

OIKOS

Revista de Economia Política Internacional

Oikos volume 22, n. 2 • 2023

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional



EXPEDIENTE

Volume 22, número 2 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Editores assistentes

Bruno Do Val | Francisco Luiz Marzinotto Junior

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

Bianca Martins | Felipe Pugian | Gabriel Gonçalves | Marcelo Boscato
| Matheus Bruno Ferreira Alves Pereira | Tainah Pereira | Thiago
Ferreira Moreira D'Amato

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
(em memória) | 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 (em memória)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Aline Regina Alves Martins | Ana Elisa Saggiaro Garcia | Bruno Hendler
| Cristina Soreanu Pecequilo | Eduardo Alberto Crespo | Elias Marco
Khalil Jabbour | Henrique Zeferino de Menezes | Isabel Siqueira | Italo
Barreto Poty | José Alexandre Altahyde Hage | Leonardo Cesar Souza
Ramos | Lucas de Almeida Carames | Maurício Médici Metri | Milton
Reyes Herrera | Neusa Maria Pereira Bojikian | Rodrigo Pimentel
Ferreira Leão

Produção editorial

Tikinet

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



SUMÁRIO

Volume 22, número 2 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

NOTA DOS ORGANIZADORES 4

ARTIGOS

**Pluralidade de ‘políticas’ na economia política da
divisão global do trabalho..... 5**
Christoph Scherrer

**Inteligência e Política Externa: Mapeando a
Comunidade de Inteligência dos EUA 18**
Bruno Do Val e Cristina Soreanu Pecequilo

**A evolução das relações entre Estados Unidos e
potências emergentes 32**
Débora Lemos Nascentes e Yi Shin Tang

**Ártico como fronteira extrativa: organizações
indígenas e o desenvolvimento neoeextrativista em Inuit Nunaat. 43**
Pedro Allemand Mancebo Silva e Luís Manuel Rebelo
Fernandes

Brasil e Coreia do Sul na cadeia global de valor automotiva 55
Gabriel Sebben Tadiello e Helton Ricardo Ouriques

**Entre a autonomia, a dependência e o
neocolonialismo: a zona do franco CFA e os seus
efeitos políticos e econômicos para a noção de
soberania monetária na África Francófona 71**
João Gabriel Arriel da Silva Xavier e Danny Zahreddine



SUMMARY

Volume 22, número 2 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

ORGANIZERS' NOTE 4

ARTICLES

Plurality of political economy approaches to the global division of labor 5
Christoph Scherrer

Intelligence and foreign policy: Mapping the US intelligence community 18
Bruno Do Val e Cristina Soreanu Pecequilo

The evolution of relations between the United States and emerging powers 32
Débora Lemos Nascentes e Yi Shin Tang

The Arctic as an extractive frontier: indigenous organizations and neoextractive development in Inuit Nunaat 43
Pedro Allemand Mancebo Silva e
Luís Manuel Rebelo Fernandes

Brazil and South Korea in the Global Automotive Value Chain 55
Gabriel Sebben Tadiello e Helton Ricardo Ouriques

In between autonomy, dependency and neo-colonialism: the CFA franc zone and its political and economic effects on the notion of monetary sovereignty in Francophone Africa 71
João Gabriel Arriel da Silva Xavier e Danny Zahreddinev

Em parceria da OIKOS com a área temática de Economia Política Internacional (EPI) da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), este dossiê publica alguns artigos apresentados no último encontro nacional da associação, realizado em Belo Horizonte em julho de 2023.

O campo de EPI vem em importante processo de crescimento e consolidação na ABRI (em 2023 foram mais de 70 trabalhos apresentados no encontro nacional) e a revista OIKOS é crucial como veículo de divulgação das pesquisas realizadas na área. Esperamos que essa parceria prospere e que a leitura desse dossiê inspire pesquisadores/as consolidados/as e principalmente novos/as pesquisadores/as a produzirem e publicarem estudos em EPI no Brasil.

Abrindo o dossiê, temos o artigo “Pluralidade de ‘políticas’ na economia política da divisão global do trabalho” de Christoph Scherrer. Tradução de um texto originalmente publicado no Handbook on Critical Political Economy and Public Policy (Edward Elgar Publishing), o autor apresenta o debate sobre como as quatro abordagens teóricas que dominam o campo da Economia Política Internacional (a saber, a tradição liberal, o nacionalismo, o marxismo e a crítica feminista) e analisam a divisão internacional do trabalho. Em seguida, Bruno Do Val e Cristina Pecequilo apresentam o estudo “Inteligência e Política Externa: Mapeando a Comunidade de Inteligência dos EUA”. Considerando a Atividade de Inteligência como uma das dimensões estruturais do poder estatal, os autores discutem como duas de suas funções (a análise de inteligência e a ação encoberta) podem influenciar a formulação e a execução da política externa dos Estados Unidos.

Dando sequência ao dossiê, a pesquisa “A evolução das relações entre Estados Unidos e potências emergentes”, de Débora Lemos Nascentes e de Yi Shin Tang, apresenta de maneira crítica como as decisões de política externa estadunidenses influenciam a dinâmica de suas relações com as nações emergentes.

“Ártico como fronteira extrativa: organizações indígenas e o desenvolvimento neoextrativista em Inuit Nunaat” é o quarto artigo que compõe esse dossiê. Pedro Allemand Mancebo Silva e Luís Manuel Rebelo Fernandes tratam sobre as complexas dinâmicas entre as atividades extrativistas no Ártico estadunidense e as reivindicações por direitos indígenas de autodeterminação e autogoverno. Na sequência, o trabalho de Gabriel Sebben Tadiello e Helton Ricardo Ouriques, “Brasil e Coreia do Sul na cadeia global de valor automotivo”, faz uma análise histórica e comparativa das indústrias automotivas do Brasil e da Coreia do Sul, buscando compreender as suas diferentes estratégias de inserção na dinâmica das cadeias globais de valor a partir do fim dos anos 1990.

Por fim, o artigo “Entre a Autonomia, a Dependência e o Neocolonialismo: a zona do franco CFA e os seus efeitos políticos e econômicos para a noção de soberania monetária na África Francófona” fecha este dossiê. João Gabriel Arriel da Silva Xavier e Danny Zahreddine analisam as regras de operacionalização da zona monetária estabelecida entre a África Francófona e a França (com análises de caso de Senegal e Gabão) e seus efeitos para a manutenção de relações de dependência e neocolonialismo na região africana.

A diversidade de temas e análises aqui apresentadas evidencia a pluralidade na área de EPI e o crescente interesse no estudo de diferentes aspectos da realidade internacional sob a ótica da economia política. Ainda, grande parte dos trabalhos são resultado de pesquisas realizadas em programas de pós-graduação em Relações Internacionais, em que a subárea de EPI tem ganhado espaço. Para a área temática de Economia Política Internacional da ABRI é uma satisfação organizar o dossiê em parceria com a OIKOS.

Desejamos uma ótima leitura!

Aline Regina Alves Martins (UFG)

Ana Saggiaro Garcia (UFRRJ)

PLURALIDADE DE ‘POLÍTICAS’ NA ECONOMIA POLÍTICA DA DIVISÃO GLOBAL DO TRABALHO¹

Plurality of political economy approaches to the global division of labor

CHRISTOPH SCHERRER | scherrer@uni-kassel.de | Professor Titular da Universidade de Kassel, diretor do *Center for Development and Decent Work*

Recebimento do artigo: Agosto de 2023 **Aceite:** Outubro de 2023

Resumo: A questão da divisão internacional do trabalho, que está na base do comércio internacional, pode ser localizada no início do campo da economia política internacional. Os benefícios e os perigos da divisão do trabalho têm sido discutidos pelo menos desde Adam Smith no século XVIII. Três paradigmas foram desenvolvidos já no século XIX e ainda orientam o debate sobre a divisão internacional do trabalho atualmente: as “escolas” liberal, nacionalista econômica e marxista. A primeira aceita a divisão internacional do trabalho, a segunda condiciona seus benefícios ao cumprimento de certas condições e a terceira rejeita o modo de divisão do trabalho. Nas últimas décadas, essas visões foram complementadas pela crítica feminista da divisão de trabalho por gênero. Assim, a divisão internacional do trabalho é um ponto de partida para fornecer uma visão geral das diferentes vertentes da economia política internacional (EPI) e suas respectivas posições políticas sobre o comércio. Este artigo parte desses paradigmas para melhorar os debates atuais sobre a política econômica global. Serão apresentadas as tradições teóricas individualmente para, logo, compará-las sistematicamente com sua posição em relação à divisão social do trabalho.

Palavras-chave: Divisão Internacional do Trabalho; liberalismo; nacionalismo; marxismo.

Abstract: The question of the international division of labor, which underpins international trade, can be traced back to the beginning of the field of international political economy. The benefits and dangers of the division of labor have been discussed at least since Adam Smith in the 18th century. Three paradigms were developed as early as the 19th century and still guide the debate on the international division of labor today: the liberal, economic nationalist and Marxist “schools”. The first accepts the international division of labor, the second makes its benefits conditional on certain conditions being met and the third rejects the division of labor. In recent decades, these views have been complemented by the feminist critique of the gender division of labor. Thus, the international division of labor is a starting point for providing an overview of the different strands of international political economy (IPE) and their respective policy positions on trade. This article builds on these paradigms to improve current debates on global economic policy. The theoretical traditions will be presented individually and then systematically compared with their position in relation to the social division of labor.

Keywords: International Division of Labor; liberalism; nationalism; Marxism.

1. A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL LIBERAL

Desde o início, a economia política clássica defendeu o surgimento de uma divisão internacional do trabalho, com Adam Smith (1723-1790) recomendando a especialização com base em fatores absolutos (especialmente climáticos ou de

¹ Este artigo é a versão traduzida do original “Plurality of political economy approaches to the global division of labor” em Scherrer, C.; Garcia, A.; Wullweber, J. (eds). Handbook on Critical Political Economy and Public Policies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

recursos) e David Ricardo (1772-1823) com base em vantagens comparativas de custo (os países devem se especializar nos setores em que têm, comparativamente, as maiores vantagens de custo). Dessa forma, eles defenderam o desmantelamento do controle governamental do comércio exterior, especialmente por meio de tarifas. A teoria da vantagem comparativa de Ricardo continuou sendo o teorema básico da teoria do comércio exterior (Krugman et al. 2018, p. 52-78), que, abstraindo as diferenças de poder e desenvolvimento entre as nações, examina a atividade econômica transfronteiriça. A partir dessa perspectiva “puramente” econômica, o político é principalmente um obstáculo para a realização de mercados mundiais livres ou o destinatário de recomendações baseadas na teoria do modelo. No período pós-guerra, a economia política internacional liberal elevou a política a um objeto de estudo independente com base nas percepções da teoria econômica internacional. As questões centrais estão relacionadas às diferenças de desenvolvimento e às condições de estabilidade na economia mundial, com a tradição liberal adotando críticas nacionalistas econômicas, por um lado, e críticas marxistas da divisão internacional do trabalho, por outro, conforme mostrarei abaixo.

O debate sobre a política de desenvolvimento foi moldado pela teoria da modernização (cujo protagonista foi W. W. Rostow, 1960), que via o *catching up* e, portanto, a modernização das sociedades “tradicionalistas” em relação aos países industrializados ocidentais, dentro de uma economia mundial liberal, como uma questão de tempo, mas que poderia ser acelerada por medidas apropriadas - por exemplo, aconselhando os respectivos órgãos de tomada de decisão, por meio de transferência de tecnologia e capital. Enquanto a teoria de modernização keynesiana se concentrava no desenvolvimento de um mercado único e na transferência de conhecimento administrativo, tecnologia e capital por meio de organizações estatais ou supra-estatais (Lewis, 1966), a variante neoliberal que predominou a partir da década de 1980 (Lal, 1983) adotou a visão microeconômica da teoria de comércio exterior. Suas recomendações incluem a orientação para a exportação e o fortalecimento das forças de mercado, deixando as transferências principalmente para as empresas privadas (fechando a chamada lacuna de poupança por meio da importação de capital privado) e aconselhando empresas de consultoria e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Devido ao descrédito do chamado Consenso de Washington (Williamson, 1990), na esteira da crise asiática (1997) e das crises permanentes nos países assessorados pelo FMI, surgiu um consenso pós-Washington que levou em conta as condições de estabilidade dos mercados: por meio da chamada boa governança (infraestrutura, educação, administração em funcionamento e instituições de estado de direito) no respectivo Estado-nação e por meio de certas restrições a operações financeiras arriscadas em nível mundial (Herr & Priewe, 2005).

Outra questão central da EPI liberal diz respeito às condições de estabilidade da economia mundial, que são tratadas principalmente com o exemplo do sistema monetário. A crise do dólar, que começou na década de 1960 e levou ao fim do regime de câmbio fixo de Bretton Woods em 1971, deu origem a um debate contínuo sobre até que ponto uma economia mundial liberal estável precisa de um líder forte (hegemon). Uma análise de Charles Kindleberger (1910-2003) sobre a crise econômica mundial de 1929 mostrou que ela foi agravada pela recusa dos EUA em agir como estabilizador (Kindleberger 1973/1986). Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA assumiram um papel de liderança “benevolente”, mas com o fim do sistema de Bretton Woods, esse papel chegou ao fim. A observação de Kindleberger foi chamada de Teoria da Estabilidade Hegemônica pelos cientistas políticos americanos, que a contrapuseram com a tese de que a estabilidade como um bem público também poderia ser proporcionada por meio da cooperação entre Estados-nação individuais. Essa percepção foi adotada pela teoria do regime, que sustenta que os acordos internacionais, na medida em que se baseiam em valores amplamente compartilhados e resistem ao teste do tempo, têm seu próprio peso em relação às nações individuais, inclusive as nações dominantes. É possível encontrar ofertas de vários paradigmas em apoio a isso: liberal (Keohane 1984), escolha racional (Axelrod 1984), institucionalismo (Krasner 1982) e construtivismo (Wendt 1992). Na década de 1990, esse debate teve continuidade com o termo “governança global”, com a inclusão de atores da sociedade civil internacional representando a inovação. O conteúdo da governança global é controverso. De uma perspectiva socioecológica, supõe-se que ela contribua para o gerenciamento de problemas globais, como a mudança climática (Rosenau 1995). A versão neoliberal dá prioridade à garantia dos direitos de propriedade privada (Ohmae 1990). O que ambas têm em comum é que os desequilíbrios de poder e os mecanismos de exclusão estão subordinados à busca das condições de estabilidade da governança global.

Desde o início da década de 1980, o paradigma liberal da EPI tornou-se predominante nos Estados Unidos e seus adeptos têm empregado cada vez mais métodos emprestados da economia neoclássica (Maliniak e Tierney, 2009). Os acadêmicos liberais de EPI com interesse no comércio internacional abordam questões relativas às constelações de atores domésticos que influenciam as decisões comerciais (por exemplo, Grossman e Helpman 1995; Milner e Judkins 2004), o impacto dos acordos comerciais em várias questões, como o fluxo de investimento externo direto (IED) (por exemplo, Malesky e Milner, 2021), ou, ainda, direitos trabalhistas (por exemplo, Short et al., 2020). A vertente orientada para políticas da EPI liberal expressou preocupação com o surgimento de uma reação “populista” contra a globalização, especialmente após a ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA (por exemplo, Barattieri & Cacciatore 2020; artigos sobre as relações EUA-China em *Foreign Affairs*, 2018-2021). O presidente Biden parece acalmar esses temores, embora pareça seguir uma política econômica externa,

que eu chamo de interseção da estratégia de cerco da República Popular da China de Obama e da estratégia de confronto direto de Trump (Scherrer 2021a).

2. NACIONALISMO ECONÔMICO

O nacionalismo econômico é atribuído principalmente a Friedrich List (1789-1846; sobre List, consultar Tribe 1995, Szporluk 1988), mas seu argumento da tarifa protetora foi desenvolvido antes dele em muitos outros países que queriam imitar o modelo inglês de desenvolvimento industrial, por exemplo, na França, por F.L.A. Ferrier (1805) e nos EUA, pelo Report on Manufactures de Alexander Hamilton e Henry Carey (1837; sobre Carey, consulte Dawson 2000). Como um liberal expulso do país pelo rei de Württemberg, ele e a emergente burguesia alemã enfrentaram o desafio central de superar os pequenos estados alemães. Em sua principal obra, “The National System of Political Economy” (“Das nationale System der politischen Ökonomie”, 1841), ele não rejeitou, em princípio, os argumentos de livre comércio dos clássicos (que ele chamou de “escola”), mas eles só seriam válidos quando o mundo não estivesse mais dividido em nações. No entanto, enquanto os Estados-nação ainda existissem, “o resultado geral do livre comércio não seria uma república universal, mas, ao contrário, uma sujeição universal das nações menos avançadas à supremacia da potência manufatureira, comercial e naval predominante” (List 1841, p. 101). Assim, ele aconselhou as “nações menos avançadas” a introduzir tarifas de proteção para indústrias ainda não desenvolvidas e a dismantelar todas as medidas que impedissem o desenvolvimento de indústrias dentro do Estado-nação (no caso da Alemanha, especialmente as fronteiras alfandegárias internas). Além disso, os países deveriam se concentrar no desenvolvimento de suas forças produtivas, especialmente por meio da educação. Entretanto, em sua visão colonialista do mundo, ele considerava a introdução de medidas de proteção justificada somente se certas condições prévias fossem atendidas, a saber, “o mais alto grau de civilização e o desenvolvimento da prosperidade material e do poder político” (List 1841, p. 134), tomando a “liberdade civil” da Inglaterra como modelo (ibid., p. 220). De modo geral, List admirava muito as políticas protecionistas e desenvolvimentistas da Inglaterra, que ajudaram a alcançar sua preeminência industrial, pois eram contrárias às políticas “cosmopolitas” propagadas pela tradição liberal (para as políticas da Inglaterra, veja também Nye 2007). O representante mais proeminente da tradição listiana na atualidade, Ha-Joon Chang, que argumenta da mesma forma que List com base em precedentes históricos, mostrou como outros países em início de industrialização usaram um conjunto semelhante de políticas protecionistas e, uma vez bem-sucedidos, passaram a propagar e aplicar políticas liberais (Chang 2002).

Embora a teoria ortodoxa do comércio exterior de hoje enfatize principalmente os benefícios do livre comércio para os consumidores, List claramente priorizou a produção em detrimento do consumo: “Ela [a nação] deve sacrificar algumas vantagens presentes para garantir a si mesma as futuras.” (List, 1841, pp. 112-113). Em outras palavras, para o bem da nação como um todo, as necessidades individuais deveriam ser colocadas em segundo plano. No entanto, o liberalismo de List o diferenciava do nacionalismo romântico alemão, que, com Johann Gottlieb Fichte (“O Estado Comercial Fechado”, 1800/2012), colocava a nação como um todo antes do indivíduo e aderiu ao ideal da autarquia nacional. Na forma do conceito de uma economia de larga escala (controle político-econômico sobre a Europa continental), essa ideia se tornaria um princípio orientador para os nacional-socialistas alemães após a Grande Depressão. A autarquia, ou comércio exterior politicamente controlado e industrialização liderada pelo Estado, também era o credo dos países socialistas estatais e dos Estados agrícolas do Leste Europeu (Manoilescu, 1931).

Após a Segunda Guerra Mundial, o livre comércio tornou-se o princípio orientador universal da política comercial no campo capitalista avançado do Ocidente. Mas o argumento de List sobre as exceções à regra continuou relevante. Por um lado, com o estabelecimento do Acordo de Tarifas Preferenciais Generalizadas (GATT), os Estados Unidos realizaram o apelo de List para negociações multilaterais sobre a facilitação do comércio exterior comprometida com o princípio da reciprocidade de concessões comerciais comparáveis (em oposição à abertura incondicional das fronteiras ao comércio). Por outro lado, em vista da grande massa de “civilização(ões) inferior(es)” (List, 1841, p. 124), seu argumento da tarifa protecionista foi amplamente aceito; ele também encontrou seu caminho na tradição liberal sob o título de “proteção à indústria nascente”. No período pós-guerra, ele foi aplicado de forma pragmática, especialmente com sucesso, pelo Japão e outros países do Extremo Oriente, mas também pela Alemanha Ocidental, cuja reconstrução industrial foi apoiada pelo Estado e acompanhada por controles cambiais (Streeck e Yamamura, 2001). Em particular, a política de taxa de juros do Bundesbank e o envolvimento obrigatório das partes envolvidas em negociações coletivas podem ser caracterizados como elementos de uma estratégia econômica nacionalista que restringiu a demanda interna e, portanto, as importações em favor de um superávit comercial externo (German, 2021).

De forma mais explícita, as ideias de List entraram no discurso de desenvolvimento do período pós-guerra. Apontando para a deterioração dos termos de troca dos produtos agrícolas e dos recursos naturais (o índice de preços desses produtos aumentou mais lentamente do que o dos bens industriais), os adeptos da teoria econômica do comércio desigual da CEPAL argumentaram que a dependência das ex-colônias em relação aos centros capitalistas estava inscrita na tradicional divisão internacional do trabalho. Primeiro, a demanda por bens primários não aumentaria proporcionalmente ao crescimento da renda nos países industrializados. Em segundo lugar, os aumentos de produtividade nos países em desenvolvimento não levariam a aumentos salariais devido à liberação maciça de mão de obra na agricultura de subsistência, mas apenas à expansão da produção, enquanto nos países industrializados os salários acompanhavam o ritmo dos aumentos de produtividade. Assim, em termos de renda, os ganhos de produtividade nos países em desenvolvimento beneficiariam principalmente os países industrializados, por meio da piora dos termos de troca. Raul Prebisch, o principal intelectual dessa tendência e o primeiro Secretário-Geral da UNCTAD, defendia, de acordo com List, o desenvolvimento da indústria nacional sob a proteção de tarifas (substituição de importações de bens industriais pela produção nacional) e com a ajuda da infraestrutura estatal.

Além disso, no entanto, Prebisch também pedia a abertura dos mercados dos países industrializados para os produtos industriais dos países em desenvolvimento, cuja capacidade de exportação ele queria ver fortalecida (Prebisch 1950). Outros autores dessa corrente não compartilhavam do credo liberal de Prebisch e, assim como os nacionalistas da Europa antes deles, pediam uma dissociação mais forte do mercado mundial (Frank 1967). Ao contrário de muitos países asiáticos, muitos na América Latina não conseguiram usar a proteção tarifária para construir uma indústria capaz de competir no mercado mundial, de modo que, ao contrário das propostas de List, a respectiva tarifa educacional tornou-se uma tarifa permanente (ver Burnell 1986 sobre o nacionalismo econômico no Terceiro Mundo).

As estratégias de recuperação e abertura seletiva da República Popular da China na era pós-maoista foram inspiradas por Sun Yat-sen (1922) e pela tradição chinesa do movimento de “autofortalecimento” após a segunda guerra do ópio de 1856 a 1860, embora não pela tradição listiana (Helleiner 2018).

Mesmo nos centros capitalistas, algumas das ideias de List permaneceram atuais. Como os sindicatos dos EUA foram os primeiros a serem afetados em uma frente ampla pela crescente realocação de etapas de produção, com uso intensivo de mão de obra, para países com salários baixos, eles levantaram demandas abrangentes para uma restrição das empresas transnacionais em 1971. Os senadores favoráveis aos trabalhadores conseguiram o apoio de Robert Gilpin para um estudo sobre o impacto nacional das empresas transnacionais. Seu estudo “The Multinational Corporation and the National Interest” (1973/75) e, especialmente, seu trabalho posterior “The Political Economy of International Relations” (1987) tornaram-se o ponto de referência padrão para a chamada tradição realista na EPI, ou seja, com uma ênfase explícita no papel dos Estados-nação.

Embora a proteção tarifária e as restrições às corporações transnacionais tenham sido posteriormente rejeitadas nos EUA, os apelos por medidas de política industrial (por exemplo, subsídios à pesquisa) ganharam atração (Thurow, 1985). As justificativas teóricas para a política tarifária e industrial não foram além de List até a década de 1980. A “nova” ou “estratégica” teoria do comércio incorporou percepções da economia industrial que levaram à consideração de mercados imperfeitos, produtos heterogêneos, retornos crescentes de escala, curvas de aprendizado e externalidades na concepção de modelos de equilíbrio parcial (Krugman 1986). Com relação ao comércio internacional, sabe-se, pelo menos desde Adam Smith, que ele pode levar a rendimentos crescentes de escala, ou seja, custos de produção decrescentes por unidade à medida que os volumes de produção aumentam (por exemplo, devido aos altos custos de desenvolvimento). Assim, a suposição do modelo clássico de rendimentos de escala decrescentes nem sempre é cumprida. Entretanto, levar em conta os rendimentos crescentes de escala levou, sob certas premissas adicionais do modelo, ao resultado de que as barreiras comerciais para o próprio país podem ter um efeito de aumento do bem-estar. Isso ocorre porque a empresa nacional pode aproveitar as economias de escala mais rapidamente se a concorrência estrangeira for mantida fora do mercado durante a fase introdutória. Assim, ela terá uma vantagem inicial em terceiros mercados.

No entanto, os resultados dessa modelagem mais “realista” da divisão internacional do trabalho também são usados para justificar outras medidas de liberalização do comércio exterior de duas maneiras. Primeiro, os conceitos de comércio estratégico podem ser empregados para redirecionar o interesse em fechar o próprio mercado em favor da abertura de mercados estrangeiros. Em segundo lugar, as percepções da teoria permitem a justificativa de outras etapas de liberalização de seus próprios mercados. A maximização das economias de escala só é possível com uma maior especialização dentro da estrutura do comércio intraindustrial. No entanto, isso exige o dismantelamento de barreiras comerciais não tarifárias. Esse argumento é usado de forma particularmente eficaz para justificar medidas de desregulamentação no contexto de áreas de livre comércio (veja, por exemplo, o Relatório Cecchini para a Europa de 1992 [Cecchini, 1988] e a prevista Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento [Felbermayr et al. 2013]).

A saída da Grã-Bretanha da União Europeia em 2020, o chamado Brexit, e as políticas tarifárias do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (2017-2021), são vistas por alguns como sendo baseadas na tradição do nacionalismo econômico, embora não necessariamente pelos escritos mais matizados de List (Helleiner 2021). À luz da busca dos governos britânicos por novos acordos de livre comércio e do uso americano de tarifas sobre produtos chineses para forçar a República Popular da China a limitar seu apoio estatal à recuperação industrial, essa interpretação não parece convincente (Scherrer & Abernathy 2017). O imenso sucesso industrial da China renovou o interesse pela política industrial entre os países capitalistas avançados e os países em fase de catching-up (Otsubo e Otchia, 2021; Belton, 2020; Rodrick, 2004).

3. CRÍTICA DA ECONOMIA POLÍTICA - MATERIALISMO HISTÓRICO

A crítica marxista da economia política está sendo cada vez mais reconhecida novamente, especialmente no discurso Norte-Sul, mas não se limita apenas a ele. Ela é crítica na medida em que Karl Marx (1818-1883) desenvolveu sua própria abordagem, o materialismo histórico, explicitamente no debate com os clássicos liberais (Heinrich, 2012).

A abordagem marxiana é “histórica” porque se concentra na dinâmica de desenvolvimento das sociedades. Em contraste com a tradição econômica liberal e nacionalista, a sociedade capitalista não é vista como o ponto final do desenvolvimento das sociedades humanas. O momento central do desenvolvimento é visto como as condições sociais que garantem a reprodução material da sociedade, ou seja, a garantia da base da vida para a próxima geração. Em contraste com a noção idealista, comum na Alemanha naquela época, de que as sociedades se desenvolvem com base em ideias, ou são apenas expressões do desdobramento de ideias específicas, o materialismo histórico se concentra na prática das pessoas de criar seus meios de subsistência repetidamente a partir do zero (ver Schneider et al., 2023).

Esse entendimento do materialismo, no entanto, não deve ser equiparado ao entendimento cotidiano, ou seja, de que a ganância desdenhosa pelo acúmulo de bens impulsiona a humanidade e suas sociedades. Em vez disso, presume-se que a maneira pela qual uma determinada sociedade se reproduz é contraditória e que os conflitos resultantes dessas contradições causam a dinâmica social. No capitalismo, ou seja, naquelas sociedades em que os indivíduos entram principalmente (não exclusivamente) em um relacionamento uns com os outros mediado pelas relações de propriedade capitalista e se tornam parte da sociedade (“socializados”), a contradição é inerente ao ato de troca que reúne as pessoas que produzem em uma divisão de trabalho. No capitalismo, a troca de mercadorias se baseia na ideia de que ela ocorre entre pessoas legalmente iguais que trocam mercadorias de igual valor. Isso se aplicaria aos mercados de commodities, mas não aos mercados de trabalho que caracterizam o capitalismo. Esses últimos só poderiam surgir onde, como disse Marx, existem trabalhadores assalariados duplamente livres. Por um lado, eles devem poder dispor livremente de sua força de trabalho, ou seja, devem estar livres de obrigações com terceiros (senhores feudais, proprietários de escravos), caso contrário não poderiam vender sua força de trabalho. Por outro lado, eles são forçados a vender sua força de trabalho porque não têm seus próprios meios de produção, ou seja, estão “livres” deles (Marx-Engels-Werke [MEW] 23. Cap. 6).

Os trabalhadores assalariados criam mais valor com sua força de trabalho do que o que lhes é pago na forma de salários. Eles também produziram, sem remuneração, os meios necessários para reproduzir os meios de produção de propriedade do capitalista que foram usados durante a produção, além do consumo de luxo dos proprietários dos meios de produção que compram sua força de trabalho, é claro, somente na medida em que forem bem-sucedidos no mercado. Nessa divisão de trabalho entre os proprietários dos meios de produção e os assalariados, a tradição marxista vê uma relação de exploração. Enquanto a tradição liberal defende esse tipo de divisão do trabalho e quer que ela seja aplicada universalmente, e enquanto a tradição econômica nacionalista também a aceita, mas se concentra em sua realização no respectivo estado-nação, a tradição marxista a problematiza com o objetivo de superá-la.

Com essa visão da relação salarial, Karl Marx estava mais interessado na teoria do valor do trabalho de Ricardo do que em sua teoria da vantagem comparativa. O único capítulo de *Das Kapital* que trata explicitamente do “comércio exterior” explora as consequências do comércio exterior para a lei da queda tendencial da taxa de lucro (MEW 25, pp. 247-250). Para Marx, a criação do mercado mundial é uma tendência diretamente dada pelo próprio conceito de capital: a acumulação em prol da própria acumulação. Ele viu no comércio exterior tanto a origem histórica do modo de produção capitalista, quanto sua consequência devido à necessidade de um mercado em constante expansão (MEW 25, p. 247). Além disso, as leis econômicas reveladas pelos economistas clássicos “se tornariam mais verdadeiras, mais exatas e deixariam de ser meras abstrações na mesma medida em que o livre comércio se impusesse” (MEW 4, p. 307). Politicamente, Marx e Friedrich Engels (1820-1895) avaliaram o comércio exterior por seu impacto nas relações de classe. Em um determinado momento, eles defenderam

o livre comércio porque ele exacerbava as contradições do modo de produção capitalista, e que dessas contradições “surgirá a luta que terminará com a emancipação do proletariado” (MEW 4, p. 308). Em outra passagem, Engels também saudou a tarifa protetora em termos revolucionários: “Mas uma vez que... a burguesia na Alemanha precisa de proteção contra os países estrangeiros para limpar os restos medievais da aristocracia feudal... a classe trabalhadora também tem interesse naquilo que ajuda a burguesia a dominar sem diminuir” (Engels, *Protective Tariff or Free Trade System*, em: MEW 4, 59ff).

Consequentemente, eles não compartilhavam da crença dos clássicos de que o livre comércio “fará com que a oposição entre capitalistas industriais e trabalhadores assalariados desapareça” (p. 456), de que o livre comércio é pacificador (“Todos os fenômenos destrutivos que a livre concorrência produz no interior de um país se repetem em uma extensão ainda maior no mercado mundial.” MEW 4, p. 456), e na naturalidade da divisão internacional do trabalho.

A perspectiva revolucionária também moldou suas críticas a List. Por um lado, o sistema tarifário protecionista era apenas um meio de “aumentar a indústria em um país, ou seja, torná-lo dependente do mercado mundial” (MEW 4, p. 457). Por outro lado, ele representava uma tentativa de confundir a oposição entre capital e trabalho com uma oposição entre nações (MEW 4, p. 461). Esse último argumento se mostrou verdadeiro na Primeira Guerra Mundial, ao contrário das intenções de Marx.

Dessa forma, para a primeira geração de marxistas depois de Marx, a principal questão era saber até que ponto as ambições imperialistas das principais nações capitalistas da época ajudavam ou atrapalhavam o espírito revolucionário do proletariado. Para Rosa Luxemburgo (1871-1919), o imperialismo resultou da necessidade do capital de se apoderar de regiões ainda não completamente capitalizadas (apropriação externa de terras). Como ela não levava em conta os avanços na produtividade, não conseguia imaginar como a economia capitalista poderia continuar a crescer se apenas os capitalistas e os assalariados estivessem disponíveis como compradores de mercadorias. O crescimento só poderia ser garantido se houvesse demanda de fora das relações capitalistas. O caráter violento da subjugação de áreas não capitalistas, no entanto, repercutiria nos centros capitalistas (Luxemburg 1912; Patnaik & Patnaik 2016)². Vladimir Ilyich Lenin (1870-1924), assim como Rudolf Hilferding (1877-1941) e Karl Kautsky (1854-1938)³, derivou o imperialismo do processo de concentração de capital. Ele contribuiu com uma ideia que mais tarde foi repetida por alguns adeptos da teoria da dependência de orientação marxista (Emmanuel, 1972): os lucros monopolistas dos países imperialistas “criam a possibilidade econômica de subornar as camadas superiores do proletariado” (Lenin, 1916b, p. 173). A catástrofe social da guerra imperialista, entretanto, traria a realização da necessidade da revolução, especialmente porque o monopólio, por meio da socialização da produção, criaria a base da possibilidade histórica do socialismo (Lênin, 1916a, p. 107).

Essa visão tornou-se fundamental para o desenvolvimento posterior da teoria de estilo soviético, que resultou na teoria do capitalismo monopolista de estado (*stamocap*). As diferentes variantes dessa teoria compartilhavam as seguintes premissas: 1. o capitalismo progride legalmente até ser superado; 2. alguns grandes capitais dominam; 3. os aparatos estatais caem nas mãos dos monopólios (Boccarda, 1973). Uma crítica resolvida ao *stamocap* foi desenvolvida por um dos principais representantes do trotskismo, Ernest Mandel (1923-1995), que estava convencido da validade da lei do valor e da tendência ao surgimento de uma taxa média de lucro mesmo no “capitalismo tardio” (Mandel 1972). Seu trabalho forneceu um importante polo de referência e atrito para a recepção de Marx na Alemanha Ocidental para uma análise da economia mundial, que começou no final da década de 1960.

Esse debate econômico mundial produziu uma abordagem teórica baseada na “modificação” de Marx da lei do valor no mercado mundial (MEW 23, Cap. 20). Essa lei afirma que o tempo de trabalho médio socialmente necessário para produzir uma mercadoria determina seu valor. Se o tempo de trabalho utilizado estiver acima da média social para a mercadoria em questão, o tempo acima da média não é reconhecido socialmente na troca, ou seja, não cria valor. Se o tempo estiver abaixo da média, será criada uma mais-valia extra. Em vez de pressupor, como fez Lênin, a luta dos monopólios pelo lucro e pelo poder, essa abordagem da lei do valor pressupõe “que, de acordo com a lógica do conceito de capital, o desenvolvimento do capital no mercado mundial ocorre basicamente nas mesmas *formas* que o desenvolvimento do capital no espaço delimitado pelo Estado-nação” (Neusüß 1972, p. 96; tradução livre). Disso se conclui que os monopólios no mercado mundial ainda se encontram como capitais individuais concorrentes que, portanto, não anulam a lei do valor, que as fases de desenvolvimento não representam simples repetições e que o capitalismo ainda não chegou ao fim.

Em contraste com a noção de “troca desigual” no mercado mundial (Frank, 1967; em sua variante marxista: Emmanuel, 1972), popular também por causa da teoria da dependência (Dos Santos, 1970), Christel Neusüß (1937-1988) argumentou com a categoria de mais-valia extra, que se acumularia nas nações cuja intensidade de trabalho estivesse

² Esse argumento foi reafirmado com veemência por Patnaik e Patnaik (2017).

³ Ao contrário de Lênin, Kautsky previu que a concentração de capital levaria a um ultraimperialismo pacífico do tipo cartel (1914).

acima das médias nacionais de intensidade de trabalho. Não haveria transferência de valor, uma vez que o conceito de trabalho social perde seu significado econômico além das fronteiras da respectiva sociedade (Neusüß 1972, pp. 138-141).

O debate teórico se esvaziou no final da década de 1970, principalmente devido ao alto grau de abstração e à negligência da ação política. No entanto, suas percepções informaram vários trabalhos empíricos sobre o mercado mundial (por exemplo, Altvater 1987).

A teoria do sistema-mundo desenvolvida nos EUA e a teoria da regulação da França herdaram essencialmente esses debates. Em confronto direto com a teoria da modernização, a teoria do sistema-mundo pressupõe um inter-relacionamento do mercado mundial mediado pela esfera de circulação desde a conquista europeia da América, que levou as economias mundiais europeias e asiáticas a um intercâmbio cada vez mais intenso por meio dos depósitos de prata e ouro ali existentes. Esse sistema-mundo moderno em desenvolvimento, com uma associação de Estados nacionais soberanos, constitui a unidade básica de análise. Ele é impulsionado pela acumulação de capital, dissecado em um centro e uma periferia por uma divisão de trabalho mediada por trocas desiguais (com a semiperiferia no meio), dominado por Estados hegemônicos em sucessão cíclica, semelhante a uma crise, e moldado por ciclos tecnológicos (Wallerstein, 1982). Sob essa perspectiva, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são mutuamente constituídos no sistema-mundo. Embora seja possível que países individuais passem da periferia para o centro por meio da semi-periferia, por motivos sistêmicos isso não é possível para a maioria dos países da periferia. Entretanto, o nível absoluto de desenvolvimento pode aumentar para a periferia. De modo geral, seguindo Marx, a divisão do trabalho é geralmente problematizada, mas o foco está na dimensão espacial da divisão hierarquizada do trabalho, como no nacionalismo econômico. Alguns demandaram uma desvinculação da economia mundial capitalista para dar espaço às prioridades de desenvolvimento doméstico, criando um desenvolvimento “autocêntrico” (mas não uma autarquia; Amin, 1976).

Informado pela teoria do sistema-mundo, Gary Gereffi foi um dos primeiros a analisar as cadeias de suprimentos globais emergentes que fazem uso de diferenças nos níveis salariais, padrões ambientais e gastos com infraestrutura (Gereffi 1994). A questão de quem está capturando a maior parte do valor criado ao longo das cadeias de suprimentos e como se pode melhorar a própria posição tornou-se um discurso dominante de gestão e desenvolvimento (Fuller & Phelps 2018). A EPI baseada em classes destacou o papel da resistência da classe trabalhadora na configuração espacial das cadeias de suprimentos globais (Silvers 2003; Selwyn 2015). Trabalhos na tradição de Antonio Gramsci destacaram a inserção das cadeias de suprimentos na hegemonia neoliberal da governança econômica global (Levy 2008; Scherrer 2021b).

Embora a tradição marxista pressuponha a propensão à crise da socialização capitalista, é um mérito especial da teoria da regulação ter apontado os problemas de coordenação da divisão do trabalho mediada pelo mercado. O termo *regulação* não representa um estado de equilíbrio nem uma regulação estatal, mas se refere à reprodução precária das relações de mercadorias e salários. O crescimento seria acompanhado por rupturas nos métodos de produção e nos modos de vida (Aglietta, 1979). Se, apesar disso, a acumulação de capital ocorre, então há uma relação de correspondência entre o regime de acumulação e o modo de regulação. A regulação é, portanto, a mudança do sistema com a preservação do sistema. A regulação não é o resultado de um controle consciente devido à competição de interesses inscritos nessas relações (Lipietz, 1985; veja também Becker, 2023). O campo emergente da Economia Política Cultural, nos anos 2000, acrescentou à análise da dinâmica capitalista uma sensibilidade relativa ao papel da semiótica (ver Jessop & Sum, 2023; Karatepe, 2023).

A recomendação de política dessas vertentes mais recentes do marxismo em relação à divisão global do trabalho geralmente é reformista, ou seja, fortalecer a agência do trabalho por meio da solidariedade internacional, renegociar acordos comerciais em favor do trabalho e do meio ambiente, bem como mais espaço para políticas econômicas, e fechar paraísos fiscais e centros financeiros offshore.

4. CRÍTICA FEMINISTA

As relações de gênero foram vistas pela primeira vez em economia política internacional na literatura sobre sociologia do desenvolvimento, apontando, por um lado, o papel de liderança das mulheres na agricultura, que havia sido negligenciado até então, especialmente pela política de desenvolvimento (Boserup 1970). Por outro lado, foi examinada a relação das mulheres no trabalho doméstico e na agricultura de subsistência com a aplicação da relação salário-trabalho para os homens (Mies 1986; Federici 2004). Na esteira da “nova” divisão internacional do trabalho, muitas dimensões dessa divisão foram analisadas, como a feminização do proletariado nas fábricas do mercado mundial das indústrias têxtil, de vestuário e eletrônica (Seguino 1997; Tejani & Milberg 2016), o impacto das medidas de ajuste estrutural ditadas pelo Fundo Monetário

Internacional nas relações de gênero (Haddad et al. 1995), a divisão do trabalho entre a “patroa” com formação acadêmica e a “empregada”, que geralmente vem de uma classe e de um país diferentes (Young 2001), o impacto diferencial de gênero da liberalização do comércio (van Staveren et al. 2007), as condições e as causas da migração de mão de obra feminina (Schwenken 2018) e as cadeias de suprimentos de cuidados e tecnologias reprodutivas (Fraser 2017; Wichterich, 2023). A questão do trabalho de cuidado levou a uma teoria marxista da reprodução social (Bhattacharya 2017). Essa pesquisa agora altamente diferenciada sobre as relações de gênero no mundo do trabalho nem sempre recebe a atenção que merece.

Epistemologicamente, as feministas questionaram a noção liberal da Economia Política Internacional de que as reais alegações poderiam ser resgatadas por meio da racionalidade em termos de uma separação entre sujeito e objeto. A separação entre sujeito e objeto é vista como fundamental para o pensamento que reproduz a dominação patriarcal. Nessa visão de mundo dicotômica, por um lado, as múltiplas formas de realidade são forçadas a se dividirem em dois polos opostos. Por outro lado, um polo é privilegiado em relação ao outro, de acordo com uma codificação de gênero. Os polos das muitas dicotomias, como público e privado, produção (material) e reprodução (de pessoas), autonomia e dependência, que são contados para o lado “masculino”, desfrutam de uma valência maior (Peterson, 1992). Uma visão binária *codificada por gênero* particularmente pronunciada foi demonstrada por Ann Tickner (1992) em relação aos trabalhos que favorecem uma racionalidade construída “masculinamente”, ou seja, fazendo com que os atores na esfera internacional respondam às restrições do sistema como indivíduos que maximizam a utilidade.

Uma consequência óbvia desse pensamento é a exclusão do “feminino” da economia política internacional, não apenas das mulheres como pessoas, mas também dos comportamentos que não pertencem ao cânone comportamental de um indivíduo/empresa/Estado autônomo, competitivo e que maximiza o poder. Assim como é inconcebível uma sociedade composta apenas por indivíduos que maximizam a utilidade, a atividade econômica humana não poderia ser reduzida à produção de bens de mercado. As formas de interação na esfera internacional, apesar de toda a conflitualidade, também incluiriam comportamentos não competitivos e outras formas de economia (especialmente a economia doméstica) (Peterson & Runyan 1999).

Desde a década de 1990, a pesquisa feminista tornou-se mais atenta à interseção do gênero com outras hierarquias sociais e às formas qualitativamente diferentes de discriminação resultantes (Crenshaw 1989; Schwenken 2018; Collins 2019).

As economistas feministas pedem que as regras comerciais sejam subordinadas aos compromissos de alcançar a justiça de gênero, realizando avaliações completas do impacto de gênero e garantindo que os acordos comerciais não aumentem o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado das mulheres.

