações Brasil-Estados Unidos sob Bolsonaro. In: MÍGUEZ, M. C; MORGENFELD, L. A (org). **Los condicionantes**

- internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales** – 1a edición bilingüe – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: María Cecilia Míguez, pp. 403-430.
- WARTH, A. (2020). 5G coloca Bolsonaro em saia justa política. **Estado de S. Paulo**, 14 jul. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,5g-coloca-bolsonaro-em-saia-justa-politica,70003362007>> Acesso em: 14/08/20.
- WEN, Y. (2020). Huawei's Expansion into the Global South: A Path Toward Alternative Globalization? ZHANG, W; ALON, I; LATTEMANN, C. **Huawei Goes Global** - Volume I: Made in China for the World. Londres: Palgrave Macmillan.
- WITS (2020). World Integrated Trade Solution. **Latin America & Caribbean trade balance, exports, imports by year**. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP>> Acesso em: 01/02/21.
- WIZIACK, J. (2020). Teles querem 5G com rede aberta para evitar troca de equipamentos da Huawei. **Folha de S. Paulo**, 22 out. Disponível em: <<https://folha.com/knr598md>> Acesso em: 28/10/20.
- _____ (2021). Teles atacam edital do 5G no Congresso e dizem que regras impõem gastos de ao menos R\$ 6 bi. **Folha de S. Paulo**, 10 fev. Disponível em: <<https://folha.com/q32k9t4v>> Acesso em: 21/02/21.
- WORLD BANK (2020). **Data**, 2020. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN>> Acesso em: 19/12/20.
- YAN, X. (2014). From keeping a low profile to striving for achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, 7(2), 153-184. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673>> Acesso em: 21/02/21.
- YANG, W. (2020). Cerceamento à Huawei obstrui o progresso e não se trata de segurança. **Folha de S. Paulo**, 8 ago. Disponível em: <<https://folha.com/1rt2lkqd>> Acesso em: 14/08/20.