

OIKOS

Revista de Economia Política Internacional

Oikos volume 23, n. 2 • 2025

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política Internacional - Periódicos

2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Editor assistente

Francisco Luiz Marzinotto Junior

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

Henrique Jorgielewicz Rogowski

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

André Varella | Bruno Do Vall | Bruno Hendler | Carlos Eduardo Carvalho | Daniel de Pinho Barreiros | Jaime Cesar Coelho

Produção editorial

Tikinet

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

NOTA DOS EDITORES	5
--------------------------------	----------

ARTIGOS

A Venezuela como desafio diplomático para o Brasil de Lula 3.....	6
--	----------

Carolina Silva Pedroso e Marsílea Gombata

Da arrecadação de imposto à moeda fiduciária: O Financiamento da Guerra sob as perspectivas das Finanças Funcionais e da Teoria Monetária Moderna (MMT)	21
--	-----------

Marina Moreno de Farias e Bruna Coelho Jaeger

O programa espacial da China em sua primeira fase, 1956-1970	37
---	-----------

Pedro Antonio Vieira

Rotas Bioceânicas na América do Sul e possíveis impactos na Segurança e Defesa Marítima do Brasil.....	50
---	-----------

Igor Candido de Oliveira

EDITOR'S NOTE	5
----------------------------	----------

ARTICLES

Venezuela as a Diplomatic Challenge for Brazil in Lula's Third Term	6
--	----------

Carolina Silva Pedroso e Marsílea Gombata

From Taxation to Fiat Currency: War Financing from the Perspectives of Functional Finance and Modern Monetary Theory (MMT)	21
---	-----------

Marina Moreno de Farias e Bruna Coelho Jaeger

China's Space Program in Its First Phase, 1956-1970	37
--	-----------

Pedro Antonio Vieira

Bioceanic Routes in South America and possible impacts on Brazilian Maritime Security and Defense	50
--	-----------

Igor Candido de Oliveira

A OIKOS – Revista de Economia Política Internacional do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) difunde pesquisas da área de EPI e estudos que articulam apropriadamente esse campo do conhecimento a outros domínios conexos, como Economia, Relações Internacionais, Geopolítica, História, Sociologia, entre outros.

Assim, em consonância com o objetivo central da revista, na atual edição trazemos importantes contribuições que ampliam e aprofundam o debate acadêmico no âmbito da EPI. Os artigos que compõem o presente número foram selecionados ao longo de 2024, a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas, conforme as normas de publicação da OIKOS.

O artigo “A Venezuela como desafio diplomático para o Brasil de Lula 3”, de **Carolina Silva Pedroso** e **Marsilea Gombata**, aborda as dificuldades enfrentadas pelo governo Lula no reposicionamento internacional do Brasil. As autoras analisam a relação bilateral com a Venezuela e os riscos políticos do apoio a Nicolás Maduro, considerando os impactos dessa posição para a política externa brasileira em nível regional e internacional.

Marina Moreno de Farias e **Bruna Coelho Jaeger**, no artigo “Da arrecadação de imposto à moeda fiduciária: O Financiamento da Guerra sob as perspectivas das Finanças Funcionais e da Teoria Monetária Moderna (MMT)”, tratam do financiamento dos gastos militares dos Estados Unidos. As autoras argumentam que, por emitir a moeda de referência internacional, o país não enfrenta restrições orçamentárias clássicas, mas sim limitações de natureza política, sobretudo em seu envolvimento em guerras estratégicas.

O artigo “O programa espacial da China em sua primeira fase, 1956-1970”, de **Pedro Antonio Vieira**, revisita a trajetória inicial do programa espacial chinês. O autor destaca como, em apenas quinze anos, a China conseguiu lançar mísseis e satélites, resultado da priorização estatal, da capacidade organizativa e da continuidade das lideranças políticas e científicas, elementos que moldaram seu desenvolvimento espacial posterior.