5. CRITÉRIO DE DISTINÇÃO DE ABORDAGENS: POSIÇÃO EM RELAÇÃO À DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

As quatro tradições apresentadas aqui, que dominam o campo da economia política internacional, compartilham uma questão central: como a divisão internacional do trabalho deve ser moldada? Suas respostas, entretanto, variam muito. O espectro varia de uma defesa geral da divisão do trabalho até sua problematização fundamental. A crítica baseia-se essencialmente em dois argumentos, que são enfatizados de forma diferente pelas respectivas tradições. Por um lado, a divisão do trabalho anda de mãos dadas com uma hierarquia do valor do trabalho individual, seja entre nações, entre proprietários dos meios de produção e assalariados, ou entre os sexos. Por outro lado, a divisão do trabalho dá origem a problemas de coordenação; a coordenação por meio do mercado é suscetível a crises.

O liberalismo é o “descobridor” do poder produtivo da divisão do trabalho (Smith). Ele deseja que esse princípio seja estendido a todo o mundo, mesmo entre países com níveis iniciais desiguais. Dessa forma, essa tradição exige a remoção de todas as barreiras à maior divisão do trabalho, i. e., restrições ao comércio. Suas unidades de análise, ou seja, os atores em suas análises, são os proprietários de mercadorias, seja o indivíduo que possui seu próprio trabalho ou uma grande corporação que vende maquinário complexo. No entanto, nos modelos usuais criados para ilustrar os benefícios da divisão internacional do trabalho, essas unidades de análise são apresentadas em termos agregados, a mão de obra como o fator trabalho e as empresas como setores, bem como o fator capital. Os dois são agregados em países que diferem em termos da relação entre os dois fatores e, de forma relacionada, em termos de produtividade da mão de obra. Entretanto, essa abordagem tem apenas um valor heurístico: países, setores e fatores não têm peso próprio além do fato de agregarem os respectivos atores individuais por motivos analíticos. O liberalismo não questiona essas unidades de análise, elas se apresentam como dadas, são sua base ontológica. Presume-se que o comportamento das unidades de análise entre si, seja em nível individual ou

de agregação, seja racional em termos de mercado; cada uma delas tenta maximizar sua utilidade. As ações racionais de mercado de alguns não limitam as possibilidades de outros aumentarem seu próprio bem-estar por meio de ações igualmente racionais de mercado.

Os trabalhos dessa tradição são, em sua maioria, analíticos. Por um lado, examinam, no modelo, os efeitos da divisão internacional do trabalho sob condições específicas em cada caso, e prescrevem, por outro lado, propondo, em sua maioria, a remoção de barreiras comerciais. Epistemologicamente, essa tradição pressupõe que existe uma verdade objetiva independente da sociedade humana. A meta dessa cognição científica “positivista” é se aproximar dessa verdade, embora reconheça que esse é um esforço demorado e nada simples. A noção de uma verdade objetiva é acompanhada pela reivindicação de obter percepções universalmente válidas que são universais no tempo e no espaço. A política e a economia também são vistas como esferas separadas, pelo menos no estado ideal desejado. A política não deve, se possível, interferir na economia. Entretanto, a tradição institucionalista liberal enfrenta o problema da coordenação. Ela busca as instituições ideais que proporcionam estabilidade.

O nacionalismo econômico de List, que criticava o liberalismo “cosmopolita”, reconhecia os efeitos da divisão do trabalho que aumentavam o bem-estar. Mas ele ressaltou que eram necessários esforços coletivos para garantir ao próprio coletivo, ou seja, à nação, lugares privilegiados na divisão do trabalho. Esses esforços incluíam, acima de tudo, o aprofundamento da divisão nacional do trabalho, o que, no entanto, só poderia ser alcançado por meio da proteção contra a concorrência estrangeira, na medida em que essa proteção permanecesse parcial e temporária. A principal unidade de análise nessa tradição é a nação, que compete e, às vezes, luta com outras nações. No entanto, também são identificados atores dentro das respectivas nações que podem contribuir para o bem-estar das nações, incluindo empreendedores (no sentido de criar algo), mas principalmente tecnocratas e cientistas, cujas ações são baseadas em uma racionalidade planejada para otimizar o desempenho econômico nacional. A base ontológica do nacionalismo econômico acaba sendo mais complexa do que a do liberalismo. Por um lado, uma nação é vista não apenas como um conjunto aleatório de cidadãos, mas como um coletivo com uma vontade que é mais do que a soma de suas partes. Por outro lado, a nação e os atores sociais que contribuem para sua grandeza são concebidos como se estivessem no processo de se tornar ou de se provar na luta com outras nações. Nos trabalhos dessas tradições, a descrição desempenha um papel mais importante, pois as particularidades de cada nação são reconhecidas, e as propostas de políticas econômicas são orientadas pelo exemplo de outras nações. Epistemologicamente, essa tradição é igualmente positivista, mas o foco nas nações menos poderosas economicamente em cada caso limita a pretensão de generalização universal. A política e a economia são vistas como mais interligadas: a intervenção do governo pode promover a atividade econômica e isso, por sua vez, deve contribuir para a grandeza das nações. Assim, no centro da crítica está a hierarquização da divisão do trabalho em termos espaciais e coletivos. Em contrapartida, uma hierarquia arraigada do valor do respectivo trabalho entre as pessoas e o problema da coordenação não são abordados.

O marxismo também reconhece o poder potencialmente produtivo da divisão do trabalho, mas vê hierarquias inscritas nessa divisão do trabalho (especialmente proprietários de capital - assalariados) e, em sua forma privada e semelhante ao mercado, uma crise destrutiva. Portanto, essa divisão descontrolada do trabalho baseada na propriedade privada deve ser superada e substituída por uma divisão conscientemente planejada. As unidades de análise são as relações, especialmente as relações de capital e salário. As classes que se confrontam nessas relações são os atores centrais. Dependendo da tradição marxista específica, essas classes se comportam de acordo com os preceitos das leis internas de movimento das relações centrais, ou são vistas como capazes de ação racional, mas nem sempre agem racionalmente e, portanto, devem ser guiadas para a ação racional por meio do conhecimento científico. As principais correntes do marxismo também assumem uma verdade “objetiva” que, no entanto, é considerada específica às relações dominantes na maioria dos contextos, ou seja, a reivindicação explicativa é limitada principalmente às sociedades capitalistas. Assim, a separação entre política e economia é tratada como uma ficção peculiar à sociedade capitalista. A política e a economia estão sempre complexamente interconectadas, mas no tempo e no espaço, bem como na auto-compreensão das sociedades, de maneiras diferentes.

A crítica mais radical à divisão do trabalho vem do feminismo. O feminismo denuncia a consolidação da divisão de trabalho por gênero e a conseqüente maior valorização social das atividades consideradas masculinas. O problema da coordenação, por outro lado, recebe pouca atenção. Os outros eixos da hierarquização da divisão do trabalho - nação, classe, cor da pele e habilidade - são considerados dependendo da respectiva variedade do feminismo (por exemplo, no feminismo negro, Collins 2000). Como as abordagens feministas são encontradas nos respectivos paradigmas disciplinares, seus fundamentos ontológicos e epistemológicos também diferem. A perspectiva de gênero pós-estruturalista, que se tornou popular especialmente entre a geração mais jovem de feministas, dá status ontológico à construção social da realidade e ao discurso (por exemplo, Cavaghan, 2017). Isso é acompanhado por uma epistemologia relativista que des-objetiva a verdade por meio da contextualização. Isso permite que ela questione a naturalidade de qualquer forma de divisão do trabalho.

À luz dessas diferenças paradigmáticas na análise da divisão socioespacial do trabalho, surge a pergunta, para concluir, e com relação ao segundo argumento crítico sobre a divisão internacional do trabalho: se, de uma perspectiva teórico-histórica, os debates atuais sobre globalização, cadeias de suprimentos globais, padrões de migração etc. são a continuação de uma controvérsia sobre as oportunidades e os perigos da divisão do trabalho mediada pelo mercado que vem ocorrendo desde Adam Smith?

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, New Left Books, Londres, 1979.
- ALTVATER, E. *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien, VSA, Hamburgo*, 1987.
- AMIN, S. *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Monthly Review Press, New York, 1976.
- AXELROD, R. 1984, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- BARATTIERI, A. e CACCIATORE, M. **Self-Harming Trade Policy? Protectionism and Production Networks**, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 27630, July, 2020.
- BELTON, K.; MANDEL, M e DUESTERBERG, T. **Policies to Enhance the Resilience of US Manufacturing**. 15. set. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3693461> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3693461>. Acessado em: 10. nov. 2023
- BHATTACHARYA, T. *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*, Pluto Press, Londres, 2017.
- BECKER, J. **Institutionalist, regulationist and dependency approaches to transition countries' economic policies**. In: SCHERRER, C.; GARCIA, A. e WULLWEBER, J. (eds). *Handbook on Critical Political Economy and Public Policies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 49-64.
- BOCCARA, P. *Études sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue [A Study of State Monopoly Capitalism, Its Crisis and Its Meaning]*, Éditions sociales, Paris, 1973.
- BOSERUP, E. *Women's Role in Economic Development*, Allen & Unwin, Londres, 1970.
- BURNELL, P. *Economic Nationalism in the Third World*, Wheatsheaf Press, Brighton, 1986.
- CAREY, H. C. *Principles of Political Economy: Part the First: Of the Laws of the Production and Distribution of Wealth*, Philadelphia, 1837.
- CAVAGHAN, R. *Making Gender Equality Happen: Knowledge, Change and Resistance in EU Gender Mainstreaming*, Taylor & Francis, New York, 2017.
- CECCHINI, P. *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Gower, Aldersho, 1988.
- CHANG, H. *Kicking away the ladder. development strategy under historical perspective*, Anthem Press, Londres, 2002.
- COLLINS, P. H. *Intersectionality as critical social theory*, Duke University Press, Durham, 2019.
- _____. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, 2nd Edition, Routledge, New York, 2000.
- CRENSHAW, K. **Demarginalising the Intersection of Race and Sex**. *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, no. 1, pp. 139-167.
- DAWSON, A. **'Reassessing Henry Carey (1793-1879): The Problems of Writing Political Economy in Nineteenth-Century America'**, *Journal of American Studies*, vol. 34, no. 3, 2000, pp. 465-485.
- DOS SANTOS, T., **"The Structure of Dependence"**, *The American Economic Review*, vol. 60, no. 2, 1970, pp. 231-236.
- EMMANUEL, A. *Unequal exchange: A Study of the Imperialism of Trade*, New Left Books, New York, 1972.
- FEDERICI, S. *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*, Autonomedia, New York, 2004.
- FELBERMAYR, G. J., HEID, B. e LEHWALD, S. **Transatlantic trade and investment partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects**. In: Bertelsmann Stiftung, 2013.
- FERRIER, F. *Du gouvernement considéré dans ses rapports avec le commerce ou l'administration commerciale opposée aux économistes du 19e siècle*, Perlet, Paris, 1805.
- FICHTE, J. G. *The Closed Commercial State*, State University of New York Press, Albany, 2012.
- FRANK, A. G. **Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil**, Monthly Review

- Press, New York e Londres, 1967.
- FRASER, N. “Crisis of Care? On the Social-Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism”. In: BHATTACHARYA, T. e VOGEL, L. (eds.), *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*, Pluto Press, London, 2017, pp. 21-36.
- FULLER, C. e PHELPS, N. A., “Revisiting the Multinational Enterprise in Global Production Networks”, *Journal of Economic Geography*, vol. 18, no. 1, 2018, pp. 139–161.
- GEREFFI, G. “Capitalism, Development and Global Commodity Chain” in L Sklair (ed.), *Capitalism and Development*, Routledge, Londres, 1994, pp. 211–231.
- GERMANN, J. *Unwitting Architect, German Primacy and the Origins of Neoliberalism*, Stanford University Press, Redwood City, 2021.
- GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- _____. *The multinational corporation and the national interest*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1973.
- _____. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investments*, Basic Books, New York, 1975.
- GROSSMAN, G. e Helpman, E. “The Politics of Free Trade Agreements”, *American Economic Review*, vol. 85, no. 4, 1995, pp. 667-690.
- HADDAD, L. et. al. “The gender dimensions of economic adjustment policies: Potential interactions and evidence to date”, *World Development*, vol. 23, no. 6, 1995, pp. 881-896.
- HEINRICH, M. *An Introduction to the Three Volumes of Karl Marx’s Capital*, New York University Press, New York, 2012.
- HELLEINER, E. “The Diversity of Economic Nationalism”, *New Political Economy*, vol. 26, no. 2, 2021, pp. 229-238.
- HELLEINER, E. “Sun Yat-sen as a Pioneer of International Development”, *History of Political Economy*, vol. 50, no. S1, 2018, pp. 76–93.
- HERR, H. e Priewe, J. *The Macroeconomics of Development and Poverty Reduction: Strategies Beyond the Washington Consensus*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- JESSOP, B. e SUM, N.-L. **The cultural political economy approach to public policy**. In: SCHERRER, C.; GARCIA, A.; WULLWEBER, J. (eds). *Handbook on Critical Political Economy and Public Policies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 36-48.
- KARATEPE, I. **The cultural political economy of housing policy in the era of the Islamist Justice and Development Party in Turkey**. In: Scherrer, C.; Garcia, A.; Wullweber, J. (eds). *Handbook on Critical Political Economy and Public Policies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 446-460.
- KAUTSKY, K. “Imperialism and the War” trans. William E. Bohn, *International Socialist Review*, vol. 15, no. 5, 1914, pp. 282-286.
- KEOHANE, R. O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.
- KINDLEBERGER, C. P., *The World in Depression: 1929–1939*, University of California Press, Berkley, revised and enlarged edition, 1986.
- KRASNER, S. D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, no. 2, 1982, pp. 185-205.
- KRUGMAN, P. (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, 1986.
- KRUGMAN, P, OBSTFELD, M. e MELITZ, M. *International Economics: Theory and Policy (Eleventh Edition)*, Pearson Education, Londres, 2018.
- LAL, D. *The Poverty of ‘Development Economics’*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1983.
- LENIN, V. I., “Imperialism and the Split in Socialism”, in *Lenin Collected Works*, Volume 23, Progress Publishers, Moscou, 1916a/1964, pp. 105-120.
- _____. *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*, with Introduction by Prabhat Patnaik, LeftWord Books, Nova Délhi, 1916b/2000.
- LEVY, D. “Political contestation in global production networks” *Academy of Management Review*, vol. 33, no. 4, 2008, pp. 943–963.
- LEWIS, W. A. *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, Harper & Row, New York, 1966.
- LIPIETZ, A 1985, *The Enchanted World: Inflation, Credit and the Global Crises*, Verso, London and New York.
- LIST, F. *The National System of Political Economy*, 1909.
- LUXEMBURG, R. *The Accumulation of Capital*, Routledge, Abingdon, 2003.
- MALESKY, E. e MILNER, H. V. “Fostering Global Value Chains Through International Agreements: Evidence from Vietnam”,

- Economics & Politics, vol. February 2021, pp. 1-40, Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ecpo.12186>. Acessado em: 10. nov. 2023.
- MALINIAK, D. e TIERNEY, M. J. 'The American school of IPE', Review of International Political Economy, vol. 16, no. 1, 2009, pp. 6–33.
- MANDEL, E., Late Capitalism, New Left Books, Londres, 1975.
- MANOILESCU, M. The Theory of Protection and International Trade, P.S. King & Son, Londres, 1931.
- MARX, K. "Rede über die Frage des Freihandels". In: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.), 1971: Karl Marx/Friedrich Engels: Werke, Band 4, Berlin, pp. 444-458.
- MARX, K 1894, "Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie", in Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.), 1986: Karl Marx/Friedrich Engels: Werke, Band 25, Berlin.
- MEW, Marx, K, Engels, F, "Gesamtausgabe, hgg.v." in IML beim ZK der SED, Berlin (DDR) 1956.
- MIES, M. Patriarchy and Accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labor, Zed Books Ltd., London and Atlantic Heights, 1986.
- MILNER, H V and Judkins, B 2004, "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?", International Studies Quarterly, vol. 48, no. 1, pp. 95-119.
- NEUSÜSS, C. Imperialismus und Weltmarktbewegung des Kapitals, Verlag Polittladen, Erlangen, 1972.
- NYE, J. V. C. War, Wine, and Taxes: The Political Economy of Anglo-French Trade, 1689–1900, Princeton University Press, Princeton., 2007.
- OHMAE, K. The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy, Harper Business, New York, 1990.
- OTSUBO, S. T. e OTCHIA, C. S. Designing Integrated Industrial Policies Volume II: For Inclusive Development in Africa and Asia, Routledge, London, 2021.
- PATNAIK, U e PATNAIK, P. A Theory of Imperialism, Tulika Books, New Delhi, 2016.
- PETERSON, V. S. "Security and Sovereign States: What Is at Stake in Taking Feminism Seriously?", in V S Peterson (ed.) Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory, Westview Press, Boulder, 1992, pp. 31-64.
- PETERSON, V. S. e RUNYAN, A. S. Global Gender Issues, Westview Press, Boulder, 1999.
- PREBISCH, R. The Economic Development of Latin America and its principal problems. United Nations Department of Economic Affairs, New York, 1950.
- RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- ROSENAU, J. N. "Governance in the Twenty-first Century", Global Governance, vol. 1, no. 1, 1995, pp. 13-43.
- ROSTOW, W. W. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto, Cambridge University Press, Cambridge, 1960.
- SCHERRER, C., America Second? Die USA, China und der Weltmarkt, Bertz & Fischer, Berlin, 2021a.
- SCHERRER, C., "Power Relations in Global Agricultural Value Chains". In: I. D. Karatepe e C. Scherrer (eds.), The Phantom of Upgrading in Agricultural Supply Chains: A Cross-Country, Cross-Crop Comparison of Smallholders, NOMOS, Stuttgart, 2021b, pp. 261-296.
- SCHERRER, C. e ABERNATHY, E. "Trump's Trade Policy Agenda", Intereconomics, vol. 52, vol. 6, 2017, pp. 364-369.
- SCHNEIDER, E. et al. Historical-materialist policy analysis of climate change policies. In: Scherrer, C.; Garcia, A.; Wullweber, J. (eds). Handbook on Critical Political Economy and Public Policies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 110-125.
- SCHWENKEN, H 2018, "Intersectional Migration Regime Analysis: Explaining Gender-Selective Labor Emigration Regulations", in A Pott, C Rass and F Wolff (eds.), Was ist ein Migrationsregime? What is a Migration Regime?, Springer, Wiesbaden, pp. 207–224.
- SEGUINO, S. "Export-Led Growth and the Persistence of Gender Inequality in the Newly Industrialized Countries". In: RIVES e YOUSEFI, Economic Dimensions of Gender Inequality: A Global Perspective, Praeger, Londres, 1997, pp. 11–34.
- SELWYN, B. "Twenty-first-century International Political Economy: A class-relational perspective", European Journal of International Relations, vol. 21, no. 3, 2015, pp. 513–537. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354066114556659>. Acessado em: 10 nov. 2023.
- SHORT, J. L., TOFFEL, M. W. e HUGILL, A. R. "Improving Working Conditions in Global Supply Chains: The Role of Institutional Environments and Monitoring Program Design" ILR Review, vol. 73, no. 4, 2020 pp. 873-912, doi:10.1177/0019793920916181.
- SILVER, B. Forces of Labour: Workers Movements and Globalization Since 1870, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- STREECK, W. e YAMAMURA, K. (eds.). The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

- SZPORLUK, R. *Communism and Nationalism: Karl Marx versus Friedrich List*, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- TEJANI, S. e MILBERG, W., “Global Defeminization? Industrial Upgrading and Manufacturing Employment in Developing Countries”, *Feminist Economics*, vol. 22, no. 2, 2016, pp. 24-54, doi: 10.1080/13545701.2015.1120880.
- THUROW, L. C. *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy*, Simon & Schuster, New York, 1985.
- TICKNER, J. A. *Gender in International Relations*, Columbia University Press, New York, 1992.
- TRIBE, K. *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse, 1750-1950*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- VAN STAVEREN, et al. *The Feminist Economics of Trade*, Routledge, New York, 2007.
- WALLERSTEIN, I. *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- WENDT, A. “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, pp. 391–425.
- WILLIAMSON, J. *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.
- WICHTERICH, C. *Care in global value chains*. In: SCHERRER, C.; GARCIA, A, WULLWEBER, J. (eds). *Handbook on Critical Political Economy and Public Policies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 430-445
- YAT-SEN, S. *The International Development of China*, G. Putnam’s Sons, New York, 1922.
- YOUNG, B. “The ‘Mistress’ and the ‘Maid’ in the Globalized Economy”, *Socialist Register, Working Classes: Global Realities*, vol. 37, 2001, pp. 315-327.

INTELIGÊNCIA E POLÍTICA EXTERNA: MAPEANDO A COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA DOS EUA

**Intelligence and foreign policy:
Mapping the US Intelligence Community**

BRUNO DO VAL | brdoval@gmail.com | Mestre e Doutorando em Economia Política Internacional pela UFRJ e Especialista em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa pela UFRGS. Bolsista CAPES.

CRISTINA SOREANU PECEQUILO | cspecequilo@unifesp.br | Professora de Relações Internacionais da UNIFESP e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/ PUC-SP e de Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do NERINT/ UFRGS e do CNPq.

Recebimento do Artigo Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

Resumo: O objetivo do estudo é analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa sob a lógica de disputa de poder interestatal. Para tanto, discutiremos duas de suas funções: a análise de inteligência e a ação encoberta. Entendemos que a análise de inteligência e a ação encoberta exercem funções importantes na formulação e execução da política externa estadunidense. A primeira, oferecendo uma consciência situacional e preditiva do mundo, ou seja, fornecendo os *inputs* necessários à formulação da estratégia de segurança nacional, que inclui, como uma de suas vertentes, a política externa. A segunda, a ação encoberta, sendo estruturada como um meio de intervir secretamente nos assuntos de outras nações na esperança de promover seus próprios interesses, ou seja, os *outputs* do sistema. Concluimos que por meio dos *inputs* e *outputs* fornecidos pela análise de inteligência e ações encobertas, respectivamente, a atividade de inteligência exerce seu potencial de influenciar percepções e modelar o ambiente sob o qual é formulada e executada a política externa dos EUA.

Palavras-chave: Inteligência Estratégica; Política Externa; Estratégia de Segurança Nacional; Análise de Inteligência; Ações Encobertas.

Abstract: The goal of this study is to analyze the role of the Intelligence Activity of the United States of America (USA) in the policy making and execution of foreign policy under the logic of interstate power dispute. To this end, we will discuss two of its functions: intelligence analysis and covert action. We understand that intelligence analysis and covert action play important roles in the formulation and execution of American foreign policy. The first, offering situational and predictive awareness of the world, that is, providing the necessary inputs for the formulation of the national security strategy, which includes, as one of its aspects, foreign policy. The second, covert action, is structured as a means of secretly intervening in the affairs of other nations in the hope of promoting one's own interests, that is, the system's outputs. We conclude that through the inputs and outputs provided by intelligence analysis and covert actions, respectively, intelligence activity exerts its potential to influence perceptions and shape the environment under which U.S. foreign policy is formulated and executed.

Keywords: Intelligence; Foreign policy; National Security Strategy; Intelligence Analysis; Covert Actions.

1. INTRODUÇÃO

O estudo da conexão entre as práticas da Inteligência e a política externa dos Estados, estando aí incluído os Estados Unidos, não é uma tarefa simples à medida que envolve diversas dimensões de complexidade. Dentre elas, encontra-se a própria compreensão de qual é e como se processa esta conexão, de que forma a Inteligência e suas práticas são instrumentais à construção da agenda internacional de um país e o entendimento da projeção de poder além das fronteiras nacionais. Tal conexão e projeção nem sempre são objetos de estudo nas Relações Internacionais e sua subárea de política externa, com foco nas disputas de poder no sistema interestatal. Com isso, tais estudos parecem restritos, muitas vezes, ao campo da segurança e da defesa.

Entretanto, a análise da interligação entre Relações Internacionais/Política Externa-Segurança-Defesa é essencial para a compreensão mais abrangente da ação de um Estado. Nesse sentido, o presente artigo busca avançar no debate presente em reflexões anteriores¹, nas quais pode ser identificado certo protagonismo da Comunidade de Inteligência (CI) dos EUA na dinâmica de poder presente no sistema interestatal e nos processos de formulação de políticas e tomada de decisão norte-americanas. Considerando os EUA, não se pode desconectar o desenvolvimento de uma CI presente e proativa desde a ascensão da *Pax Americana* no pós-Segunda Guerra Mundial e no exercício da hegemonia global desde então. Esta realidade, e a evolução da CI, permanecem variáveis essenciais do exercício da liderança internacional dos EUA até o século XXI.

Em um breve retrospecto, as origens do desenho institucional contemporâneo da CI foram estabelecidas em 1947 com o *National Security Act of 1947*. Esse documento é um marco na construção do sistema institucional norte-americano, associado à ascensão dos EUA como hegemom, como citado, e ao início da Guerra Fria no mesmo ano. O Ato previa um processo *dual* para a criação do ecossistema de política externa, segurança, defesa e estratégia dos EUA a partir daquele momento: primeiro, a adaptação de antigas estruturas à nascente *Pax Americana*, como o Departamento de Estado (DOS) e o Departamento de Defesa (DOD) e, segundo, a criação de novas agências de poder e de projeção, estando aí incluídos o Conselho de Segurança Nacional (NSC) e a CI, como indicado², objeto específico deste texto. Portanto, a CI e suas atividades, diante dessa necessidade de maior engajamento dos EUA no mundo representam um elemento relevante de seu poder nascente e de seus instrumentos de elaboração de políticas e ação.

Cabe ainda mencionar, antes de avançarmos, que, historicamente, a estrutura criada pelo *National Security Act*, em 1947, mostrou-se resiliente, permitindo o estabelecimento de um sistema sólido em diversos campos. No caso, dois marcos podem ser trazidos como períodos de ajuste no ecossistema político-estratégico-securitário dos EUA: o período 1973-2001 devido às pressões do Vietnã que demandavam maior controle civil sobre o *establishment* dos EUA e o período pós-2001, devido aos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Para a CI e as dimensões internas e externas de poder dos EUA este é um marco que leva à criação, em 2002, de uma nova agência para promover a integração das estruturas securitárias dos EUA, o *Department of Homeland Security* (DHS), assim como ao estabelecimento do *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (2004) e do *Office of the Director of National Intelligence* (DNI), em 2005³. Ou seja, houve, igualmente, uma evolução da CI e suas atividades.

A relevância da CI ao processo político de formulação e execução de política externa dos EUA está intimamente ligada ao exercício da atividade de inteligência. Os produtos da atividade de inteligência exercem funções importantes, ao fornecer *inputs e outputs* relevantes ao processo político de formulação e execução de política externa. A partir da análise de inteligência e das ações encobertas, os EUA buscariam compreender as condições políticas, econômicas e militares no exterior, onde se pretende influenciar tais condições em benefício próprio e de forma que o papel do governo dos EUA não seja percebido ou reconhecido publicamente. A conexão entre a análise de inteligência e ações encobertas se dá a partir da interconexão entre a concepção de mundo fornecida pela análise e pela execução de ações relacionadas à política externa.

¹ Ver Do Val (2022a, 2022b). Esta é uma versão desenvolvida a partir do resumo expandido apresentado no 9o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, agradecendo os comentários dos debatedores. A pesquisa que deu origem a este artigo contou com o financiamento da CAPES.

² Outras agências relacionadas, como a *National Security Agency* (NSA), a *Defense Advanced Research Projects* (DARPA), a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), a *United States Agency for International Development* (USAID) e a *United States Information Agency* (USIA), também foram criadas a partir deste período, nos anos 1950/1960. Da mesma forma, a ascensão hegemônica dos EUA levou à criação dos inúmeros Comandos Militares regionais em regiões-chave do interesse americano, como o Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), Comando Militar do Pacífico (USPACOM), dentre outros. Estes temas não serão abordados neste artigo, mas recomenda-se ver Rosati e Scott (2011) e Pecequillo (2023) para a projeção geopolítica norte-americana.

³ Também podem ser mencionados como impactos na coleta de informações de inteligência e dados de cidadãos americanos, estrangeiros e ações internacionais, o *USA Patriot Act* (2001) e suas reformas subsequentes, mas que não serão aqui abordados devido ao foco do artigo.

Compreendemos as ações encobertas como um meio a partir do qual se busca abrir portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis por meio da guerra (Do Val, 2022a, p. 56).

A análise de inteligência visa prover os formuladores políticos com informações para a tomada de decisão, eliminando ou reduzindo a incerteza. A razão de ser da atividade de Inteligência de Segurança Nacional, segundo a *Executive Order* 12333 de 1981, é fornecer informações oportunas, precisas e perspicazes ao presidente, aos comandantes militares, entre outras autoridades, sobre as atividades, capacidades, planos e intenções de potências, organizações, pessoas estrangeiras e seus agentes. Já o *National Intelligence Council* (NIC) considera o *Global Trends 2040* (2021) um produto da análise de inteligência da Comunidade de Inteligência dos EUA, como uma estrutura analítica fornecida aos formuladores de políticas no início de cada administração, à medida que elaboram uma estratégia de segurança nacional e navegam em um futuro incerto.

No caso da ação encoberta, a conexão se torna mais evidente, já que os objetivos de sua execução devem estar necessariamente relacionados a objetivos identificáveis de política externa. Essa conexão, inclusive, é objeto de verificação por comissões legislativas de controle da atividade de inteligência⁴. No entanto, como se trata de uma atividade oculta, a ação encoberta frequentemente suscita críticas e suspeitas de outros países e organizações internacionais, especialmente quando seus objetivos não são claros ou não são compatíveis com os valores democráticos e com os direitos humanos. Além disso, ações encobertas podem ter consequências imprevisíveis e efeitos colaterais indesejáveis, como o fortalecimento de grupos extremistas, a instabilidade política ou a perda de apoio de aliados.

Consideramos, portanto, que, ao fornecer uma perspectiva crítica sobre a atividade de inteligência, os instrumentos utilizados para influenciar as condições políticas, econômicas e militares no exterior e a capacidade de modelar as percepções relacionadas ao ambiente estratégico do sistema interestatal, contribuimos com o objetivo de analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa, sobretudo como a Inteligência dos EUA atua de forma a contribuir com o avanço de seus interesses geopolíticos e manter sua posição como potência mundial desde o pós-Segunda Guerra. Para isso, utilizaram-se do conhecimento e previsão do mundo ao seu redor, fornecido pela Análise de Inteligência, para subsidiar a formulação de políticas e a tomada de decisões sobre a utilização de ações encobertas como meio de conduzir sua política externa, em alternativa à diplomacia e à guerra (Do Val, 2022b, p.104).

Em termos teóricos, o artigo insere-se na agenda de pesquisa da Economia Política Internacional, que trabalha com as dimensões estruturais de poder e de disputa interestatal a partir da perspectiva do poder global (Fiori, 2014). A hipótese do estudo é que a Atividade de Inteligência é uma das dimensões estruturais de poder dos Estados e possui um grande papel na definição das agendas da política externa e da projeção de poder norte-americana.

A discussão é orientada a partir das seguintes perguntas: há evidências históricas para que consideremos a inteligência como elemento essencial à política externa dos EUA? De que forma a análise de inteligência e as ações encobertas participam do processo político de formulação e execução da política externa dos EUA? Qual a vulnerabilidade de países posicionados em uma área de interesse geoestratégico norte-americano diante da dinâmica de disputa de poder entre as potências centrais? De que forma essa dinâmica de disputa entre potência centrais se relaciona com a inteligência e a política externa dos EUA? A metodologia utilizada consiste em uma revisão bibliográfica e documental visando uma análise histórica, qualitativa e descritiva da estrutura de inteligência dos EUA relacionadas à análise de inteligência e às ações encobertas.

Deve-se ainda destacar que este artigo não pretende ser um mapeamento de casos concretos nos quais os EUA fizeram uso das ações e informações da CI para projetar seu poder, promovendo atividades de intervenção ou ingerência em outros Estados. Trata-se, apenas, de um mapeamento da CI norte-americana e de suas modalidades, que se aplica à compreensão desta CI nos EUA, mas que pode também, conceitualmente, ser aplicada a outros Estados.

Diante disso, o estudo possui quatro seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira, relacionaremos a política externa dos EUA ao Eixo Político-Estratégico de Segurança Nacional. Na segunda seção, apresentaremos a conexão entre inteligência e política externa, seguindo-se na quarta uma discussão sobre a análise de inteligência como *input* a formulação de política externa sob a perspectiva da função de consciência situacional. Fechando o debate, a terceira seção apresenta a conexão entre ações encobertas e política externa, na qual consideramos essa atividade como um *output* de execução de política externa.

⁴ Informações sobre casos concretos de utilização dessa ferramenta de política externa são muitas vezes obtidas, inclusive, a partir do exercício do controle legislativo exercido a partir da década de 1970, resultado da pressão por maior controle civil comentada acima. No caso do controle da atividade de inteligência, a grande mudança ocorre a partir da publicação do relatório final do comitê para *Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, 1975-76* (Church Committee) do *United States Select Committee on Intelligence* (USSENATE). Disponível em: <https://www.intelligence.senate.gov/resources/intelligence-related-commissions>.

2. POLÍTICA EXTERNA E O EIXO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL

Política externa, de forma simples, refere-se à estratégia e ao escopo do envolvimento de determinado Estado fora de suas fronteiras territoriais, assim como aos instrumentos selecionados pelos formuladores políticos e tomadores de decisão para alcançar objetivos determinados. Apesar da referência ao Estado, a política externa é determinada por um governo e executada por órgãos e instituições, que compõem uma burocracia estatal especializada com competência de atuação no exterior. Como indica Hermann (1990), a política externa é,

(...) um programa orientado em torno de objetivos ou problemas por formuladores de política (ou seus representantes) legítimos direcionados a outras entidades fora da jurisdição política dos tomadores de decisão. Em outras palavras, é um programa (plano) elaborado para dar conta de algum problema ou perseguir algum objetivo que demanda ação diante de entidades estrangeiras. O programa, por princípio, especifica as condições e instrumentos da ação governamental (Hermann, 1990, p. tradução do autor).

Dessa forma, a CI é um dos componentes deste processo de formulação de políticas e tomada de decisões que é definido por Rosati e Scott (2011) como complexo e político. No que se refere à estratégia estadunidense e à CI, uma das principais instituições envolvidas no processo é o *National Security Council* (NSC), criado a partir do *National Security Act*, como citado. O NSC tem entre suas atribuições:

(...) aconselhar o Presidente no que diz respeito à *integração das políticas internas, externas e militares relativas à segurança nacional*, de modo a permitir que os serviços militares e os outros departamentos e agências do Governo cooperem mais eficazmente nos assuntos que envolvam a segurança nacional. [...] coordenar, sem assumir autoridade operacional, a resposta do governo dos EUA relacionada às campanhas malignas de influência estrangeira (USODNI, 2020, p. 33, grifo nosso, tradução dos autores).

Assim, o NSC produz documentos fundamentais como a *National Security Strategy* (NSS) desde a sua fundação. Além disso, o NSC faz uso de informações, em parte, produzidas pela CI e demais agências. Ao longo da história, as NSS produzidas pelo NSC são uma das principais, senão a principal, diretriz estratégica do país. A NSS deve ser elaborada tanto de forma classificada como não classificada e estabelecer a estratégia do governo dos EUA, incluindo uma descrição abrangente sobre seus interesses, metas e objetivos no exterior. Todos estes interesses são considerados vitais para a segurança, a política externa, os compromissos mundiais, de forma a evidenciar as capacidades necessárias para a defesa e a segurança nacional. Mas, especificamente, qual é a dinâmica entre CI e política externa?

3. A CONEXÃO ENTRE INTELIGÊNCIA E POLÍTICA EXTERNA

No que diz respeito à execução da atividade de Inteligência, Michael I. Handel (2005, p. 187) destacou três requisitos básicos para o sucesso da Atividade de Inteligência: a disponibilidade de dados brutos suficientes; o nível de precisão da Inteligência produzida pelos analistas; e o nível de distorção ou interferência política no Processo ou Ciclo de Inteligência. Embora tais requisitos estejam invariavelmente ligados, por conveniência analítica, podem ser analisados como elementos independentes. Compreendemos o exercício de pensar cada elemento de forma isolada e abstrata fundamental para identificar a capacidade de cada elemento influenciar no Processo ou Ciclo de Inteligência como um todo. O isolamento de tais elementos, conforme proposto, proporcionou um avanço teórico significativo na sistematização dos dois primeiros requisitos básicos: a disponibilidade de dados, intensificando esforços e investimentos em mecanismos de coleta; e na sistematização no processo de produção de conhecimento, intensificando esforços visando aumentar a qualidade da análise de inteligência.

No que diz respeito ao nível de distorção ou interferência política, no entanto, a sistematização teórica avançou apenas em esforços no sentido de evitar que o produto da análise de inteligência pudesse vir a ser influenciado por percepções políticas pessoais, destacando aspectos como vieses cognitivos – *cognitive bias* –, que afetariam a qualidade do produto da Análise de Inteligência, reforçando o segundo elemento – a sistematização da produção do conhecimento (Cepik; Ambros, 2012; Heuer Jr., 1999; Pherson; Heuer Jr., 2021) ou a necessidade de isolamento do analista da esfera política (Lowenthal, 2020; Handel, 2005). Mesmo identificando uma lacuna existente nos Estudos de Inteligência, que dizem respeito às dimensões políticas, denominada por Handel (2005) de “patologias políticas do processo de inteligência”, percebemos a necessidade de

avançar sobre um aspecto negligenciado pelo autor no que diz respeito à relação entre Inteligência e Política: a capacidade de modelar e influenciar as percepções sobre o ambiente estratégico de forma contínua.

No caso da Inteligência, o potencial de influência e modelagem das percepções sobre o ambiente estratégico é ainda maior do que qualquer outra instituição voltada à produção de conhecimento. Isso se dá pela principal característica que nos permite diferenciar a Atividade de produção de Inteligência das demais: o acesso ao dado negado. Isso significa que a informação que embasa a produção de conhecimento encontra-se necessariamente indisponível a outras instituições, inclusive àquelas que compõem o mesmo governo⁵. De forma que, a obtenção desse dado por meios clandestinos distingue, inclusive, as instituições que têm a Inteligência como atividade-fim de outras instituições que têm a atividade de inteligência como suporte às suas atividades ou assessoramento do processo político, conforme definido no *National Security Act of 1947*. Esse mesmo elemento, referente ao acesso/obtenção do dado negado, serve de argumento para diferenciar a produção de conhecimento pelo analista de Inteligência de qualquer outra forma de produção científica. Já que haveria um esforço crescente de compatibilizar o processo de Análise de Inteligência ao método científico conforme fora ressaltado por Randolph H. Pherson e Richard J. Heuer Jr. (2021) e Stephen Marrin (2011).

Com o objetivo de preencher a lacuna identificada, Handel (2005, p. 188-189) destacaria quatro sentidos distintos em que o termo político pode ser compreendido em relação à Inteligência no exercício de sua atividade: 1-) política como interesse de *maximização de seu poder institucional* frente a outras instituições governamentais; 2-) *política como um processo de negociação* entre as diversas perspectivas distintas, evidenciando um compromisso político aceitável de cada organização, porém indesejável para a inteligência que em um plano ideal deve-se manter neutra diante do processo político; 3-) *política como politização da atividade de Inteligência*, de fora para dentro de forma a distorcer e influenciar o processo de produção do conhecimento pelo analista; 4-) política como *o uso político da análise inteligência*, o que se espera naturalmente de uma instituição que ao ser assessorada pela Inteligência, utiliza o conhecimento produzido na formulação política e tomada de decisão.

Porém, nesse caso, a patologia que o autor pretende destacar é a de uso indevido por um governo para justificar objetivos de governo e não os objetivos de Estado. Como se o Estado não fosse conduzido por uma elite no poder e que governa as instituições burocráticas do Estado a partir de uma perspectiva política. Daí, inclusive, a prerrogativa de nomeação de diretores para o comando das instituições de Inteligência, como o Diretor da CIA e o Diretor de Inteligência Nacional nos EUA (Do Val, 2022a). Espera-se, naturalmente, apesar de contra-intuitivo no que diz respeito às instituições de Estado, que seja observado algum alinhamento político entre o chefe de Estado, de governo e aqueles empossados nas diversas instituições burocráticas. O limite de tal alinhamento entre condução de atividade burocrática especializada e governo deve, mais uma vez em um plano ideal, ser verificado a partir de uma subordinação de sua atuação à Constituição e a outros elementos jurídico-institucionais do Estado, como à lei, a órgãos de controle, etc..

Apesar de elencar tais significados para compreensão das distorções políticas na Atividade de Inteligência, Handel (2005) ignora o processo inverso: o potencial que instituições de Inteligência têm de modelar as percepções e o processo político de dentro para fora, seja oferecendo os *inputs* que subsidiam a formulação de políticas públicas, seja fornecendo a percepção geral sobre o mundo para que os formuladores políticos e tomadores de decisão estabeleçam as prioridades relacionada à atividade de inteligência. A modelagem, nesse caso, pode ser entendida como a compreensão da capacidade de influenciar o processo político sobre o qual irá desempenhar sua atividade. Argumenta-se, inclusive, se não cabe à inteligência, para o melhor desempenho de suas funções, aprimorar a capacidade de influência e persuasão sobre o processo decisório, em busca de maior efetividade e utilidade da atividade de inteligência em relação ao decisor (Rovner, 2020, p. 133).

De todo modo, a potencialidade está relacionada àqueles requisitos básicos mencionados acima, sobretudo em relação à exigência sobre o nível de precisão necessário à produção de conhecimento. Justificando-se, dessa forma, a necessidade de que o processo de produção do conhecimento em inteligência seja identificável e verificável por outros analistas em todas suas etapas. Medidas que visam a rastreabilidade, o compartilhamento entre equipes distintas e, em certa medida, evitariam que o conhecimento produzido seja construído com base em preconcepções, intuições e vieses cognitivos dos analistas que produziram o conhecimento. Tais recomendações aproximam cada vez mais o método de produção de conhecimento em Inteligência ao método de produção do conhecimento científico, de modo que permita a falseabilidade das

⁵ Mesmo dentro da Comunidade de Inteligência dos EUA, apenas algumas instituições que têm entre suas atribuições a coleta de dados e análise de inteligência, como a *Central Intelligence Agency* (CIA) e a *Defense Intelligence Agency* (DIA), são autorizadas desempenhar a coleta utilizando-se de meios clandestinos para tal. Outras, como o *Bureau of Intelligence and Research*, do DOS, o *Office of Intelligence and Analysis*, do *Department of Treasury* (DOT), o *Office Of National Security Intelligence*, do DEA, o *Office of Intelligence and Analysis*, do DHS e o *Office Of Intelligence and Counterintelligence*, do *Department of Energy* (DOE), podem desempenhar a coleta de dados apenas em fontes abertas ou por meios publicamente disponíveis (Do Val, 2022a, p. 41).

hipóteses e possibilite sua corroboração ou refutação. Ainda que assumamos, dessa forma, que a produção da Inteligência é ciência e não uma arte⁶, o ponto sobre o qual pretendemos avançar é justamente o que exige que a produção de conhecimento seja fundamentada em passos rastreáveis. O custo do uso e do não-uso do conhecimento produzido pela Inteligência no assessoramento ao processo decisório está implícito na própria definição de Inteligência e na característica que a distingue das demais instituições de assessoramento, sua clandestinidade.

A lacuna e a negligência abordadas acima evidenciam o desafio da conexão entre Inteligência e Política Externa pois, geralmente, quando não ignorados, são trabalhados de forma superficial, e, na maioria das vezes, como um vício a ser superado. Nesse sentido, a conexão negativa entre análise de inteligência e o ambiente político geralmente propõem questões normativas em direção ao insulamento do analista. Buscando, assim, a neutralidade do analista em relação ao formulador político ou ao tomador de decisão (Person; Heuer Jr., 2021; Johnson, 2003; Lowenthal, 2020).

No que diz respeito às ações encobertas, as abordagens geralmente tratam de questões éticas relacionadas à adequação de tal atuação, de sua eficácia, do seu uso, porém, como questões episódicas e esporádicas relacionadas a períodos distantes e a graves ameaças que justificariam sua execução por parte do governo dos EUA⁷ (Lowenthal, 2020; Daugherty, 2004; Berkowitz; Goodman, 1998; Cormac; Aldrich, 2018). Porém, em nossa compreensão, a Inteligência, tanto como instituição quanto como produto, é fruto de um processo no qual se interage diretamente com a política de poder e que dela faz parte.