Por fim, **Igor Candido de Oliveira** analisa os impactos e as oportunidades associados à construção de rotas bioceânicas na América do Sul. O estudo avalia os fluxos de exportação e importação, o papel das rotas marítimas e os possíveis efeitos sobre os portos brasileiros. Conclui discutindo o potencial dessas rotas para impulsionar a integração regional, o desenvolvimento econômico e a formação de um mercado comum sul-americano.

Desejamos uma ótima leitura!

Os editores.

A VENEZUELA COMO DESAFIO DIPLOMÁTICO PARA O BRASIL DE LULA 3

Venezuela as a Diplomatic Challenge for Brazil in Lula's Third Term

CAROLINA SILVA PEDROSO | carolina.pedroso@unifesp.br |

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-Unifesp)

MARSÍLEA GOMBATA | mgombata@faap.br |

Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário Armando Álvares Penteado (FAAP) e pesquisadora do Centro de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP)

Recebimento do Artigo: Julho de 2024 **Aceite:** Setembro de 2024

Resumo: O retorno de Lula à presidência da República em 2023 veio acompanhado de expectativas quanto ao reposicionamento internacional do Brasil após as rupturas promovidas pelos seus antecessores, especialmente Jair Bolsonaro. Contudo, diferentemente de sua primeira eleição, em 2002, o líder petista tem enfrentado condições internas e externas mais adversas para empreender uma política externa ativa e assertiva, com destaque para o desafio diplomático representado pela Venezuela. O país sul-americano tem sido fonte de problemas regionais diante de um cenário de piora do quadro social, econômico, político e democrático, incorrendo em riscos políticos a quem apoia seu líder, Nicolás Maduro. Sendo assim, o objetivo desse artigo é analisar como o Brasil, sob Lula 3, tem lidado com essa dificuldade, tendo em vista o histórico das relações bilaterais e as implicações concretas do endosso dado pelo presidente brasileiro ao venezuelano para sua ação regional e internacional. Por meio de revisão da bibliografia, análise histórico-factual e da conjuntura, serão levantadas questões para refletir sobre como a questão venezuelana pode impactar a retomada de uma política externa brasileira mais alto perfil.

Palavras-chave: Política externa brasileira, Lula 3, Venezuela, desafio diplomático, democracia.

Abstract: Lula's return to the presidency of the Republic in 2023 was accompanied by expectations regarding Brazil's international repositioning after the ruptures promoted by his predecessors, especially Jair Bolsonaro. However, unlike his first election, in 2002, the PT leader has faced more adverse internal and external conditions to undertake an active and assertive foreign policy, with emphasis on the diplomatic challenge represented by Venezuela. The South American country has been a source of regional problems in the face of a scenario of worsening social, economic, political, and democratic conditions, incurring political risks for those who support its leader, Nicolás Maduro. Therefore, the objective of this article is to analyze how Brazil, under Lula 3, has dealt with this difficulty, in view of the history of bilateral relations and the concrete implications of the endorsement given by the Brazilian president to the Venezuelan for his regional and international action. Through a review of the bibliography, historical-factual and the analysis of the conjuncture, questions will be raised to reflect on how the Venezuelan issue can impact the resumption of a higher profile Brazilian foreign policy.

Keywords: Brazilian foreign policy, Lula 3, Venezuela, diplomatic challenge, democracy.

1. INTRODUÇÃO

Uma América do Sul próspera, unida e estável. Essas palavras, que fizeram parte do discurso de posse de Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003, deram o tom dos anseios de política externa dos oito anos que se seguiram. A ideia de América do Sul na política externa “ativa e altiva” dos governos do PT significou muito mais a construção de uma entidade política e econômica específica do que um mero recorte geográfico (Frenkel; Barceló, 2023, p. 25).