Política, nesse caso, é compreendida como o processo de formulação, distribuição e exercício de poder que, por sua vez, é definido como a obtenção de resultados pretendidos em processos que envolvem outras pessoas. Independe, porém, se o poder é exercido por uma ação direta ou indireta. O que se espera é a capacidade de obter resultados desejados. Influenciar o processo decisório visando a obtenção, a partir dessa influência, de resultados pretendidos é, portanto, poder político (Lasswell; Kaplan, 1952; Lasswell; Lerner, 1967). É nesse sentido que compreendemos o potencial da Inteligência operar tanto via influência no processo decisório e formulação política – de forma indireta – quanto executando diretamente ações para obter resultados pretendidos pelo formulador político e tomador de decisão – de forma direta. No entanto, para compreensão de suas capacidades, é necessário apresentar uma definição sobre o que entendemos, ou melhor, o que a legislação dos EUA entende por Atividade de Inteligência e de que forma ela participa do processo político.

A *Executive Order* 12333 informa que atividade de inteligência refere-se a toda inteligência produzida, independentemente de sua fonte ou origem, incluindo informações coletadas dentro ou fora dos Estados Unidos, seja por meios clandestinos ou abertamente disponíveis com a finalidade de prover informações oportunas, precisas e perspicazes sobre as atividades, capacidades, planos e intenções de potências estrangeiras, organizações e seus agentes, que sejam essenciais para a segurança nacional dos EUA (USODNI, 2020, p. 718).

No que diz respeito ao termo *Intelligence*, abrange tanto a *foreign intelligence* quanto a *counterintelligence*. *Foreign intelligence*, referindo-se às informações relacionadas às capacidades, intenções e atividades dos governos estrangeiros, seus elementos, organizações estrangeiras, pessoas estrangeiras e terroristas internacionais. Já o termo *Counterintelligence* engloba todas as informações coletadas e atividades realizadas para identificar, enganar, explorar, interromper ou proteger contra a espionagem, outras atividades de inteligência, incluindo ações de sabotagem ou assassinatos realizados por ou em nome de potências, organizações ou pessoas estrangeiras, seus agentes, ou organizações terroristas internacionais e suas atividades.

Apesar de se tratar de uma definição legal e abrangente, ela reforça o aspecto tratado acima relacionado à capacidade de obtenção de informações por meio de fontes abertas ou não, quando deverão ser coletadas por meios clandestinos – isto é, secretos. Assim como o escopo de atividades que envolvem a contrainteligência, como atividades para impedir a ação de outras atividades de inteligência, entre elas a sabotagem, o assassinato, a espionagem e o engano, que ao identificar como meio de exercício da inteligência adversária pode ser compreendida como algo a se esperar de sua própria inteligência.

No que diz respeito aos fatores que orientam a Atividade de Inteligência, de uma forma geral e amplamente referida pela literatura e documentos oficiais, seu principal objetivo é “prover os formuladores políticos de informações para a tomada de decisão” (Johnson, 2010; Lowenthal, 2020), assim como “eliminar ou reduzir a incerteza dos tomadores de decisão” (Clapper, 1995 p. 3). Dessa forma, quanto mais efetiva, compreensível e tempestiva for a informação, maiores as possibilidades que a inteligência conduza os formuladores políticos e dirigentes à melhores decisões (Do Val, 2022a). Uma definição interessante de inteligência trazida por Loch Johnson (2010, p. 5) teria sido retirada de um documento oficial

⁶ Um resumo sobre o debate sobre a inteligência ser uma arte ou uma ciência pode ser encontrado em Stephen Marrin (2011).

⁷ Duas correntes prevalecem em relação a essa temática: idealistas e pragmáticos. Os idealistas argumentam que uma ação encoberta de um país nos assuntos internos de outro viola as normas de comportamento internacional e amplamente aceitas. Os pragmáticos, por sua vez, compreendem o argumento dos idealistas, mas sustentam que os interesses próprios do Estado ocasionalmente justificam o uso de ações encobertas em determinadas situações, tornando-as não apenas necessárias, mas legítimas (Lowenthal, 2020, p. 240).

de 1991, tido por alguns analistas como um momento de unipolaridade norte-americana no pós-Guerra Fria (Pecequillo, 2011). Nesse documento, a CIA teria definido a Inteligência como o “conhecimento e a previsão do mundo ao nosso redor - o prelúdio para a decisão e ação presidencial”. Definição não usual e que, em nosso entendimento evidenciaria o potencial de influência no processo político de formulação de política externa ao se colocar como uma espécie de “consciência situacional”. Nesse mesmo sentido, a *National Intelligence Strategy* (NIS) (2019) se propôs a:

(...) oferecer respostas às prioridades da segurança nacional [...] nós avançaremos nossa segurança nacional, força econômica e superioridade tecnológica, oferecendo soluções diferenciadas e oportunas, percepções claras, objetivas e independentes; nós alcançamos acesso inigualável às informações protegidas e, com isso, excelente *compreensão das intenções e capacidades* de nossos adversários; nós manteremos *consciência global* para fornecer alertas estratégicos; e nós alavancamos o que os outros fazem bem, agregando valor único para a Nação (grifo nosso, tradução dos autores).

O texto da NIS 2019, portanto, corrobora nosso entendimento de que a Inteligência tem como finalidade oferecer uma espécie de consciência situacional diante de um ambiente externo repleto de incertezas e atores adversos, visando dar segurança a tomada de decisão e a formulação de políticas externas relacionadas à segurança nacional. A responsabilidade assumida pelo documento da CIA e delegada pela NIS evidencia o potencial de influenciar os ambientes internos e externos, principalmente por suas análises encontrarem respaldo em dados indisponíveis aos demais órgão de produção de conhecimento.

4. ANÁLISE DE INTELIGÊNCIA: OS INPUTS DO PROCESSO DE POLÍTICA EXTERNA

Como vimos acima, a finalidade geral da atividade de inteligência ao assessorar o tomador de decisão e formulador político é exercida a partir da interação representada normalmente por meio do Ciclo de Inteligência. Trata-se de uma representação do processo que envolve a requisição da informação/inteligência pela autoridade; a coleta da informação/dado requisitado por meios abertos ou clandestinos; o processamento do dado bruto e sua conversão em informação; a análise de inteligência e produção de conhecimento; a disseminação da inteligência para a autoridade que fez a requisição; e avaliação da inteligência recebida para nova requisição (Lowenthal, 2020, p. 67; Cepik, 2023, p. 65).

A partir do ciclo de inteligência, identificamos um processo a partir do qual a atividade de inteligência é iniciada pela autoridade por meio de uma requisição. Apenas após a requisição da autoridade o ciclo tem início. Porém, trata-se de uma simplificação da realidade. O ciclo de inteligência surge como modelo abstrato com pouca conexão com a realidade, já que o exercício da atividade é repleto de idas e vindas, constantes interrupções e reorientações. Mesmo assim, a dinâmica sintetizada pelo ciclo de inteligência é útil, na medida em que nos permite uma compreensão da interação entre analistas e operadores da inteligência e seus clientes.

Conforme vimos acima, a *National Security Strategy* é um documento elaborado pelos componentes do eixo político-estratégico estabelecido pelo *National Security Act*, que define periodicamente os objetivos do governo no que diz respeito à política interna e externa e suas inter-relações. No entanto, a elaboração da NSS deve levar em consideração o cenário apresentado pela CI, que, ao exercer sua função de consciência situacional do governo dos EUA, agora de forma efetiva, modela as percepções sobre o ambiente político-estratégico de acordo com sua própria compreensão.

Dentro da Comunidade de Inteligência dos EUA, a *Central Intelligence Agency* (CIA) é a agência do governo dos EUA que tem como função fornecer inteligência sobre o exterior ao presidente dos EUA, ao Conselho de Segurança Nacional e a outros formuladores de políticas públicas. Essa função visa subsidiar a tomada de decisões relacionadas à segurança nacional, ou seja, relacionadas ao processo de formulação e tomada de decisão em política externa. Para isso, a CIA tem entre suas competências coletar, “inclusive por meios clandestinos”; analisar, produzir e divulgar inteligência e contrainteligência estrangeiras; conduzir atividades de contrainteligência; conduzir operações e ações encobertas – sendo essa última uma competência exclusiva da CIA; e interagir com instituições de inteligência estrangeira (USODNI, 2020, p. 795).

A CIA, portanto, é uma agência do governo dos EUA, que tem a inteligência como atividade fim e a clandestinidade como meio para o desempenho de suas atividades. A influência da CIA no processo político irá depender, de certa forma, da confiança do formulador político e do tomador de decisão no assessoramento prestado. Entretanto, ainda que a CIA não ocupe posições relevantes de poder no processo decisório, o caráter secreto de sua informação e a competência de operar no exterior a partir da *Human Intelligence* (HUMINT), tendem a não ser ignorados.

Conforme pode ser observado no rol de competências apresentado, a CIA opera de forma permanente e clandestina no exterior estabelecendo contatos com instituições de inteligência estrangeira, tanto sob a lógica da Inteligência quanto da Contra-inteligência. O potencial de influência no processo decisório é, portanto, inerente ao desempenho de suas funções, quando não se trata do objeto de suas ações. Tais características evidenciam a capacidade de influenciar o processo de formulação de política externa. O caráter sensível de seu assessoramento pode ser visto como elemento capaz de redirecionar ou manter determinada agenda em política externa, principalmente quando consideramos que organizações burocráticas colocam a própria sobrevivência como prioridade ao visar seu próprio fortalecimento e maior influência no processo decisório (Handel, 2005; Hermann, 1990; Hudson, 2012).

A possibilidade de modelagem das percepções e influência na formulação de política externa torna-se evidente quando consideramos o *National Intelligence Council* (NIC): órgão compete apresentar o julgamento estabelecido por toda a Comunidade de Inteligência a respeito dos grandes temas que afetam a segurança nacional. Entre os meios que dispõe para exercer tal competência, encontram-se alguns dos produtos mais relevantes, que resultam da análise produzida pela CI e são sintetizados pelo NIC: o *Global Trends*; *Annual Threat Assessment*; e *National Intelligence Estimates*. Todos definidos como produto do julgamento estabelecido pela Comunidade de Inteligência de Segurança Nacional dos EUA sobre determinado tema, já que inclui análises dos elementos que a compõem.

Os membros do NIC servem em tempo integral como consultores-sênior do governo dos EUA em assuntos de inteligência. No exercício de suas atribuições, representam a CI dos EUA perante autoridades e órgãos governamentais. Em 2011, além de seu corpo diretivo, o NIC era composto por um diretor de grupos de cenários estratégicos futuros e outros quatorze *National Intelligence Officers* (NIO) eram distribuídos por áreas temáticas. Entre elas: ameaças transnacionais; armas de destruição em massa e proliferação; assuntos cibernéticos; assuntos econômicos; assuntos militares; ciência e tecnologia. Assim como, por recorte geográficos: África, Leste da Ásia; Europa; Oriente Próximo; Coreia do Norte; Rússia e Eurásia; Sul da Ásia; e Hemisfério Ocidental (Do Val, 2022a, p. 75).

nenhuma nomeação para o NIC requer o consentimento do Senado, ficando livre de todo e qualquer controle prévio sobre as indicações, como os requeridos ao *Director of National Intelligence* (DNI) e ao *Director of Central Intelligence Agency* (DCIA). Entre o escopo de sua atuação, ao NIC compete instruir o DNI no desempenho de sua função de chefe da comunidade de inteligência e em sua função de assessoramento ao NSC em assuntos de Inteligência Nacional. Nos últimos 15 anos, observou-se uma tendência a incluir mais NIO com experiência em funções não governamentais, oriundos de *think-tanks*, universidades, assim como embaixadores e líderes militares aposentados (Do Val, 2022a, p. 75). A origem dos NIO e, conseqüentemente, a diversidade em sua composição reforçam o argumento sobre a existência de conflitos de interesse pelo controle do governo e, sobretudo, do caráter altamente político que envolve o processo de formulação de política externa, ressaltado por Rosati e Scott (2011, p. 6). É esta diversidade institucional e política do NIC, evidenciada a partir da interação (porta giratória) entre diversas burocracias do governo, empresas e academia, que define os interesses nacionais ao apresentar o julgamento da CI dos EUA sobre as tendências futuras e a identificação de ameaças à segurança nacional dos EUA.

O *Global Trends* é um documento elaborado a cada quatro anos em que fica evidente a função de consciência situacional da CI dos EUA. Elaborado periodicamente desde 1997 pelo Grupo de Futuros Estratégicos, o documento tem como objetivo apresentar cenários futuros que poderão ser enfrentados pelo governo e pelos cidadãos norte-americanos nos próximos 20 anos. Sua pretensão de modelar as percepções sobre o ambiente estratégico para formulação e execução da política externa pode ser extraída do próprio documento. Em sua versão mais recente, publicada em março de 2021, o *Global Trends 2040: a more contested world* se propõe a:

(...) fornecer estrutura analítica para os formuladores políticos no início de cada administração, à medida que elaboram a *National Security Strategy* e navegam em um futuro incerto. O objetivo não é fornecer uma previsão específica do mundo em 2040; em vez disso, nossa intenção é auxiliar os formuladores de políticas e os cidadãos a ver o que pode estar além do horizonte e a se preparar para uma série de futuros possíveis (USODNI, 2021, tradução dos autores).

Outro documento produzido pelo NIC e que reflete o julgamento da CI dos EUA, o *Annual Threat Assessment of the U.S Intelligence Community*, cumpre a função de modelagem das percepções sobre ameaças ao ambiente estratégico diretamente relacionadas à formulação e execução da política externa dos EUA. Nesse sentido em sua versão mais atual, publicada em fevereiro de 2023, o documento:

(...) reflete as *percepções coletivas da Comunidade de Inteligência* [...] que os formuladores políticos, militares, servidores da justiça e da aplicação da lei necessitam para proteger vidas e os interesses dos EUA em qualquer lugar do mundo. Esta avaliação se concentra nas ameaças mais sérias e diretas aos EUA durante

o próximo ano [...]. Todas exigem uma resposta robusta de Inteligência, incluídas aquelas com foco de curto prazo, mas que podem evitar maiores ameaças futuras (USODNI, 2023, tradução dos autores).

As versões mais recentes de ambos os documentos, *Global Trends 2040: a more contested world* (2021) e *Annual Threat Assessment of the U.S Intelligence Community* (2023), apresentam convergências significativas com a mais atual *National Security Strategy* (2022), corroborando nossa hipótese de influência sobre a formulação de política externa, já que a NSS é o principal documento sobre o assunto. Todos os três documentos apresentam ameaças relacionadas ao sistema internacional, representadas principalmente por ameaças estatais – no qual se destacam China e Rússia.

No que diz respeito ao *Global Trends* (2021) e à NSS (2022), ambos apresentam um mundo propenso ao conflito e à competição interestatal, no qual a rivalidade entre os EUA e a China provavelmente definirá o ambiente geopolítico. Ambiente no qual os Estados buscarão alavancar suas fontes de poder com o objetivo de exercer maior influência em regiões específicas. Neste sistema internacional mais propenso ao conflito, os Estados tenderão a incluir um conjunto mais amplo de fontes e recursos de poder, a partir da expansão do poder tecnológico, em rede e sobre a informação em complemento ao poder militar, econômico e cultural mais tradicional.

Essas dinâmicas de poder provavelmente produzirão um ambiente geopolítico mais volátil e conflituoso, remodelarão o multilateralismo e ampliarão a lacuna entre os desafios transnacionais e os arranjos cooperativos para enfrentá-los. Segundo o *Global Trends* (2021), é provável que a intensidade da competição por influência global alcance os níveis mais elevados desde a Guerra Fria. Os Estados enfrentarão uma combinação de armas convencionais e estratégias altamente destrutivas e precisas, atividades cibernéticas visando infraestrutura civil e militar e um ambiente confuso de desinformação.

Diante disso, ideias e narrativas convincentes podem moldar as atitudes e prioridades de outros atores no sistema internacional, seja por meio da diplomacia pública, do uso da mídia ou por meio de operações de influência mais encobertas. As tecnologias da informação darão aos governos e outros atores habilidades sem precedentes para alcançar diretamente o público estrangeiro e as elites para influenciar opiniões e políticas.

De acordo com o *Global Trends* (2021), nesse ambiente competitivo, potências regionais, como o Brasil, provavelmente “buscarão aproveitar novas oportunidades e assumir papéis antes ocupados por uma grande potência para reforçar a estabilidade regional ou ganhar influência”. Assim, “podem buscar construir suas próprias coalizões ou fortalecer blocos regionais para projetar influência”.

No que diz respeito à América Latina, o ambiente apresentado tanto pelo *Global Trends* (2021), pelo *Annual Threat Assessment* (2023) e os desafios apresentados pela *National Security Strategy* (2022) reforça a vulnerabilidade da região diante da intenção da China e da Rússia de ganharem influência na região. A principal ameaça, no entanto, reside na capacidade de promover seus próprios interesses e tentar minar os interesses dos Estados Unidos e de seus aliados, utilizando-se, para isso, de influência maligna (*sic*), cibernéticas e de inteligência como formas de alavancar seus interesses.

Diante dos cenários apresentados nos documentos produzidos pelo NIC e pelo eixo político-estratégico da segurança nacional, a contenção da constante busca de obtenção de influência pela China e pela Rússia, em menor medida, representa um movimento que pode alcançar os níveis mais elevados desde a Guerra Fria. Como as ações encobertas e as operações de influência encontram-se diretamente citadas nos documentos estratégicos elaborados pela CI dos EUA, resta-nos, portanto, evidenciar os métodos secretos disponíveis para cumprir com tais objetivos e sua conexão com a execução de política externa.

5. AÇÕES ENCOBERTAS: O *OUTPUT* DA POLÍTICA EXTERNA

Apesar de as ações encobertas⁸ não representarem todo o escopo de atuação da Inteligência de Segurança Nacional dos EUA, elas figuram como um importante meio de política externa e projeção de poder no exterior. Ironicamente, as ações encobertas são definidas na lei que estrutura o aparato de segurança nacional dos EUA – o *National Security Act of 1947* – como uma atividade ou atividades do Governo dos EUA para *influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no exterior, onde se pretende que o papel do governo dos EUA não seja aparente ou reconhecido publicamente*. Apesar de se tratar de um dos produtos de inteligência (Do Val, 2022a), essa atividade diferencia-se das principais atribuições da Inteligência

⁸ Utilizamos o termo ação encoberta como tradução direta do termo *covert action*. Trata-se de uma das disciplinas da inteligência de competência da Agência Central de Inteligência dos EUA. Muitas vezes os textos tratam essa atividade como sinônimo de *clandestine activities*. Apesar da clandestinidade ser aspecto comum de ambas, trata-se de outro tipo de operação de competência das forças militares sob comando do DOD. Maiores considerações sobre as particularidades de cada uma estão presentes em De Vine (2018).

por não incluírem, necessariamente, atividades cujo objetivo principal é a produção de Inteligência –coleta, análise e difusão de conhecimentos–, atividades de Contraineligência, assim como atividades diplomáticas e operações militares tradicionais. Ademais, também se diferencia das atividades tradicionais de aplicação da lei (USODNI, 2013, p. 72).

A própria definição de ações encobertas nos permite compreender essa atividade como uma forma de interferência externa⁹. Nossa compreensão é reforçada pela afirmação de Loch K. Johnson (2010, p. 6), que considera as ações encobertas como um meio a partir do qual os EUA procuram intervir secretamente nos assuntos de outras nações para promover seus próprios interesses de segurança. Consideramos que uma forma de justificá-la perante o mundo visando diminuir a polêmica sobre essas ações é relacioná-la à temática da segurança nacional (Do Val, 2022a). Operações encobertas, porém, caso fossem levadas adiante por outras pessoas ou instituições e em diferentes circunstâncias seriam indiscutivelmente criminosas (Berkowitz; Goodman, 1998, p. 38). O fato de não serem consideradas um ato de guerra é consequência direta da ausência de regulamentação internacional, que carece de uma convenção sobre inteligência/espionagem como aquelas que regulam os outros meios de condução de política externa como a diplomacia e a guerra.

A ação encoberta é, portanto, uma ferramenta de ação política no exterior, a partir da qual se busca obter vantagens políticas e, principalmente, geopolíticas. Alguns especialistas, no entanto, se opunham à denominação ‘ação encoberta’, argumentando que a palavra ‘encoberta’ enfatiza um aspecto de secretismo relacionado à política. Os britânicos, por exemplo, nomeavam as ações desse tipo como Ação Política Especial (SPA – do acrônimo em inglês). É importante ressaltar essa distinção pois, mesmo que tais ações sejam realizadas de forma secreta, elas são realizadas porque os formuladores políticos – no caso dos EUA, o Presidente assessorado pelos seus conselheiros de segurança nacional – determinaram que ela seria a melhor forma para atingir os objetivos pretendidos em política externa. A simples disposição do legislador em fornecer uma estrutura legal e material ao Executivo para realização de uma ação encoberta indica algum acordo entre eles sobre a propriedade e intenção de sua utilização (Lowenthal, 2020, p. 229). Nesse mesmo sentido, argumenta Hank Prunckun (2019, p. 24) ao considerar altamente improvável que uma agência de inteligência com controle e supervisão legislativa possa iniciar uma ação encoberta sem alguma forma de aprovação. Segundo o autor, a noção de uma unidade de inteligência realizando operações secretas como bem entende trata-se de pura ficção. Trata-se de uma opção atual, que pode ser reforçada pela destinação de vultuosos recursos orçamentários, como pode ser observado ao analisar o documento enviado pelo *Director of National Intelligence* (DNI) ao congresso dos EUA, para justificar o orçamento requerido para o ano de 2013.

O *Congressional Budget Justification* (FY 2013) trouxe um resumo das destinações orçamentárias para os Programas de Inteligência Nacional, do qual excluem-se os Programa de Inteligência Militar¹⁰. Apesar de ser um documento classificado, sendo desclassificadas apenas o montante total destinados a cada programa, o *National Intelligence Program Summary* anexo à justificativa orçamentária para o ano fiscal de 2013 destinou um montante total de US\$2.559.408.00,00 para ações encobertas. Para efeitos de comparação, o orçamento destinado à CIA, agência que conta com competência exclusiva para conduzir ações encobertas¹¹, foi de US\$14.710.025,00. Ou seja, cerca de 18%, mais de 2 bilhões de dólares foram dedicados a ações que visam influenciar as condições econômicas, políticas e militares no exterior de forma clandestina. Considerando a influência como um exercício de poder, a ação encoberta pode naturalmente ser considerada como uma ação voltada para exercício do poder no exterior e que pretende ocultar o seu patrocinador, o governo dos EUA.

Porém, não se trata de uma particularidade do Governo Obama (2009-2017). Richard Nixon, que governou no período entre 1969 e 1974, já havia reconhecido que a utilidade das ações encobertas como *output* de política externa e de exercício de poder. Segundo Nixon, a assistência econômica ou militar explícita às vezes seria suficiente para atingir seus objetivos, mas somente uma intervenção militar direta poderia impor esses objetivos a outras nações. Entre esses dois extremos, contudo,

⁹ Apesar de a Política Nacional de Inteligência (PNI) definir Interferência Externa como “a atuação deliberada de governos, grupos de interesse, pessoas físicas ou jurídicas que possam influenciar os rumos políticos do país com o objetivo de favorecer interesses estrangeiros em detrimento dos nacionais” (Brasil, 2016) e identificá-la como uma das principais ameaças a integridade da sociedade, do Estado e sua segurança nacional, a adequação do termo foi problematizada por Cardoso (2017, p. 112). No mesmo sentido da PNI, no entanto, a Lei de Segurança Nacional australiana, optou por diferenciar “interferência externa” das chamadas ações de “influência externa”, que são as tentativas de todos os governos, incluindo o australiano, para influenciarem discussões em temas importantes, quando realizadas de forma aberta e transparente. Interferência externa, em contraste, “são atividades que envolveriam coerção, fraude ou clandestinidade, realizadas por ou em favor de um ator externo, contrárias à soberania, aos valores e aos interesses nacionais do país” (Australiá, 2018, p. 37).

¹⁰ Enquanto o *National Intelligence Program* (NIP) inclui programas, projetos e atividades da comunidade de inteligência, o *Military Intelligence Program* (MIP) é dedicado às atividades de inteligência conduzidas pelos departamentos militares.

¹¹ Embora a ação encoberta esteja mais associada à CIA, algumas interpretações entendem que o presidente pode autorizar outros departamentos, agências ou entidades do governo dos EUA a conduzir ações encobertas. A determinação presidencial deve especificar que cada departamento, agência ou órgão autorizado a “financiar” ou “participar” de tal ações estará sujeito às políticas, regulamentos e coordenação daquela Agência (De Vine, 2018, p. 4-5).

existiria uma vasta área onde os EUA deveriam ser capazes de realizar ações secretas pois, sem elas, não seriam capazes de proteger interesses importantes do país (Daugherty, 2004, p. 9). Essa consideração de Nixon se assemelha ao argumento presente no *Global Trends* (2021), segundo o qual os Estados buscariam evitar o uso cinético do poder militar em detrimento de outros meios para alcançar efeitos estratégicos, evitando os custos políticos, econômicos e humanos da violência direta e declaração de hostilidades.

O valor da ação encoberta para um presidente se deve à possibilidade de ela operar como uma espécie de chave que visa a abertura de portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis a partir da guerra convencional (Do Val, 2021, p. 21). Constitui-se, dessa forma, em “terceira via”, “opção silenciosa”, meio-termo entre medidas abertas de política externa – como a diplomacia, incentivos comerciais, sanções, ajuda externa – e o uso de força militar (Do Val, 2021, p. 56). Como cunhou William J. Daugherty (2004, p. 20), é uma opção “menos barulhenta e intrusiva do que o uso aberto da força”. Ações encobertas promovem maior flexibilidade política, sendo um passo extraordinário, posicionado entre o estado de paz e o estado de guerra (Lowenthal, 2020, p. 231).

Em relação aos tipos de operações realizadas em programas de ações encobertas, encontramos uma clara conexão com a temática da guerra híbrida, muito em voga atualmente. Há uma literatura em rápida proliferação sobre a zona cinzenta das guerras híbridas e guerras não-lineares, muitas vezes destacando a sua utilidade em uma situação de guerra declarada. Entretanto, os elementos normalmente relacionados à guerra híbrida são similares aos elementos presentes nas ações encobertas. Conforme argumentamos, a diferença principal estaria relacionada, apenas, à guerra e à não-guerra, sendo as ações encobertas de influência política, econômica e militar aplicadas de forma oculta, principalmente em situação de não-guerra ou guerra não declarada (Do Val, 2022a, p. 60).

Há uma ampla gama de elementos geralmente referenciados na literatura como tipos de operações encobertas. O esforço de catalogar os métodos utilizados para interferir no alvo apresenta benefícios mais teóricos do que práticos, já que os tipos ou métodos utilizados geralmente contém componentes comuns uns aos outros. Entre os tipos de ações encobertas, podemos citar: propaganda ou operações psicológicas; ações políticas e de cooptação de lideranças políticas, empresariais, civis e militares; desinformação; sabotagem; golpes; e operações paramilitares (Daugherty, 2007, p. 281; Lowenthal, 2020, p. 235).

Conforme trabalhado anteriormente (Do Val, 2022, p. 62), a utilização da ação encoberta como tática de contenção remonta à própria institucionalização do eixo Político-Estratégico de Segurança Nacional, conforme pode ser extraído da *National Security Council Directive – NSC 5412*. O documento, abaixo transcrito, que consta sem data nas comunicações do presidente Eisenhower, entre os anos de 1947 e 1950, definiu os objetivos dos EUA a partir da utilização dessa ferramenta de política externa da seguinte forma:

As ações encobertas devem ser desenvolvidas para criar perturbações e explorar questões problemáticas para o comunismo internacional, prejudicar as relações entre a URSS e a China comunista e entre eles e seus satélites, complicar o controle dentro da URSS, a China comunista e seus satélites e retardar o crescimento do potencial militar e econômico do bloco soviético; Desacreditar o prestígio e a ideologia do comunismo internacional e reduzir a força de seus partidos e outros elementos; Combater qualquer ameaça de um partido ou indivíduos que respondam direta ou indiretamente ao controle comunista para alcançar o poder dominante em um país do mundo livre; Reduzir o controle comunista internacional sobre qualquer área do mundo; Fortalecer a orientação para os Estados Unidos dos povos e nações do mundo livre, acentuar, sempre que possível, a identidade de interesse entre esses povos e nações e os Estados Unidos, bem como favorecer, quando apropriado, aqueles grupos que genuinamente defendem ou acreditam no avanço de tais interesses mútuos e aumentar a capacidade e a vontade de tais povos e nações de resistir ao comunismo internacional [...] “operações encobertas” devem ser entendidas como todas as atividades conduzidas de acordo com esta diretriz que são planejadas e executadas de modo que qualquer responsabilidade do governo dos EUA por elas não seja evidente para pessoas não autorizadas e que, se descoberto, o governo dos EUA pode plausivelmente se isentar de qualquer responsabilidade por elas. Especificamente, tais operações devem incluir quaisquer atividades secretas relacionadas a: propaganda; ação política; guerra econômica; ação direta preventiva, incluindo sabotagem, anti-sabotagem, demolição; medidas de fuga, evasão e evacuação; subversão contra Estados ou grupos hostis, incluindo assistência a movimentos de resistência clandestinos, guerrilhas e grupos de libertação de refugiados; apoio a elementos nacionais e anticomunistas em países ameaçados do mundo livre; planos e operações de fraude; e todas as atividades compatíveis com esta diretriz necessárias para cumprir o anterior. Tais operações não devem incluir: conflito armado por forças militares reconhecidas, espionagem e contraespionagem, nem cobertura e dissimulação para operações militares (USNSC, NSC 5412, tradução dos autores).

Podemos inferir, a partir da leitura da NSC 5412, que muito do que se discute nos documentos estratégicos atuais sobre novos meios de conduzir a guerra já vinham sendo implementados e conduzidos desde a institucionalização do eixo político-estratégico da Segurança Nacional, com objetivos de colapsar seu inimigo declarado, a URSS, assim como evitar uma possível coalizão da China comunista junta à União Soviética. Nesse sentido, a diferença entre o cenário apresentado pelo *Global Trends* (2021) e pelo *Annual Threat Assessment* (2023) residiria apenas no potencial uso de novas tecnologias, com destaque para a inteligência cibernética – *cyber intelligence*, para cumprir com os mesmos objetivos: influenciar o mundo a partir de meio secretos, assim como conter a influência de seus rivais.

A conexão entre a ação encoberta e a política externa fica ainda mais evidente quando se observa o processo de autorização dessa atividade. A ação encoberta deve ser precedida pelo envio de um *presidential finding*, mais formalmente conhecido como Memorando de Notificação (MON), uma determinação presidencial exigida por estatuto que deve ser entregue a certos comitês permanentes ao Congresso. O MON deve apresentar a justificativa de que a ação encoberta é meio eficaz e necessário para apoiar objetivos identificáveis de política externa dos EUA e importante para a segurança nacional (Chomeau, 1988, p. 411). Somente após essa comunicação é possível a execução de operações e ações encobertas pela CIA (USS Code, 2014, p. 506).

A utilização da ação encoberta, portanto, não é uma realidade do período da Guerra Fria. Toda legislação pertinente continua em vigor. Como vimos, há destinação orçamentária específica para condução de operações encobertas. Inclusive, os mecanismos de fiscalização, como o Comitê de Inteligência do Senado dos Estados Unidos, continuam em atividade. Em documento recente, o Comitê de controle da Atividade de Inteligência do Senado dos EUA emitiu relatório sobre suas atividades, afirmando que “o Comitê procura garantir que os programas de ação encoberta sejam consistentes com os objetivos da política externa dos Estados Unidos e sejam conduzidos de acordo com todas as leis aplicáveis aos EUA” (USSENATE, 2015, p. 17).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar o papel da Atividade de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) na formulação e execução de política externa sob a lógica de disputa de poder interestatal. A temática foi abordada de forma crítica a partir de uma perspectiva sobre o tema. Para tanto, discutimos dois de seus produtos: a análise de inteligência e a ação encoberta.

Conclui-se que a análise de inteligência e a ação encoberta exercem funções importantes na formulação e execução da política externa estadunidense. A primeira, oferecendo uma capacidade singular de modelar as percepções do cidadão e sobretudo do formulador político a respeito do ambiente estratégico atual e futuro, oferecendo uma consciência situacional e preditiva. Fornecendo, assim, os *inputs* necessários à formulação da estratégia de segurança nacional, que inclui, como uma de suas vertentes, a política externa. A segunda, a ação encoberta, sendo estruturada em uma lógica de influência econômica, política e militar no exterior de forma que não seja atribuível ao governo dos EUA. Porém, de forma objetiva, opera como mais um dos meios de intervir secretamente nos assuntos de outras nações na esperança de que, a partir dela, os EUA promovam seus próprios interesses (sendo estas representadas como os *outputs* do sistema).

No caso dos EUA, reconhecemos ambas as atividades como *inputs* e *outputs* relevantes ao processo político de formulação e execução de política externa. A partir delas, os EUA buscariam não só compreender as condições políticas, econômicas e militares no exterior, onde se pretende influenciar tais condições em benefício próprio e de forma que o papel do governo dos EUA não seja percebido ou reconhecido publicamente. Teriam, inclusive, a capacidade de modelar as percepções sobre o ambiente estratégico relacionado à política externa e a segurança nacional. Visando, assim, objetivos específicos ou a manutenção de determinada agenda em determinada região, com base em ameaças e oportunidades apresentadas. Enquanto as ações encobertas seriam uma forma de conduzir os objetivos específicos de política externa de forma secreta. Um meio de abrir portas até então fechadas à diplomacia e indesejáveis a partir da guerra.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act. 2018. Disponível em: <legislation.gov.au/Details/C2018A00067>. Acesso em: 20/09/2021.

- CARDOSO, Pablo. **Perspectivas e desafios da Atividade de Inteligência a partir da Política Nacional de Inteligência**. Revista Brasileira de Inteligência, n. 12. Brasília: ABIN, 2017. Disponível em: <https://rbi.ena.gov.br/index.php/RBI/article/view/145> Acesso: 20/09/2021
- CORMAC, Rory; ALDRICH, Richard J. **Grey is the new black: covert action and implausible deniability**. International Affairs, v. 94, n. 3, p. 477–494, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/94/3/477/4992414> Acesso em: 20/09/2023
- CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. 2ed. Belo Horizonte: Editora Parabellum, 2023.
- CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C. **Explicando falhas de Inteligência: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos**. Varia História, Belo Horizonte, v. 28, p. 79-99, 2012.
- CHOMEAU, J. B. **Covert action's proper role in U.S. policy**. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, v. 2, n. 3, p. 407–413, 1988.
- DAUGHERTY, William J. **Executive secrets: covert action and the presidency**. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004. _____ . The role of Covert Action. In: JOHNSON, Loch K. **Handbook of Intelligence Studies**. New York: Rutledge, 2007. p. 279-288.
- DE VINE, Michael E. **Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Selected Definitions in Brief**. CRS Report R45175. Washington: Congressional Research Service, 2018. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/intel/R45175.pdf>. Acesso em: 05/07/2021.
- DO VAL, Bruno. **Além dos olhos do presidente: a inteligência de segurança nacional dos EUA como meio de projeção de poder**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2022a. _____ . Limites ao multilateralismo: uma análise a partir da Comunidade de Inteligência dos EUA. In: RACHED, G.; DE SÁ, R. M. R. (orgs.) **Cenários contemporâneos no âmbito da governança global**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022b. p. 87-107.
- FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento: Para uma Geopolítica do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- HANDEL, Michael I. **War, strategy, and intelligence**. New York: Frank Cass and Company Limited, 2005.
- HERMANN, Charles F. **Changing Course: When Governments Choose To Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, 1990. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/94/3/477/4992414> Acesso em: 30/06/2023
- HEUER JR., Richards J. **Psychology of Intelligence Analysis**. Central Intelligence Agency. Center for the Study of Intelligence, 1999.
- HUDSON, Valerie M. **The history and evolution of foreign policy analysis**. In SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (eds.). **Foreign Policy - Theories, Actors, Cases**. Oxford: OUP, 2nd ed, 2012.
- JOHNSON, Loch K. **National Security Intelligence**. In: JOHNSON, Loch K. (ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Nova York: Oxford University Press, 2010.
- LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.
- MARRIN, Stephen. **Improving Intelligence Analysis: Bridging the gap between scholarship and practice**. New York: Routledge, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. _____ . **Os Estados Unidos e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012. _____ . **A reconfiguração do poder global em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks, 2023.
- PERSON, Randolph H.; HEUER JR., Richards J. **Structured analytic techniques for intelligence analysis**. 3ed. London: Sage Publication - CQ Press, 2021.
- PRASHAD, Vijay. **Washington bullets: a history of the CIA. Coups, and assassinations**. New Delhi: LeftWords Books, 2022.
- PRUNCKUN, Hank. **Counterintelligence theory and practice**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2019.
- ROSATI, Jerel and SCOTT, James M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011.
- ROVNER, Joshua. **Is politicization ever a good thing?** In: ANDREW, Christopher M; ALDRICH, Richard J.; and WARK, Wesley K. **Secret Intelligence: a reader**. New York: Routledge, 2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **National Security Strategy**, October 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 27/01/2023.
- UNITED STATES OF AMERICA – US CODE §3093 Presidential approval and reporting covert actions. In: Title 50 War and National Defense. Chapter 44: National Security. Subchapter III: Accountability for Intelligence Activities. 2014. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2014-title50/pdf/USCODE-2014-title50-chap44-subchapIII->

sec3093.pdf> Acesso em: 05/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. EXECUTIVE ORDER 12333, 1981. Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>> Acesso em 05/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **US SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE - USSENATE**. Report Covering the period January 3, 2013 to January 5, 2015. Washington, 2015. Disponível em: <<https://www.intelligence.senate.gov/publications/report-select-committee-intelligence-covering-period-january-3-2013-january-5-2015>>. Acesso em 23/01/2023.

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – USODNI. U.S National Intelligence: an overview. 2013. Disponível em: https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf Acesso em 03/09/2021

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – Global Trends: a more contested world 2021. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf Acesso em 03/09/2021

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – USODNI. Congressional Budget Justification. Fiscal Year, 2013. Disponível em: < <https://irp.fas.org/budget/nip-fy2013.pdf> > Acesso em 10/07/2021.

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE – Annual Threat Assessment of U.S Intelligence Community. 2023. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2023-Unclassified-Report.pdf> Acesso em 20/09/2021

A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS UNIDOS E POTÊNCIAS EMERGENTES¹

The evolution of relations between the United States and emerging powers

DÉBORA LEMOS NASCENTES | deboralemos@usp.br | Mestranda em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (IRI-USP) e Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

YI SHIN TANG | ystang@usp.br | Professor Associado e Livre-Docente no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

Recebimento do Artigo Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

Resumo: A relação dos Estados Unidos com países emergentes tem se tornado cada vez mais relevante no cenário internacional contemporâneo, principalmente devido à ascensão de novas potências econômicas e políticas, como China, Índia, Brasil, Rússia e outros. Assim, objetivando tecer uma análise crítica acerca das decisões tomadas pelos Estados Unidos para com os países emergentes, o presente trabalho enfatiza as reverberações das abordagens e decisões de política externa e comercial norte-americanas mais comuns no cenário internacional atual. Como critério metodológico, a pesquisa vale-se de uma análise qualitativa e se assenta numa pesquisa bibliográfica e documental, completada com estudos de casos.

Palavras-chave: Estados Unidos; potências emergentes; China; política externa.

Abstract: The United States' relationship with emerging countries has become increasingly relevant in the contemporary international scenario, mainly due to the rise of new economic and political powers, such as China, India, Brazil, Russia and others. Thus, aiming to provide a critical analysis of the decisions taken by the United States towards emerging countries, this paper emphasizes the reverberations of the most common American foreign and commercial policy approaches and decisions on the current international scenario. As a methodological criterion, the research uses a qualitative analysis and is based on bibliographic and documentary research, completed with case studies.

Keywords: United States; emerging powers; China; foreign policy.

1. INTRODUÇÃO

A relação dos Estados Unidos com países emergentes é um tema de grande relevância no cenário internacional contemporâneo. Não obstante, há divergências significativas na literatura sobre o conceito de potências emergentes. Na década de 1960, quando esse campo de pesquisa começou a florescer, o interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das pequenas e médias potências cresceu significativamente em decorrência tanto do desempenho do movimento dos não-alinhados como do surgimento de países industrializados entre os países em desenvolvimento (Keohane, 1969; Sennes, 1998).

¹ Este artigo foi resultado parcial de pesquisa financiada por bolsa de mestrado: processo nº 22/05841-2, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, comumente descrita como um grupo específico dentro do sistema internacional que, ao se diferenciar das Grandes Potências mundiais, não se confundia com a massa de países pequenos ou pouco expressivos nesse mesmo sistema. As terminologias empregadas foram: países de porte médio, grandes potências regionais, potências emergentes, potências regionais, países semiperiféricos, recém-industrializados, países intermediários, em desenvolvimento, países mais desenvolvidos etc. (Sennes, 1998, p. 386).

A despeito de muitos autores utilizarem estas terminologias como sinônimos, acadêmicos como Secches, Vadell e Ramos² (2020) dedicaram seus esforços na diferenciação desses termos. Para eles, potências emergentes seriam aquelas potências médias que surgiram após a década de 1970, de modo que a principal diferença entre potências médias emergentes e potências tradicionais seria o momento em que assumiram a condição de emergência.

Paes, Cunha e Fonseca (2017), por sua vez, explicam que o termo potência emergente (ou em ascensão) tem sido usado para descrever países cuja influência nas relações internacionais tem se expandido. O termo, segundo os autores, teria surgido como uma manifestação semântica do processo histórico de transformações econômicas e políticas nas relações internacionais observadas no século XXI, destacando o empoderamento dos antigos mercados emergentes.

Para além do grupo de estudiosos que exploram as raízes e origem do termo, existem aqueles que direcionam seus esforços para uma análise detalhada da atuação e influência das potências emergentes nos mais diversos cenários e recortes (Ross, 2006; Wehner, 2017). Para Wehner (2017), por exemplo, potências emergentes são Estados cujas capacidades materiais crescentes e estratégias de busca de prestígio podem, potencialmente, ter um impacto no sistema internacional e também afetar a posição dominante de poderes hegemônicos. Já Ross (2006) considera como potência emergente aquele país que possui uma capacidade cada vez maior de ir para guerra e de infligir maiores custos a um Estado secundário³ alinhado com uma grande potência do *status quo*.

Existe, ainda, uma quantidade significativa de trabalhos que abordam o tema e utilizam o conceito de potência emergente sem apontar uma definição clara do termo. A título de exemplo, temos o artigo de Awan e Khan (2015) – que analisa o crescimento econômico das economias avançadas e emergentes, sem fazer essa caracterização – e o livro de Goddard (2021) – que menciona o termo em diversas passagens e capítulos, especialmente o primeiro que discorre sobre a decisão das grandes potências de acomodar, conter ou confrontar uma potência emergente (*rising power*), sem conceituar o que ele efetivamente entende por potências emergentes.

A despeito dessas divergências, é fato que os países emergentes são considerados atores importantes no sistema internacional. Suas ações impactam em questões globais como comércio, segurança, governança e mudanças climáticas. A partir dos anos 2000, o termo começou a ser usado para descrever países em desenvolvimento que estavam ganhando destaque econômico e político. O maior impulso veio do artigo de Jim O'Neill, economista da Goldman Sachs, em 2001, sobre os BRIC⁴, acrônimo que designa o Brasil, a Rússia, a Índia e a China, sugerindo um fórum de governança econômica transformado (Ross, 2006). Desde então, o termo tem sido amplamente utilizado para se referir a países em desenvolvimento com potencial para desempenhar um papel relevante no cenário internacional. À vista disso, remetemos a esse entendimento no presente artigo quando mencionarmos potências emergentes.

Vale destacar, ainda, que as potências emergentes não são homogêneas. Conforme mencionado por Carvalho e Amorim (2019), a depender das características que se escolhe para tipificar esses países, suas heterogeneidades se fazem mais ou menos presentes.

For example, if we choose to privilege geographical area, GDP size and population, China, Russia, Brazil and India would pass the test. On the other hand, if recent GDP growth and capacity to project power were added, clearly Brazil would be excluded from the group (and even Russia due to economic frailty,

² No artigo “Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual”, os autores fazem uma revisão bibliográfica sobre o conceito de potência emergente na Economia Política Internacional, com o objetivo de levantar seus principais modelos. Em seguida, eles consideram as diferenças entre potências emergentes e potências médias tradicionais. Por fim, o dissenso em torno dessa relação e suas implicações teórico-metodológicas para o avanço de tais discussões no âmbito da Economia Política Internacional é problematizado.

³ No artigo *Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia* de Ross (2006), o termo “Estado secundário” se refere a um Estado que não é considerado uma potência dominante ou central em uma determinada região ou sistema internos.

⁴ Posteriormente BRICS (2006), com a adesão da África do Sul ao grupo –, estes países foram reconhecidos por seu rápido crescimento e influência global (Paes; Cunha; Fonseca, 2017). Ainda que o período pós-Trump não seja objeto de análise, vale mencionar que, em 2023 o BRICS sofreu mais uma ampliação, com a entrada de Arábia Saudita, Argentina, Egito, Etiópia, Irã e Emirados Árabes Unidos passarão a fazer parte do grupo a partir de 2024 (Brasil, 2023).

as compared to China and India). Their performance and power also varied widely, and they also differ substantially in military strength (Carvalho; Amorim, p. 34).

Isso posto, este artigo objetiva explicitar a postura dos Estados Unidos em relação às potências emergentes, destacando as consequências e impactos resultantes de suas abordagens e decisões. Para isso, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa que se baseia em revisão bibliográfica e documental, complementada por estudos de casos. Estes casos refletem a relação dos Estados Unidos com alguns dos principais países emergentes. Tal relação, não só é importante através de um ponto de vista econômico, mas também o é devido às implicações políticas, sociais e geopolíticas que dela decorrem. O estudo dessa relação permite compreender melhor as dinâmicas de poder e as interações entre esses atores globais, além de oferecer *insights* sobre os desafios e oportunidades para a estabilidade e governança global.

Assim, na primeira seção, apresentaremos a relação entre Estados Unidos e potências emergentes sob uma perspectiva histórica e, em seguida, faremos uma análise crítica de como Washington tem agido perante as potências emergentes em um contexto mais recente (a partir de 2015), enfatizando as repercussões das decisões norte-americanas de política externa e comercial. Por fim, nas considerações finais, apontaremos possíveis oportunidades e riscos dessa relação na nova ordem mundial⁵.

2. ESTADOS UNIDOS E POTÊNCIAS EMERGENTES

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos têm liderado uma ordem mundial baseada nos princípios do liberalismo econômico e político e no compromisso com os mercados abertos globais e com a promoção de “democracias de livre mercado” (De Graaff; Van Apeldoorn, 2018). Essa ideologia norte-americana, segundo Hudson (2003), levou o país a se tornar uma potência econômica mundial e a atingir uma alta produtividade, além de desfrutar de um alto padrão de vida. No entanto, suas políticas não seguiram uma linearidade e divergiram com o passar dos anos a depender dos interesses em questão, o que fez com que seu potencial econômico e seu papel nos assuntos internacionais se reduzisse, levando a um crescimento mais lento de sua produtividade (Awan; Khan, 2015; Hudson, 2003).

Na década de 1970, por exemplo, quando o Japão se tornou uma potência em ascensão, os Estados Unidos – que até então mantinham uma relação próxima e estratégica com o país – adotaram uma série de medidas unilaterais para conter o avanço japonês e assegurar um comércio justo e aberto. Assim, as relações nipo-americanas que eram anteriormente marcadas por uma combinação de cooperação econômica e aliança estratégica, foram se transformando e se tornando cada vez mais tensas (Talcott, 2011; Urata, 2020; Uriu, 2009). Isso se deu, em grande medida, devido ao paulatino crescimento japonês aliado ao aparente declínio da hegemonia norte-americana.

Tal cenário não só fomentou teses declinistas⁶, mas também proporcionou o “acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas, que não demoraram a entrar na agenda do Congresso” (Mendonça, 2011, p. 264). Por conseguinte, Washington adotou uma série de medidas unilaterais respaldadas principalmente na Seção 301 da Lei de Comércio de 1974⁷ para restringir, por exemplo, as importações norte-americanas de produtos japoneses do setor automobilístico e siderúrgico (Destler, 2005; Kunkel, 2003; Urata, 2020). Estas ações reverberaram no mundo todo devido, principalmente, aos acordos firmados posteriormente, como o Acordo de Plaza.

Com o fim da Guerra Fria e o início do governo de George W. Bush, a questão da ascensão de novas potências (além da China⁸) ficaram marginalizadas em virtude da especial atenção que essa administração deu a questões voltadas para o terrorismo e a disseminação da democracia (Vezirgiannidou, 2013). O envolvimento do país na Guerra do Golfo e do

⁵ A nova ordem mundial é um termo que surgiu após o fim da Guerra Fria e se refere à nova ordem geopolítica e econômica global que se instalou a partir do fim da União Soviética em 1991. Caracteriza-se pela consolidação do capitalismo como sistema econômico dominante e pela intensificação dos fluxos de informações, capitais e mercadorias que são típicos da globalização (Albuquerque, 1995).

⁶ Em essência, o argumento defendido pelos autores declinistas é que quando as instituições econômicas entram em colapso, significa que este Estado hegemônico já não possui as condições básicas para gerir o sistema.

⁷ Em resumo, a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 concedeu ao United States Trade Representative (USTR) uma série de responsabilidades e autoridades para investigar e tomar medidas para fazer cumprir os direitos dos Estados Unidos sob acordos comerciais e responder a certas práticas comerciais de governos estrangeiros (United States, 1974).

⁸ Nesse período, o governo norte-americano via a ascensão chinesa com uma especial atenção, ainda que não fosse prioridade *vis-à-vis* outras questões.

Afeganistão, juntamente com os problemas financeiros e políticos que Washington enfrentava, levou a um realinhamento nas relações mundiais.

The US budget and trade deficits are disrupting the whole world, but its character has shifting from a military focus to one of insisting that foreign economies supply the consume goods and investment goods that the domestic U.S. economy no longer supplying at it post industrializes and becomes a bubble economy, while buying American farm surpluses and other surplus output (Awan; Khan, 2015, p. 42).

Nesse ínterim, a China subsidiou diferentes setores da economia para torná-los competitivos no mercado internacional, fornecendo seguro de saúde aos trabalhadores rurais e ampliando o sistema de pensões para melhorar a rede de segurança social para o segmento pobre da sociedade. A Índia e o Brasil também cresceram e expandiram seu setor social, ainda que em uma velocidade mais lenta em relação à China. Apesar de terem um potencial de manobra menor do que Pequim por terem um alto volume de dívidas e grandes setores públicos, sua saúde financeira era melhor que a das economias avançadas segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2010 (Awan; Khan, 2015).

Após a crise financeira e a eleição de Obama em 2008, a política externa dos Estados Unidos passou a dar mais importância à governança e à ascensão de novas potências. Alguns cientistas políticos, como Vezirgiannidou (2013), afirmaram que Obama parecia defender o multilateralismo, buscando a ajuda da China e de outras potências emergentes para resolver os problemas globais. Segundo a autora, apesar da falta de uma grande estratégia bem definida, era possível discernir certos padrões no engajamento dos Estados Unidos com as potências emergentes (e atores menores) na governança de questões importantes, como segurança, finanças globais e desenvolvimento (Vezirgiannidou, 2013).

Em termos de cooperação em segurança, Washington adotou apenas medidas hesitantes para integrar as potências emergentes. Medidas estas que pareceram ser mais específicas para a Índia – com destaque especial ao apoio norte-americano ao pleito indiano para obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)⁹ – do que direcionadas às potências emergentes em geral. Já no que diz respeito às instituições estabelecidas, os Estados Unidos promoveram um compromisso retórico com o aumento da participação das potências emergentes. Na prática, em contrapartida, eles resistiram a isso, empregando uma estratégia efetivamente mista que visava salvaguardar sua posição de primazia nas instituições formais.

Diversos autores discorrem sobre esses esforços norte-americanos para usar as instituições em seu benefício próprio (Herz, 2002; Santoro, 2008; Vezirgiannidou, 2013). Em relação à governança do FMI, os Estados Unidos têm sido inconsistentes em seu apoio às reformas que dão mais voz às economias emergentes, apesar das afirmações de que desejam integrá-las às instituições atuais. Por um lado, eles tentaram pressionar, por meio do FMI, os países superavitários, sobretudo a China, a revalorizarem suas moedas. Por outro lado, eles têm resistido à pressão tanto da China quanto do FMI para assumir mais responsabilidade pela estabilidade financeira global, abordando seu próprio déficit. Como consequência, ainda que parcial desse movimento, algumas potências emergentes se associaram a outros países em seu entorno para criar/fortalecer os bancos regionais de desenvolvimento, os quais têm emprestado mais do que o Banco Mundial em suas regiões – Ásia, América Latina e África – e também respondem mais rapidamente às demandas por financiamento (Vezirgiannidou, 2013).

It has become obvious that the US abandons the idea and the concept of free trade in order to preserve its status of the global leader which can result in spreading the de-globalization processes in the global economy, forming the regional mega-unions – as no country in the World can withstand the American protectionism without economic allies. The US is not interested in China's modernization, but the profound interdependence continues to contribute to development of the bilateral relationship (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021, p. 1372).

Especificamente sobre as relações sino-americanas, temos que o ano de 2008 é particularmente importante nessa relação, uma vez que ele foi palco da crise dos *subprimes*¹⁰ que teve efeitos antagônicos para a China e para os Estados Unidos. Neste, houve um cenário de falências, permeado por uma sensação de insegurança no mercado financeiro e na

⁹ Embora tenham apoiado a candidatura indiana, mantiveram um silêncio evidente sobre a candidatura brasileira, especialmente após a abstenção brasileira na votação sobre a intervenção na Líbia. No entanto, esse apoio à Índia pode ser visto como um contraponto à ascensão da China quando analisado à luz das relações estratégicas traçadas pelos Estados Unidos.

¹⁰ A crise gerada pelo que hoje conhecemos como *subprimes* afetou, de início, o banco Lehman Brothers, desencadeando uma crise nas bolsas do mundo todo. Segundo Kissinger (2013, p. 501), as causas dessa crise financeira e seus piores efeitos surgiram primeiramente nos Estados Unidos e na Europa. Isso levou a infusões emergenciais sem precedentes de capital chinês nos países e empresas ocidentais, e a apelos de políticos ocidentais para que a China mudasse o valor de sua moeda e aumentasse seu consumo doméstico para fomentar a saúde da economia mundial.

sociedade em geral, que resultou em uma queda na economia real e no crescimento econômico (Mendonça; Lima; Vigevani, 2017). Naquele, a crise de 2008 impactou a economia com uma diminuição das importações e exportações, uma redução do investimento estrangeiro direto (IED) e um abrandamento no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do desemprego (Mendes, 2017). Curiosamente, nesse mesmo ano, a China também ultrapassou o Japão e se tornou a maior detentora de títulos públicos dos Estados Unidos, avaliados em cerca de 600 bilhões de dólares.

A confluência desses eventos, somados às guerras no Iraque e no Afeganistão, às Olimpíadas de Pequim, e ao período contínuo de robusto crescimento econômico chinês, levou parte das elites chinesas, incluindo setores dos escalões mais altos do governo chinês, a revisar as suposições subjacentes à posição gradualista articulada em 2005 e 2006 (Kissinger, 2013). Notadamente simbólica, a abertura das Olimpíadas de Pequim “ocorreu no exato momento em que a crise econômica começava a atingir o Ocidente” (Kissinger, 2013, p. 501). Por este motivo os jogos foram concebidos como uma expressão do ressurgimento chinês.

A subida econômica chinesa e a crescente interdependência econômica entre Estados Unidos e China, acabaram por intensificar as controvérsias, transformando-as em atritos cada vez mais tangíveis. Para além da questão econômica, regionalmente a China alterou as relações de poder, levando Estados secundários a agirem de diferentes maneiras frente a esta situação. Assim, ao usar o Leste Asiático contemporâneo como um estudo de caso das respostas dos Estados secundários às potências em ascensão, o artigo de Ross (2006, p. 357) aborda um aparente consenso entre os especialistas em segurança de que a ascensão da China “levará ou a uma rivalidade estratégica dispendiosa entre Washington e Pequim ou a uma acomodação do poder chinês em toda a região”.

Segundo o autor, a China está a equilibrar o poder dos Estados Unidos, mas apenas nos teatros da Coreia e de Taiwan, regiões adjacentes às capacidades melhoradas da China continental. Nos outros locais da Ásia Oriental, o poderio chinês não se equipara ao norte-americano (Ross, 2006). Já nos teatros marítimos da região, a distribuição do poder é relativamente estável. Não obstante, não existe uma resposta uniforme da Ásia Oriental ao poder.

O principal fator que explica a variação nas políticas de alinhamento é a variação na ascensão do poder militar chinês. Os atores que estão se tornando mais vulneráveis ao poder militar chinês estão acomodando a ascensão da China. No entanto, quando a ascensão da China se limita ao desenvolvimento da dependência econômica da economia chinesa, os Estados secundários da Ásia Oriental não se acomodaram à China. Pelo contrário, consolidaram o seu anterior alinhamento com os Estados Unidos (Ross, 2006, p. 379).

Quando os Estados Unidos e os seus aliados destacaram forças militares significativas para o Mar da China Meridional, em apoio à independência de Timor Leste, e na ausência de capacidades de uma grande potência que se contrapusesse, a Indonésia cooperou com o poder dos Estados Unidos. Embora a aquiescência da Indonésia aos interesses norte-americanos não seja um exemplo de “equilíbrio”, ela sublinha o impacto das capacidades superiores das grandes potências no alinhamento dos Estados. Taiwan e Coreia do Sul, por sua vez, tiveram interpretações muito diferentes das intenções chinesas, mas adotaram respostas convergentes ao impacto do poder chinês na sua segurança, adaptando-se à ascensão de Pequim. Este padrão se repete na periferia da China. Já Japão e Singapura tentam equilibrar a ascensão chinesa por meio da cooperação estratégica com os Estados Unidos (Ross, 2006).

Não há, portanto, uma correlação aparente entre os sistemas políticos e as respostas às potências em ascensão, mas, com base nos padrões de alinhamento no Leste Asiático, Ross (2006) apreende que o poder econômico dominante, por si só, é insuficiente para forçar a acomodação dos Estados secundários e que o poder militar supera o poder econômico na determinação do alinhamento dos Estados secundários. Por conseguinte, a resposta dos Estados secundários da Ásia Oriental à ascensão da China sugere que a capacidade militar é um fator necessário e suficiente para obrigar ao alinhamento.

No entanto, como a ascensão econômica da China é um fenômeno que abrange toda a região e não é possível isolar o impacto do poder militar no comportamento contemporâneo dos Estados secundários da Ásia Oriental, não é possível estabelecer de forma conclusiva, a partir da resposta da Ásia Oriental à ascensão da China, que o poder militar é uma condição suficiente para obrigar ao alinhamento (ROSS, 2006, p. 394).

O impacto externo do desenvolvimento e da integração da China na economia mundial, bem como a sua presença global, fazem-se sentir em todo o mundo, contribuindo não só para muitas oportunidades, mas também para muitas incertezas. No entanto, a China tentou reafirmar que o fato de ser um país em ascensão pacífica é um dos principais impulsionadores

de sua política externa. Os formuladores de políticas nos Estados Unidos, por sua vez, estão divididos sobre se a China é mesmo uma ameaça ou que tipo de ameaça ela representa para sua posição hegemônica.

3. ESTRATÉGIAS EM CONFRONTO: ESTADOS UNIDOS VIS-À-VIS POTÊNCIAS EMERGENTES

As estratégias dos Estados Unidos *vis-à-vis* as potências emergentes a partir de 2015 foram marcadas por uma combinação de cooperação e competição, dependendo dos interesses e valores em jogo. Por um lado, os Estados Unidos buscaram fortalecer as relações comerciais, de investimento e de segurança com esses países, reconhecendo o seu papel crescente na economia e na política global. Por outro lado, eles também procuraram conter a influência de potências rivais, como a China e a Rússia.

Dentre os países emergentes que os Estados Unidos adotaram parceiras estratégicas para o seu desenvolvimento e para a promoção da estabilidade regional e global, pode-se destacar o Brasil, a Índia, a África do Sul, a Turquia e a Indonésia. Não obstante, as ações norte-americanas em relação a cada um desses países variaram de acordo com os interesses e os desafios específicos de cada contexto (ver Tabela 01).

Tabela 01: Comparação entre as ações do governo Obama e Trump para com Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e Indonésia

País	Principais ações durante o governo	
	Obama	Trump
Brasil	<p>Maior diálogo político e econômico;</p> <p>Incentivo à diversificação;</p> <p>Aumento das trocas comerciais e fluxos de investimento;</p> <p>Cooperação em temas diversos (e.g. educação, ciência e tecnologia);</p> <p>Fortalecimento de instituições multilaterais.</p>	<p>Relações heterogêneas;</p> <p>Apoio à entrada do Brasil na OCDE e em questões como a crise na Venezuela;</p> <p>Tensões em temas como meio-ambiente e preservação da Amazônia;</p> <p>Maior protecionismo norte-americano;</p> <p>Maior unilateralismo.</p>
Índia	<p>Movimento em prol da consolidação de uma parceria estratégica;</p> <p>Aumento do comércio bilateral;</p> <p>Maior coordenação em questões regionais e globais.</p>	<p>Cooperação em temas diversos (e.g. segurança, defesa, saúde e educação);</p> <p>Tanto as administrações Obama quanto Trump enfatizaram a importância da Índia como um parceiro estratégico na região do Indo-Pacífico.</p>
África do Sul	<p>Cooperação na luta contra o HIV/AIDS e outras questões de saúde;</p> <p>Cooperação em áreas diversas, como economia e busca de soluções para conflitos regionais;</p> <p>Incentivo de acordos comerciais bilaterais e regionais.</p>	<p>Tensões comerciais, incluindo disputas sobre tarifas e barreiras comerciais;</p> <p>Cooperação em questões de segurança regional;</p> <p>Tanto as administrações Obama quanto Trump buscaram fortalecer os laços históricos e culturais.</p>

Continua...

Tabela 01 – Continuação

País	Principais ações durante o governo	
	Obama	Trump
Turquia	<p>Aprofundamento dos laços econômicos e comerciais;</p> <p>Maior busca pela manutenção da aliança estratégica.</p>	<p>Maior tensão devido às questões curdas;</p> <p>Ameaça norte-americana de impor sanções econômicas à Turquia;</p> <p>Tanto as administrações Trump quanto Obama buscaram manter relações de cooperação no âmbito da OTAN, colaborar em questões de segurança regional e expressar preocupações sobre direitos humanos.</p>
Indonésia	<p>Cooperação em diversas áreas, em especial segurança regional;</p> <p>Promoção de Valores Democráticos;</p> <p>Apoio norte-americano a valores democráticos e direitos humanos na Indonésia, incluindo eleições livres e justas;</p> <p>Aumento do comércio bilateral e investimento direto estrangeiro.</p>	<p>Cooperação em diversas áreas, principalmente segurança marítima e combate ao terrorismo;</p> <p>Fortalecimento dos laços comerciais e econômicos;</p> <p>Maior protecionismo econômico, com foco na segurança nacional e em acordos comerciais bilaterais.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados de Altunişik (2013); Carvalho; Amorim (2019); CFR (2023); Davydov (2019); Fiori (2005, 2018); Gonçalves; Santos (2021); Kara (2022); Lanti (2007); Layne (2008); Morales-Ruvalcaba (2021); Obratzsova (2021); Örmeci (2020); Rajagopalan (2017); United States Department Of State (2023); Us Department Of State (2022); US Embassy (2020); Vezirgiannidou (2013).

Em relação ao Brasil, a administração Obama buscou ampliar o diálogo político e econômico, incentivando a diversificação e o aumento das trocas comerciais e dos fluxos de investimento. Os dois países também cooperaram em temas como energia renovável, mudanças climáticas, educação, ciência e tecnologia, segurança cibernética e combate ao terrorismo, e trabalharam para fortalecer as instituições multilaterais (Fiori, 2005, 2018; Gonçalves; Santos, 2021).

Já durante o governo Trump, as relações entre os dois países foram mais heterogêneas. Apesar do governo de Trump ter elogiado Bolsonaro como um aliado estratégico e oferecido apoio em questões como a crise na Venezuela, a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a cooperação espacial, os Estados Unidos também adotaram uma postura mais protecionista e uma abordagem mais unilateral em questões internacionais. Além disso, questões relacionadas ao meio ambiente e à Amazônia também geraram tensões significativas. O governo Trump expressou preocupação com o desmatamento na Amazônia brasileira, ameaçando potenciais consequências econômicas ao Brasil (Gonçalves; Santos, 2021; Morales-Ruvalcaba, 2021; US Embassy, 2020).

Já no que diz respeito à Índia, Washington procurou consolidar uma parceria estratégica baseada em valores comuns. Os dois países intensificaram o comércio bilateral e a cooperação¹¹ em áreas como defesa¹² segurança nuclear, energia limpa, saúde, educação e inovação. Os Estados Unidos também apoiaram o papel da Índia como potência emergente na Ásia e no mundo, buscando uma maior coordenação em questões regionais e globais de interesse mútuo (Rajagopalan, 2017). Essa cooperação foi, em grande medida, fomentada pela crescente ascensão chinesa e a visão norte-americana de que a Índia poderia desempenhar um papel de baluarte contra os avanços de Pequim na região (Vezirgiannidou, 2013).

¹¹ Em 2017, por exemplo, o governo Trump incluiu a Índia na Iniciativa Indo-Pacífico, que visava promover a liberdade, a segurança e a prosperidade na região, em contraposição à iniciativa chinesa do Cinturão e Rota da Seda. O governo de Biden manteve essa iniciativa e reforçou o compromisso com os parceiros regionais, especialmente a Índia (CFR, 2023; Rajagopalan, 2017; US Department Of State, 2022).

¹² Houve a assinatura de acordos de cooperação militar, como o Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA), que permitiu o uso de bases militares e instalações logísticas pelos dois países, o Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA), que facilitou o intercâmbio de informações e comunicações seguras, e o Basic Exchange and Cooperation Agreement (BECA), que ampliou o acesso a dados geoespaciais e de inteligência (CFR, 2023; US Department Of State, 2022).

Em relação à África do Sul, os Estados Unidos buscaram fortalecer os laços históricos e culturais que unem os dois países, além de promover o comércio e o investimento recíprocos (Obratzsova, 2021). Similarmente aos outros países emergentes mencionados acima, Washington promoveu a cooperação em diversas outras esferas para além daquela estritamente econômica, como saúde e desenvolvimento.

No que concerne à Turquia, a busca pela manutenção da aliança estratégica foi o principal objetivo norte-americano nas relações com o país, visando não só manter os interesses comuns de segurança na região do Oriente Médio e da Europa alinhados, mas também buscando conter a influência russa e assegurar uma consonância entre os interesses turco-americanos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Não obstante, é importante ressaltar que a relação entre os Estados Unidos e a Turquia são complexas e multifacetadas, de modo que há momentos de discordância e tensão entremeados à essa cooperação (Altunışık, 2013; Davydov, 2019; Kara, 2022; Örmeci, 2020).

Por fim, no que tange às relações entre Estados Unidos e Indonésia, temos que os dois países aumentaram o comércio bilateral e o investimento direto estrangeiro, além de cooperarem em temas como desenvolvimento econômico, saúde pública, segurança marítima, contraterrorismo e direitos humanos (LANTI, 2007).

Ainda que única em cada caso específico, a cooperação norte-americana com cada um desses países possui alguns aspectos em comum, como o foco na economia e no desenvolvimento. Isso se dá, em grande medida, devido às oportunidades existentes nesses mercados em expansão, oferecendo oportunidades para empresas norte-americanas expandirem seus negócios e aumentarem suas exportações. Deste modo, os Estados Unidos conseguem fortalecer as relações comerciais e de investimento para beneficiar suas indústrias nacionais e ainda estimular o crescimento econômico. Ademais, cooperar com esses países emergentes ajuda a promover a estabilidade política, econômica e de segurança em suas respectivas regiões, o que é interessante para garantir a segurança de seus aliados, a proteção de interesses estratégicos e a prevenção de conflitos. Nas palavras de Vezirgiannidou, (2013), “os Estados Unidos não podem lidar com questões globais como proliferação nuclear, terrorismo e governança financeira sem cooperar com outros, especialmente com as potências emergentes”.

Há ainda uma motivação geopolítica por trás dessa cooperação: a construção de alianças e parcerias com países emergentes como forma de expandir sua influência geopolítica e garantir um equilíbrio de poder favorável. Essas parcerias permitem que os Estados Unidos promovam seus interesses e valores em âmbito regional e global, contrabalançando a influência de outras potências regionais ou mundiais. Isso é notadamente perceptível quando analisamos a estratégia por trás da cooperação norte-americana com a Índia e a Indonésia, que são vistos como contrapesos potenciais à ascensão chinesa. Logo, estabelecer uma relação de parceria com esses países visa aprofundar as relações comerciais, diplomáticas e militares com o objetivo de criar uma frente unida contra o expansionismo chinês, em especial na região da Ásia-Pacífico (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021; Cfr, 2023; Christensen; Xing, 2016; Lanti, 2007).

A China, atualmente, não só tem influência na maior parte do mundo – especialmente na dimensão econômica –, mas também tem colocado a hegemonia dos Estados Unidos em xeque com o seu crescimento paulatino em diversas esferas para além da econômica (Asghari; Gordji; Ghaffari, 2021; Layne, 2008). Naturalmente, isso enfrentará a oposição dos Estados Unidos, porque eles não querem que haja uma potência igual ao seu poder em outras partes do mundo por direito próprio. Assim, segundo Goddard (2021), quando uma grande potência (como os Estados Unidos) se encontra em uma situação em que precisa decidir entre acomodar, conter ou confrontar uma potência emergente, ela leva em consideração tanto a retórica quanto as ações dessa potência emergente para definir seu plano de ação.

Deste modo, temos que quando uma potência em ascensão tem objetivos limitados¹³, é pouco provável que ela represente uma ameaça. Por conseguinte, as grandes potências devem recorrer à acomodação como a melhor forma de gerir a ascensão dessa nova potência. Em contrapartida, se as pretensões de uma potência emergente forem ilegítimas – se forem inconsistentes com as regras e normas vigentes – as grandes potências verão as suas ações como ameaçadoras, tornando provável a contenção e o confronto (Goddard, 2021).

Há, porém, um problema nesse argumento, que também é explicitado por Goddard em seu livro: como saber se as pretensões de uma potência emergente são realmente legítimas ou não? Como as grandes potências decidem que estão suficientemente seguras sobre as ambições dos seus potenciais adversários para se comprometerem com uma estratégia de contenção, confrontação ou acomodação? Em resposta a essas perguntas, Goddard argumenta que as grandes potências adivinham as intenções dos seus adversários através das suas estratégias de legitimação, isto é, as formas como as potências

¹³ As potências emergentes com objetivos limitados podem procurar pequenos ajustes nas fronteiras territoriais, mas não se envolverem numa expansão extensiva; continuarão a respeitar as regras e normas que regem a soberania e regulam a conquista. Podem exigir mais recursos econômicos, mas não ameaçar a subsistência das grandes potências existentes. Podem procurar o reconhecimento do seu prestígio crescente, mas aceitam a legitimidade de uma hierarquia de estatuto existente (Goddard, 2021).

emergentes justificam os seus objetivos. Ademais, as potências emergentes “não são passivas; elas podem investir os seus recursos em determinados comportamentos e políticas para enviar um sinal credível sobre o seu tipo” (Goddard, 2021, p. 07). Ainda assim, é importante se ter em mente que “os Estados nunca podem ter a certeza sobre as intenções dos outros Estados” (Mearsheimer, 2021, p. 31).

Isso posto, temos que os Estados Unidos ainda não decidiram sobre uma grande estratégia para gerenciar seu suposto declínio *vis-à-vis* a ascensão de potências emergentes, mas, apesar da falta de uma grande estratégia óbvia, ainda podemos discernir certos padrões no engajamento dos Estados Unidos com as potências emergentes na governança de questões importantes, como segurança, finanças globais e desenvolvimento, a partir dos quais podemos deduzir uma possível evolução da ordem global.

Por todo o exposto, percebemos que, ao longo dos anos, os Estados Unidos buscaram se engajar com os países emergentes, ao mesmo tempo em que objetivavam promover seus próprios interesses e valores, de modo que podemos destacar quatro aspectos principais na forma como eles abordaram sua relação com os países emergentes: (1) investimento e comércio – os Estados Unidos buscam aumentar o comércio e o investimento com os países emergentes, a fim de promover o crescimento econômico e a estabilidade; (2) diplomacia econômica – o uso da diplomacia econômica para influenciar políticas econômicas em países emergentes; (3) competição estratégica – em alguns casos, os Estados Unidos adotaram uma postura mais confrontacional em relação aos países emergentes, como o caso recente contra a China, que é vista como um concorrente estratégico em áreas como comércio, tecnologia e segurança; e (4) assistência ao desenvolvimento – fornecimento de assistência para países emergentes se desenvolverem, a fim de promover a estabilidade, a governança e o desenvolvimento econômico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, este artigo examinou a evolução da relação entre os Estados Unidos e as potências emergentes, abordando tanto uma perspectiva histórica como um contexto mais recente a partir de 2015. A abordagem de Washington a essas potências tem mudado ao longo do tempo, refletindo transformações na dinâmica geopolítica global. Assim, observamos que, embora não exista uma política única que abranja todas as potências emergentes, há pontos em comum entre elas. A busca por uma voz mais significativa nas instituições internacionais, a ênfase no desenvolvimento econômico e a defesa de seus interesses nacionais são aspectos compartilhados. No entanto, as estratégias específicas adotadas por cada potência emergente podem variar de acordo com seus próprios objetivos e circunstâncias individuais.

Portanto, é essencial que os Estados Unidos busquem equilibrar seus interesses nacionais com a construção de parcerias estratégicas, a fim de fortalecer sua posição global e promover a estabilidade e o desenvolvimento sustentável no cenário internacional. No entanto, o protecionismo excessivo e a falta de cooperação representam desafios significativos nessa relação, potencialmente gerando tensões e instabilidades que afetam não apenas as potências emergentes, mas também a liderança global dos Estados Unidos.

A ordem mundial atual enfrenta uma crise de autoridade, evidenciada na luta política pela redistribuição de papéis, direitos e autoridade dentro da ordem liberal global. A ascensão das potências emergentes, notadamente a China, desafia o domínio exercido pelos Estados centrais que sustentam a ordem mundial, influenciando instituições econômicas internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. Em uma contribuição recente e influente para este debate sobre a ascensão das potências emergentes e o futuro da hegemonia do Ocidente, John Ikenberry (2011) defendeu um argumento semelhante. O seu ponto principal é que o declínio relativo dos Estados Unidos e a ascensão das potências emergentes – particularmente a China, mas também a Índia e o Brasil e outros no atual período histórico – não são suscetíveis de minar a ordem liberal internacional. Destarte, acadêmicos como Ikenberry e Vezirgiannidou esperam que as potências emergentes se juntem a esta ordem em vez de procurarem subvertê-la, pois isto seria do seu próprio interesse, uma vez que a ordem liberal está no centro das suas trajetórias de desenvolvimento bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. A ONU e a nova ordem mundial. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, 1995.
- ALTUNIŞIK, M. B. The Middle East in Turkey-USA Relations: Managing the Alliance. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 15, n. 2, 2013.
- ASGHARI, N.; GORDJI, M. E.; GHAFARI, A. Modelling us-china relationship: A game theory perspective. *International Journal of Nonlinear Analysis and Applications*, v. 12, n. 2, 2021.
- AWAN, A. G.; KHAN, R. E. A. Comparative Analysis of the Literature on Economic Growth in the Perspective of Advanced and Emerging Economies. *Journal of Economics and Sustainable Development*, v. 6, n. 11, 2015.
- BRASIL. Palácio do Planalto. Em declaração conjunta, líderes do BRICS anunciam a entrada de seis novos países. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/em-declaracao-conjunta-lideres-do-brics-anunciam-a-entrada-de-seis-novos-paises>>. Acesso em: 15 out. 2023.
- CARVALHO, P. N. DE; AMORIM, W. D. DE. The Long Goodbye: U.S. ILO and Rising Powers. *Rising Powers Quarterly*, v. 4, n. 1, p. 19–39, 2019.
- CFR. U.S.-India Relations. Disponível em: <<https://www.cfr.org/timeline/us-india-relations>> Acesso em: 26 jun. 2023.
- CHRISTENSEN, S. F.; XING, L. The Emerging Powers and the Emerging World Order: Back to the Future? Em: *Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies*. [s.l.: s.n.].
- DAVYDOV, A. A. Systemic Crisis in the US-Turkish Relations Under the Presidency of D. Trump. *MGIMO Review of International Relations*, v. 12, n. 4, 2019.
- DE GRAAFF, N.; VAN APELDOORN, B. US-China relations and the liberal world order: Contending elites, colliding visions? *International Affairs*, v. 94, n. 1, 2018.
- DESTLER, I. M. *American trade politics*. 4. ed. Washington: Institute for International Economics, 2005.
- FIORI, J. L. Sobre o poder global. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 73, 2005.
- FIORI, J. L. da C. Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. *Saúde em Debate*, v. 42, n. spe3, 2018.
- GODDARD, S. E. *When Right Makes Might*. [s.l.: s.n.].
- GONÇALVES, N. I.; SANTOS, F. C. O. DOS. Do avanço ao recuo: a Política Externa estadunidense para Cuba nos governos Obama e Trump. *Carta Internacional*, v. 16, n. 3, 2021.
- HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, 2002.
- HUDSON, M. *Super Imperialism: The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance*. 2. ed. London: Pluto Press, 2003.
- IKENBERRY, G. J. *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. [s.l.: s.n.].
- KARA, M. Turkish-American strategic partnership: is Turkey still a faithful ally? *Journal of Southeast European and Black Sea*, 2022.
- KEOHANE, R. O. *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics*. International Organization, 1969.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- KUNKEL, J. *America's trade policy towards Japan: Demanding results*. [s.l.: s.n.].
- LANTI, I. *Indonesia in triangular relations with China and the United States*. Em: *China, the United States, and South-East Asia*. [s.l.] Routledge, 2007. p. 146–160.
- LAYNE, C. China's challenge to US hegemony. *Current History*, v. 107, n. 705, 2008.
- MEARSHEIMER, J. J. The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*, v. 100, n. 6, 2021.
- MENDES, N. C. AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A CHINA: UMA PERSPECTIVA GEOECONÔMICA. Em: MORAES, R. C. C. DE; MENEZES, H. Z. DE (Eds.). *A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO OBAMA*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. v. 1, p. 219–236.
- MENDONÇA, F. *Entre a teoria e a história: a política comercial dos Estados Unidos na década de 1980*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- MENDONÇA, F. de A. do P.; LIMA, T.; VIGEVANI, T. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 1, 2017.
- MORALES-RUVALCABA, D. La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil: Cambios y continuidades en la Administración Biden. *Relaciones Internacionales*, v. 94, n. 1, p. 141–169, 8 jun. 2021.
- OBRAZTSOVA, M. Economic relations between the United States and South Africa. *Russia and America in the 21st Century*, n. 2, 2021.

- ÖRMECI, O. Turkish-American relations in the post-cold war era. Em: *Historical Examinations and Current Issues in Turkish-American Relations*. [s.l.: s.n.].
- PAES, L. DE O.; CUNHA, A. M.; FONSECA, P. C. D. Narratives of Change and Theorisations on Continuity: the Duality of the Concept of Emerging Power in International Relations. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 1, p. 75–95, abr. 2017.
- RAJAGOPALAN, R. U.S.-India Relations under President Trump. *Asia Policy*, n. 24, p. 39–45, 2017.
- ROSS, R. S. Balance of power politics and the rise of China: Accommodation and balancing in East Asia. *Security Studies*. Anais, 2006.
- SANTORO, M. Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, 2008.
- SECCHES, D. V.; VADELL, J.; RAMOS, L. Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. *Sociedade e Cultura*, v. 23, 2020.
- SENNES, R. U. Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, p. 385–413, 1998.
- TALCOTT, P. Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy - By Robert M. Uriu. *Asian Politics & Policy*, v. 3, n. 1, 2011.
- UNITED STATES. Trade Act of 1974: Summary of the Provisions of H.R. 10710. Disponível em: <<https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2023.
- UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. Milestones in the History of U.S. Foreign Relations. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones>>. Acesso em: 30 jul. 2023.
- URATA, S. US–Japan Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for the US–China Trade War. *Asian Economic Policy Review*, 2020.
- URIU, R. M. Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy. [s.l.: s.n.].
- US DEPARTMENT OF STATE. U.S. Relations With India. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-india/>> . Acesso em: 26 jun. 2023.
- US EMBASSY. Fact Sheet: The United States and Brazil: Partners for a Prosperous Hemisphere. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-brazil-partners-for-a-prosperous-hemisphere/>>. Acesso em: 26 jun. 2023.
- VEZIRGIANNIDOU, S. E. The United States and rising powers in a post-hegemonic global order. *International Affairs*, v. 89, n. 3, 2013.
- WEHNER, L. Emerging Powers in Foreign Policy. Em: THIES, C. G. (Ed.). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. [s.l.] Oxford University Press, 2017.

ÁRTICO COMO FRONTEIRA EXTRATIVA: ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS E O DESENVOLVIMENTO NEOEXTRATIVISTA EM INUIT NUNAAT

The Arctic as an extractive frontier: indigenous organizations and neoextractive development in Inuit Nunaat

PEDRO ALLEMAND MANCEBO SILVA | pallemandmsilva@gmail.com | Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

LUÍS MANUEL REBELO FERNANDES | Imrfernandes58@gmail.com | Professor do Instituto de Relações Internacionais PUC-Rio e professor da UFRJ. Atualmente é Secretário-Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Recebimento do artigo Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

Resumo: O Ártico norte-americano vive uma reconfiguração geopolítica e geoeconômica. O aumento do conhecimento sobre a dotação de recursos na região e efeitos da mudança climática, cada vez mais evidentes na região, também trazem consigo novas possibilidades de navegação e exploração econômica e estratégica dos espaços polares setentrionais. O trabalho busca compreender as condições que permitiram a produção do Ártico norte-americano como uma fronteira extrativa com foco para o papel dos acordos de reivindicação de terras – mecanismo político e jurídico de reconhecimento do direito indígena à terra. A presente pesquisa gira em torno da pergunta “como foram criadas cisões de classe entre os indígenas do Ártico norte-americano? E como essa cisão se expressa nos debates sobre o desenvolvimento?”. Nossa hipótese de trabalho é a de que, por sua estrutura corporativa, as corporações nativas têm sido instrumentalizadas para legitimar e promover um modelo de desenvolvimento extrativista, baseado em um aumento da pressão sobre os recursos naturais e em uma relação predatória com a natureza.

Palavras-Chave: Ártico; desenvolvimento; povos indígenas.

Abstract: The North American Arctic is undergoing a geopolitical and geoeconomic reconfiguration. Increased knowledge about the region's resource endowment and the effects of climate change, which are increasingly evident in the region, also bring with them new possibilities for navigation and economic and strategic exploitation of the northern polar spaces. The paper seeks to understand the conditions that allowed the North American Arctic to be produced as an extractive frontier, focusing on the role of land claim agreements - a political and legal mechanism for recognizing indigenous land rights. This research revolves around the question “how have class divisions been created among the indigenous people of the North American Arctic? And how is this split expressed in debates about development?”. Our working hypothesis is that, because of their corporate structure, Native corporations have been instrumental in legitimizing and promoting an extractivist development model, based on increased pressure on natural resources and a predatory relationship with nature.

Keywords: Arctic; Development; Indigenous Peoples.

1. INTRODUÇÃO

Em 13 de março de 2023, o governo dos Estados Unidos (EUA) aprovou o projeto de exploração de petróleo da ConocoPhillips como *Willow Project*. O projeto busca explorar petróleo na região norte do estado do Alasca, conhecida como North Slope, e a ConocoPhillips declara a possibilidade de uma produção diária de 180 mil barris por dia em seu ápice, bem como a possibilidade de geração de empregos (2,5 mil temporários/de construção, 300 de longo prazo). Além disso, o projeto também pode injetar cerca de US\$ 8 bilhões na economia do Alasca via impostos de propriedade e royalties pagos. No site do projeto – intitulado *Power in Cooperation*, uma das abas, intitulada “*What others are saying*”, mostra os endossos que recebeu pelo projeto – inclusive de organizações representativas de populações indígenas do Alasca. São elogiadas a capacidade do projeto em termos de geração de emprego e renda para a região, bem como pela potencial dinamização da economia local/regional. Até mesmo a deputada Mary Peltola – primeira deputada indígena eleita pelo Alasca – saiu em defesa do projeto no período de sua análise. Outras organizações indígenas, como a *Sovereign Inupiat for a Living Arctic* (SILA Inuat), apresentaram críticas à implementação do *Willow Project* pelo seu potencial danoso e pela proximidade da *Alaska National Wildlife Reserve* (ANWR), fazendo com que qualquer acidente, por exemplo, represente um risco muito grande para uma região com um equilíbrio ecológico delicado e que se deteriora a cada dia.

O presente trabalho parte da percepção de que o Ártico tem se configurado como uma fronteira extrativa global. A presença de recursos naturais importantes para o processo de acumulação capitalista faz com que a região seja revalorizada estrategicamente e economicamente. Buscou-se, então, compreender os processos que produziram essa região como uma fronteira extrativa interna, bem como a construção das condições políticas para a acumulação capitalista baseada em atividades extrativistas no Ártico norte-americano. Um elemento central para o presente estudo é a cisão entre organizações indígenas, sua produção e seu papel no projeto de resolução da questão do direito indígena à terra e à autodeterminação nos Estados Unidos. Para discutir essa questão, essa pesquisa estuda o funcionamento de uma estrutura político-econômica particular da América do Norte para a solução da questão dos direitos indígenas – as corporações nativas de desenvolvimento. Partiremos de uma discussão sobre a inserção do estado do Alasca na União e da resolução das reivindicações indígenas por direito à autodeterminação e autogoverno por meio dos acordos de reivindicação de terras (*land-claim agreements*) e do *Alaska Native Claims Settlement Act* (ANCSA). Busco demonstrar aqui como a ideia e a promessa de desenvolvimento econômico foram instrumentalizadas pelo estado para garantir não apenas a extinção das reivindicações de povos indígenas, como também a abertura de suas terras para os processos e projetos de acumulação capitalista.

Em termos teóricos e conceituais, a análise aqui é informada por uma perspectiva ecossocialista – que privilegia compreender os processos de expansão e crise do capitalismo a partir da interação humanidade-natureza. As transformações nessa relação, bem como a hegemonização e privilégios de uma relação instrumental com a natureza, pautada no valor e nas possibilidades de valorização (Saito, 2017) são centrais para nossa compreensão dos processos de colonização e expansão do capitalismo. Além disso, as ideias de “fronteiras de mercadoria” e “zona de apropriação” (Moore, 2015) é particularmente importante nessa análise. Ambas as ideias ressaltam a importância da expansão constante da zona de influência do modo de produção capitalista e da necessidade constante de apropriação de trabalho e energia não pagos para contrapor as tendências de queda da taxa de lucro, bem como a exaustão das zonas já exploradas dentro desse modo de produção. Por fim, compreende-se que os novos planos de desenvolvimento econômico para o Ártico podem ser encarados como parte da fase neoextrativista do capitalismo (Svampa, 2019), um modo de desenvolvimento baseado na pressão crescente sobre recursos naturais e com ênfase para o controle do espaço e sua produção para a viabilização da acumulação de capital.