Fortemente influenciada pela tríade Celso Amorim (chanceler), Samuel Pinheiro Guimarães (secretário-geral do Itamaraty) e Marco Aurélio Garcia (assessor especial da presidência para assuntos internacionais), a posição do Brasil se articulou com a tradição diplomática de não ingerência em assuntos domésticos, ao mesmo tempo em que se colocava como uma liderança regional focada em seu entorno geográfico mais imediato (Vigevani; Cepaluni, 2007; Cervo, 2008).

Em tal contexto, o Brasil buscou exercer o papel de mediação e conciliação, além de propor plataformas de integração política como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Da mesma forma, o país procurou utilizar os logros regionais como capital político para aumentar sua influência nas esferas globais, ocupando espaços no G20 e participando ativamente de novos arranjos, como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, aos quais se somaram neste ano Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã).

Essas ações inspiraram análises sobre as estratégias que norteavam a diplomacia brasileira sob Lula 1 (2003-2006) e 2 (2007-2010), tais como a autonomia pela diversificação – caracterizada pelo destaque à cooperação Sul-Sul com vistas a equilibrar as relações com o Norte e construir um mundo multipolar (Vigevani; Cepaluni, 2007) – e o paradigma do Estado logístico – política externa alinhada a um desenvolvimento econômico de corte autonomista (Cervo, 2008).

Vinte anos depois, novamente na cerimônia de posse como presidente do Brasil, Lula mencionou a América do Sul, porém destacando a necessidade de retomar o protagonismo brasileiro nos canais institucionais do Mercosul, da UNASUL e nas demais instâncias de articulação adjetivadas por ele como soberanas. Mauro Vieira, um quadro técnico do Itamaraty, foi alocado na chancelaria e, a despeito do desaparecimento físico de Samuel Pinheiro Guimarães (2024) e de Marco Aurélio Garcia (2017), a presença de Celso Amorim como assessor especial da presidência a partir de 2023 indicou o retorno do ativismo e da altivez na política externa (Molitero, 2023; Frenkel; Barceló, 2023).

O interregno entre Lula 1 e 2 (2003-2010) e Lula 3 (2023) representou mudanças expressivas no cenário doméstico e internacional, sobretudo no que se refere aos tensionamentos políticos e polarizações que imprimem desafios adicionais às estratégias empregadas anteriormente (Casarões, 2023; Correa; Silva, 2023; Lima; Ives, 2024). Dentre outros fatores, o exercício de liderança sul-americana como trampolim para uma ação global de maior relevância encontrou na Venezuela um enorme empecilho, sobre o qual Lopes (2024, p. 93) afirma: “o grande desafio para o líder brasileiro é produzir um remédio que, sob a promessa de cura, não termine por lhe fulminar o prestígio internacional”.

Isso porque, nos primeiros mandatos, o Brasil lidou com Hugo Chávez (1999-2013) e o ápice da chamada Revolução Bolivariana, quando o país alcançou índices econômicos e sociais de destaque. Entretanto, ao completar quase 25 anos no poder, dessa vez sob a batuta de Nicolás Maduro (no poder desde 2013), o país vizinho consolidou-se como o epicentro de uma crise migratória sem precedentes na região, resultado direto da deterioração das suas condições materiais e políticas. Hoje, a Venezuela é para a direita latino-americana (incluindo a brasileira) um referencial dos supostos riscos que a esquerda no poder acarretaria. Portanto, estar associado de alguma forma ao regime bolivariano incorre em alto custo político interno (Correa; Silva, 2023; Casarões, 2023).

Diferentes líderes de esquerda da região¹ já romperam com o chavismo, porém, para Lula, a situação é mais complexa, sobretudo após anos de críticas efusivas a Maduro perpetradas por Michel Temer e Jair Bolsonaro, que chegaram a fechar os canais de diálogo diplomáticos. Retomar uma postura negociadora e conciliadora sem ser acusado de condescendência tornou-se tarefa árdua, especialmente diante das consistentes acusações de violações sistemáticas dos direitos humanos, crimes de lesa humanidade e autoritarismo feitas ao regime venezuelano.