Assim sendo, o presente artigo está dividido em quatro partes. Na primeira, discute-se a colonização do Alasca, sua inserção econômica e política na União e os impactos disso para as populações nativas do Alasca. Depois passo para uma discussão sobre a disputa em torno dos direitos originários dessas populações e para a “solução” encontrada no cenário dos Estados Unidos para harmonizar os direitos indígenas com os interesses do Estado e do capital na exploração dos recursos naturais no Alasca. Aqui, o foco é a promessa do desenvolvimento, chamado por um líder indígena de “novo arpão”, que configurou uma nova situação para os indígenas do Alasca, bem como para os relatos posteriores sobre a eficácia e funcionamento das corporações nativas de desenvolvimento enquanto instrumento de autodeterminação dessas populações. Passo, então, para a discussão mais contemporânea sobre as mudanças na geopolítica do Ártico norte-americano no século XXI, buscando contextualizar não apenas o *Willow Project*, mas também a atuação das organizações indígenas na disputa sobre a necessidade ou não do projeto tendo em vista seu potencial econômico, e seus impactos ambientais em um momento crítico para o meio ambiente e para o combate e adaptação à mudança climática.

A hipótese que guia o trabalho é a de que, por sua estrutura corporativa e vinculação com os objetivos estatais, as corporações nativas têm sido instrumentalizadas para legitimar e promover um modelo de desenvolvimento extrativista,

baseado em um aumento da pressão sobre os recursos naturais e em uma relação predatória com a natureza. Além disso, observaremos também como esse modelo manteve intacta a colonialidade das relações entre os EUA e os povos indígenas, esvaziando, também, a noção de autodeterminação de seu conteúdo político ao definir o modelo de desenvolvimento pelo qual essas populações se pautam.

2. INTEGRANDO O ALASCA AOS EUA

Três momentos caracterizam as sucessivas ondas da colonização do Alasca. A primeira onda é caracterizada pela consolidação do contato sustentado entre os indígenas da região e os colonizadores euro-americanos, principalmente por meio do comércio baleeiro. A segunda onda é a das “corridas do ouro”, quando se desenvolveram novos graus e novas tecnologias de controle das populações indígenas da região e de suas atividades de subsistência. A terceira e última é a onda de colonização associada à exploração do petróleo e do gás na região, bem como pelas iniciativas estatais dos EUA de “resolver” as tensões representadas entre a soberania na região e os direitos à terra dos povos indígenas.

A colonização de *Inuit Nunaat* e do restante de Beringia (Demuth, 2019) se deu por dinâmicas bastante diferentes da colonização do restante dos EUA. O clima inóspito para atividades agrícolas e o baixo interesse inicial no controle direto sobre a terra e as populações que lá habitavam limitaram a presença e o contato às regiões litorâneas. Os produtos que os colonizadores euro-americanos buscaram na região – as baleias, as presas das morsas, as peles das raposas – não demandavam ocupação contínua do território e a estratégia, desde os tempos da colonização russa, foi a do estabelecimento de postos comerciais onde os indígenas podiam vender esses produtos e conseguiam trocá-los por produtos como painéis de metal, armas de fogo, barcos e outras utilidades. Demuth (2019), Mitchell (1996) e Shadian (2017) destacam ainda o caráter cooperativo do contato inicial entre os nativos do Alasca (dentre os quais se contam os Inuítes) e os colonizadores. Os primeiros contatos registrados por baleeiros, por exemplo, mostram que os nativos do Alasca socorriam tripulações que se perdiam ou sofriam avarias, além da existência de certa complementaridade entre os interesses dos nativos e das tripulações baleeiras. Demuth (2019) ainda mostra como os produtos trocados, como as armas de fogo, tinham certo caráter estratégico para as populações beringianas, uma vez que as relações entre elas não eram sempre pacíficas (algo reforçado por Mitchell nas relações intra-inuítes), bem como permitiam uma maior eficiência nas atividades de caça dos indígenas da região. A caça à morsa, por exemplo, foi beneficiada pelo emprego das armas de fogo, uma vez que permitia que caçadores não precisassem se expor à foca, bem como tinham mais tempo para caçar, já que não precisavam se aproximar tanto dos bandos de morsas no litoral. Ainda assim, os impactos socioambientais do contato inicial foram profundos para o Ártico norte-americano.

A caça às baleias francas, ou baleias-da-Groenlândia (*Balaena mysticetus*), foi o principal motor do contato sustentado e do encontro colonial no Alasca. A atividade baleeira, importante tanto para os colonizadores como para os nativos, demandava controle mínimo sobre a terra e sobre o território – uma vez que seu principal momento acontecia em alto mar e nos navios baleeiros euro-americanos – criando apenas estações baleeiras esporádicas, sem muita conexão entre si (Demuth, 2019). O estabelecimento periódico de estações baleeiras criava pontos de passagem quase obrigatórios para os indígenas buscando trocar seus produtos, mas também buscando trabalho junto aos baleeiros. No Alasca, o ciclo baleeiro começou em meados do século XIX, cerca de uma década antes da sua compra pelos EUA, em 1867. Como já mencionado, o contato inicial é considerado amistoso, uma vez que havia complementaridades entre as tripulações baleeiras e as comunidades indígenas – o conhecimento a respeito da caça e da navegação no Ártico dos nativos era bem-vindo para os baleeiros, e os navios funcionavam como postos de troca informais, fora do controle (direto) das potências coloniais.

Muitas das populações indígenas do Ártico e do Alasca eram (e continuam sendo) nômades, tendo seu movimento governado pelos ciclos de vida de animais como a baleia, a morsa e o caribu¹, pela busca dos alimentos e outras utilidades representados por esses animais. Os retornos ao litoral visavam a caça baleeira – principal atividade de subsistência (Demuth, 2019; Shadian, 2017) não só pela capacidade da baleia de alimentar as comunidades, mas também pela pele, gordura, ossos e pelas barbatanas das baleias, usadas em diversas atividades do dia a dia. Mitchell (1996), falando dos inuítes do Canadá, destaca que os locais onde os navios baleeiros atracavam e as estações baleeiras, tiveram grande impacto nas mobilidades e nas rotas dessas populações, e Demuth (2019) demonstra como a volta anual dos baleeiros ao litoral beringiano teve um efeito similar no Alasca. As rotas migratórias desses povos passaram a estar em sincronia com a chegada das tripulações

¹ O caribu e a rena são parte da mesma espécie – *rangifer tarandus* – a diferença é que o primeiro é selvagem enquanto o segundo é domesticado.

baleeiras, tanto pela migração anual das baleias francas como pela possibilidade de emprego e comércio representadas pelas estações baleeiras. Esse efeito foi acompanhado pela mortandade excessiva de baleias estimulada pelo funcionamento do mercado baleeiro e pela maior “eficiência” atingida pela cooperação com os indígenas, ocasionando o primeiro de uma série de desequilíbrios ecológicos coloniais que afetaram profundamente as dinâmicas socioecológicas e econômicas da região.

É interessante ressaltar que, embora ambas as partes construíssem vidas a partir da morte das baleias (Demuth, 2019), as comunidades beringianas buscavam, na caça, manter uma relação harmônica com o ambiente e com os seres não-humanos que viviam em Beringia. As culturas beringianas não tinham uma separação rígida entre a natureza humana e a natureza não-humana, além de pensarem essa relação a partir de ideias como a *inua* dos inuites (Shadian, 2017), que colocava o humano numa posição de responsabilidade e guarda com relação aos animais e espaços que compunham seu mundo. Isso também se expressava nas diversas proibições relacionadas à caça baleeira ou de outros animais, que visavam preservar filhotes e fêmeas lactantes – postura ausente nos caçadores euro-americanos. A caça comercial de baleias trouxe uma mortandade ainda desconhecida para a região. A caça indiscriminada reduziu as populações, bem como alterou seus percursos migratórios, e o processamento da baleia e a separação de suas partes para a venda colocava uma disputa no uso das baleias, prejudicando os usos tradicionais das comunidades indígenas. O ciclo dos desequilíbrios ecológicos começa nesse ponto e tem efeitos cumulativos ao longo dos séculos XIX e XX. A escassez de baleias fez com que os nativos buscassem compensar as calorias perdidas (Demuth, 2019) por meio do aumento da caça às morsas – que logo se tornaram alvos dos baleeiros. Buscando complementar as rendas decrescentes das viagens baleeiras, as tripulações buscavam matar as morsas pelas suas presas, empregada como um substituto barato do marfim (Demuth, 2019). O uso de armas de fogo e a desconsideração pela carne e pelos outros usos dos corpos da morsa (pele e ossos) aprofundaram o ciclo de fome e empobrecimento das comunidades indígenas da região. Outro produto muito utilizado pelas sociedades europeias, a pele da raposa do Ártico, também foi caçado em quantidades cada vez maiores. Essa sucessão de ciclos, bem como os ciclos posteriores do ouro e do petróleo, mostram a gradual transformação do Ártico em uma fronteira de mercadorias (Moore, 2015) onde o trabalho de naturezas humanas e não-humanas era apropriado para alavancar processos de acumulação de capital.

A compra do Alasca, em 1867, alterou muito pouco a dinâmica na região no curto prazo. Nesse período, no entanto, os efeitos dos desequilíbrios ecológicos, especialmente a fome entre as comunidades indígenas, eram patentes. Relatos extremos sobre a pobreza e a fome chegavam ao restante dos EUA por meio dos postos missionários da região. A miséria indígena foi instrumentalizada para justificar os esforços de colonização e controle do espaço e das comunidades pelo governo dos EUA (Demuth, 2019; Shadian, 2017). A caça comercial de baleias e a exploração de outras naturezas não humanas do Ártico (como as morsas ou mesmo as raposas), agravaram profundamente os ciclos de fome e escassez que caracterizavam a vida na região – agravadas pela disseminação de doenças advindas do contato e pela penetração de álcool nas comunidades indígenas. Os relatos da fome e da degradação social difundidos por missionários cristãos dos EUA foram instrumentais para a adoção de uma nova postura com relação ao território e suas populações. Além disso, preocupações com a conservação e a continuidade da caça criaram demandas para a reversão ou atenuação da caça comercial de animais na região. Nesse momento, o Estado passa a buscar regular melhor os fluxos e trocas de mercadorias, em uma perspectiva de tutela das populações indígenas e de redirecionamento e orientação de suas atividades de subsistência (Demuth, 2019).

A descoberta de ouro em regiões do Ártico norte-americano marca um novo momento da colonização, em especial pelas demandas políticas e jurídicas da exploração do ouro. A necessidade de cercamento e de definição de direitos de propriedade sobre a terra e sobre o ouro descobertos geraram novas tecnologias de controle do território. A descoberta do ouro também trouxe a consolidação de hierarquias na divisão social do trabalho com bases raciais no Alasca, bem como novas tentativas de tutelar e orientar as atividades de subsistência dos povos indígenas da região para a acumulação capitalista. Assim, buscava-se orientar a caça e a pesca para o abastecimento das populações brancas que chegavam na região, bem como atrelar a subsistência indígena à sua inserção no mercado, em atividades de suporte à logística da exploração do ouro. A racialização do “esquimó”² – como os nativos da região foram tratados desde então – foi fundamental para justificar e cristalizar a subalternização desses povos.

Os discursos moralistas sobre a miséria buscavam colocar nos indígenas do Alasca a culpa pela sua situação. Ao colocar a caça indiscriminada como um problema das comunidades indígenas, missionários e burocratas também viram nisso a oportunidade de incutir uma “ética de trabalho” e outros valores por meio da cristianização dessas comunidades. A educação voltada à formação de mão de obra subalternizada foi pareada com uma dependência da assistência estatal

² O termo esquimó, de origem incerta, é considerado racista pelo Conselho Circumpolar Inuíte e por outras organizações e povos indígenas do Alasca. O CCI recomenda o uso do termo “Inuíte” para designar pessoas pertencentes a essas populações – ou ainda pelo etnônimo (Inuklut, Inupiat, Inuk).

e não-estatal para garantia da sobrevivência, e teve impactos profundos na organização socioeconômica dos indígenas do Alasca – forçando, por exemplo, a sedentarização de algumas comunidades e mesmo a introdução da estrutura da família monogâmica nuclear (Demuth, 2019), como forma de garantir o acesso à assistência e de controle sobre essas populações. Além disso, suas atividades de subsistência, especialmente a caça, passaram a priorizar a venda para o mercado³, visando abastecer as populações brancas que buscavam o ouro na região, viabilizando a “corrida pelo ouro”.

Embora comprado em 1867, o Alasca só foi reconhecido como estado em 1959, sendo um território sob o governo de diversas instâncias do governo dos EUA, como o Departamento do Tesouro, a *US Navy* e mesmo o *US Army*. Nesse período, também, práticas de genocídio cultural caracterizaram a atuação do governo dos EUA na região, com a instalação de políticas de educação, separação forçada de famílias e mesmo o condicionamento da assistência socioeconômica do Estado à sedentarização das comunidades indígenas. É importante notar também que, com o declínio do ouro, o Alasca deixaria de ter importância estratégica até o pós-Guerra e o início da Guerra Fria. A proximidade com a União Soviética, grande rival geopolítico dos EUA no período, disparou uma nova onda de colonização. Diferente das anteriores, voltadas a objetivos econômicos e de exploração, essa visava objetivos estratégicos do Estado, materializados na construção de infraestrutura militar e de defesa como o forte Eielson e o sistema de defesa aéreo NORAD. Essa infraestrutura e o estabelecimento de guarnições das forças armadas na região trouxeram novas populações para o Alasca – e a admissão como membro da União trouxe novos problemas para a vida política das populações indígenas do recém-criado estado.

3. A QUESTÃO DOS DIREITOS ORIGINÁRIOS: OS *LAND CLAIM AGREEMENTS* E A EMERGÊNCIA DAS CORPORAÇÕES NATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Com o reconhecimento do Alasca como um estado da União em 1959, uma questão burocrática se impunha junto com uma questão política. O recém-criado estado do Alasca precisava realizar a seleção de suas terras junto ao governo federal. Paralelamente, organizações e movimentos indígenas da América do Norte pressionavam seus governos pelo direito à autodeterminação, autogoverno e preservação dos modos tradicionais de vida indígenas. É necessário ressaltar que os EUA não haviam, até esse momento, tratado da questão dos direitos originários (*aboriginal rights*) à terra no Alasca, sendo uma questão ainda pendente. Movimentos indígenas reivindicavam o reconhecimento do direito à autodeterminação, visando manter as estruturas tradicionais de subsistência, os modos de vida e valores das populações indígenas do Alasca. O processo de seleção de terras do Alasca se arrastou de forma inconclusiva até o ano de 1969 – quando foi descoberto petróleo na região de *North Slope*, no norte do estado.

Do ponto de vista do Estado, a resolução dessa questão viria apenas em 1971, com o *Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA)*, dois anos depois da comprovação da existência de petróleo em sua região setentrional. As negociações contrastaram as reivindicações indígenas por terra e por autodeterminação com as intenções estatais e capitalistas de explorar hidrocarbonetos na região. Eben Hopson, um dos fundadores do Conselho Circumpolar Inuíte comenta que, quando da descoberta de petróleo, os inuítes pela primeira vez se depararam com a cobiça pelas suas terras (*apud* Shadian, 2017). Do lado da exploração de petróleo, esse passo era importante para garantir a segurança jurídica das operações e das concessões de exploração na região. Do ponto de vista do estado do Alasca, essa resolução seria importante para a finalizar a seleção de terras do estado, bem como para a busca pelo desenvolvimento econômico. A proposta consistia em um reconhecimento do direito indígena à terra, autodeterminação e autogoverno, mas não nos moldes do direito originário. Para isso, o Estado americano criou uma solução política inovadora, que viria a ser adotada posteriormente no Canadá e, parcialmente, na Noruega, para regular a relação entre os estados e os povos indígenas. Os acordos de reivindicação de terras (*land-claim agreements*) objetivavam extinguir as reivindicações pelo direito originário e garantir a harmonização entre a autodeterminação e auto governança indígena, a soberania estatal dos EUA e os interesses econômicos nas terras do Alasca.

Hirschfield (1992) destaca que no caso “Nação Cherokee vs Georgia”, de 1831, o juiz da Suprema Corte John Marshall caracterizou os povos indígenas presentes nos EUA como “nações domésticas dependentes” (*apud* Hirschfield, 1992). A autora demonstra que essa caracterização tem duas funções – a de reconhecer a diferença de status dos povos

³ Em seu livro *Floating Coast*, Bathsheba Demuth relata tentativas de domesticação do caribu e importação de renas, e até a contratação de pastores de rena Sámi – povo indígena do norte da Escandinávia visto como “mais brancos” e “cristãos” para ensinar aos indígenas do Alasca o “método correto” de pastoreio de renas.

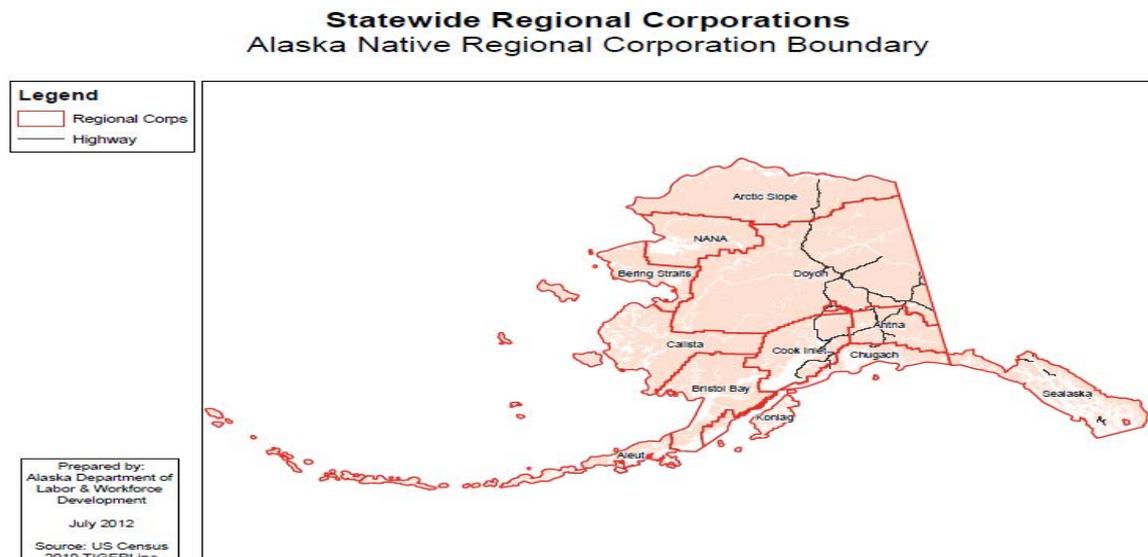
indígenas, ao mesmo tempo em que nega todas as funções que a soberania teria em uma relação interestatal. Essa relação de dependência, por sua vez, se materializa na assistência social do Estado e em programas federais direcionados às populações indígenas. A autora, assim, mostra como a questão da soberania e autodeterminação indígena nos EUA toma a forma de um espectro, com nuances intermediárias na sua garantia. Nessa chave, o ANCSA é compreendido como um instrumento que reconhece o direito indígena à autodeterminação baseado na propriedade da terra, ao mesmo tempo em que nega a jurisdição territorial típica de uma soberania.

É importante também notar que os movimentos indígenas da América do Norte, ao final dos anos 1960, tinham obtido ganhos importantes em termos de organização política e capacidade de pressão (Coulthard, 2014), e o Alasca não era exceção. As principais reivindicações desses movimentos eram o direito à autodeterminação e soberania sobre seus territórios tradicionais, colocando até mesmo projetos de “interesse nacional” sob a necessidade de anuência das populações indígenas. Coulthard (2014) ressalta que a ideia de autodeterminação e preservação dos modos tradicionais de vida estavam intrinsecamente ligadas a um projeto alternativo de soberania e organização socioeconômica, pautado em formas de relação com a natureza cultivadas pelas populações indígenas e não necessariamente na ideia de “desenvolvimento econômico” ou na acumulação capitalista. Paralelo a isso, existia um movimento de cooperativismo inuíte que buscava estimular a auto-organização dos pescadores e caçadores como forma de garantir a subsistência e a preservação dos modos de vida (Mitchell, 1996). Coulthard (2014) coloca a obstrução que essas reivindicações e movimentos representavam à acumulação de capital como o problema a ser resolvido do ponto de vista econômico. Assim, esse processo também fez parte de um projeto mais amplo de desmobilização política de movimentos de contestação.

O ANCSA estabeleceu o reconhecimento do direito indígena à terra nos termos do direito à propriedade. Visando garantir esse direito, foram criadas 12 corporações nativas regionais de desenvolvimento e cerca de 200 corporações representativas das comunidades e ajuntamentos que fariam a gestão não apenas da propriedade da terra e da exploração de recursos naturais, mas também da indenização recebida em troca da extinção dos direitos originários. A lei estabelecia uma indenização de US\$ 962,5 mil (aproximadamente US\$ 7 bilhões, em valores atualizados) e garantiria a titularidade de 179 mil quilômetros quadrados (44 milhões de acres) de terra aos indígenas do Alasca. Para gerir a terra, seus recursos naturais e os valores recebidos por meio do ANCSA, foram criadas as corporações nativas de desenvolvimento. As corporações seriam registradas como organizações com finalidade lucrativa, deveriam constituir estruturas de governança corporativa e estabelecer negócios baseados tanto na subsistência tradicional (caça e pesca) como na economia extrativa visando o lucro e a sustentabilidade financeira. Além disso, as empresas teriam uma estrutura acionária onde cada habitante indígena da região seria acionista das corporações regionais e locais de desenvolvimento, bem como uma proibição de venda dessas ações por 20 anos.

Os dois níveis das estruturas corporativas – *as regional corporations e as village corporations* – têm responsabilidades definidas na lei que as estabeleceu. A gestão dos benefícios monetários e das compensações, bem como dos direitos ao subsolo, cabe às corporações regionais de desenvolvimento. Os direitos de exploração da superfície, a gestão da terra e de atividades como a silvicultura e a caça, por sua vez, são de responsabilidade das corporações locais de desenvolvimento. Além disso, as relações entre elas são caracterizadas como sendo de uma complexa interdependência (Hirschfield, 1992), com o estabelecimento de repasses de dinheiro e compartilhamento de fundos entre os dois níveis, mas que colocam mais poder nas mãos das corporações regionais. Assim, o direito à terra passa a ser pensado na chave do direito à propriedade, e os interesses na terra passam a ser privatizados, interesses de entidades corporativas, buscando a expansão da atividade econômica em suas terras para garantir sua lucratividade e continuidade e a expansão da base de receitas.

Figura 1 – Mapa com as áreas das 12 corporações nativas regionais de desenvolvimento no Alasca.



Fonte: Alaska Department of Labor and Workforce Development. 2012.

A análise de Hirschfield (1992) é importante por ressaltar não apenas as incompatibilidades entre formas indígenas de governança e a forma corporação escolhidas pelo ANCSA, mas também por demonstrar como, por meio de instrumentos legais, o acordo buscou vincular a sobrevivência dos indígenas do Alasca à acumulação de capital. Ao conceder os direitos sobre as rendas de exploração do subsolo às *regional corporations*, por exemplo, o acordo criou um estímulo para que as direções dessas empresas buscassem a expansão da exploração de petróleo e da mineração, por exemplo. O funcionamento continuado dessas corporações gerou um conjunto de lideranças indígenas comprometidas com a exploração de recursos naturais na região.

As corporações nativas de desenvolvimento foram, inicialmente, uma solução bem recebida por muitos indígenas, chegando mesmo a ser chamada de “novo arpão”, um instrumento vital para garantir a subsistência dos povos e comunidades indígenas do Alasca. A escolha política pelo molde da forma corporação tentou conciliar o reconhecimento dos direitos à autodeterminação indígena, anseios concretos das populações indígenas – a busca por melhorias materiais das condições de vida (aquecimento em casas, acesso à saúde e educação, por exemplo) com as condições políticas para promover a acumulação de capital a partir da exploração das terras indígenas. No plano discursivo, isso foi feito por meio da promessa do desenvolvimento econômico como meio de suprir as necessidades materiais e responder aos problemas das populações.

É importante notar que, embora houvesse movimentos e organizações indígenas mobilizadas na luta pela autodeterminação indígena, eles pouco participaram da formulação desse processo. As definições do ANCSA e os termos das negociações foram definidos pelo Estado e a partir de seus interesses no Alasca. O reconhecimento dos direitos indígenas foi condicionado à extinção das reivindicações dos direitos originários – tratada como condição *sine qua non* para as negociações. Outro impacto desse modelo de resolução dos direitos indígenas foi a redefinição da ideia de autodeterminação. De um projeto socioeconômico amplo (Coulthard, 2014), ela passou a ser tratada de forma restrita, pensada a partir de elementos como a preservação da cultura, costumes, valores e idiomas, dentro da lógica da política do reconhecimento. Assim, as comunidades indígenas perderam a capacidade de disputar o sentido e o conteúdo do desenvolvimento, e uma definição capitalista e colonial de desenvolvimento foi estabelecida a partir do Estado. As corporações nativas de desenvolvimento foram defendidas como uma realização das demandas por autodeterminação dos povos indígenas, e a solução foi propagandeada como tal em outros contextos – como no caso canadense – por permitir que os povos indígenas, agora donos de estruturas modernas de gestão de recursos e de desenvolvimento, poderiam garantir a continuidade de seus modos de vida ao se inserir nos mercados.

Os relatos e debates subsequentes a respeito dessas corporações, no entanto, mostram que a euforia com o “novo arção” tinha pouca base na realidade. Doze anos após a aprovação da lei no Congresso, a Conferência Circumpolar Inuíte⁴ financiou uma viagem de Thomas Berger, jurista canadense⁵, a algumas comunidades na região de *North Slope* no Alasca. A viagem tinha por objetivo coletar relatos sobre a experiência das corporações de desenvolvimento e seu impacto no dia a dia das comunidades indígenas. O resultado desse esforço, o livro *Village Journey*, condensa relatos de viagens a 60 comunidades indígenas do Alasca, visando compreender como o acordo havia afetado a vida e a subsistência dos indígenas do Alasca. Os relatos coletados por Berger (1985) mostram que comunidades indígenas ainda dependentes das atividades de subsistência (a maior parte da população indígena) tinham uma visão muito negativa do acordo e da forma como ele buscava regular e reformar a relação entre as comunidades e as terras que elas ocupavam.

Na comunidade de Cambell, por exemplo, Paul Apangalook comenta que o ANCSA de fato reconheceu a propriedade da terra, mas que fez outras coisas – impôs uma estrutura voltada para o lucro, colocou as ações das corporações nativas “entre a terra e seu povo” (Berger, 1985) e todos os ganhos eram direcionados às corporações regionais de desenvolvimento. Além disso, Berger também comenta a situação financeira das empresas e como o fluxo de dinheiro gerado pelo acordo ainda não havia beneficiado os nativos. A cláusula de divisão das receitas vindas da exploração, por exemplo, já tinha custos legais estimados em US\$ 35 milhões. Outro elemento visível nos relatos é a diferença entre as promessas do acordo e a realidade do que Berger chama de *village Alaska*. As comunidades, largamente dependentes da subsistência, viam-se ameaçadas pelas atividades que as corporações regionais e as empresas de fora do Alasca buscavam desenvolver. A destruição das áreas de caça da comunidade de Nuiqsut – próxima ao desenvolvimento do atual *Willow Project* – é citada por Bessie Ericklook (*apud* Berger, 1985) em uma crítica à expansão do setor de petróleo e gás no Alasca. Nesse mesmo caso, ainda, é interessante como a escassez de peixes e de caça é associada, também, à presença das empresas de petróleo e gás. Ainda sobre Nuiqsut, Berger relata como o vice-presidente da *village corporation* identificava a expansão do setor petrolífero com a degradação do tecido social nativo, em que o dinheiro não só estava atropelando a relação tradicional com a terra, como era instrumental na criação de lacunas geracionais entre os indígenas (Berger, 1985).

A extinção dos direitos originários à terra também representou o fim dos direitos originários à caça e a pesca, aos usos tradicionais dos recursos. As atividades para subsistência passaram, então, a estar sujeitas às regulamentações de caça e pesca estatais (Berger, 1985), colocando as comunidades indígenas em uma série de disputas pelos licenciamentos e autorizações necessárias para continuar com as atividades tradicionais de caça e pesca. Outro problema advindo disso é a autorização para caçadores e pescadores não indígenas desenvolverem essas atividades nas áreas de caça e pesca que sustentam as comunidades indígenas.

Assim, os acordos de reivindicação de terras foram instrumentais na abertura das terras do Alasca à exploração capitalista, bem como para cristalizar hierarquizações de classe no seio dos povos e movimentos indígenas. As sociedades nativas do Alasca atrelaram poder e privilégio ao capital social de indivíduos e famílias – como os chamados *talking chiefs* (Mitchell, 1996) que assumiam posições de liderança na relação com os baleeiros, por exemplo. Com a passagem do acordo e a criação das corporações nativas de desenvolvimento, Mason (2002) destaca como essa dinâmica do capital social passa a se coadunar com o controle sobre recursos e sobre as corporações. Mason destaca três dimensões do processo de formação de classe para analisar a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade de classes entre os nativos do Alasca: a prontidão para assumir o poder de classe, a ocupação de uma nova posição estrutural de onde exercê-lo e uma consciência compartilhada e interesses comuns, necessários ao exercício do poder de classe. A estrutura de hierarquia pré-capitalista tem grande impacto na redistribuição do poder no Alasca pós-acordo, em especial pela continuidade de indivíduos e famílias de prestígio no controle das corporações.

Assim, identifica-se certa continuidade entre a elite “tradicional” e a elite corporativa emergente. A necessidade de interface continuada com instâncias do governo, especialmente a partir do terremoto de 1964 e até a consolidação do acordo, em 1971, foram fundamentais para a redistribuição desse poder enquanto um poder de classe. Dada a formação intelectual e educacional da geração de lideranças indígenas em destaque nesse momento, elas conseguiram juntar as três dimensões importantes para o exercício do poder de classe. A intervenção estatal – tanto no terremoto de 1964 como na aprovação do ANCSA em 1971 – criou essa nova posição estrutural a ser ocupada por uma elite indígena, os gestores das corporações nativas. Dados os desenvolvimentos políticos até o momento, havia lideranças indígenas capacitadas e desejantes de assumir essas posições. Por fim, Mason (2002) – como Coulthard (2014) – também destaca a importância da dimensão cultural como

⁴ Organização que deu origem ao Conselho Circumpolar Inuíte.

⁵ Thomas Berger foi um ator fundamental no processo de implementação dos *land claim agreements* no Canadá, em especial por sua atuação na investigação sobre a extração de petróleo no delta do rio Mackenzie (fato narrado em detalhe em Coulthard, 2014).

ferramenta ideológica, atrelando o resgate e valorização da cultura indígena ao projeto de classe resultante do *Alaska Native Claims Settlement Act*.

Coulthard (2014) e Mitchell (1996) também ressaltam como as negociações e a adesão ao projeto formulado pelos Estados também representou a consolidação de cisões de classe no seio dos movimentos e da política indígena. Mitchell (1996) adiciona que a experiência das corporações nativas de desenvolvimento também ajudou a minar a experiência das cooperativas inuítes, que organizavam grupos de pescadores e caçadores das comunidades, dando continuidade às formas tradicionais de subsistência, mas também representando os interesses desses grupos. Ao estabelecer a forma empresarial de organização aos povos indígenas, o Estado americano fez com que comunidades relativamente autônomas passassem a depender dele. Além disso, as lideranças responsáveis pela gestão das empresas se converteram em lideranças políticas e corporativas. Os interesses dessas lideranças e das empresas se voltaram para a manutenção dessa estrutura e de sua sustentabilidade financeira, atrelando à autodeterminação à acumulação capitalista. O espaço para ação coletiva foi reduzido e, embora o reconhecimento tenha sido conquistado, ele ficou restrito a uma concepção culturalista de autodeterminação que buscou separar essa ideia das decisões sobre os modelos de desenvolvimento econômico a ser adotado pelas comunidades.

Na prática, os acordos e definições formalizaram o Alasca como uma fronteira extrativa. A dependência do Estado e das corporações nativas de desenvolvimento de atividades como mineração e a extração de petróleo estimulou a entrada de corporações nativas nesses negócios, visando fazer valer seus interesses na gestão dos recursos do subsolo. É importante notar que o processo de reconhecimento das terras indígenas foi crucial para que o Alasca viesse a se tornar uma economia predominantemente extrativa ao longo do século XX. Na terceira década do século XXI, o impulso extrativo se renova com a revalorização estratégica do Ártico e com os efeitos já sensíveis da mudança climática.

4. A REVALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO ÁRTICO NO SÉCULO XXI

Ao longo do século XXI, especialmente a partir de 2007, o Ártico vem passando por um processo de revalorização estratégica e econômica. O desenvolvimento recente da Rússia e o progressivo antagonismo global com os EUA, bem como da retomada de atividades militares e econômicas no Ártico russo, exerceram pressões competitivas sobre o Estado para que ele se voltasse para a região, atualizando as formas de pensar e de ver o Alasca e o Ártico dentro da estratégia estadunidense. Recentemente, a ascensão dos EUA ao papel de maior produtor global de petróleo e gás natural (BP, 2022) bem como a deflagração do conflito na Ucrânia trouxe uma nova dimensão do valor estratégico do Ártico.

No Ártico norte-americano – e particularmente no Alasca – o ritmo dessa retomada estratégica tem sido mais lento. Os projetos estratégicos estadunidenses têm privilegiado a atuação no Atlântico Norte (em uma renovação da política de contenção) e a atualização das estruturas de defesa da região e de suas doutrinas para seu uso e mobilização. Os EUA vêm formulando estratégias para o Ártico nos mais diversos níveis de sua burocracia⁶ e, embora seus interesses se concentrem no Atlântico Norte, a principal parcela de território americano na região ainda é o estado do Alasca. Ainda assim, é interessante notar como o interesse no desenvolvimento econômico da região, com privilégio para o setor de petróleo e gás, toma forma ao longo da última década. Na estratégia publicada em 2013, por exemplo, o desenvolvimento econômico aparece de forma marginal, sem grande detalhamento dos interesses econômicos na região. Já na estratégia publicada em 2022, o “desenvolvimento econômico sustentável” aparece como um dos pilares da estratégia nacional para o Ártico (EUA, 2022). Entre um momento e outro – e especialmente durante a administração Trump – o interesse econômico, principalmente na expansão das atividades do setor de petróleo e gás na região, ganhou tração. A aprovação do *Willow Project* está relacionada com esses processos e mostra a importância do discurso do desenvolvimento para a estratégia dos EUA para o Ártico.

Uma das mais recentes e controversas iniciativas foi a aprovação da exploração de petróleo na região do *Willow Project*. É interessante notar que, para promover o *Willow* como uma opção viável e sustentável, a ConocoPhillips coloca as declarações de líderes de organizações indígenas como endosso e como demonstração de preocupação com as múltiplas vozes envolvidas nas negociações.

Como mencionado, a ConocoPhillips disponibiliza no sítio *Power in Coopera* cartas e discursos de outras entidades que endossam o *Willow Project*. Em defesa da expansão da extração de petróleo e gás no Alasca, é possível ver organizações

⁶ Desde 2007, por exemplo, a estratégia para o Ártico passou de uma diretiva de segurança nacional (a diretiva 66) a um complexo de estratégias, com a Casa Branca, o Departamento de Defesa, a *US Navy*, o exército e a Guarda Costeira formulando e publicizando *white papers* de estratégia para o Ártico.

como a *ANSCA Regional Association* (ARA) – organização que representa as doze corporações nativas regionais, a *Alaska Federation of Natives* (AFN), a *Inupiat Community of the Arctic Slope* (ICAS) e a *Arctic Slope Regional Corporation* (ASRC). Além dessas entidades, é possível ver, também, a atuação de Mary Peltola, primeira deputada indígena eleita pelo Alasca, pressionando o governo federal pela aprovação do projeto. O ponto em comum da defesa empreendida por essas entidades se concentra em reforçar os benefícios econômicos diretos do projeto, como o aumento da arrecadação do Alasca, o recebimento de *royalties* e a geração de empregos diretos. Além disso, ressalta-se a importância desses novos investimentos para a melhoria e criação de infraestrutura para garantir direitos básicos às comunidades do Alasca, como acesso a água corrente e saneamento básico, melhoria de estradas e infraestrutura de transporte e mesmo de acesso a serviços de saúde. Um último ponto que une esse discurso é a ideia de que o projeto já passou por revisões de riscos e análises de impacto ambiental, além do diálogo estabelecido entre as empresas e comunidades ao longo do processo.

Aqui vale ressaltar como os interesses nacionais e locais no desenvolvimento dessas atividades são mobilizados pelos diferentes grupos buscando a aprovação do *Willow Project*. No caso da deputada Mary Peltola, por exemplo, é perceptível sua atuação junto a outros representantes do Estado do Alasca (os senadores Lisa Murkowski e Dan Sullivan), não só visando resguardar os direitos das comunidades indígenas, mas mostrando também sua importância para os EUA como um todo. As cartas enviadas pelos três representantes se concentram em pressionar a administração Biden com base em seu compromisso em tratar da inflação alta e dos preços altos da energia e pela melhoria das condições de segurança energética. O interesse nacional na segurança energética e em mitigar choques de preços energéticos também aparecem – junto com a “crise internacional na Ucrânia” – na carta da AFN. Um último ponto em comum é uma defesa abstrata da possibilidade de harmonizar os modos tradicionais de vida dos povos indígenas com a expansão da exploração de petróleo e gás no Ártico. Há uma insistência em ressaltar os padrões de regulamentação ambientais, bem como de colocar a atividade petrolífera em harmonia com as formas tradicionais de vida. Há também uma tentativa de colocar a expansão da atividade petrolífera – em especial pelas rendas dela provenientes – como condição para a realização da autodeterminação nativa no Alasca.

Esse último ponto dialoga diretamente com as críticas à aprovação do projeto *Willow*, que se baseiam justamente nos impactos que a extração de petróleo já tem sobre as comunidades indígenas e que podem se agravar não apenas com o aumento das emissões causado pela maior exploração de hidrocarbonetos, mas também com as obras e outras intervenções decorrentes da própria construção. O depoimento de Rosemary Ahtuanguak, prefeita de Nuiqsut, Alasca, detalha como a exploração de hidrocarbonetos em *North Slope* representa um cerco à comunidade e aos modos de vida tradicionais. Em seu depoimento, a prefeita detalha como a expansão da atividade econômica extrativa na região afeta todos os aspectos da vida dos inuítes. A saúde física das pessoas e das comunidades têm sido profundamente prejudicadas pela presença dos poços de petróleo, especialmente pela contaminação do ar, do solo, da água e da caça, condições fundamentais para os modos tradicionais de vida. O barulho das atividades de construção, perfuração e extração, o aumento do trânsito terrestre e nas vias aquáticas tem afastado os caribus e tornado a caça e a pesca mais extenuante e mais perigosa, por demandar jornadas cada vez mais longas para encontrar locais de caça e pesca adequados. O uso dos terminais marítimos também tem afastado as baleias devido ao aumento do barulho, criando riscos adicionais para a caça baleeira tradicional. Ecoando os relatos coletados por Berger quarenta anos antes, Ahtuanguak comenta como a extração de petróleo e sua expansão tem espantado a caça e degradando as áreas tradicionais de caça e pesca.

A corporação local de Nuiqsut, a Kuukpik, por sua vez, buscou não se opor ao projeto, mas propor as adaptações para minimizar ao máximo o impacto. A carta enviada à representante do *Bureau of Land Management*, no entanto, busca ressaltar não apenas a relação entre a comunidade e a terra, mas também a responsabilidade que a comunidade e a corporação têm para com a preservação das naturezas não-humanas presentes. A organização inuíte SILA Inuat (*Sovereign Inupiaq for a Living Arctic*), também se engajou na oposição ao projeto, visando trazer não só a oposição das comunidades atingidas, mas também de outros povos indígenas e movimentos sociais de fora do Ártico. Além da discussão sobre a subsistência indígena, é importante notar que a oposição da organização também se baseia em uma racionalidade mais ampla, denunciando o racismo ambiental da expansão do projeto, bem como advogando pela transição justa. A organização diagnostica a região do Projeto *Willow* como uma “zona de sacrifício”, bem como destaca como as transformações climáticas no Ártico estão mais rápidas que no restante do planeta.

Ao vincular o direito à autodeterminação à forma corporativa, o ANCSA criou mecanismos que estimulam o acoplamento entre as corporações nativas regionais e os projetos extrativistas do capital. A burguesia nativa, assim, tem seus interesses econômicos alinhados com os interesses da burguesia branca dos EUA, e a autodeterminação passa a ser interpretada nos termos do desenvolvimento econômico capitalista. Em diversos momentos, na discussão sobre o Projeto *Willow*, corporações nativas de desenvolvimento – especialmente as regionais – colocam a acumulação de capital e o desenvolvimento como condição para a realização da autodeterminação indígena. No atual momento histórico e geopolítico, a exploração de recursos

do Ártico ganha importância para os Estados no mesmo momento em que somos confrontados com os limites ecológicos do capitalismo. O discurso do desenvolvimento, então, passa a servir, também, para embasar novas ondas de colonização sobre espaços e comunidades que passarão a integrar fronteiras extrativas e zonas de sacrifício para tentar viabilizar a continuidade da acumulação de capital.

5. DEPENDÊNCIA, EXTRATIVISMO E A PROMESSA FALIDA DO “SEGUNDO ARPÃO”

Apesar do discurso sobre o desenvolvimento, uma década (Berger, 1985), duas (Hirschfield, 1992) ou cinco décadas depois do *Alaska Native Claims Settlement Act*, as reivindicações das populações indígenas do Alasca pela melhoria de suas condições materiais de vida não foram tratadas. A defesa da exploração de petróleo no Alasca com base nas possibilidades de expansão do acesso a direitos e serviços básicos contrasta com o histórico de quase 50 anos de expansão da exploração de petróleo na região desacoplada de melhorias nesse sentido. Enquanto as obras e rendas se voltaram para as necessidades do capital e do Estado, as comunidades indígenas da região têm precisado lidar com o passivo ecológico crescente representado pelos impactos socioambientais dessas atividades – que vão desde a alteração na migração e mobilidade de caça e pesca, até os problemas com derramamentos de petróleo (como o caso *Exxon Valdez*).

As análises produzidas sobre o ANCSA, mesmo quando buscam pensar melhorias para as estruturas corporativas, partem do pressuposto do fracasso do novo arpão. Vimos que o acordo apenas consolidou a dependência dessas comunidades em relação às atividades extrativas, condicionando seu bem-estar e viabilidade financeira à expansão da mineração e da exploração de petróleo e gás. Além disso, as discussões também ressaltam como a escolha por esse modelo, ao invés de reforçar estruturas de autodeterminação das comunidades e povos indígenas, gerou uma dependência dessas comunidades do apoio estatal para sobreviver. Do ponto de vista do estado do Alasca e dos Estados Unidos, a medida foi fundamental para o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás – fundamental para economia americana e estadual. Assim, é possível ver como correta a hipótese de Mitchell (1996) de que os acordos de reivindicação de terras representam o final do processo de acumulação primitiva, cumprindo a tarefa de transformar a terra em propriedade (seja ela estatal ou privada), fazer surgir uma burguesia indígena com controle sobre recursos e meios de produção. Isso tudo foi fundamental na busca por alterar a relação entre humanidade e natureza entre os nativos do Alasca, desde a oferta de dinheiro como reparação pela perda do direito a territórios ancestrais e do direito originário sobre a terra até o estabelecimento da forma empresarial como forma de gestão dos recursos naturais.

A produção de uma burguesia corporativa indígena, de uma elite econômica comprometida com a acumulação de capital, foi central para legitimar os projetos neoextrativistas contemporâneos. A promessa do desenvolvimento foi instrumental na cooptação das aspirações e dos movimentos indígenas para o projeto estatal de exploração do Alasca. A contrapartida desse processo foi “transformar o índio em pobre”, nas palavras de Eduardo Viveiros de Castro (2017). A ameaça à subsistência e a progressiva infiltração de atividades extrativas em terras indígenas tem degradado as condições de subsistência das populações indígenas do Ártico, sem cumprir as contrapartidas materiais que o desenvolvimento traria. Muitas dessas comunidades estão desempenhando o papel de “involuntários da pátria”, como caracterizados por Viveiros de Castro (2017), perdendo as possibilidades concretas de subsistência e sendo colocados, cada vez mais, em relações e situações de dependência com o Estado, com as corporações nativas, e com as elites que gerem essas estruturas e seus recursos.

Outro elemento importante é a compreensão de que as soluções da crise climática são e serão instrumentalizadas na defesa dos padrões de desenvolvimento que nos trouxeram até esse ponto. Se faz necessário compreender e questionar a colonialidade da própria crise climática e das relações que compõem o modo de produção capitalista e sua ideia de desenvolvimento econômico. A ameaça da crise ecológica que vivemos não se restringe à natureza não-humana, mas também traz riscos para comunidades humanas que já sofrem com os problemas ecológicos da expansão colonial do capitalismo e da manutenção de um modo de produção dependente da pressão sobre recursos naturais para sua reprodução.

REFERÊNCIAS

- AHTUANGARUAK, Rosemary (2022). U.S. House of Representatives Committee on Natural Resources, Subcommittee on Energy and Mineral Resources hearing on H.R. 8802, the Public Lands and Waters Climate Leadership Act of 2022. Washington (DC). Disponível em: <https://www.silainuat.org/protect-teshekpuk>, último acesso em 05/10/2023
- ALASKA FEDERATION OF NATIVES, 2022. *Carta à Secretária do Interior, 23 de Fevereiro de 2022*. Disponível em <https://powerincooperation.com/willow-info-center/>. Último acesso em 05/10/2023.
- ANCSA REGIONAL ASSOCIATION, 2021. *Carta à Secretária do Interior, 26 de Fevereiro de 2021*. Disponível em: <https://powerincooperation.com/willow-info-center/>, último acesso em: 05/10/2023.
- BERGER, Thomas. *Village Journey: the report of the Alaska Native Review Commission*. Nova York: Simon and Schuster, 1994.
- BP. (2022). *BP Statistical Review of World Energy 2022*. Disponível em: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.
- BROWER, Harry; EDWARDSON, George; ROCK, Rex (2022). *Carta conjunta da Arctic Slope Regional Corporation, Iñupiat Community of the Arctic Slope e da prefeitura de North Slope ao Congresso dos Estados Unidos da América. 26 de Janeiro de 2022*. Disponível em: <https://powerincooperation.com/willow-info-center/>, último acesso em 05/10/2023.
- CASTRO, Eduardo Viveiros de (2017). *Os Involuntários da Pátria: elogio do subdesenvolvimento*. Cadernos de Leitura, n 65. Belo Horizonte: Chão da Feira.
- COULTHARD, Glen Sean (2014). *Red Skin, White Masks: rejecting the colonial politics of recognition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DEMUTH, Bathsheba (2019). *Floating Coast: an environmental history of the bering strait*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- HIRSCHFIELD, Martha (1992). *The Alaska Native Claims Settlement Act: tribal sovereignty and the corporate form*. The Yale Law Journal, New Haven, v. 101, n. 6, p. 1331-1355.
- KLARE, Michael (2012). *Invading the Arctic*. In: *The Race For What's Left*. Picador, Londres, 2012.
- KUUKPIK (2022). *Carta à representante do Bureau of Land Management*. Anchorage, 29 de Agosto de 2022.
- MARX, Karl (2011). *A Assim Chamada Acumulação Primitiva*. In: MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política Livro I*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. Cap. 24. p. 959-1493.
- MASON, Arthur (2004). *The rise of an Alaskan Native bourgeoisie*. Études/Inuit/Studies, [S.L.], v. 26, n. 2, p. 5-22, 22 jun. 2004. Consortium Erudit. <http://dx.doi.org/10.7202/007643ar>.
- MITCHELL, Marybelle (1996). *From talking chiefs to a native corporate elite: the birth of class and nationalism among the canadian inuit*. Londres: McGill-Queen'S University Press.
- MOORE, Jason W (2015). *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Verso Books, 2015.
- MURKOWSKI, Lisa; SULLIVAN, Dan; PELTOLA, Mary (2022). *Carta à Secretária do Interior. 20 de Setembro de 2022*.
- SAITO, Kohei (2017). *Karl Marx's Ecosocialism: capital, nature, and the unfinished critique of political economy*. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- SHADIAN, Jessica M (2017). *Navigating Political Borders Old and New: the territoriality of indigenous inuit governance*. Journal Of Borderlands Studies, v. 33, n. 2, p. 273-288. <http://dx.doi.org/10.1080/08865655.2017.1300781>.
- SVAMPA, Maristella (2019). *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante.

BRASIL E COREIA DO SUL NA CADEIA GLOBAL DE VALOR AUTOMOTIVA¹

Brazil and South Korea in the Global Automotive Value Chain

GABRIEL SEBEN TADIELLO | gabrielsebbentad@hotmail.com | Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC) e membro do Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo (GPEPSM/UFSC).

HELTON RICARDO OURIQUES | helton.ricardo@ufsc.br | Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UFSC) e Membro do GPEPSM (Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo).

Recebimento do artigo Agosto de 2023 **Aceite** Outubro de 2023

Resumo: Este artigo apresenta um estudo comparativo a respeito das formações históricas das indústrias automotivas do Brasil e da Coreia do Sul e suas diferentes estratégias de inserção na dinâmica das cadeias globais de valor a partir do fim dos anos 1990. A pergunta de pesquisa a ser respondida aqui foi a seguinte: como se dá a inserção do Brasil e da Coreia do Sul na cadeia global de valor automotiva? Nesse sentido, o texto tem como hipótese de que a análise sobre a cadeia global de valor automotiva e as posições em que se inserem Brasil e Coreia do Sul neste segmento é ilustrativa das posições América Latina, periférica, e da região-mundo do Leste Asiático, com países que já ascenderam ao núcleo orgânico (Japão e Coreia do Sul). Como resultados, a pesquisa compreendeu que enquanto a Coreia se insere na cadeia global dos automóveis através de montadoras e de fornecedores de primeiro e segundo nível, os chamados *global suppliers* (e com uma produção de orientação exportadora); o Brasil se insere nos *tiers* mais baixos da cadeia, geralmente como fornecedor de terceiro nível, com uma produção voltada ao mercado interno.

Palavras-chave: Coreia do Sul. Brasil. Análise dos sistemas-mundo. Indústria automotiva. Cadeia global de valor automotiva.

Abstract: This paper shows a comparative study regarding the historical formations of the automotive industries in Brazil and South Korea and their different insertion strategies in the dynamics of global value chains since the end of the 1990s. In this regard, the text hypothesis that the analysis of the global automotive value chain and the positions in which Brazil and South Korea are inserted in this segment is illustrative of the positions of Latin America, peripheral, and the world-region of East Asia, with countries that have already ascended to the organic core (Japan and South Korea). As a result, the research understood that while Korea is part of the global automobile chain through automakers and first and second level suppliers, the so-called global suppliers, and with export-oriented production; Brazil is included in the lowest tiers of the chain, generally as a third-tier supplier, with production aimed at the domestic market.

Keywords: South Korea. Brazil. World-systems analysis. Automotive industry. Automotive global value chain.

¹ Este artigo foi apresentado no 9º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, ocorrido em julho de 2023. A pesquisa que deu origem a este artigo contou com o financiamento da CAPES.

1. INTRODUÇÃO

Arrighi e Drangel (1997) comprovaram a hipótese de uma estratificação tripartite da economia mundial em centro – semiperiferia – periferia, usando como indicador o PNB per capita. Os autores traçaram um panorama do posicionamento dos Estados no sistema interestatal entre 1938 e 1985, e identificaram uma estabilidade ao longo do período, identificando os pouquíssimos processos de ascensão e rebaixamento na estrutura tripartite mencionada. Entre eles, consta a ascensão da Coreia do Sul de periferia para a semiperiferia. Nos subperíodos estudados, em 1938-50, o Brasil constava como semiperiferia, enquanto a Coreia fazia parte do núcleo periférico². Quando analisadas as posições no período de 1960-70, acompanhando a tendência de mobilidade descendente explanada pelos autores, ao Brasil passa a ser atribuído o status de Estado periférico, ao mesmo tempo em que a Coreia do Sul segue fazendo parte deste mesmo núcleo. Kim (2005, p. 327) ressalta que “em 1960 a Coreia era o país mais pobre entre os países de industrialização recente”. No mesmo estudo de Arrighi e Drangel, no subperíodo 1975-83, ambos os países passam a constar como membros da semiperiferia, também seguindo a tendência proposta pelos mesmos de uma mobilidade ascendente na época de 1960-70 a 1975-83 (Arrighi e Drangel, 1997).

Portanto, ao início da década de 1980, pode-se dizer que ambos os Estados, Brasil e Coreia do Sul, “ocupavam o mesmo escopo no mapa da economia-mundo global, a semiperiferia” (Wallerstein, 1979, p. 100). Desde então, parece que as trajetórias de ambos os países começaram a se diferenciar. Isso tem relação com processos históricos, como apontado por Amsden (2009), por exemplo. Contudo, o fato é que, como mencionado por Bértola e Ocampo (2010, p. 15), apesar de ter apresentado índices “que superavam os dos continentes africano e asiático até meados do século XX, o atraso da região América Latina em relação ao Ocidente ampliou-se muito após 1980”. Segundo esses mesmos autores,

Desde 1980 até a atualidade, a América Latina não apenas perdeu posições em relação às economias desenvolvidas, mas também iniciou um processo de deterioração em relação à média mundial. Enquanto muitas nações, especialmente na Ásia, experimentaram um rápido crescimento econômico, a América Latina mostrou um dinamismo significativamente menor. Como resultado, a região perdeu participação na produção mundial: de 9,8% em 1980 para 7,9% em 2008 (Bértola & Ocampo, 2010, p. 19).

No que diz respeito à Coreia do Sul, ressalta-se que, segundo Santos (2014), após o período de domínio japonês, logo ao fim da Segunda Guerra Mundial, esse país foi deixado completamente à mercê de sua própria sorte: Desde os anos 1960, no entanto, com uma estratégia de desenvolvimento centrada na forte intervenção estatal, na criação de conglomerados empresariais e de uma industrialização orientada para as exportações, além das vantagens do apoio dos EUA no contexto da Guerra Fria (Amsden, 2009; Arrighi, 1997), e de uma força de trabalho disciplinada e qualificada, submetida a forte repressão salarial até meados dos anos 1980, a Coreia do Sul ascendeu no sistema interestatal, alcançando o status de membro do núcleo orgânico nos anos 1990, enquanto o Brasil permaneceu na semiperiferia (Lima, 2017).

É baseando-se na hipótese de que as estratégias de inserção e desenvolvimento na cadeia global de valor automotiva de Brasil e de Coreia servem como ilustração das posições da região América Latina e da região-mundo³ Leste Asiático, respectivamente, na economia-mundo capitalista durante o ciclo sistêmico de acumulação estadunidense, que o presente estudo concentrou seus esforços em coletar dados e comparar analiticamente como diferiram as trajetórias dos dois países no setor, fazendo com que o Brasil estagnasse na semiperiferia, à margem das etapas mais rentáveis das cadeias de valor; e a Coreia do Sul ascendesse ao núcleo orgânico, tomando a dianteira da fronteira tecnológica em diversos setores, tal qual o automotivo.

Como menciona Lima (2017) referente à transformação estrutural ocorrida na Coreia do Sul entre os anos 1960 e 1980, três correntes teóricas se destacam ao tentar explicar esta ruptura: a) a corrente neoclássica que entende que o êxito sul-coreano é oriundo dos princípios de mercado e houve relativamente pouca expressão na intervenção estatal (Balassa, 1982); b) a escola heterodoxa endogenista que credita ao Estado sul-coreano total e central autoridade no que diz respeito ao desenvolvimento econômico (Amsden, 1989; Chang, 1994); c) e a linha alternativa que identifica o cenário externo como um fator fundamental e favorável, estimulando as condições necessárias para o avanço econômico e tecnológico sul-coreano (Medeiros, 1997)⁴.

² Ver Arrighi e Drangel (1997, p. 197).

³ Ver Vieira, Ouriques e Santos (2023, p. 29).

⁴ O desafio proposto aqui é de utilizar-se da metodologia proposta por Balassa (1965) do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas, justamente por ser uma das referências da corrente neoclássica (a), para fundamentar a relevância das outras duas correntes, a heterodoxa endogenista (b); e a alternativa (c)

Assim sendo, o artigo está organizado da seguinte maneira: a segunda seção discute as posições dos países e regiões na economia-mundo capitalista; a terceira seção, utilizando os dados estatísticos mencionados anteriormente, ilustra a posição dos dois países na cadeia global automobilística; a quarta seção discute a centralidade da conjuntura sistêmica para a compreensão das trajetórias de desenvolvimento; seguida pelas considerações finais.

2. A CONSOLIDAÇÃO DA POSIÇÃO SEMIPERIFÉRICA VIS-À-VIS A BUSCA PELO NÚCLEO ORGÂNICO

Para Arrighi e Drangel (1997, p. 140), a economia-mundo capitalista é estruturada em cadeias de mercadorias que atravessam as fronteiras nacionais. Os autores definem atividades do núcleo orgânico como aquelas “que controlam uma grande parte do excedente total produzido dentro da cadeia de mercadorias. E as atividades periféricas “são aquelas que controlam pouco ou nada desse excedente” (*idem, ibidem*).

Na posição intermediária, os Estados semiperiféricos são aqueles que “têm o poder de resistir à periferação, embora não tenham poder suficiente para superá-la completamente e fazer parte do núcleo orgânico” (*idem, ibidem*). Mas o que é uma atividade inovadora, típica de núcleo orgânico? A atividade inovadora é, por definição, fonte de superlucros e oligopolista/monopolista. Nesse sentido, não há uma atividade intrinsecamente específica do centro, da semiperiferia ou da periferia. Isso se altera no tempo e no espaço. A indústria têxtil, por exemplo, só se deslocou para as periferias do capitalismo quando deixou de ser a fonte das inovações e de superlucros. Quando vira competitiva, torna-se atividade semiperiférica ou periférica, controlada por produtores dessas regiões.

O que importa, também, é o *comando ou controle* da atividade econômica. Assim, os elos mais lucrativos das cadeias de mercadorias tendem a se localizar nos países centrais, e os menos lucrativos, nos países periféricos. A indústria automobilística é um ótimo exemplo dessa linha de raciocínio, porque as principais empresas são oriundas de países centrais e de países em ascensão (como exemplificado pelo crescimento da indústria autóctone chinesa nas duas últimas décadas, particularmente).

Voltando ao tema da hierarquização tripartite da economia-mundo capitalista, é importante destacar também que “toda esta conjuntura global está sustentada sobre um desenvolvimento inversamente proporcional entre os Estados de maneira simultânea: é necessária a existência de regiões desiguais, onde quando há desenvolvimento por um lado, deve haver descenso do outro, solidificando justamente os núcleos orgânico e periférico” (Wallerstein, 1979, pp. 60-61).

Nessa contextualização, as trajetórias das regiões América Latina e Leste Asiático, desde os anos 1980, é claramente divergente (Amsden, 2009), com a persistência da condição periférica/semiperiférica dos países latino-americanos, de um lado; e a ascensão da Coreia do Sul, para a posição central, do outro, além da passagem da China da periferia para a semiperiferia (em termos de renda) e da maior centralidade desse último país nos processos moleculares de acumulação de capital. Em outras palavras, ocorreu um claro movimento de melhor posicionamento da Coreia do Sul em atividades inovadoras (elos mais rentáveis das cadeias globais de valor); movimento replicado – e ainda em curso – em escala ampliada, pela China.

O resultado dessa trajetória divergente, em termos comparativos entre Brasil e Coreia do Sul, pode ser percebido na Tabela 1, que mostra cronologicamente a evolução do PNB per capita dos dois países e dos EUA, entre 1970 e 2020.

Tabela 1 – PNB per Capita do Brasil, da Coreia do Sul e dos EUA (1970-2020)
(em US\$ constantes de 2015)

Ano	Brasil	Coreia do Sul	EUA	Brasil/Coreia do Sul	Brasil/EUA	Coreia do Sul/EUA
1970	3.504,92	2.260,76	25.726,38	155,03	13,62	8,79
1975	5.023,07	3.046,65	27.428,41	164,87	18,31	11,11
1980	6.198,41	4.298,18	30.463,77	144,21	20,35	14,11
1985	5.782,59	6.262,99	34.616,44	92,33	16,70	18,09
1990	5.927,01	10.541,16	38.479,00	56,23	15,40	27,39
1995	6.432,64	15.047,47	41.121,61	42,75	15,64	36,59

Continua...

Tabela 1 – Continuação

Ano	Brasil	Coreia do Sul	EUA	Brasil/Coreia do Sul	Brasil/EUA	Coreia do Sul/EUA
2000	6.558,17	17.432,74	49.152,05	37,62	13,34	35,47
2005	7.119,92	21.066,51	52.938,56	33,80	13,45	39,79
2010	8.404,03	24.826,65	52.899,77	33,85	15,89	46,93
2015	8.617,94	28.822,10	58.180,98	29,90	14,81	49,54
2020	8.082,17	31.202,89	60.008,62	25,90	13,47	52,00

Fonte: World Development Indicators, World Bank. 2023. Elaboração dos Autores.

Esse indicador evidencia a divergência de trajetória dos dois países, cujo ponto de inflexão é a década de 1980. Salta aos olhos o processo de “empoderamento” da Coreia do Sul, no sentido de melhoria da renda per capita, pois esse país, que tinha um PNB per capita que equivalia a 8,79% do PNB per capita dos EUA em 1970, chega a 52% em 2020. O Brasil, que tinha um PNB per capita 55,03% superior ao sul coreano em 1970, termina o período com um PNB per capita 74,1% inferior ao daquele país. A comparação com o EUA, parâmetro para a análise, evidencia a estagnação brasileira nesse indicador, pois o resultado nos dois extremos (1970 e 2020) é praticamente o mesmo, 13,62% e 13,47% do PNB per capita dos EUA, respectivamente.

As trajetórias de Brasil e Coreia do Sul neste indicador mostram a vantagem do nosso país até 1980. A partir daí, claramente ocorre uma diferença nas trajetórias desses dois países, evidenciando uma bifurcação mais abrangente entre as duas regiões, assunto abordado por Amsden (2009).

No caso da América Latina,

“...é preciso lembrar que a década de 1980 foi marcada pela expressão “década perdida”, por conta das graves crises econômicas e financeiras que devastaram as economias da região e levaram à implantação das políticas de ajuste e reestruturação, que implicaram em abertura econômica, privatizações de grandes empresas estatais, arrocho nas contas públicas e intenso processo de substituição da produção nacional por importações, sobretudo em setores com maior valor agregado e conteúdo tecnológico” (Ouriques, 2015, p. 27).

Já, no caso do Leste Asiático, a ausência destes fatores determinantes supracitados – graves crises financeiras, abertura econômica, onda de privatizações, inclinação a importações – se devem ao papel fundamental do Estado no processo de desenvolvimento. Amsden (2009, p. 16) argumenta que, “se em um grupo, denominado ‘os países independentes’, houve a característica do Estado Desenvolvimentista atuante, tal qual China, Índia, Taiwan e a própria Coreia do Sul, investidores na produção autóctone de tecnologia; no outro grupo, o dos ‘países integracionistas’, o qual o Brasil e demais países da América Latina fazem parte, não houve estímulo à capacitação tecnológica própria e nem a consolidação de um corpo de empresas nacionais”.

A bifurcação entre as duas regiões, na verdade, tornou-se mais evidente a partir dos anos 1990, pois foi a partir daí que “...o Leste Asiático passa a figurar como centro financeiro e também produtor de produtos de alta complexidade tecnológica, dinamizando a produção e as finanças globais” (Arrighi, 1997, p. 101).

Vale ressaltar aqui, no intuito de levantar distinções em nossa análise entre os dois Estados, que o Brasil do século XX é conhecido pela sua política macroeconômica de caráter pró-cíclico⁵, o que inevitavelmente o leva à dependência do capital estrangeiro, enquanto o setor público na Coreia do Sul neste mesmo recorte temporal alterna entre um caráter pró-cíclico e anticíclico⁶, demonstrando um melhor manejo para alternar suas políticas econômicas e compreender a dinâmica evolutiva da economia mundial.

Além disso, outro ponto a ser considerado é o da integração regional. Enquanto no Leste Asiático houve a construção de uma relação orgânica no abastecimento de insumos e transferência tecnológica que favoreceu o desenvolvimento de uma diversificação produtiva na Coreia do Sul, a América Latina, como região, falhou em formular uma rede de produção de bens intermediários. Aliás, pelo contrário, a participação dos bens intermediários nas exportações latino-americanas para o mundo e para a própria região ainda é muito baixa; caracterizavam, em 2000, menos de 10%. É justamente essa especialização em

⁵ Ver Coutinho (1999, p. 360).

⁶ Ver Laplane *et al.* (2013, p. 535).

bens baseados em recursos naturais com baixo ou nenhum nível de transformação e diferenciação que tem levado as empresas latino-americanas a ocuparem um papel menor nas cadeias globais de valor⁷. Mesmo analisando os dados que ilustram a configuração das exportações de manufaturados de 2007 a 2019, o Banco Mundial (2021) traz dados que evidenciam que, na direção oposta de uma pauta exportadora característica de países com altos índices de industrialização, no último ano do período abordado o Brasil segue exportando apenas 13,27% de produtos considerados de alta complexidade tecnológica. No início do período, o número era de 12,46%.

Por outro lado, a participação da América do Sul – e consequentemente, do Brasil – como localização das atividades de produção relacionadas à cadeia de valor automotiva cresceu e responde a 11% da localização das atividades totais de produção dos fabricantes do setor (Lima, 2015b). Lima (2016) ressalta que apesar dessa maior integração regional com os países da América Latina, sobretudo com Argentina e México, destinos de exportações brasileiras – aqui, quando mencionamos exportações nos referimos aos veículos montados em território brasileiro, mas oriundos de montadoras internacionais, o grande propulsor da produção brasileira continua sendo o mercado interno. A estratégia de foco no mercado doméstico faz sentido quando analisamos os principais parceiros comerciais: por exemplo, à época que a crise internacional chegou à Argentina, principal parceiro no setor, em 1998-2002, a produção brasileira apresentou taxa negativa de crescimento da produção de automóveis: -1,4%. Em outros anos, como 2014, com os maus resultados do modelo Kirchner e o desabamento da moeda argentina, o setor apresenta expressiva queda na produção total de automóveis: -15,1%.

Apesar disso, Lima (2016) explica que a dinâmica de produção de veículos está muito mais associada às questões internas da economia brasileira do que ao comportamento da economia mundial. Ressalta-se aqui que a produção responde diretamente ao ambiente econômico, apresentando crescimento ou recessão dependendo do comportamento das políticas macroeconômicas como as condições de crédito, políticas de estímulo ao setor e indicadores de consumo.

Ou seja, as fabricantes internacionais, sobretudo as estadunidenses e asiáticas, se inserem nesses mercados emergentes de América Latina e Central, África, CEI (Comunidade dos Estados Independentes) e Oriente Médio fugindo da saturação dos mercados tradicionais e aproveitando do menor custo de mão-de-obra, sem necessariamente haver um processo adequado de captação tecnológica por parte desses países para que se autonomizem produtivamente.

Aliada a isso, há ainda a questão da condução da política cambial na América Latina e no Leste Asiático. Um bom exemplo desse direcionamento equivocado, característico da América Latina, pode ser enunciado com a crise oriunda do choque internacional do preço do petróleo, com grande repercussão no Brasil, conforme destacado por Katz (2005, p. 430): “outro fator que contribuiu poderosamente para esse desempenho industrial declinante durante a década de 1980 foram políticas de estabilização macroeconômicas insatisfatoriamente elaboradas, as quais ajudaram a propagar as dificuldades do setor externo e a difundi-las às esferas fiscal e monetária”.

Gala (2007) analisa trinta anos de política cambial das duas regiões, elucidando que o manejo desses instrumentos na Ásia se faz muito superior ao aplicado na América Latina. O primeiro ponto é a desvalorização proposital do câmbio. Na Coreia do Sul, o Estado interveio em diversos períodos para evitar uma apreciação expressiva de sua moeda, o *won*, acumulando reservas e mantendo a competitividade externa. Lá, o foco da política cambial era integralmente direcionado para a promoção deliberada de manufaturas para exportação, um dos motores do aumento da produtividade. Nos anos 1990, com o excelente desempenho das exportações sul-coreanas, o governo teve dificuldades em evitar a apreciação do câmbio – o que consideram Chang (2003) e Rodrik (1994) consideram ser uma das principais causas para a crise asiática de 1997 – e o Banco Central necessitou intervir acintosamente: só em um dia, em 1993, o Banco Central comprou mais de US\$1,8 bilhão em reservas. É a estratégia de defesa de competitividade via política cambial sendo posta à prova (Gala, 2007).

Na América Latina, por sua vez, diversos ciclos populistas⁸ levaram à sobrevalorização cambial, o que, apontam autores, deixou de ser funcional para o desenvolvimento econômico nesta região. Por conta dos elevados níveis de desigualdade de renda, característica estrutural da região, os governos populistas, como foi o caso do de José Sarney em 1985 no Brasil, tentam transferir recursos para as classes mais desfavorecidas através do déficit orçamentário⁹.

⁷ Ver Hamaguchi e Murakami (2013, p. 8-9).

⁸ Aqui, ressalta Gala (2007, p. 69), governo populista não se aplica no sentido de que governa para o povo; mas que abre mão do superávit orçamentário para desenvolver tentativas desenfreadas de políticas de diminuição da disparidade de renda, muitas vezes ligadas ao aumento salarial acima da produtividade do trabalho.

⁹ “A expansão monetária decorrente do financiamento dos déficits públicos reduz as taxas de juros e estimula a demanda agregada. O aquecimento da economia provoca aumentos de preços nos setores de não comercializáveis e aumento de importações de bens de consumo e capital. A prática de taxas fixas de câmbio somada aos aumentos da inflação resulta em sobrevalorizações cambiais. O governo aumenta salários reais de forma artificial devido à redução do preço dos bens comercializáveis. O aumento de salários reais tem como consequência um acréscimo do consumo agregado, voltado para bens importados. Como a melhoria dos salários não decorre de aumentos de produtividade, o acréscimo de consumo,

Portanto, a sobrevalorização cambial no Brasil em períodos específicos não decorre de seu desempenho como exportador, mas sim das consequências de medidas políticas que não aumentam, realmente, a produtividade, nem estimulam a formação de um setor dinâmico de bens comercializáveis que contribuiria para a acumulação de capital, nem para o estabelecimento de inovações tecnológicas domesticamente. Já a Coreia do Sul, aliada a Cingapura e Taiwan, obteve uma alavancagem de sua renda média de 10% da renda norte-americana em 1960 para mais de 60% ainda no final dos anos 1990 (Gala, 2007).

Para Gala (2007), a diferença foi que enquanto no Leste Asiático os países perseguiram um programa de estímulo às exportações, focados e fiéis a um objetivo de longo prazo, com práticas constantes de câmbio reais competitivos e estimulando a formação de um setor bem adaptado de bens comercializáveis, a América Latina focou seus esforços em um processo de substituição de importações voltado para o mercado interno com uma tendência à sobrevalorização cambial. Nesse sentido, a estratégia de industrialização com promoção de exportações do Leste Asiático se mostrou, indispensavelmente, muito mais eficaz que a estratégia de substituição de importações latino-americana.

É importante frisar, em síntese, que tanto a política macroeconômica quanto a questão cambial tiveram sua importância na diferenciação entre os dois países, no período analisado. Mas devem ser encaradas não como a explicação principal ou única para a distinta participação do Brasil e da Coreia do Sul na cadeia de valor automotiva, e sim como elementos complementares às diferenciações sistêmicas, que serão mencionadas na quarta seção desse artigo.

A Tabela 2 mostra os dados da produção mundial de veículos a motor de 2000 a 2019, de todos os tipos, por região. Percebe-se que a América do Norte e a União Europeia perderam competitividade no que diz respeito ao indicador, saindo ambas da casa dos 30% para menos de 20%, enquanto que esse decréscimo se converteu em acréscimo na parcela de produção oriunda da Ásia-Oceania: saiu de 30,8% para 53,6% da produção mundial – sem alterar a porcentagem total da produção para essas regiões na produção total global –, lembrando que entre essas três regiões, é a mais jovem em adentrar o setor. Hoje, pode-se dizer que no tocante ao setor automotivo, a Ásia-Oceania é o centro produtivo do mundo. Um feito impressionante que é liderado por dois dos melhores exemplos de economias de industrialização recente que conseguiram superar o atraso em um curto prazo: Coreia do Sul e, mais recentemente, China. A América do Sul, após um curto período de ampliação da produção, segue estagnada. A parcela mundial da produção permanece nos mesmos 3,6% há 20 anos. Lembrando que, quando falamos da produção da América do Sul, é quase que o mesmo que falar da produção brasileira, visto que, por exemplo, em 2019, dos 3,6% produzidos (3.319.361 veículos) na América do Sul, 88,7% (2.944.988) dizem respeito à produção do Brasil (OICA, 2020). Ou seja, é plausível relatar que a produção brasileira neste setor segue estagnada há pelo menos 20 anos.

Tabela 2 – Produção mundial de veículos a motor, todos os tipos – participação por região em % (período selecionado)

Região	2000	2005	2010	2013	2019 ¹⁰
América do Norte	30,4	24,6	15,6	18,9	18,2
União Europeia	29,4	27,3	22,0	18,5	19,3
Ásia-Oceania	30,8	38,8	52,5	52,4	53,6
América do Sul	3,6	4,5	5,7	5,3	3,6
África	1,9	0,8	0,6	0,7	1,2
Participação total	95,9	96,1	96,5	95,9	95,9

Fonte: OICA (2020); Lima (2015b, p. 24).

Então, tendo em mente que a produção brasileira não apresenta crescimento nos últimos vinte anos, foi necessário tentar mensurar por outros índices a inserção brasileira – e, simultaneamente, a da Coreia do Sul – nas CGVs automotivas: de veículos e de componentes automotivos. Para isso, realizamos o cálculo do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas nos dois setores para ambos os países com os dados mais recentes.

especialmente de bens importados, é financiado por endividamento externo” (Gala, 2007, p. 70)

¹⁰ Optou-se por não apresentar os dados de 2020 e 2021 pela variação devido à pandemia de COVID-19.

3. ANÁLISE DO ÍNDICE DE VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS DE BRASIL E COREIA DO SUL E DA PARTICIPAÇÃO NAS CGV

No intuito de avaliar a inserção de Brasil e Coreia do Sul no comércio mundial a partir do setor automotivo, optou-se por calcular o coeficiente do IVCR para o ano de 2019 para os dois países nos dois principais segmentos da cadeia: a exportação de carros¹¹ e de componentes de veículos¹² com base nos dados obtidos através da base de dados da OEC (The Observatory of Economic Complexity).

Balassa (1965) elucida que a equação abaixo apresentada calcula a participação das exportações de um dado produto – nesse caso, de carros e, posteriormente, seus componentes – de uma nação em questão – aqui, Brasil e Coreia do Sul – em relação às exportações de uma zona de referência – aqui, aplicando-se o comércio total mundial – desse mesmo produto, e compara esse quociente com a participação das exportações totais dessa nação em relação às exportações totais do comércio mundial. O Quadro 1 ilustra a equação:

Quadro 1 – Fórmula do Índice de Vantagem Comparativa de Balassa (1965).

$$IVCR_j = (X_{ij}/X_i) / (X_{wj}/X_w)$$

Em que:

X_{ij} = Valor das exportações brasileiras e depois coreanas no setor (primeiro em carros, depois em componentes de veículos) para o período;

X_i = Valor total das exportações brasileiras e depois coreanas para o período;

X_{wj} = Valor total das exportações mundiais no setor (primeiro em carros, depois em componentes de veículos) para o período;

X_w = Valor total das exportações mundiais para o período.

Fonte: Gala (2007, p. 116).

Se o valor alcançado através da equação for maior que 1 (um), pode-se constatar que o país possui vantagem comparativa revelada para as exportações desse setor em específico com relação ao setor na zona de referência (aqui, reitera-se, o comércio mundial total). Se o índice, entretanto, for menor que 1 (um), o país possui desvantagem comparativa revelada para suas exportações no setor selecionado. Enquanto que os Quadros 2 e 3 ilustram a aplicação dessa equação utilizando os dados de OEC (2020a; 2020b) para obtermos os quocientes dos Índices de Vantagens Comparativas Reveladas das exportações de: *i*) carros; e *ii*) componentes de veículos para Brasil em 2019, os Quadros 4 e 5 de igual maneira se atribuem da equação utilizando os dados de OEC (2020a; 2020b) para encontrar os quocientes do IVCR das exportações de: *i*) carros; e *ii*) componentes de veículos para a Coreia do Sul em 2019. Os coeficientes encontrados no caso do Brasil no ano de 2019 foram ambos negativos: 0,38 para a exportação de carros e 0,46 para a exportação de componentes de veículos, mostrando que o país, todavia, não possui vantagem comparativa no setor, o que vai de encontro com o estudo proposto por Schwertner *et al.* (2021) que analisou o desempenho das exportações brasileiras nesse mesmo setor no período 2000-2019, onde também foi encontrado coeficiente negativo para todos os anos do período com exceção de 2005:

A partir de 2003, a indústria automobilística brasileira passou por um rápido crescimento das exportações, que aumentaram, em média, 37% de 2003 a 2005. Entre 2004 a 2009, o IVCRS indicou uma diminuição na desvantagem comparativa média do setor automobilístico brasileiro em relação ao mercado mundial. No início da década de 2010, o setor automobilístico brasileiro passou, novamente, a apresentar aumento na desvantagem comparativa revelada em relação ao mercado mundial segundo o IVCRS. Esse quadro

¹¹ Sistema Harmonizado: 8703.

¹² Sistema Harmonizado: 8708.

persistiu até 2016, quando o índice em questão mostrou uma melhora considerável em relação ao ano anterior (Schwertner *et al.*, 2021, p. 11).

Quadro 2 – Aplicação do IVCR para as exportações de carros do Brasil, em dólares, em 2019.

$IVCRj = (Xij/Xi) / (Xwj/Xw)$
$Xij = 3.091.000.000$
$Xi = 243.739.000.000$
$Xwj = 777.000.000.000$
$Xw = 24.776.000.000.000$
$IVCRj = 0,012 / 0,031$
$IVCRj = 0,38$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OEC (2020a; 2020b).

Quadro 3 – Aplicação do IVCR para as exportações de componentes de veículos do Brasil, em dólares, em 2019.

$IVCRj = (Xij/Xi) / (Xwj/Xw)$
$Xij = 1.800.000.000$
$Xi = 243.739.000.000$
$Xwj = 391.000.000.000$
$Xw = 24.776.000.000.000$
$IVCRj = 0,007 / 0,015$
$IVCRj = 0,46$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OEC (2020a; 2020b).

Quadro 4 - Aplicação do IVCR para as exportações de carros da Coreia do Sul, em dólares, em 2019.

$IVCRj = (Xij/Xi) / (Xwj/Xw)$
$Xij = 40.800.000.000$
$Xi = 648.611.000.000$
$Xwj = 777.000.000.000$
$Xw = 24.776.000.000.000$
$IVCRj = 0,062 / 0,031$
$IVCRj = 2$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OEC (2020a; 2020b).

Quadro 5 - Aplicação do IVCR para as exportações de componentes de veículos da Coreia do Sul, em dólares, em 2019.

$IVCRj = (X_{ij}/X_i) / (X_{wj}/X_w)$
$X_{ij} = 18.500.000.000$
$X_i = 648.611.000.000$
$X_{wj} = 391.000.000.000$
$X_w = 24.776.000.000.000$
$IVCRj = 0,028 / 0,015$
$IVCRj = 1,86$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OEC (2020a; 2020b).

Já os coeficientes encontrados no caso da Coreia do Sul referentes ao setor de exportação de carros e, subseqüentemente componentes de veículos, mostraram outro panorama: os *IVCRj* localizados foram de 2 e 1,86, registrando, conforme a teoria proposta por Balassa (1965), vantagem comparativa quando analisados em concomitância com os números do setor em termos de comércio mundial. Também se faz pertinente ressaltar a diferença dos valores absolutos dos dois países: enquanto Brasil exporta, anualmente, quanto aos veículos de passeio e aos componentes de veículos, respectivamente, US\$3.09 bilhões e US\$1.8 bilhões, a Coreia exporta US\$40.8 bilhões e US\$18.5 bilhões.

Assim sendo, como destacam Schwertner *et al.* (2021), a indústria automobilística brasileira, apesar de vivenciar um crescimento em sua produção, maior abertura econômica e maior estabilidade na alternância entre as políticas macroeconômicas de governos de diferentes frentes, não conseguiu acompanhar essa alavancagem no que diz respeito à exportação.

Destaca-se que as montadoras têm implementado estratégias de forte adaptação dos produtos aos mercados locais, e, no caso do Brasil, a ênfase é em modelos pequenos e populares, com baixo custo e tecnologia, o que traz uma grande desvantagem ao país quando comparado à produção de países desenvolvidos como Estados Unidos, Alemanha e Japão, que dispõem de alta tecnologia e veículos mais sofisticados. Dessa forma, o mercado de destino dos veículos produzidos no Brasil são o argentino, o mexicano e os demais países da América do Sul (Schwertner *et al.*, 2021, p. 16, grifo nosso).

O presente estudo considera de suma importância reiterar que, avaliando os resultados não só da aplicação do IVCR para os países, mas das estatísticas de produção e comércio do setor em geral, o Brasil parece ter uma capacidade reduzida de orientar suas vendas aos setores mais aquecidos das cadeias de valor do setor automotivo. Em outra direção, suas maiores margens de lucro concentram-se em setores de baixo dinamismo e pouca complexidade tecnológica. É por conta disso, também, que alertam Schwertner *et al.* (2021) para a frágil competência de resposta desses setores em economias emergentes para lidar com a fuga de capitais e a elevação das taxas de juros em período de crises, por exemplo; tais quais as que o Brasil enfrentou indiretamente com a crise asiática de 1997, a crise da Rússia em 1998 e a crise argentina em 2001.

Outra maneira precisa de alocar o Brasil nas cadeias globais de valor é através da análise de suas exportações (1) para frente e (2) para trás¹³: tratam-se, respectivamente, (1) da parcela de insumos produzidos em determinado país – neste caso, no Brasil – contidos nas exportações gerais de outros países e (2) a da parcela de insumos estrangeiros contidos nas exportações de determinado país – neste caso, nas brasileiras. “O resultado da soma desses dois apresenta um índice que seria a posição do país nas CGVs” (Ferreira e Schneider, 2015, p. 112). Mas, no caso do setor automotivo em questão, para uma melhor compreensão, fez-se pertinente a elaboração das Tabelas 3 e 4 com dados que elucidassem a configuração das participações para frente e para trás do Brasil e da Coreia do Sul nas CGVs em setores relacionados à indústria automobilística.

¹³ Ver Hirschman (1958).

Tabela 3 – Participação para frente nas CGVs do Mundo, Brasil e Coreia do Sul em 2015
(em milhões de dólares e em porcentagem)

Indicador	Mundo	Brasil	Porcentagem	Coreia	Porcentagem
Exportações brutas	19.995.441,80	247.819,80	1,23%	613.917,90	3,07%
Exportações nas CGVs	9.581.074,50	80.706,30	0,84%	317.008,50	3,30%
Participação para trás nas CGVs (gvbcbp)	5.558.642,80	31.643,90	0,56%	224.098,50	4,03%
Participação para frente nas CGVs (gvcfp)	4.022.431,7	49.062,50	1,21%	92.909,90	2,30%
gvcfp em Petróleo e Químicos não-metálicos e produtos minerais	707.411,80	6.772,70	0,95%	13.252,80	1,87%
gvcfp em produtos de Metal	479.783,20	5.927,10	1,23%	24.646,00	5,13%
gvcfp em Maquinário e Elétrica	811.484,60	4.293,80	0,52%	26.645,10	3,28%
gvcfp em Equipamentos de Transporte	219.582,10	4.064,50	1,85%	3.614,00	1,64%
gvcfp em outras manufaturas	34.985,20	203,4	0,58%	377,4	1,07%
gvcfp em Manutenção e Reparo	3.806,00	25,1	0,65%	83,2	2,18%
gvcfp em Transportes	192.176,90	2.428,00	1,26%	3.488,60	1,81%
gvcfp em “Re-exportação” e Reimportação	5.628,40	-13,80	-0,24%	0,9	0,01%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OCDE (2020a, grifo nosso).

Tabela 4 – Participação para trás nas CGVs do Mundo, Brasil e Coreia do Sul em 2015
(em milhões de dólares e em porcentagem)

Indicador	Mundo	Brasil	Porcentagem	Coreia	Porcentagem
Exportações brutas	19.995.441,80	247.819,80	1,23%	613.917,90	3,07%
Exportações nas CGVs	9.581.074,50	80.706,30	0,84%	317.008,50	3,30%
Participação para trás nas CGVs (gvbcbp)	5.558.642,80	31.643,90	0,56%	224.098,50	4,03%
Participação para frente nas CGVs (gvcfp)	4.022.431,7	49.062,50	1,21%	92.909,90	2,30%
gvcbp em Petróleo e Químicos não-metálicos e produtos minerais	909.672,10	4.419,30	0,48%	32.808,60	3,60%
gvcbp em produtos de Metal	411.788,30	2.149,40	0,52%	59.113,60	14,30%
gvcbp em Maquinário e Elétrica	1.366.676,00	5.813,80	0,42%	78.238,40	5,72%
gvcbp em Equipamentos de Transporte	593.997,90	6.975,50	1,17%	10.441,70	1,75%
gvcbp em outras manufaturas	109.773,70	274,2	0,24%	2.254,10	2,05%
gvcbp em Manutenção e Reparo	1.695,20	3,8	0,22%	23,2	1,36%

Continua...

Tabela 4 – Continuação

Indicador	Mundo	Brasil	Porcentagem	Coreia	Porcentagem
gvcbp em Transportes	172.562,30	1.297,40	0,75%	10.901,90	6,31%
gvcbp em “Re-exportação” e Reimportação	958.597,10	1.980,60	0,20%	2.2	2,29%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OCDE (2020b, grifo nosso).

Quando analisados os dados da participação para frente e para trás em Equipamentos de Transporte, principal índice que engloba os produtos automotivos e veículos, percebe-se que o Brasil possui uma participação mais para trás em termos de valores absolutos, ou seja, como importador de tecnologia para montagem doméstica. Isso evidencia que o Brasil, no mínimo, não conseguiu acompanhar os dinamismos da reconfiguração do mercado através da modularização das CGVs, ocupando os *tiers*¹⁴ inferiores da cadeia, sem conseguir produzir a tecnologia autóctone. No setor “Transportes”, o Brasil representa 1,26% das participações para frente e 0,75% das participações para trás, enquanto que a Coreia do Sul, por sua vez, representa expressivos 1,81% e 6,31%, respectivamente, reiterando o papel do gigante asiático como exportador de tecnologia para esse setor em questão.

Além disso, é interessante notar que a participação para frente no setor de “Re-exportação” é crítico no Brasil: quase não há insumos exportados para manejo ou refino destinados a um terceiro país. No tocante a isso, o Brasil, por sua vez, importa em alguma parcela insumos para manejo ou refino e os “reexporta”. Apesar de possuir maior participação para frente do que para trás nas CGVs, indo na contramão da tendência global, os setores mais marcados pela participação para trás são justamente os de maquinário e elétrica e equipamentos de transporte, ressaltando duas características do país no setor automobilístico: (1) o já citado processo de montagem de componentes oriundos de países industrialmente avançados, como ocorre com o ciclo dos semicondutores e (2) servindo como praça de distribuição do produto final para países na América Latina, como ocorre para Argentina e México em alguns modelos específicos. Assim, se compararmos as participações de Coreia do Sul e Brasil, podemos perceber que o país asiático se insere muito mais nas CGVs, tanto para frente (2,30% das participações mundiais contra 1,21%) quanto para trás (4,03% das participações mundiais contra 0,56%). Possui também uma fatia maior das exportações brutas mundiais: 3,07% contra 1,23% do Brasil. Além disso, no que diz respeito à porcentagem das participações em equipamentos de transporte, principal segmento que engloba a indústria automotiva, a Coreia do Sul se destaca no que diz respeito à utilização de insumos estrangeiros em sua produção doméstica: 1,75% contra 1,17% do Brasil; já na participação para frente nesse segmento, ou seja, a porcentagem de insumos provenientes do país contidos nas exportações de terceiros, o Brasil apresenta melhores resultados: 1,85% contra 1,64% da Coreia do Sul. No fator Transportes, como mencionado anteriormente, a Coreia do Sul tem números mais expressivos: 1,81% de participação para frente em comparação aos 1,26% do Brasil e 6,31% de participação para trás, enquanto o Brasil possui 0,75%.