O presente trabalho visa analisar a política externa de Lula 3, considerando seus anseios por exercer um papel de liderança regional, porém em condições mais truncadas interna e externamente. Especificamente, tem como foco o desafio representado pelas relações bilaterais com a Venezuela frente à empreitada brasileira de se reposicionar internacionalmente, após as rupturas levadas a cabo pelo bolsonarismo. Para tal, examinaremos o histórico das relações entre os países, perpassando os mandatos de Lula (2003 a 2010), Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2019 a 2022), tendo em vista o posicionamento oficial brasileiro e as movimentações políticas venezuelanas ao longo desse período.

¹ Figuras como Pepe Mujica (ex-presidente do Uruguai e importante líder da esquerda latino-americana), Gabriel Boric (mandatário do Chile desde 2021) e Gustavo Petro (presidente da Colômbia, o primeiro oriundo das fileiras da esquerda do país, eleito em 2022) são críticos a Maduro.

Por fim, apresentamos o quadro conjuntural do início do terceiro termo de Lula frente à presidência brasileira, destacando as dificuldades de liderar a região e ser uma voz influente no cenário global, em paralelo aos problemas e contradições suscitados pela Venezuela. Metodologicamente, adotamos uma abordagem histórico-factual e documental, com revisão bibliográfica e dos discursos.

2. SURFANDO A ONDA ROSA: A ESTRATÉGICA APROXIMAÇÃO DE LULA COM CHÁVEZ

As relações de Brasil e Venezuela até 1993 podiam ser resumidas pela máxima “tão perto, tão longe” (Moreira, 2018, p. 153), uma vez que sua aproximação política passou a ser costurada durante as gestões de Itamar Franco (1992-1994) e Carlos Andrés Pérez (1989-1993). Como desdobramento desse processo, a intensificação dos intercâmbios políticos e econômicos datam dos anos 2000, notadamente no fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), coincidindo com o início do chavismo.

A partir de então, houve um entendimento de que a proximidade seria benéfica para ambos, o que ganhou contornos mais definidos com a ascensão de Lula da Silva ao poder, em 2003, e a execução da política externa “ativa e alta”, priorizando a América do Sul. Defendida pela tríade Amorim, Guimarães e Garcia, a ênfase regional não gerou consensos junto à opinião pública brasileira e foi se tornando um tema sensível, adentrando paulatinamente nos debates eleitorais (Lopes; Faria, 2014).

A relação com a Venezuela tinha como principal polêmica seu instável processo político interno. Ainda na transição de governos de FHC para Lula, a atuação brasileira foi essencial para garantir que, no fim de 2002, um cenário de hostilidade gerado por um locaute no setor petrolífero convocado pela oposição chavista não fosse suficiente para derrubar o governo, que já havia sofrido uma tentativa frustrada de golpe em abril daquele mesmo ano. O grupo “Amigos da Venezuela” foi capaz de conter os ânimos e conduzir um processo de negociação e acomodação das forças pró e anti-Chávez por meio de uma solução institucional. O episódio foi lembrado por Lula em uma entrevista coletiva após reunião com seus pares sul-americanos em 2023, portanto, duas décadas após os acontecimentos:

Em política, toda vez que você quer destruir um adversário, a primeira coisa que você faz é construir uma narrativa negativa dele. *No caso da Venezuela, eu vivo isso desde 2002 [...]*

Depois, logo em 2003, eu tinha menos de 25 dias de governo, quando, em Quito, na posse do presidente Gutiérrez, surgiu um negócio da *discussão da democracia na Venezuela. Eu propus a criação do Grupo de Amigos da Venezuela*. Além do Brasil, participavam os Estados Unidos (que era considerado inimigo), participava a Espanha (que era considerado inimigo), e participavam mais dois países da América do Sul. (Brasil, 2023, s/p, grifos nossos)

Um dos elementos que compõem essa politização está ligado ao contexto da emergência da “onda rosa”, um ciclo inédito de presidentes oriundos de movimentos sociais, sindicais, ambientais, entre outros, que chamou atenção da mídia e da opinião pública para seus projetos de governo. Inobstante a heterogeneidade de estilos desses líderes, houve uma perspectiva semelhante no que tange a uma integração regional focada em desenvolvimento social, econômico e em alçar os países a uma posição de maior relevância global (Lima, 2013).