4. AS CONDIÇÕES SISTÊMICAS COMO EXPLICAÇÃO PARA O POSICIONAMENTO DO BRASIL E DA COREIA DO SUL NA CADEIA AUTOMOTIVA GLOBAL

Na economia-mundo capitalista, fundamentada na hierarquização da riqueza, na polarização entre as zonas e na desigualdade, não é possível que todos os Estados possam se desenvolver simultaneamente (Wallerstein, 1979). A mudança na conjuntura da economia-mundo a partir da crise mundial dos anos 1970 resultou em condições diversas para as duas regiões, América Latina e Leste Asiático (aqui representadas pela Coreia do Sul e o Brasil). Por exemplo, do ponto de vista das características da industrialização, segundo Carneiro (2006), ocorreu uma descontinuidade na primeira região, e o aprofundamento industrial

¹⁴ Segundo Hirschman (1958), cada cadeia de valor possui várias etapas que compõem seu processo produtivo; na automotiva, pode-se citar como exemplos o design do automóvel, o desenvolvimento do sistema elétrico do veículo ou a própria montagem do chassi do veículo. Então, nas CGVs, com uma economia integrada globalmente, vários países participam do processo produtivo, sendo que um país pode ficar responsável por sediar uma ou mais etapas da composição do produto final. A expressão *tier* refere-se à hierarquia dos nódulos da cadeia automotiva por valor agregado em cada etapa da produção. O *tier 1* são os sistemistas; os *tiers 2* e *3* são os fabricantes de conjuntos, partes e peças.

nos países asiáticos. No Leste Asiático, “a manutenção da performance está associada à preservação do modelo de crescimento orientado para fora, nos latino-americanos a perda de dinamismo coincide com o processo de liberalização, e a substituição da industrialização centrada no mercado interno, pela abertura e busca dos mercados externos” (Carneiro, 2006, p. 77).

Como destacado por Arrighi (2008), ocorre uma clivagem no destino das regiões meridionais a partir dos anos 1980:

Regiões que, por razões históricas, apresentavam boa vantagem na concorrência pela participação na expansão da demanda norte-americana por produtos industriais baratos, mais notadamente a Ásia Oriental, tenderam a se beneficiar do redirecionamento do fluxo de capital, porque a melhora de seu balanço de pagamentos reduziu a necessidade de competir com os EUA no mercado financeiro mundial e chegou a transformar algumas delas em grandes credores destes. Outras regiões, notadamente a África Subsaariana e a América Latina, tinham, por razões históricas, mais desvantagens na briga por um quinhão da demanda norte-americana. Estas tenderam a sofrer dificuldades no balanço de pagamentos, o que as colocou na posição sem esperanças de precisar competir diretamente com os EUA no mercado financeiro mundial. Seja como for, os EUA se beneficiaram em termos econômicos e políticos, já que as empresas e os órgãos governamentais norte-americanos estavam em melhores condições para mobilizar, na luta pelo poder e pela concorrência globais, as mercadorias baratas e o crédito que os “vencedores” do Sul forneciam com entusiasmo, assim como o patrimônio que os “perdedores” do Sul, querendo ou não, tinham de ceder a preço de banana” (Arrighi, 2008, p. 157).

No contexto da hegemonia dos EUA na economia-mundo capitalista, a região do Leste Asiático em geral, e a Coreia do Sul em particular, foi beneficiada pela conjuntura da Guerra Fria, recebendo daquele país proteção, investimentos e acesso privilegiado ao mercado estadunidense. Esse acesso privilegiado, diga-se de passagem, foi algo inacessível aos países da América Latina naquele período, como destacado por Arrighi (2008).

Dizendo de uma outra forma, as relações do *hegemon* deste ciclo sistêmico de acumulação¹⁵, os EUA, com os dois Estados aqui estudados, é também uma variável central, que nos ajuda a compreender a evolução das posições do Brasil e da Coreia do Sul no sistema interestatal, do ponto de vista da centralidade nas cadeias mercantis globais e na apropriação da riqueza econômica. É nesse contexto que devemos perceber a relação entre Estados Unidos e Coreia do Sul após o fim da Segunda Guerra Mundial. Os EUA atuaram diretamente na Guerra da Coreia, visando frear o avanço comunista na região. Depois, mantiveram seu aparato militar na região, fornecendo proteção a seus aliados. E, repetimos, direcionaram investimentos para aquele país e deram acesso privilegiado ao mercado americano, garantindo à Coreia do Sul um gigantesco mercado consumidor, o que favoreceu sua estratégia de industrialização orientada para as exportações. Do ponto de vista estritamente comercial, como nos recorda Medeiros (1997, p. 279), uma das características mais notáveis das economias asiáticas é o grande superávit comercial com os EUA: “historicamente a direção exportadora asiática para a OCDE fez parte da estratégia americana do pós-guerra de ampliação de seus interesses econômicos e políticos na Ásia”.

Além disso, a Coreia se beneficiou dos reflexos indiretos da reordenação do crédito estadunidense e internacional: “Como resultado destes processos, foi se afirmando um cluster regional de investimento e de comércio intraindústria e intra-firma permitindo às empresas, sobretudo japonesas e coreanas, formar no setor manufatureiro importantes economias de escala e de especialização” (Medeiros, 1997, p. 289, grifo nosso). Já para a América Latina e o Brasil, Medeiros (1997) explica que as características da economia mundial a partir dos anos 1980, como choque de juros, preços relativos e demanda resultaram em uma restrição externa ao crescimento. É interessante mencionar que, com o choque de juros da época, a inflação se materializou em ambos os países, mas a diferença é que na Coreia do Sul os fluxos financeiros não se reduziram, possibilitando a manutenção do alto nível de investimento. Logo após, em 1987, Medeiros (1997, p. 296) evidencia que com o Acordo de Plaza do G7, “a valorização do iene, a estratégia de investimentos do Japão e o crescimento da economia americana beneficiaram fortemente países como Coreia do Sul e Taiwan”, sobretudo pelo IED japonês destinado preferencialmente à Coreia, além da ótima relação bilateral entre os dois países¹⁶.

¹⁵ Ver Arrighi (1997).

¹⁶ Ao analisar os dados de financiamento externo para países das duas regiões já para o período 1991-1994, Medeiros (1997) mostra que “...enquanto o Brasil recebeu 21,4 bilhões de dólares, a Coreia recebeu 37,7 bilhões de dólares; no Brasil ocorreu um verdadeiro colapso na captação de recursos”. De igual maneira, além de “fluxos financeiros voláteis e sem vínculos diretos com as exportações, tanto o Brasil quanto as demais maiores economias da América Latina apresentaram sua fragilidade externa após a crise mexicana de 94”, o que pode ser ilustrado ao analisar o comércio bilateral na cadeia automotiva entre Brasil e México, que apresentou forte descenso no indicador a partir dos anos 90, dando lugar a outros países, como a Argentina (Medeiros, 1997, p. 319).

Assim, ao analisar a conjuntura global como fator parcialmente determinante para a alocação de Brasil e Coreia do Sul nas CGVs, e, conseqüentemente, na economia-mundo capitalista, é plausível admitir que o cenário externo foi muito mais favorável ao Leste Asiático que à América Latina. Através das relações com os EUA e o Japão e com os altos índices de investimento chegando ao Leste Asiático principalmente a partir da década de 1980, a Coreia do Sul pôde dar continuidade ao processo de industrialização norteado pela ação estatal e que culminou nas *chaebols* e sua expressiva representatividade na cadeia automotiva.

A América Latina se viu, mais uma vez, à margem da movimentação global e não teve escolha se não apostar na capacidade exportadora de suas *commodities* em detrimento do ainda remanescente setor automotivo doméstico; além disso, precisou reformular sua política macroeconômica para conter os preços internos com o Plano Real de 1994, se abrindo economicamente para atrair o investimento cessado e desnacionalizando ainda mais sua indústria automotiva, já quase que integralmente internacionalizada. Apesar do cenário favorável ao desenvolvimento do setor automotivo coreano, não se pode descartar as políticas capitaneadas pelo Estado, principalmente durante o processo de aquisição tecnológica, gestão de crises orientadas, manutenção de uma produção tecnológica autóctone entre suas empresas e a abertura econômica gradual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação brasileira nas exportações mundiais de produtos automotivos em 2020 seguia sem ultrapassar o 1%, praticamente a mesma que detinha em 1980 (1,1%), o que indica que o país adotou estratégias de inserção na cadeia que não acompanharam o dinamismo do setor. O México, a título de comparação, passou de 0,3% em 1980 para 8,3% das exportações totais de produtos automotivos em 2020 apenas produzindo veículos de marcas estrangeiras através do modelo de *maquiladoras* (Lima, 2015b; Placek, 2021).

Desta maneira, faz sentido afirmar que o Brasil insere-se na CGV automotiva da mesma maneira que a América Latina tem se inserido na economia-mundo capitalista, de forma periférica ou, na melhor das hipóteses, semiperiférica – alocando-se nas etapas mais baixas da cadeia onde há pouco ou nenhum valor tecnológico embutido –, ao passo que a Coreia do Sul insere-se na CGV automotiva como o Leste Asiático na economia-mundo capitalista: como um ator central e exportador de produtos com alta complexidade tecnológica.

Como mencionado anteriormente, ocorreram distintos manejos da política cambial e macroeconômica¹⁷ nos dois países no período estudado, elementos que também contribuíram, de forma complementar, para a diferenciação atual na participação do Brasil e da Coreia do Sul na cadeia de valor automotiva. Constatou-se que a Coreia do Sul focou suas políticas, capitaneadas pela ação estatal, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, em facilitar o processo de captação tecnológica favorecendo a estratégia de produção voltada à exportação; mais tarde, com suas empresas domésticas já maduras para competir, promoveu um processo de abertura econômica gradual e orientou crises controladas em uma espécie de processo de seleção natural com o intuito de aprimorar os métodos de inovação tecnológica dessas empresas, que agora precisariam adequar-se à concorrência internacional e às crises simuladas. Apesar de ter apresentado menos eficácia nas políticas das décadas de 1980 e 1990 e ainda apresentando alguns problemas como conluios políticos, esquemas de corrupção e uma maior autonomia do setor privado¹⁸ – principalmente no que diz respeito às iniciativas envolvendo P&D –, o Estado coreano ainda foi capaz de guiar o aprendizado e estimular uma produção autóctone e independente, passando do aprendizado por imitação duplicativa para um aprendizado de imitação criativa e enfim para a inovação¹⁹, exigindo por medidas cada vez mais a utilização de componentes e tecnologias nacionais no processo produtivo das montadoras. É nessa época também que fica mais em voga a orientação exportadora, também norteada pelo Governo, a qual formaria a Coreia do Sul como *player* global no setor automotivo; o Estado orientou e facilitou a inserção em mercados emergentes, percebendo a saturação dos mercados tradicionais e estabeleceu empresas dentro de seus conglomerados, os *chaebols*, para atender às demandas do setor automotivo, como, por exemplo, a Hyundai Mobis, *global supplier* que atua nos *tiers* mais altos da cadeia, fornecendo não só para a Hyundai, sua empresa-mãe, mas, através do novo modelo de vendas trazidos no final da década de 1990 com as cadeias globais de valor, também em

¹⁷ Para tal, ver Coutinho (1999, p. 360) e Laplane *et al.* (2013, p. 535).

¹⁸ Ver Lima (2016, pp. 289-291).

¹⁹ Uma trajetória característica também de outras indústrias sul-coreanas como a de eletrônicos, navios, aço e semicondutores (Kim, 1998a, p. 518).

plantas comuns que podem ser utilizadas por outras montadoras, mas mais importante, produzindo tecnologia – atualmente, as próprias fornecedoras ocasionalmente estão à frente das próprias montadoras em termos de inovação tecnológica.

Já o caso brasileiro, por sua vez, parece ter tido pouco acompanhamento do Estado; as iniciativas que se sobressaem, de maneira muito tardia e, por conta disso, ineficazes, são a do Regime Automotivo Brasileiro, em 1996, e do Inovar-Auto, em 2012. Ambas ficaram vigentes por pouco tempo e não lograram êxito nos pontos em que se propuseram: aumento da produção, aumento da exportação e aumento dos indicadores referentes aos investimentos intensivos em tecnologia no setor. É importante frisar que à época dessa primeira iniciativa, o setor de automóveis já era dominado há trinta anos por montadoras estrangeiras. O de autopeças terminou por se desnacionalizar a partir da onda liberalizante que viria com os anos 1990. Assim, a inserção brasileira a partir da dinâmica das CGVs se dá nos níveis mais baixos da cadeia, principalmente no terceiro nível, como fornecedora de matéria-prima para os fornecedores de segundo e primeiro níveis – estes, por sua vez, já empresas estrangeiras – e através de uma produção orientada para o mercado interno, sobretudo como montadora de veículos comerciais leves (os denominados carros populares). Lima (2015a) ressalta que o setor também apresenta baixa relação entre o faturamento e a produção com o volume de investimentos, diferente do que ocorre na Coreia, onde o exemplo da Hyundai nos mostra que houve aumento gradativo da porcentagem das vendas reinvestida em P&D²⁰.

O caso sul-coreano nos mostra que o Estado foi o motor do processo de captação, difusão e formação da aptidão tecnológica e fez bom uso do protecionismo, priorizando a manutenção de um setor nacional e endógeno. Em comparação, o panorama brasileiro é de pessimismo: o setor, tanto de produção de veículos quanto de autopeças parece apresentar uma estagnação completa. Não apresenta crescimento de longo prazo há quarenta anos e sequer possui vantagem comparativa em ambos os segmentos. O setor é uma ilustração cirúrgica da situação da indústria nacional brasileira como um todo, que não conseguiu fomentar um processo de inovações tecnológicas endógenas que permitissem alterar a configuração da pauta exportadora, no sentido de ampliar sua gama de produtos de maior complexidade tecnológica e, portanto, maior valor agregado.

Mesmo tendo como caso o produto-símbolo do século XX, o automóvel, percebeu-se aqui duas estratégias distintas, que também necessitam ser contextualizadas no âmbito da conjuntura sistêmica da economia-mundo capitalista. Afinal, sob os auspícios da hegemonia estadunidense, a Coreia do Sul em particular (e o Leste Asiático em geral), beneficiou-se da conjuntura da Guerra Fria, tendo seus custos de produção internalizados, direta ou indiretamente, pelos EUA e, ao mesmo tempo, acesso privilegiado ao mercado consumidor daquele país, algo que não ocorreu na América Latina.

Nesse contexto, de um lado, a Coreia do Sul ascendeu para a posição central internalizando cadeias produtivas complexas e promovendo inovações tecnológicas, através de empresas nacionais que se tornaram globais, sendo a automobilística apenas um dos exemplos. De outro lado, o Brasil, com uma indústria automotiva de caráter multinacional, reproduzindo o modelo adotado no país em outros setores de atividade industrial, aliás. Os resultados, do ponto de vista do desenvolvimento capitalista, aparecem tanto no âmbito das capacidades empresariais e produtivas quanto no posicionamento dos dois Estados na hierarquia global da riqueza, ficando essa comparação como tema para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. 1989. *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- AMSDEN, A. 2009. *A ascensão do "resto": o desafio ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora da UNESP.
- ARRIGHI, Giovanni; DRANGEL, Jessica. 1997. A estratificação da economia mundial: considerações sobre a zona semiperiférica. In: ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, p. 137-206.
- ARRIGHI, G. 1997. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, p. 137-206.a
- ARRIGHI, G. 2008. *Adam Smith em Pequim – origens e fundamentos do século XXI*. Editora Boitempo, 430p.
- BALASSA, Bela. 1965. *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*. The Manchester School of Economic and Social Studies.
- _____. 1982. *Development strategies and economic performance: a comparative analysis of eleven semi-industrial*

²⁰ Ver Kim (2005).

- economies. In: BALASSA, Bela (Org). *Development strategies in semi-industrial economies*. London: World Bank – The Johns Hopkins University Press.
- BANCO MUNDIAL. 2021. **High-technology exports (% of manufactured exports) by country**. United Nations, Comtrade database through the WITS platform. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=CN>>. Acesso em: 13 set. 2023
- BÉRTOLA, L. & OCAMPO, J. A. 2010. *Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade – uma história econômica da América Latina desde a independência*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 316 p.
- CARNEIRO, Ricardo. 2006. *O desenvolvimento revisitado*. In: São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 73-82, jul./set.
- CHANG, Ha-Joon. 1994. *The political economy of industrial policy*. London: Macmillan Press Ltd..
- CHANG, Ha-Joon. 2003. *The East Asian development experience*. In: CHANG, H. (Ed.). *Rethinking development economics*. Anthem Press.
- COUTINHO, L. 1999. *Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres*. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 351-378.
- FERREIRA, J. D.; SCHNEIDER, M. B. 2015. *As cadeias globais de valor e a inserção da indústria brasileira*. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 11, n. 23. ISSN: 1984-3526.
- GALA, P. 2007. *Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 65-91.
- HAMAGUCHI, N.; MURAKAMI, Y. 2013. *Strategy for Trans-Pacific Integration: from Japanese Perspective*. Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico: Las Relaciones Comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades: Santiago.
- HIRSCHMAN, Albert. 1958. *The strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- KATZ, Jorge. 2005. *A dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição das importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México*. In: KIM, L.; NELSON, R. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Série Clássicos da Inovação. Campinas – SP: Editora da Unicamp, pp. 413-448.
- KIM, Linsu. 2005. *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Série Clássicos da Inovação. Campinas - SP: Editora da Unicamp.
- KIM, Linsu; NELSON, Richard R. 2005. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Série Clássicos da Inovação. Campinas – SP: Editora da Unicamp.
- KIM, Linsu. 1998. *Technology Policies and Strategies for Developing Countries: Lessons from the Korean Experience*. Technology Analysis & Strategic Management, Vol. 10, No. 3.
- LAPLANE, M. F.; FERREIRA, A. N.; BORGHI, R. A. Z. 2013. *Padrões de crescimento, investimento e processos inovadores: o caso da Coreia do Sul*. p. 491-555. In: *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v.1; v.2; total 924 p.
- LIMA, Wallace Moreira. 2015a. *A inserção da Coreia do Sul na Cadeia Global Automobilística: Foco sobre as políticas públicas*. Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: v. 2112, p. 07-82.
- _____. 2015b. *A Dinâmica e o Funcionamento da Cadeia Global de Valor da Indústria Automobilística na Economia Mundial*. Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília), v. 2065, p. 01-72.
- _____. 2016. *O Brasil e a cadeia automobilística: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014*. Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, v. 2167, 114 p.
- _____. 2017. *O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 585-631, dez.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. 1997. *Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina*. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. (Org.). *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, pp. 279-346.
- OCDE. **GVC forward participation by sector**. 2020a. World Bank's World Development Report of 2020. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AMNE_IN>. Acesso em: 13 set. 2023.
- _____. **GVC backward participation by sector**. 2020b. World Bank's World Development Report of 2020. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AMNE_IN>. Acesso em: 13 set. 2023.
- OEC. **Cars exports by country in 2019**. 2020a. The Observatory of Economic Complexity: World Database. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/hs92/cars#exporters-importers>>. Acesso em: 13 set. 2023.

- _____. **Vehicle parts exports by country in 2019**. 2020b. The Observatory of Economic Complexity: World Database. Disponível em: < <https://oec.world/en/profile/hs92/vehicle-parts>>. Acesso em: 13 set. 2023.
- OICA. International Organization of Motor Vehicle Manufacturers. **2019 Production Statistics: Global Production Provisional Data**. 2020. Disponível em: < <https://www.oica.net/wp-content/uploads/By-country-2019.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.
- OURIQUES, Helton R. 2015. **As relações econômicas entre América Latina e China: uma perspectiva sistêmica**. Perspectivas, São Paulo, v. 45, p. 9-40, jan./jun.
- PLACEK, Martin. 2021. **Share in world exports of the leading automotive products exporters in 2020, by country**. In: Statista Database. Transportation & Logistics: Vehicles & Road Traffic. Published in Aug 6. Disponível em: < <https://www.statista.com/statistics/236371/share-of-the-leadin>>
- ROCHA, Adilson. 2014. **Seleção de indicadores de eficiência da competitividade industrial brasileira**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Paulista, São Paulo.
- RODRIK, D. 1994. **Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich**. Working Paper Series, n. 4964, NBER – National Bureau of Economic Research. Cambridge Massachusetts: NBER, December.
- SANTOS, Ester Carneiro do Couto. 2014. **Papel do Estado para o desenvolvimento do SNI: lições das economias avançadas e de industrialização recente**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 2 (51), p. 433-464.
- SCHWERTNER, J. J.; LISBINSKI, F. C.; CORONEL, D. A.; CORNEJO, R. H. R. 2021. **Desempenho das exportações de produtos automotivos brasileiros (2000-2017): uma análise empírica**. XIX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. 20 a 22 de outubro de 2021.
- VIEIRA, Pedro Antonio, Helton Ricardo Ouriques y Fabio Pádua dos Santos. 2023. **“Trajetórias divergentes: a América Latina e o Leste Asiático na economia-mundo capitalista”**. Colombia Internacional 113: 23-59. <https://doi.org/10.7440/colombiaint113.2023.02>
- WALLERSTEIN, I. 1979. **The Capitalist World-Economy**. New York and London: Cambridge University Press.
- WORLD BANK. **GNI per capita (constant 2015 US\$) – Brazil, Korea, Rep. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.KD?locations=BR-KR>. Acesso em: 12 set. 2023.

ENTRE A AUTONOMIA, A DEPENDÊNCIA E O NEOCOLONIALISMO: A ZONA DO FRANCO CFA E OS SEUS EFEITOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS PARA A NOÇÃO DE SOBERANIA MONETÁRIA NA ÁFRICA FRANCÓFONA

In between autonomy, dependency and neo-colonialism: the CFA franc zone and its political and economic effects on the notion of monetary sovereignty in Francophone Africa

JOÃO GABRIEL ARRIEL DA SILVA XAVIER | jga.xavier.2023@aluno.unila.edu.br
| Mestrando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista do Programa de Bolsa Institucional da UNILA (PROBIU). Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

DANNY ZAHREDDINE | danny@pucminas.br | Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Especial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Geografia pelo mesmo programa da PUC Minas. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Graduado em Turismo pela Escola Superior de Turismo da PUC Minas. Atualmente é Diretor do Instituto de Ciências Sociais e Professor de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

Recebimento do artigo: Agosto de 2023 **Aceite:** Outubro de 2023

Resumo: A soberania é uma reivindicação que implica poder, reconhecimento, legitimidade e autonomia. Apesar dos movimentos de independência na África na década de 1960, uma grande parte dos países africanos manteve relações próximas às suas ex-metrópoles. Este é o caso da zona do franco CFA, uma zona monetária estabelecida entre a África Francófona e a França no período colonial que persiste até os dias atuais. No entanto, isto se trata de uma contradição no processo histórico dialético, pois os Estados africanos soberanos permaneceram na zona sob uma lógica assimétrica e subalterna frente à França. No presente artigo, esta relação é problematizada a partir da estratificação centro-periferia e pelos conceitos de dependência e neocolonialismo, em busca de analisar as regras de operacionalização do franco CFA e seus efeitos na soberania monetária na África Francófona. Para isso, a pesquisa utiliza-se da análise comparada dos casos mais contrastantes – Senegal e Gabão –, a fim de demonstrar os efeitos políticos e econômicos da moeda, independentemente dos processos de produção dos Estados africanos. A partir disso, argumenta-se que as regras operacionais do franco CFA restringiram a autonomia da África Francófona e sustentaram relações de dependência e neocolonialismo.

Palavras-chave: Zona do Franco CFA. Soberania. Dependência. Neocolonialismo. África Francófona.

Abstract: Sovereignty is a claim which implies power, recognition, legitimacy and autonomy. Despite the independence movements in Africa in the 1960s, a large number of African countries have maintained close relations with their former metropolises. This is the case of the CFA franc zone, a monetary zone established between Francophone Africa and France in the colonial period that persists to the present day. However, this is a contradiction in the dialectical historical process,

as sovereign African states have remained in the zone under an asymmetrical and subordinate logic towards France. In this article, this relationship is problematized from the perspective of centre-periphery stratification and the concepts of dependency and neo-colonialism, in order to analyse the operational rules of the CFA franc and its effects on the monetary sovereignty in Francophone Africa. For this purpose, the article uses a comparative analysis of the most contrasting cases – Senegal and Gabon – to demonstrate the political and economic effects of the currency, regardless of the African states' production processes. As a conclusion, it is argued that the operational rules of the CFA franc zone have restricted Francophone Africa's autonomy and sustained relations of dependency and neo-colonialism.

Keywords: CFA Franc Zone. Sovereignty. Dependency. Neo-colonialism. Francophone Africa.

1. INTRODUÇÃO¹

A soberania é um ato de reivindicação que implica poder, reconhecimento, legitimidade e autonomia. A partir da década de 1960, intensificou-se na África uma grande onda de movimentos de descolonização contra a dominação imperialista, reivindicando a retomada da soberania. No entanto, apesar desses movimentos em todo o continente, uma grande parte dos Estados africanos manteve relações próximas às suas ex-metrópoles para garantir o processo de construção de sua capacidade estatal e, portanto, não conseguiram desvencilhar-se completamente da situação de dependência (Hernandez, 2008; Visentini; Ribeiro; Pereira, 2013).

Nesse sentido, se enquadra a região da África Francófona² que se manteve próxima à França a partir da zona do franco CFA. Esta é uma união monetária estabelecida oficialmente entre a França e suas antigas colônias africanas em 1945, na qual os países compartilham uma moeda única – o franco CFA – sob determinadas regras de operacionalização. Apesar de sua origem no período colonial, a zona permaneceu mesmo em um contexto no qual os atores africanos tornaram-se unidades soberanas. Ou seja, a descolonização não alterou a sua lógica de funcionamento, que continuou sendo operada basicamente sob as mesmas regras. No entanto, isto se trata de uma contradição, tendo em vista que os Estados africanos soberanos permaneceram na zona através de uma lógica assimétrica e subalterna (Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

De modo geral, apesar de poucas contribuições no campo de conhecimento das Relações Internacionais (RI), é possível compreender que o debate teórico acerca da zona do franco CFA se divide em duas vertentes: uma visão mais favorável ao seu funcionamento e manutenção; e outra mais crítica em relação à sua lógica de operacionalização e à sua existência. A primeira vertente – diretamente relacionada à França e ao pensamento do FMI – argumenta que a zona e seus princípios foram determinados com o objetivo de manter baixos índices de inflação e, assim, de promover a estabilidade macroeconômica e o crescimento econômico. Nesta linha, o arranjo institucional do franco CFA também é associado a instituições fortes e a políticas de transparência (Banque de France, 2010; 2015; Gulde; Tsangarides, 2008).

Por outro lado, a segunda vertente defende que a zona do franco CFA e suas regras são uma herança do período colonial que promove a dependência (Pigeaud; Sylla, 2021), uma estrutura neocolonial (Diallo, 2018; Koddembrock; Sylla, 2019; Taylor, 2019); e uma das causas para o fraco desempenho econômico e social dos países africanos (Campos; Leite, 2020). Nesta linha, Pigeaud e Sylla (2021) e Taylor (2019) também utilizam criticamente o termo '*Françafrique*' para definir a continuidade das relações desiguais e assimétricas entre a França e a África Francófona com base em uma estrutura política e econômica de controle e exploração, que se relaciona com um tipo de neocolonialismo (Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

O presente artigo se enquadra precisamente na vertente mais crítica, pois entende a zona do franco CFA como uma estrutura institucional neocolonial que reflete a estratificação hierárquica do sistema internacional e promove a dependência. Apesar das significativas obras críticas presentes na literatura, sobretudo, do trabalho de Pigeaud e Sylla (2021) que trata a zona do franco CFA em perspectiva histórica, cabe destacar que se demonstrou necessário uma contribuição que, por um lado, compreendesse a zona monetária a partir de uma visão estrutural – relação centro-periferia –, e que, por outro lado,

¹ Este artigo se deriva da monografia desenvolvida no âmbito da PUC Minas para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, e de um trabalho desenvolvido no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais pela UNILA. Uma versão mais resumida foi apresentada, em 2023, no 9º Congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em Belo Horizonte, com auxílio financeiro para apoio a participação em eventos científicos do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

² No presente artigo, quando se utilizar os termos 'África Francófona' ou 'Estados africanos francófonos', o texto não estará se referindo aos aspectos linguísticos dos países, mas, sim, aos Estados africanos – ex-colônias francesas – que pertencem à zona do franco CFA.

sistematizasse os efeitos políticos e econômicos das regras e princípios de operacionalização da moeda para a noção de soberania da África Francófona.

Diante disso, propõe-se como problema de pesquisa a seguinte questão: em que medida as regras de operacionalização da zona do franco CFA determinadas pela França restringem/restringiram a soberania dos Estados africanos, membros da união monetária? O objetivo geral do artigo trata-se de analisar as regras e princípios operacionais do franco CFA e seus efeitos nas prerrogativas de soberania monetária na África Francófona. Além disso, como objetivo específico, busca-se identificar se houve mudanças na lógica de operacionalização da zona monetária historicamente, a fim de verificar a manutenção de relações desiguais e subalternas ao longo do tempo.

Em relação à metodologia, o artigo utiliza-se do método de pesquisa documental e, também, do método de análise comparada dos casos mais contrastantes, a fim de generalizar, na medida em que for possível, as consequências da zona do franco CFA para as prerrogativas de soberania da África Francófona. Os dados primários foram coletados, sobretudo, a partir: a) das autoridades oficiais da França – *Banque de France* – e dos bancos centrais regionais dos Estados africanos (BCEAO e BEAC); e b) do banco de dados do Atlas de Complexidade Econômica (ECI). Em relação à análise comparada, buscou-se selecionar com base no ECI, os casos extremos – Senegal e Gabão, o país mais complexo e menos complexo, respectivamente³ – dentre todos os Estados africanos pertencentes à zona monetária e, assim, comparar seus dados frente à França.

No que se refere à divisão do artigo, a primeira seção aborda os elementos teóricos da Teoria do Sistema-Mundo (TSM) de Immanuel Wallerstein (2004), amparado pelos conceitos de dependência de Walter Rodney (1975) e neocolonialismo de Kwame Nkrumah (1967; 2011). Na segunda seção, explica-se o processo histórico que resultou na contradição, isto é: na manutenção da zona do franco CFA no contexto pós-descolonização. Para isso, compreende-se o processo dialeticamente, de modo a conceber: 1) o imperialismo/colonialismo (tese); 2) os processos de resistência africana (antítese); e 3) a independência dos Estados africanos (síntese). Na terceira seção, é feita a comparação do Senegal e do Gabão, a fim de demonstrar empiricamente a relação centro-periferia a partir da zona monetária, independentemente do nível de complexidade econômica dos processos de produção dos Estados africanos. Por fim, na última seção, analisa-se, sistematicamente, os efeitos políticos e econômicos das regras de operacionalização do franco CFA para a noção de soberania da África Francófona, sobretudo, em relação à formulação autônoma de suas políticas macroeconômicas (Nkrumah, 1967; 2001; Rodney, 1975; Wallerstein, 2004).

A partir da análise, os resultados indicam que, historicamente, as regras de operacionalização da franco CFA: a) restringiram as capacidades dos Estados africanos no que se refere à promoção autônoma de suas próprias políticas macroeconômicas – cambial, industrial, monetária e fiscal –; e b) sustentaram relações de neocolonialismo e dependência frente às decisões francesas. Além disso, os resultados também evidenciam que a zona monetária sofreu historicamente poucas mudanças na sua lógica de operacionalização e sua arquitetura institucional permaneceu basicamente a mesma, de modo que a França se manteve amplamente no controle da moeda ao longo do tempo.

2. SISTEMA-MUNDO MODERNO, DEPENDÊNCIA E NEOCOLONIALISMO

Segundo o teórico marxista, expoente da Teoria do Sistema-Mundo (TSM), Immanuel Wallerstein (2004), nós vivemos em uma era estruturada pelo sistema capitalista. A origem do capitalismo enquanto sistema social histórico se deu com a passagem do feudalismo para um modo de produção capitalista a partir do século XVI, situando-se à princípio exclusivamente na Europa e em parte da América e, posteriormente, se expandindo em direção às regiões periféricas através do colonialismo/imperialismo. Desse modo, a partir do XIX, o capitalismo já se encontrava difundido e ocupava todo o globo, formando o sistema-mundo moderno, que estrutura as relações entre as forças sociais desde então (Wallerstein, 2001; 2004).

De acordo com o autor (2004), o sistema capitalista desenvolveu-se de forma a constituir também uma economia-mundo, isto é, “uma grande zona geográfica, dentro da qual existe uma divisão do trabalho e, conseqüentemente, significativa troca interna de bens básicos ou essenciais, bem como fluxos de capital e trabalho” (Wallerstein, 2004, p. 23, tradução

³ Como o Índice de Complexidade Econômica (ECI) é dinâmico, em razão das mudanças no tecido produtivo dos países ao longo dos anos, a seleção dos casos deu-se a partir da média geral dos resultados nos últimos dez anos – período de 2009 até 2019 –, a fim de minimizar o efeito de quaisquer elementos conjunturais e, assim, evitar incoerências metodológicas. No entanto, destaca-se que a base possui limites, pois não apresenta dados sobre seis países pertencentes à zona: Benin, Níger, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, República Centro-Africana e Chade (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

nossa). Ou seja, uma estrutura global que é conjuntamente econômica e geográfica, na qual o mercado e suas instituições se desenvolveram (Wallerstein, 2001; 2004).

Aqui, destaca-se a inexistência de uma estrutura política unitária frente à pluralidade de unidades políticas autônomas. Para Wallerstein (2004), a soberania é um produto do sistema-mundo e consiste numa reivindicação de autoridade dos Estados interna e externamente. Mais especificamente, trata-se de “uma reivindicação de fronteiras fixas, na qual um Estado específico é soberano e, portanto, nenhum outro Estado possui o direito de afirmar qualquer tipo de autoridade – executiva, legislativa, judicial ou militar” (Wallerstein, 2004, p. 43, tradução nossa). Portanto, é a via por meio da qual se conquista a autonomia. No entanto, é evidente que se trata de uma reivindicação vinculada às dinâmicas do poder, com implicações políticas, econômicas etc. com base nos interesses daqueles mais poderosos (Wallerstein, 2004).

Diante disso, a divisão internacional do trabalho (DIT) torna-se, então, o elemento responsável pela unificação da estrutura da economia-mundo. Em termos gerais, a DIT consiste na divisão funcional e geográfica da produção em produtos centrais e produtos periféricos, de forma a estabelecer também uma estratificação centro-periferia no sistema interestatal. Nesse sentido, pode-se entender que a economia-mundo se estratifica em três níveis hierárquicos com base nos seus processos de produção: o centro, a periferia e a semiperiferia (Wallerstein, 2004).

O centro refere-se àqueles poucos Estados – tais como os países da Europa Ocidental, Estados Unidos etc. – com produção de alto valor agregado, altos níveis tecnológicos, mão de obra especializada e produtor/exportador de bens e serviços complexos. Por outro lado, a periferia consiste na grande parcela dos Estados no sistema interestatal – os países da África, América Latina etc. – que produzem produtos primários (exportador de *commodities*), de baixo valor agregado, com baixo nível tecnológico e mão de obra pouco especializada. No meio termo, a semiperiferia se refere àqueles Estados que apresentam ao mesmo tempo aspectos do centro e da periferia da economia-mundo. Ou seja, que possuem processos de produção que compartilham características de ambos os níveis, devido a um processo de transição que pode ser tanto de baixo para cima, quanto de cima para baixo (Martins, 2015; Wallerstein, 2004).

Ou seja, trata-se de uma hierarquização que determina papéis sociais e produtivos assimétricos aos Estados na economia-mundo. Como resultado, aqueles que constituem o centro ocupam uma posição mais vantajosa em relação àqueles situados na periferia, devido ao “fluxo constante de mais-valia dos produtores dos produtos periféricos para os produtores dos produtos centrais” (Wallerstein, 2004, p. 28, tradução nossa). Por isso, o comércio internacional se materializa numa troca desigual, tendo em vista que a estratificação implica, necessariamente, em ganhos desiguais (Wallerstein, 2004).

No entanto, a troca desigual não foi/é a única forma de viabilizar o fluxo de capital da periferia para o centro. Para o teórico Walter Rodney (1975), a exploração da África pelas potências europeias contribuiu historicamente para o desenvolvimento capitalista na Europa e, contrariamente, para o subdesenvolvimento do continente africano. Isso deu-se através do tráfico de escravizados, da apropriação dos meios de produção e da exportação da mais-valia africana provenientes do colonialismo/imperialismo (Rodney, 1975; Wallerstein, 2004).

A partir disso, torna-se possível problematizar as relações de dependência e neocolonialismo. De modo geral, a dependência estrutural trata-se das relações que se estabelecem da periferia para com o centro a partir da troca desigual da economia-mundo capitalista. Nesse sentido, para explicar o subdesenvolvimento de um país não é suficiente apenas buscar as razões econômicas internas. Por outro lado, é preciso considerar as relações de dependência e exploração construídas historicamente com os países desenvolvidos – centrais (Rodney, 1975; Wallerstein, 2004).

Segundo Rodney (1975), a apropriação estrangeira continua na África por meio do controle externo de terras, empresas, bancos etc., pois “na ausência de controle político direto, os investimentos estrangeiros promoverão a exploração de riquezas naturais e do trabalho africano na produção de valor econômico que não aproveitará ao continente” (Rodney, 1975, p. 38). Por isso, o teórico anticolonial Kwame Nkrumah (2011) afirma que, no contexto de pós-descolonização, as relações neocoloniais são “o maior perigo que a África enfrenta atualmente” (Nkrumah, 2011, p. 287).

De modo geral, o neocolonialismo trata-se de um mecanismo refinado pelo qual as ex-metrópoles manipulam os Estados africanos – que são independentes no plano político – sem a necessidade do controle formal sob o território. Esta relação se dá por outros meios indiretos e mais sutis, a fim de criar “Estados-clientes” e perpetuar a relação “patrão-cliente” e a dependência. De acordo com Nkrumah (2011), o seu principal instrumento é a balcanização, isto é, “a fragmentação [intencional] da África em Estados pequenos e fracos” (Nkrumah, 2011, p. 287). Isto faz com que “alguns deles [Estados] não tenham nem a população nem os recursos necessários para a sua integridade e viabilidade. Sem meios que assegurem o seu progresso econômico, são obrigados a permanecer no quadro de uma economia colonial” (Nkrumah, 2011, p. 290).

Nesse sentido, entende-se que as Ols, os blocos, as zonas monetárias no sistema-mundo expressam os interesses dos Estados mais poderosos, de modo que as regras tendem a ser adotadas visando assegurar a posição relativa destes. Isso significa afirmar que as RI não só refletem a hierarquia da DIT, como elas também indicam a existência de relações de

dependência e neocolonialismo a partir dos grupos sociais que se formam internacionalmente (Martins, 2015; Wallerstein, 2004). Afinal, como afirma Rodney (1975), “é difícil encontrar atualmente uma esfera que não reflita a dependência econômica e a submissão estrutural” (Rodney, 1975, p. 43). Este é o caso da zona do franco CFA e suas regras de operacionalização, como será discutido nas próximas seções.

3. O PROCESSO HISTÓRICO DIALÉTICO DA ZONA DO FRANCO CFA

3.1. Imperialismo, resistência africana e processos de descolonização

A África é um continente de grande diversidade, riqueza e complexidade que são próprios de sua trajetória histórica. Isso significa defender que o continente, em detrimento de uma noção eurocêntrica de ‘a-historicidade’, possui processos históricos que antecedem o contato com a Europa, e que, também, são importantes para compreender a história mundial. Dito isso, argumenta-se, aqui, que o processo de “roedura” e o domínio imperialista tratam-se do ponto de partida histórico do presente artigo devido simplesmente a uma questão de escopo (Hernandez, 2008).

O processo de “roedura” da África se refere ao longo histórico de exploração e domínio do continente pelos europeus desde o tráfico transatlântico de escravizados no século XVI. O resultado histórico disso levou à partilha e à conquista efetiva da África a partir da Conferência de Berlim (1884-1885). Nesse contexto, as grandes potências buscavam aumentar seu poder através da expansão econômica e geográfica. Inaugurou-se, então, o imperialismo – entendido, aqui, como a tese do raciocínio dialético aplicado para a África Francófona, cujo processo histórico resulta na resistência africana (antítese), e nos movimentos de libertação nacional e formação dos Estados africanos soberanos (síntese); que dão origem a contradição que é problematizada no presente artigo, isto é, a manutenção da zona do franco CFA no pós-descolonização –, de modo que no início do século XX, o continente africano ficou sob o jugo europeu quase por completo (Hernandez, 2008; Hobsbawm, 2018).

De modo geral, o imperialismo está relacionado “a uma expansão, por parte dos Estados [colonizadores], caracterizada por forte assimetria e violenta dominação, que se manifesta de formas diversas, como: nas relações de preponderância das metrópoles sobre as áreas de influência, protetorados e colônias” (Hernandez, 2008, p. 73). No continente africano, os Estados europeus implementaram um sistema de controle e domínio político, econômico e militar com base na força, tendo em vista apenas a exploração de seus próprios interesses: recursos naturais, mão-de-obra, busca de novos mercados, manutenção de uma posição monopolista etc. (Hernandez, 2008; Hobsbawm, 2018; Wallerstein, 2001).

Porém, ao se discutir a colonização, deve-se também compreender a perspectiva africana, pois, afinal, o imperialismo não se restringe somente ao protagonismo europeu. Mas, também, às lutas de resistência e ao movimento pan-africanista contra a conquista e a dominação. Abordar isto significa desconstruir um mito de submissão e convivência dos povos africanos para com o colonialismo. Dessa forma, introduz-se a resistência africana – entendida como a antítese do raciocínio histórico dialético aplicado para a África Francófona, contrapondo-se ao imperialismo –, que irá ter seu marco na década de 1960 com as lutas de libertação nacional (Barbosa, 2020; Hernandez, 2008).

Estes movimentos contestatórios e de resistência que surgiram ao redor de todo o continente constituíam-se em diferentes tipos, seja utilizando da diplomacia, luta armada ou guerrilha. Além disso, destaca-se os elementos culturais e intelectuais da resistência africana, pois, segundo o historiador Barbosa (2020), as elites intelectuais da África e da diáspora africana buscaram contrapor-se aos referenciais eurocêntricos e coloniais. O pan-africanismo que surge, então, se trata de um movimento político-cultural e visão de mundo a partir de uma perspectiva africana própria, que defendia a independência, autonomia e unidade dos Estados africanos (Barbosa, 2020; Ndlovu-Gatsheni, 2013). O seu pensamento inspirou diversos movimentos raciais e de resistência, contribuindo fortemente para a luta contra o colonialismo e orientando os processos de libertação e independência nacional dos Estados africanos (Parada; Meihy; Mattos, 2013).

Contudo, é importante ressaltar a variedade dos processos de descolonização, que apresentavam características revolucionárias ou reformistas, de modo a provocar consequências diretas para a formação do Estado nacional soberano – entendido, aqui, como a síntese do raciocínio histórico dialético aplicado para a África Francófona. Aqui, é importante destacar o esforço de negociação da França, a fim de perpetuar a subordinação, tendo em vista que os movimentos de libertação nacional na África Francófona foram geralmente reformistas. Consequentemente, os Estados africanos francófonos mantiveram relações políticas, econômicas, culturais e militares estreitas com a França, como é o caso da zona do franco CFA (Hernandez, 2008).

Segundo Visentini, Ribeiro e Pereira (2013), isto implicou na manutenção de vínculos de subordinação entre as partes. À luz de Rodney (1975) e Nkrumah (2011), tratam-se de relações de dependência e neocolonialismo, respectivamente.

No presente artigo, entende-se que tal resultado se torna uma contradição no processo histórico dialético da África Francófona, uma vez que provoca consequências diretas para a noção de soberania monetária dos Estados africanos que compartilham a moeda (Nkrumah, 2011; Rodney, 1975; Visentini; Ribeiro; Pereira, 2013).

3.2. A zona do franco CFA e as regras de operacionalização da moeda

As relações monetárias da França com os Estados africanos francófonos, historicamente, têm origem no período colonial. Para garantir a exploração e apropriação dos territórios africanos, revelou-se necessário controlar não somente a produção, mas também a moeda das colônias. Dessa forma, a imposição de um sistema monetário colonial foi fundamental para assegurar o próprio domínio e conter o avanço das outras potências imperialistas (Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021).

Mas, foi somente em 1939, que Paris impôs efetivamente o uso do franco francês sob suas colônias, a fim de proteger seus interesses no continente africano. Contudo, em face aos efeitos da guerra para a economia francesa que enfrentava um cenário de crise, em 1945, a resposta foi a criação de uma nova moeda a ser utilizada pelas colônias denominada franco CFA (*Colonies Françaises d'Afrique*), com a finalidade de encerrar a unidade monetária e, assim, distribuir os impactos da crise (Hernandez, 2008; Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

A estrutura da zona monetária foi arquitetada com base na divisão dos países africanos em blocos nos moldes coloniais – África Ocidental Francesa (AOF) e África Equatorial Francesa (AEF) –, dando origem a diferentes bancos centrais regionais com seu próprio franco CFA com basicamente as mesmas regras de operacionalização. A partir da década 1960, a grande maioria dos territórios sob o jugo colonial francês conquistou a independência, porém, a zona do franco CFA permaneceu sob as mesmas regras de operacionalização, ao passo que outros países africanos adotaram uma moeda nacional⁴ (Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

Atualmente, a zona do franco CFA (Comunidade Financeira Africana) é formada: 1) pelo Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO) referente à União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) – incluindo Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo –; 2) pelo Banco dos Estados da África Central (BEAC) que corresponde à Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC) – incluindo Camarões, Chade, Congo, Gabão, Guiné Equatorial e República Centro Africana –; e por fim 3) pelo Banco Central do Comores (BCC) para a União das Comores. Em todas as subunidades da zona, a França é o ator central no processo de decisão (Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

Em relação à operacionalização da moeda, pode-se identificar quatro regras do franco CFA, isto é: 1) a paridade cambial fixa da moeda ao euro; 2) a livre transferência e circulação de capital; 3) a garantia exclusiva de conversibilidade do franco CFA; e 4) a centralização das reservas internacionais. A primeira regra se refere à adoção de uma única taxa de câmbio fixa para todos os Estados africanos. A segunda é concernente à livre circulação de transações correntes e movimentação de capital na zona. A terceira diz respeito à garantia exclusiva do Tesouro Francês de livre conversibilidade da moeda. Por último, a quarta se refere à regra de que os Estados africanos, a partir dos bancos centrais regionais, devem obrigatoriamente depositar 50% de suas reservas no Tesouro Francês através de uma Conta de Operações (Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

Diante disso, argumenta-se, aqui, que a zona do franco CFA sofreu poucas mudanças na sua lógica de operacionalização, uma vez que sua base institucional permaneceu basicamente a mesma ao longo das décadas. Porém, é importante destacar o surgimento e fortalecimento de processos contestatórios nos últimos anos que pressionam por mudanças. Em dezembro de 2019, presidente da Costa do Marfim, Alassane Ouattara, e o presidente francês, Emmanuel Macron anunciaram a reforma da zona para os países da África Ocidental. Nesse contexto, estabeleceu-se que o franco CFA seria substituído por uma nova moeda denominada ECO, ainda com paridade fixa frente ao euro, mas, cujo processo de operacionalização é substancialmente diferente⁵ (Koddenbrock; Sylla, 2019; Ouattara, 2019).

Em maio de 2020, a França aprovou um projeto de lei que ratificou a reforma, validando o processo de transição monetária do franco CFA para a moeda ECO (França..., 2020). O lançamento da moeda entre os países da UEMOA estava

⁴ Na perspectiva de Nkrumah (2011), a manutenção da estrutura da zona monetária nos moldes coloniais após a independência formal, pode ser compreendida como resultado de uma política neocolonial de balcanização intencional da África Francófona, em busca de fragmentar e enfraquecer os Estados africanos e, assim, manter a subordinação e a dependência estrutural (Nkrumah, 2011).

⁵ No entanto, como afirma o economista guineense, Carlos Lopes (2020), apesar destas mudanças nas regras, a paridade cambial fixa do ECO com o euro ainda representa um 'cordão umbilical' dos países africanos com a França que não é completamente cortado no contexto monetário (Lopes, 2020).

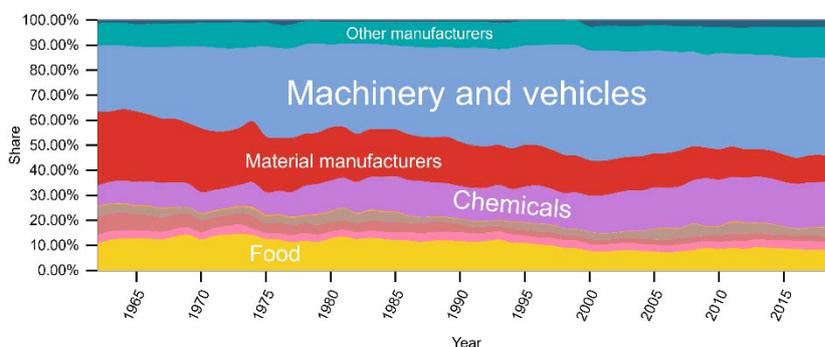
previsto para ocorrer em 2021, porém a pandemia de Covid-19 e a ausência de convergência nas políticas macroeconômicas dos países ocasionou a suspensão do projeto. Devido a isso, o plano de implementação foi estendido para o período de 2022-2026, para que a nova moeda seja efetivamente introduzida na África Ocidental em 2027 (Bahgat, 2021). A moeda ECO pode ser vista, então, como o resultado de um processo histórico que se opõe a extinguir, mas que também não suporta manter-se invariavelmente o mesmo.

4. A RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA A PARTIR DA ZONA DO FRANCO CFA: UMA ANÁLISE COMPARADA DO SENEGAL E GABÃO

Com base nos argumentos da seção anterior, torna-se evidente que as relações monetárias entre os Estados também implicam efeitos para suas prerrogativas de soberania. No aspecto político, a moeda é um dos principais símbolos da soberania monetária. No sentido econômico, é de suma importância para os Estados, pois, através desta, eles são capazes de adotar políticas na busca pelo desenvolvimento. Isto significa que a operacionalização da moeda e a formulação de políticas representam o Estado soberano, cujo é independente e autônomo – embora, suas decisões sejam influenciadas externamente (Martins, 2015; Pigeaud; Sylla, 2021; Wallerstein, 2004).

A fim de demonstrar, quantitativamente, a relação centro-periferia entre a França e os Estados africanos que compõem a zona monetária e, assim, seus respectivos papéis sociais e produtivos na DIT, ainda se faz necessário apresentar dados empíricos. A partir dos dados do *The Atlas of Economic Complexity* (2023), é possível analisar a capacidade produtiva da França e dos Estados Africanos, demonstrando que os países se posicionam na DIT em níveis hierárquicos distintos com base nos seus processos de produção (The Atlas of Economic Complexity, 2023). Isso pode ser analisado a partir dos gráficos de composição histórica da pauta produtiva e exportadora dos países a seguir:

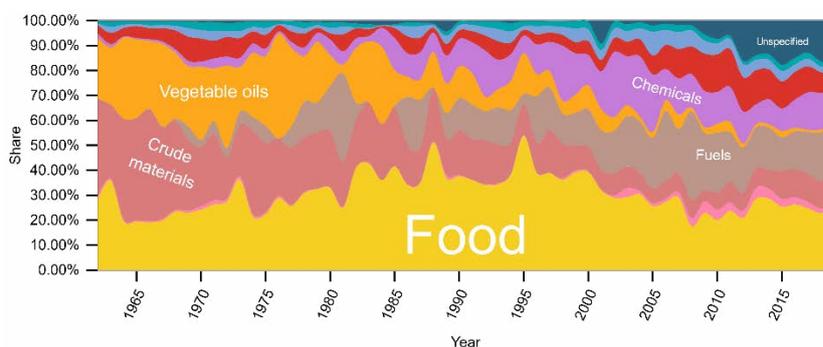
Gráfico 1 – Composição setorial das exportações da França (1962-2019)⁶



Fonte: (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

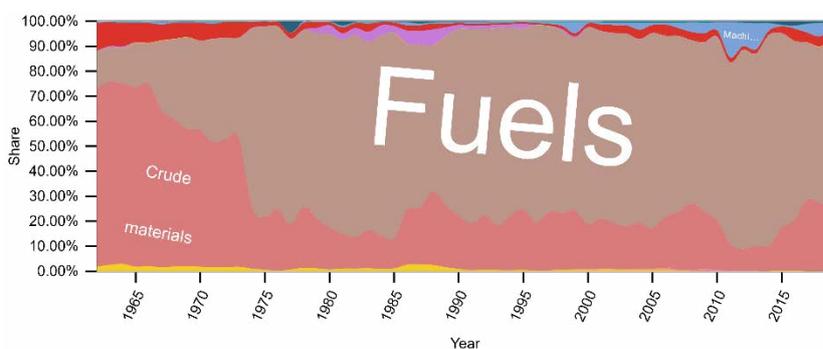
⁶ Os gráficos são classificados a partir das cores, onde cada uma representa um setor produtivo distinto. A fim de facilitar a compreensão, os setores produtivos – ordenados igualmente de baixo pra cima – são: 1) alimentos; 2) bebidas; 3) materiais brutos; 4) combustíveis; 5) óleos vegetais; 6) químicos; 7) materiais manufaturados; 8) maquinários e veículos; 9) outras manufaturas; 10) não especificado. Outro ponto que deve ser mencionado, refere-se à retirada do setor de serviços da representação gráfica, devido ao foco direcionado à esfera produtiva (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Gráfico 2 – Composição setorial das exportações do Senegal (1962-2019)



Fonte: (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Gráfico 3 – Composição setorial das exportações do Gabão (1962-2019)



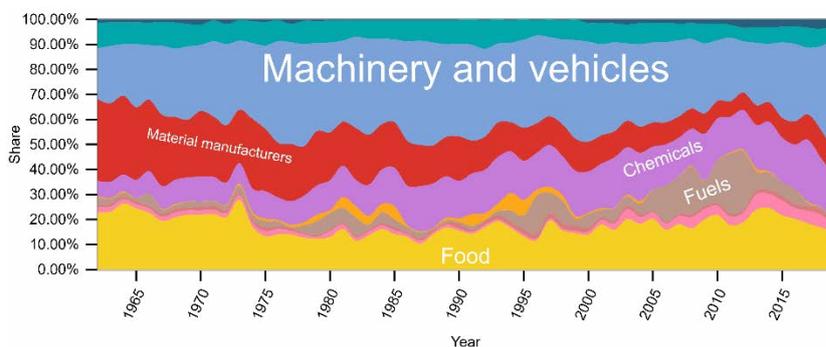
Fonte: (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Diante disso⁷, é possível notar que, historicamente, a França apresenta um alto nível de complexidade econômica, tendo em vista sua pauta produtiva e exportadora diversificada e não-ubíqua, com destaque para os setores manufatureiros – maquinários e veículos; materiais manufaturados; outras manufaturas, dentre outros. Em contraste, ambos os Estados africanos selecionados, isto é, o Senegal e o Gabão – o país africano mais complexo e menos complexo da zona do franco CFA, respectivamente – apresentaram uma estrutura produtiva de baixa complexidade econômica, que se concentra basicamente nos setores primários – combustíveis; materiais brutos; alimentos etc. Embora o Senegal apresente processos de produção relativamente diversificados, ainda possui uma estrutura produtiva altamente ubíqua, devido à preponderância de produtos primários. No caso do Gabão, o país apresenta um tecido produtivo altamente especializado e ubíquo, demonstrando uma dependência significativa do setor de combustíveis (Gala, 2017; The Atlas of Economic Complexity, 2023).

No caso das importações do Senegal e do Gabão, com base nos dados do ECI, é importante destacar dois elementos (The Atlas of Economic Complexity, 2023). Primeiramente, a composição setorial das importações de ambos os Estados africanos dos produtos franceses que são amplamente de setores produtivos mais complexos – centrais (gráficos 4 e 5). Em segundo lugar, a preponderância histórica da participação dos produtos franceses nas importações desses mesmos países (gráfico 6), como pode ser visto nos gráficos a seguir:

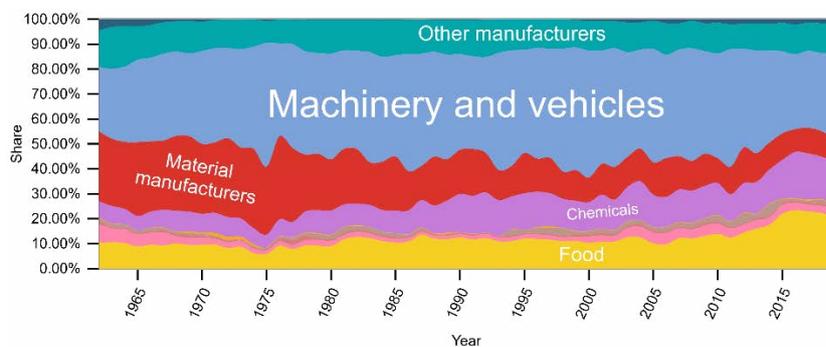
⁷ Aqui, é importante destacar que, embora existam estatísticas mais recentes no banco de dados, o presente artigo optou por coletar os dados entre o período de 1962 até 2019, a fim de evitar possíveis distorções na esfera produtiva dos países causadas pela pandemia global da Covid-19 em 2020 (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Gráfico 4 – Composição setorial das importações do Senegal de produtos franceses (1962-2019)



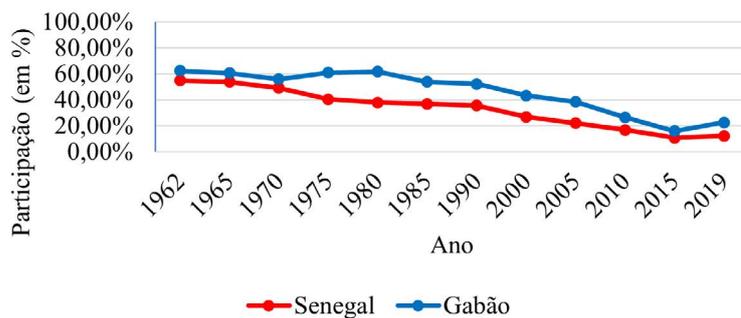
Fonte: (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Gráfico 5 – Composição setorial das importações do Gabão de produtos franceses (1962-2019)



Fonte: (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Gráfico 6 – Participação dos produtos franceses nas importações do Senegal e Gabão (1962-2019)



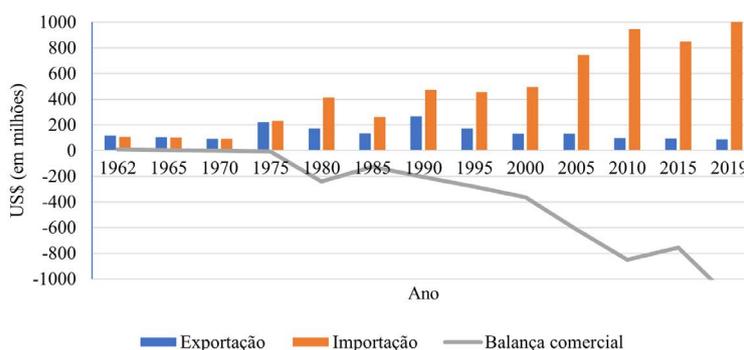
Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de The Atlas of Economic Complexity (2023).

Considerando os gráficos 4 e 5, nota-se que os produtos franceses que são importados por Senegal e Gabão demonstram o caráter assimétrico da relação comercial e produtiva na zona do franco CFA. Em ambos os casos, a participação de produtos franceses se deu por meio da importação de bens industrializados e altamente complexos (produtos centrais). Isto revela a histórica troca desigual que se dá entre as partes, uma vez que a exportação de ambos os países (gráfico 2 e 3) formou-se majoritariamente de setores produtivos periféricos (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Com base no gráfico 6, ainda, é possível verificar que os produtos franceses são historicamente preponderantes nas importações das economias senegalesa e gabonesa. Ou seja, apesar de suas estruturas produtivas periféricas distintas, ambos os Estados africanos apresentaram um alto nível de dependência para com a França através das trocas comerciais desiguais, embora a participação francesa na importação dos países em questão tenha se reduzido ao longo do tempo, devido, sobretudo, à diversificação das relações comerciais africanas com outros países como efeito da globalização dos anos 1990, como é o caso da China (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

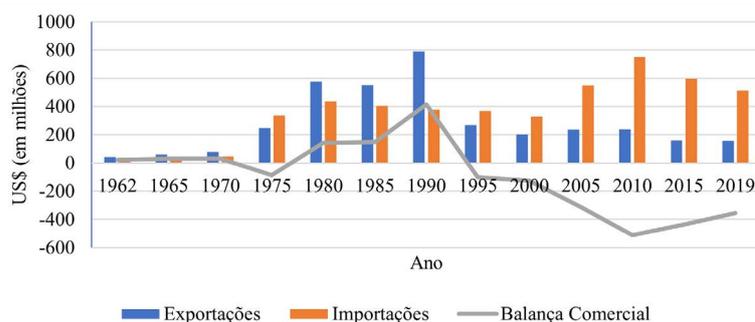
Inclusive, em 2019, a China ultrapassou a França (12,15%) neste quesito em relação ao Senegal, tornando-se o seu principal parceiro comercial no ano (18,45%). No que se refere ao Gabão, a China (16,59%) é o segundo país de onde a economia africana mais importa, permanecendo atrás somente do país europeu (22,51%). Contudo, apesar disso, é necessário ressaltar que nenhum outro país além da China alcançou tal papel, de modo que a França continua sendo um dos principais parceiros comerciais de ambos os países africanos (The Atlas of Economic Complexity, 2023). Ademais, segundo Mbabia (2014), ainda é a França que importa para a África Francófona, tendo em vista a sua influência militar, educacional etc., o que ultrapassa somente a questão comercial (Mbabia, 2014). Por último, cabe analisar também a evolução da balança comercial do Senegal e do Gabão frente à França, conforme pode ser visto abaixo:

Gráfico 7 – Evolução da balança comercial do Senegal com a França (1962-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de The Atlas of Economic Complexity (2023).

Gráfico 8 - Evolução da balança comercial do Gabão com a França (1962-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de The Atlas of Economic Complexity (2023).

A partir da evolução da balança comercial de ambos os países africanos, é possível verificar que se estabelece historicamente uma deterioração na balança comercial do Senegal e Gabão frente à França. No caso senegalês – gráfico 7 –, até meados da década de 1970, a balança comercial do país em relação à França se manteve relativamente em equilíbrio, porém, se tornou amplamente deficitária desde então. Isso é resultado direto de dois efeitos simultâneos que podem ser interpretados no gráfico: 1) o aumento crescente das importações francesas ao longo do tempo; e 2) a estagnação das exportações senegalesas para a França, que mantiveram um nível de participação baixo (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

No caso do Gabão – gráfico 8 –, os dados apontam um exemplo parcialmente diferente, porém, com os resultados finais do mesmo fenômeno. Assim como o Senegal, a balança comercial gabonesa em relação à França é relativamente equilibrada até o início da década de 1970. Posteriormente, o país africano apresenta um breve período de déficit e, paradoxalmente, registra superávits a partir da década de 1980 até o início dos anos 1990⁸. No entanto, apesar desses bons resultados, a partir de 1995, o Gabão passou a apresentar novamente déficits na balança comercial que perduram até os dias atuais, revelando a deterioração (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

A deterioração torna-se, portanto, uma realidade econômica, independentemente, de um período favorável comercialmente. Afinal, resultados superavitários na balança comercial de um país não significam necessariamente que sua estrutura produtiva tenha sido transformada, ou que as condições estruturais do sistema-mundo – e das regras operacionais da moeda – tenham se alterado ao seu favor (Pigeaud; Sylla, 2021).

Aqui, torna-se importante discutir uma possível crítica. Apesar dos dados indicarem uma queda relativa na participação de produtos franceses nas importações Senegal e no Gabão – gráfico 6 –, isto não significa que a zona do franco CFA é irrelevante na manutenção das relações de dependência da África Francófona para com a França. Contrariamente, ao comparar esses dados com a balança comercial de ambos os países africanos – gráficos 7 e 8 –, é possível notar o contínuo aumento das importações de produtos franceses em termos absolutos. Como observam Pigeaud e Sylla (2021), “o pedaço do bolo diminui, mas o tamanho do bolo aumenta” (Pigeaud; Sylla, 2021, p. 91, tradução nossa). Ou seja, ainda que a França enfrente uma concorrência relativamente maior, o volume de importações africanas advindas do país europeu aumentou consideravelmente no século XXI, sendo que o Senegal e o Gabão atingiram o seu auge importador nas últimas décadas.

Porém, isto não é suficiente para desconsiderar a relevância da queda da participação de produtos franceses nas importações Senegal e no Gabão em termos relativos. Embora as estatísticas de aumento das importações da França em termos absolutos sejam importantes, porém, trata-se de uma tendência esperada frente ao crescimento econômico e ao aumento populacional dos países no decorrer das décadas. Isto pode significar, então, que os Estados africanos estão se tornando menos dependentes dos produtos franceses, mas não é o mesmo que afirmar que o papel da zona do franco CFA é irrelevante ou que a dependência chegou ao seu fim. Afinal, a análise histórica faz-se tão fundamental para capturar as mudanças, quanto para revelar o grau de continuidade de um processo ao longo do tempo, tendo em vista que a zona estabeleceu uma estrutura institucional na qual os Estados africanos ainda se encontram dependentes.

⁸ Este resultado se explica pelo interesse da França em produtos do setor de combustíveis, o qual o Gabão é grande produtor. Ao longo da década de 1980, o setor de combustíveis representou cerca de 54% das importações francesas em toda a África, demonstrando que o fenômeno é mais resultado conjuntural e da demanda do país europeu por petróleo (The Atlas of Economic Complexity, 2023).

Dessa forma, com base nos gráficos acima, a relação centro-periferia que permeia a zona do franco CFA no sistema-mundo torna-se compreensível: a França ocupa historicamente uma posição central, ao passo que os Estados africanos se posicionam na periferia do sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2004). Ademais, é essencial destacar que esta relação é passível de generalização, uma vez que a seleção dos casos mais contrastantes engloba as possibilidades e alternativas dos demais países. Ou seja, embora estes apresentem resultados diferentes, pois não possuem estruturas idênticas, a análise dos casos extremos permite relativo grau de generalização ao evitar observações divergentes (Giraud, 2009; Taylor, 2019).

5. POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E SOBERANIA: OS EFEITOS DAS REGRAS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO FRANCO CFA

A transformação estrutural da base produtiva da África Francófona torna-se, então, imprescindível para mudar a realidade assimétrica imposta pela condição periférica (Chavula *et al.*, 2017). Para isso, no entanto, deve-se considerar as políticas monetárias a partir da zona do franco CFA e suas consequências para a noção de soberania dos Estados africanos. Como as políticas macroeconômicas destes países são tomadas conjuntamente a partir da zona, isto significa que é preciso analisar o impacto das regras e princípios de operacionalização do franco CFA, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 1 – Regras de operacionalização do franco CFA e os seus efeitos políticos e econômicos para os Estados-membros da zona monetária

Regras de operacionalização	Efeitos políticos e econômicos
1) Paridade cambial fixa do franco CFA ao euro;	<ul style="list-style-type: none"> Sobrevalorização cambial, impedindo a adoção de um câmbio real competitivo; Bloqueio do estímulo exportador e incentivo à importação, promovendo, assim, a deterioração da balança comercial; Ausência de autonomia na formulação da política cambial; Ausência de autonomia na formulação da política industrial.
2) Livre transferência e circulação de capital na zona monetária;	<ul style="list-style-type: none"> Retirada do investimento financeiro e repatriação dos lucros das multinacionais e companhias sem quaisquer restrições; Fuga de capital; Ausência de medidas protecionistas – barreiras tarifárias e não-tarifárias –, em proteção aos setores mais industrializados.
3) Garantia de conversibilidade do franco CFA;	<ul style="list-style-type: none"> Privilegio exorbitante da França na zona monetária, na medida em que pode utilizar a própria moeda na troca comercial com os países africanos, resguardando suas reservas internacionais.
4) Centralização das reservas internacionais;	<ul style="list-style-type: none"> Depósito obrigatório de 50% das reservas internacionais no Tesouro Francês; Restrição à criação de moeda e oferta de crédito doméstico; Dependência de empréstimos e recursos financeiros externos; Excesso de liquidez bancária, inviabilizando o investimento produtivo; Ausência de autonomia na formulação da política monetária; Ausência de liberdade fiscal na adoção de políticas que promovam o desenvolvimento econômico e social.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Campos e Leite (2020); Koddenbrock e Sylla (2019), Pigeaud e Sylla (2021), e Taylor (2019).

No que diz respeito à primeira regra, é fundamental notar que a paridade cambial fixa adotada resultou na sobrevalorização da moeda – isto é, a concedeu um valor excessivo e incompatível que não corresponde à realidade dos países africanos. Esta regra não somente incentiva as importações dos produtos franceses, como também, cria uma barreira para o estímulo produtivo e exportador. Ou seja, a sobrevalorização resulta na perda de competitividade e no enfraquecimento do setor exportador dos Estados africanos que adotam a moeda (Chavula *et al.*, 2017). Nesse sentido, cabe reforçar que estudos demonstram que “combater considerável sobrevalorização é altamente imperativo, sobretudo nos países em desenvolvimento, a fim de aumentar a competitividade do setor manufatureiro e sustentar o crescimento econômico, promovendo, assim, a mudança estrutural” (Chavula *et al.*, 2017, p. 183, tradução nossa).

Inclusive, como visto anteriormente, de acordo com dados do ECI (gráfico 7 e 8), é possível verificar a deterioração da balança comercial do Senegal e Gabão para com a França (The Atlas of Economic Complexity, 2023). Isto se explica, sobretudo, devido à troca desigual do comércio internacional. No entanto, é indispensável notar também o impacto da sobrevalorização do franco CFA para esta relação e, conseqüentemente, para a reprodução da condição de dependência na África Francófona, independentemente da estrutura produtiva dos Estados. A moeda sobrevalorizada é uma realidade *de facto* estabelecida a partir dos princípios de operacionalização da zona monetária que impõe diretamente conseqüências políticas e restrições econômicas para os países africanos que não devem ser desconsideradas (Pigeaud; Sylla, 2021).

No mesmo sentido, de acordo com Rodrik (2005), as políticas macroeconômicas exercem um papel importante na evolução da estrutura produtiva de um país. Por isso, o autor defende a formulação de políticas industriais na configuração daquilo que um país produz e exporta. Nesse sentido, a política de um câmbio real competitivo é “a política industrial mais eficaz que se pode conceber, porque uma forma de câmbio real subvalorizado é um subsídio geral às indústrias produtoras de bens comerciáveis no âmbito internacional (Rodrik, 2005, p. 16, tradução nossa). Porém, isto não é possível na zona, pois os Estados africanos não podem regular a taxa de câmbio e, portanto, não podem formular políticas industriais autônomas (Rodrik, 2005).

Em segundo lugar, como defendem os estudos de Pigeaud e Sylla (2021); e Taylor (2019), o princípio de livre transferência de capital permite a retirada do investimento financeiro e a repatriação dos lucros das multinacionais francesas presentes nos países africanos sem quaisquer restrições, sobretudo, nos contextos de crise ou dificuldade econômica. Ou seja, a regra viabiliza a fuga de capital. De acordo com Taylor (2019), estudos apontam que dez países da zona registraram fuga líquida de capital entre os anos de 1970 até 2010 – incluindo o Gabão que perdeu US\$ 23 bilhões de dólares. Ademais, esta saída de capital também é um fator que impacta as reservas internacionais dos Estados africanos, reduzindo, assim, suas capacidades de investimento e oferta de crédito (Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

Um outro impacto deste princípio que deve ser levado em consideração está relacionado à ausência de medidas protecionistas para os setores produtivos dos Estados africanos, sobretudo, as indústrias nascentes e os setores mais industrializados da alta competitividade internacional. Isso dificulta o desenvolvimento da estrutura produtiva e incentiva a importação de bens estrangeiros, reforçando o papel de exportadores de *commodities* e a condição periférica (Pigeaud; Sylla, 2021).

Em terceiro lugar, o princípio da garantia de conversibilidade ilimitada do franco CFA significa que o Tesouro Francês é a única instituição exclusivamente responsável pela conversibilidade da moeda. Segundo Koddenbrock e Sylla (2019), a partir desta garantia, a França apresenta um tipo de privilégio exorbitante⁹, na medida em que “a economia francesa não precisa deter dólares a fim de comprar matérias-primas na África” (Koddenbrock; Sylla, 2019, p. 15, tradução nossa), de modo a preservar as suas próprias reservas internacionais. Ademais, fortalece Paris como um mercado financeiro internacionalmente, devido à exclusividade nas conversões do franco CFA para as outras moedas (Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021).

Ainda, como defendem Pigeaud e Sylla (2021), a garantia de conversibilidade revelou-se mais como um mecanismo retórico do que uma regra e prática efetiva na zona. Os autores argumentam que a França adotou outras estratégias com a finalidade de afastar-se de seu papel de provedor e resguardar suas próprias reservas, tais como o incentivo à tomada de empréstimos do FMI (Pigeaud; Sylla, 2021). Nesse sentido, sobre as instituições multilaterais e regionais, Campos e Leite (2020) argumentam que “seus instrumentos de atuação e suas condicionalidades são elementos não só limitadores das possibilidades de desenvolvimento, mas também reprodutoras da dependência que encerra a armadilha da pobreza nestes países” (Campos; Leite, 2020, p. 276).

Por último, o princípio de centralização é uma regra que demonstra que “os Estados membros do CFA são incapazes de fazer uso deste capital como garantia para obter linhas de crédito, uma vez que as reservas cambiais são detidas em nome

⁹ O termo “privilégio exorbitante” do economista estadunidense, Barry Eichengreen, se refere à capacidade dos Estados Unidos de efetuar transações comerciais em todo o mundo utilizando sua própria moeda – o dólar –, enquanto os outros países devem renunciar parte de suas reservas internacionais (Eichengreen, 2011 *apud* Koddenbrock; Sylla, 2019).

do Tesouro Francês” (Taylor, 2019, p. 1071, tradução nossa). Para o autor (2019), este é um dispositivo político fundamental para a soberania de qualquer Estado na formulação de uma política monetária, mas, que devido ao arranjo da zona, não é um instrumento presente efetivamente nos países africanos que adotam o franco CFA. Ou seja, estes não possuem controle sobre sua moeda e suas reservas, sendo “dependentes de Paris para administrar e controlar sua própria moeda ostensiva e carecem de uma definição clássica – e básica – de soberania estatal” (Taylor, 2019, p. 1071, tradução nossa).

Esta realidade indica uma restrição fundamental aos Estados africanos no que diz respeito à criação de moeda e a expansão do crédito para estimular suas economias. Consequentemente, como defendem Campos e Leite (2020), esses países revelam uma dependência de recursos financeiros externos das instituições multilaterais na condição de empréstimos, que são concedidos frente à adoção de programas de ajuste estrutural – políticas de austeridade fiscal e monetária visando a estabilidade. Isto condiciona ainda mais o processo de desenvolvimento econômico dos países, na medida em que eles ficam subordinados às regras de cunho neoliberal dessas instituições (Campos; Leite, 2020; Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021).

Além disso, é importante verificar que o cenário de baixo nível de crédito na zona do franco CFA ocorre, contraditoriamente, num contexto de excesso de liquidez bancária. Isto, pois as reservas dos países africanos estão em crédito nos seus respectivos bancos centrais regionais – teoricamente disponíveis para o investimento e expansão monetária (Pigeaud; Sylla, 2021). A liquidez é referente ao nível de reservas internacionais detidas na Conta de Operações do BCEAO e do BEAC, conforme pode ser visto abaixo:

Tabela 1 – Evolução das reservas internacionais na Conta de Operações do BCEAO e do BEAC (em bilhões de €)¹⁰

	Dez-2016	Dez-2017	Dez-2018
BCEAO	7,87	8,7	10,4
BEAC	1,76	3,89	5,12

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de Banque Centrale des États de L’Afrique de L’Ouest (2018; 2019) e Banque des États de L’Afrique Centrale (2020).

Com base nisso, torna-se possível analisar que ambos os bancos centrais regionais possuem um alto valor de reservas internacionais detidas no Tesouro Francês nos anos recentes. Este montante representa a liquidez dos países africanos que não podem utilizar as suas reservas para investi-las produtivamente e expandir a oferta de moeda em suas economias. Sendo assim, “isto não significa somente que não há criação de moeda, mas também que as poupanças disponíveis não são mobilizadas para facilitar o acesso dos agentes econômicos ao crédito” (Pigeaud; Sylla, 2021, p. 115, tradução nossa).

Por último, é possível notar que os efeitos das regras de operacionalização do franco CFA também impactam a formulação de uma política fiscal. Isto, pois, a subordinação e a dependência que se dá a partir da zona frente à França – e, indiretamente, em face às instituições internacionais multilaterais –, revelam uma estrutura institucional que dificulta amplamente a capacidade dos Estados africanos de adotar uma política fiscal expansionista, por exemplo, – seja por meio do aumento de gastos do governo ou pela redução de tributos – que seja sustentável. Inclusive, de acordo com Campos e Leite (2020), observou-se recentemente uma elevação da carga tributária dos países do Oeste Africano que, ainda demonstra ser insuficiente para atender as demandas e necessidades por serviços públicos, infraestrutura etc. desses países (Campos; Leite, 2020, p. 273).

Segundo os autores (2020), a política fiscal na região do Oeste Africano – em grande parcela, pertencente à zona do franco CFA –, portanto, não se trata de um instrumento suficiente de financiamento para promover o desenvolvimento. Sendo assim, “esses países [pertencentes à UEMOA] não dispõem de políticas monetárias e nem de liberdade fiscal para promover o crescimento econômico [...] tornando-se refém da demanda externa por insumos e de aportes financeiros na condição de empréstimos” (Campos; Leite, 2020, p. 262). Ou seja, além das próprias restrições da zona, a dependência externa de recursos resulta na armadilha da pobreza, contribuindo, assim, para o fraco desempenho econômico e social desses países (Campos; Leite, 2020).

¹⁰ Os dados do BEAC foram convertidos para bilhões de euros para fins de comparação, pois estavam originalmente em milhões de FCFA (Banque des états de l’Afrique Centrale, 2020).

Conseqüentemente, a partir das regras de operacionalização do franco CFA, os setores produtivos dos Estados africanos enfrentam dificuldades para se desenvolver, reforçando a relação centro-periferia no sistema-mundo (Wallerstein, 2004). Isto impõe duras barreiras à possibilidade de transformação estrutural e reproduz a dependência econômico-produtiva e financeira na África Francófona (Koddenbrock; Sylla, 2021; Rodney, 1975). E, ainda, sustenta uma relação 'patrão-cliente' e uma política de balcanização típica do neocolonialismo, que enfraquece os Estados africanos e perpetua a subordinação (Nkrumah, 2011; Taylor, 2019).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A zona do franco CFA, por meio de suas regras e princípios de operacionalização, afeta diretamente a noção de soberania monetária da África Francófona, na medida em que provoca um duplo efeito negativo: a) restringe a autonomia na formulação e decisão acerca das políticas macroeconômicas dos Estados africanos – cambial, industrial, monetária e fiscal; e b) sustenta relações de dependência – política, econômica, produtiva e financeira – e de neocolonialismo para com a França. Ademais, isto significa a manutenção do papel social e produtivo central do país europeu, por um lado, e periférico dos Estados africanos, por outro, dificultando, assim, a sua transformação estrutural.

No entanto, como defendem Koddenbrock e Sylla (2019), cabe ressaltar que “estas observações não significam que o franco CFA seja inteiramente responsável pelos problemas dos países que o utilizam. [...] Em vez disso, impôs-lhes restrições e custos particulares” (Koddenbrock; Sylla, 2019, p. 19, tradução nossa). Ou seja, a zona do franco CFA não é o problema monocausal dos países africanos, pois, mesmo que estes suspendessem as relações monetárias no contexto pós-descolonização, isto não significaria uma ruptura com a estratificação hierárquica do sistema-mundo. Por outro lado, a zona trata-se de uma estrutura institucional impositiva que promoveu a dependência e relações de neocolonialismo frente à França na realidade imediata da África Francófona (Koddenbrock; Sylla, 2019; Pigeaud; Sylla, 2021; Taylor, 2019).

Dito isso, é evidente que a zona do franco CFA carrega elementos contraditórios às prerrogativas de soberania da África Francófona. Obviamente, como unidades soberanas, as decisões políticas cabem somente aos próprios Estados africanos. No entanto, de acordo com Wallerstein (1974a), embora a ascensão de todos não seja possível, isto não significa que os países periféricos devem deixar de buscar políticas que são imediatamente benéficas (Wallerstein, 1974a). Em outras palavras, apesar da estrutura hierárquica do sistema-mundo capitalista – e as regras de operacionalização da zona do franco CFA – não permitirem a ascensão de todos os países africanos, estes devem buscar decisões que no curto-prazo melhorem efetivamente a sua posição no sistema internacional e rompam com relações de dependência e neocolonialismo.

Atualmente, segundo Prashad (2023), é possível notar a ascensão de um ressentimento antiocidental e contra a França na região do Sahel, sobretudo, no Níger e no Mali contra as estruturas neocoloniais que buscam legitimar a intervenção externa – inclusive, direcionado para a zona do franco CFA. Os conflitos e problemas presentes nestes países, que também vivenciaram a colonização francesa e pertencem à zona monetária, sinalizam, hoje, “a vontade de dar um fim à submissão” e de se estabelecer um novo marco relacional com a ex-metrópole (Prashad, 2023). Apesar da complexidade e especificidade de cada caso, esta é uma sinalização da mudança dos tempos, assim como a reforma Quattara-Macron e o processo de transição à moeda ECO, demonstrando que a África é um continente em constante movimento.

REFERÊNCIAS

- BAHGAT, Farah (2021). *ECOWAS: West African bloc aims to launch single currency in 2027*. DW. Disponível em: <https://www.dw.com/en/ecowas-west-african-bloc-aims-to-launch-single-currency-in-2027/a-57970299>. Acesso em: 14 set. 2023.
- BANQUE CENTRALE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (2018). *Rapport Annuel 2017*. Banque Centrale des États de L'Afrique de L'Ouest. Disponível em: https://www.bceao.int/sites/default/files/2018-07/Rapport_annuel_2017.pdf.
- BANQUE CENTRALE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (2019). *Rapport Annuel 2018*. Banque Centrale des États de L'Afrique de L'Ouest. Disponível em: <https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-07/Rapport%20annuel%202018.pdf>.

- BANQUE DE FRANCE (2015). **The CFA franc zone**. Banque de France. Disponível em: https://abc-economie.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/816153_fiche_zone-franc.pdf.
- BANQUE DE FRANCE (2010). **The Franc Zone**. Banque de France. n. 127. Disponível em: https://abc-economie.banque-france.fr/sites/default/files/media/2016/11/02/the_fact_sheet_n_127_july-2010.pdf.
- BANQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (2020). **Rapport Annuel 2018**. Banque des États de L'Afrique Centrale. Disponível em: <https://www.beac.int/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-Annuel-BEAC-2018.pdf>.
- BARBOSA, Muryatan S. (2020). **A razão africana: breve história do pensamento africano contemporâneo**. São Paulo: Editora Todavia.
- CAMPOS, Taiane Las Casas; LEITE, Alexandre Cesar Cunha (2020). **A armadilha da pobreza: uma análise da contribuição das instituições multilaterais e regionais para o fraco desempenho econômico e social dos países do Oeste Africano**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 9, n. 17, p. 257-279.
- CHAVULA, Hopestone Kayiska; TEFERA, Mamo Girma; KEDIR, Abbi M.; AWEL, Yesuf M. (2017). **Monetary and Other Financial Policies for Africa's Structural Transformation**. In: LOPES, Carlos; HAMDOK, Abdalla; ELHIRAIKA, Adam (2017). **Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation**. Palgrave Macmillan, p. 145-216.
- DIALLO, Mamadou Alpha (2018). **As relações franco-africanas: o Franco CFA um pilar esquecido da colonização**. Revista Intertelas. Disponível em: <https://revistaintertelas.com/2018/09/21/as-relacoes-franco-africanas-o-franco-cfa-um-pilar-esquecido-da-colonizacao/>. Acesso em: 14 set. 2023.
- FRANÇA aprova projecto-lei sobre fim do franco CFA em países da África Ocidental (2020). DW. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/fran%C3%A7a-aprova-projecto-lei-sobre-fim-do-franco-cfa-em-pa%C3%ADses-da-%C3%A1frica-ocidental/a-53521960>. Acesso em: 14 set. 2023.
- GALA, Paulo (2017). **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- GIRAUD, Olivier (2009). **Comparação dos casos mais contrastantes: método pioneiro central na globalização**. Sociologias, n. 11, p. 54-74.
- GULDE, Anne-Marie; TSANGARIDES, Charalambos (2008). **The CFA Franc Zone: Common Currency, Uncommon Challenges**. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- HERNANDEZ, Leila Leite (2008). **A África na sala de aula: visita contemporânea à história contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Selo Negro.
- HOBBSAWM, Eric J. (2018). **A era dos impérios**. In: HOBBSAWM, Eric J. (2018). **A era dos impérios: 1875-1914**. 25. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, p. 93-134.
- KODDENBROCK, Kai; SYLLA, Ndongo Samba (2019). **Towards a Political Economy of Monetary Dependency: The Case of the CFA Franc in West Africa**. MaxPo Discussion Paper, n. 19/2.
- LOPES, Carlos (2020). **Fim do franco CFA: "Cordão umbilical com a França não é completamente cortado"**. [Entrevista cedida a] Carina Branco. RFI. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/guin%C3%A9-bissau/20200521-fim-do-franco-cfa-cord%C3%A3o-umbilical-com-a-fran%C3%A7a-n%C3%A3o-%C3%A9-completamente-cortado>. Acesso em: 14 set. 2023.
- MARTINS, José Ricardo (2015). **Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual?**. Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales, p. 95-108.
- MBABIA, Olivier (2014). **Poder estrutural sobre Estados fracos: a França, e não a China, importa para a África Francófona**. Revista Brasileira de Estratégia, v. 3, n. 5, p. 11-40.
- NDLOVU-GATSHENI, Sabelo (2014). **Pan-Africanism and the international system**. In: MURITHI, Tim (ed.) (2014). **Handbook of Africa's International Relations**. Abingdon: Routledge, p. 21-29.
- NKRUMAH, Kwame (1967). **Neocolonialismo: último estágio do imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- NKRUMAH, Kwame (2011). **O neocolonialismo em África**. In: SANCHES, Manuela Ribeiro (Ed.) (2011). **Malhas que os Impérios Tecem: Textos Anti-Coloniais, Contextos Pós-Coloniais**. Lisboa: Edições 70, p. 287-308.
- OUATTARA, Macron announce the end of the CFA franc (2019). **Africa Times**. Disponível em: <https://africatimes.com/2019/12/22/ouattara-macron-announce-the-end-of-the-cfa-franc/>. Acesso em: 14 set. 2023.
- PARADA, Maurício; MEIHY, Murilo Sebe Bon; MATTOS, Pablo de Oliveira de (2013). **História da África Contemporânea**. Rio de Janeiro: PUC Rio.
- PIGEAUD, Fanny; SYLLA, Ndongo Samba (2021). **Africa's Last Colonial Currency: The CFA Franc Story**. London: Pluto Press.
- PRASHAD, Vijay (2023). **O povo de Níger e a vontade de dar um fim à submissão**. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/28/o-povo-de-niger-e-a-vontade-de-dar-um-fim-a-submissao>. Acesso em: 14 set. 2023.

- RODNEY, Walter (1975). **Como a Europa subdesenvolveu a África**. Lisboa: Seara Nova.
- RODRIK, Dani (2005). **Políticas de diversificación económica**. *Revista de la Cepal*, n. 87, p. 7-23.
- TAYLOR, Ian (2019). **France à Fric: the CFA zone in Africa and neocolonialism**. *Third World Quarterly*, v. 40, n. 6, p. 1064-1088.
- THE ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY (2023). **Atlas of Economic Complexity**. Base de dados. [s.l.]. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>.
- VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevich (2013). **História da África e dos africanos**. Petrópolis: Editora Vozes.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2001). **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). **Dependence in an Interdependent World: The Limited Possibilities of Transformation within the Capitalist World Economy**. *African Studies Review*, v. 17, n. 1, p. 1-26.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2004). **World-System Analysis: An Introduction**. Durham and London: Duke University Press.