Da parte brasileira, adotaram-se os paradigmas de Estado logístico e autonomia pela diversificação, preservando padrões de conduta de política externa, previamente consolidados no âmbito do Itamaraty, porém de forma mais intensa. Alguns desses princípios eram: defesa da autodeterminação dos povos, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; aposta no multilateralismo e na integração regional; busca por desenvolvimento econômico e autonomia, por meio de parcerias estratégicas e diversificadas (Vigevani; Cepaluni, 2007; Cervo, 2008; Jaeger, 2016).

Outrossim, em uma conjuntura regional e economicamente favorável em decorrência do aumento do preço das commodities no mercado internacional², Brasil e Venezuela despontaram como atores relevantes na América Latina, ambiando posições de maior destaque globalmente. Além de ocuparem espaços já existentes em distintos fóruns multilaterais e buscarem diversificar suas parcerias mundo afora, foram protagonistas da nova arquitetura de integração regional (Lima, 2013; Pedroso, 2015).

² Esse movimento se relaciona diretamente ao crescimento econômico da China nos anos 2000, cuja demanda pelas commodities impulsionou as demais economias em desenvolvimento, incluindo as latino-americanas.

As também existentes distinções entre eles, contudo, não impediram o estabelecimento de uma relação bilateral conveniente para ambos. No comércio houve uma situação de complementaridade dos mercados: o Brasil como fornecedor de bens de consumo e a Venezuela como consumidora desses produtos, em um contexto de melhoria de seus índices sociais, o que a tornava ainda mais atrativa. O saldo da balança comercial tendeu a ser favorável ao país de Lula, que, por sua vez, também se tornou uma importante fonte de financiamento para obras de infraestrutura no vizinho (Barros et al., 2022)³.

Apesar do potencial econômico da relação bilateral e das vantagens materiais para o empresariado brasileiro, o aumento da radicalidade do processo chavista despertou em setores políticos domésticos o receio de estar acontecendo algum tipo de aliança ou mimetização por parte do governo petista em relação a Hugo Chávez (Latinobarômetro, 2011; Pedroso, 2015). Houve por parte da imprensa – o jornal Folha de São Paulo foi um dos pioneiros, em 2009⁴ – a escolha editorial de se referir ao mandatário venezuelano como autoritário e até como ditador, alimentando também as narrativas antichavistas da direita brasileira, cujo apelo eleitoral foi ficando cada vez mais forte à medida que a democracia venezuelana perdia qualidade e credibilidade internacional⁵.

Em pesquisa conduzida pelo Latinobarômetro (2011), a figura de Hugo Chávez foi mal avaliada pelos brasileiros. A partir de um critério de notas de 0 a 10, em que 0 seria péssimo e 10 excelente, os números do líder venezuelano junto à população do Brasil foram: 4,0 (2005); 4,1 (2006); 3,8 (2007); 3,7 (2008); 3,9 (2009 e 2010) e 4,4 (2011), perfazendo uma média de 3,4 entre 2005 e 2011. Um dos episódios em que essa visão crítica resvalou nas relações bilaterais foi durante o polêmico processo de incorporação da Venezuela ao Mercosul, iniciado no segundo mandato de Lula.

O Congresso brasileiro, fortemente influenciado pelas reticências geradas pelo chavismo, dificultou a ratificação da adesão do país bolivariano ao bloco comercial. A justificativa, à época, estava relacionada à não renovação da concessão estatal ao canal de televisão RCTV, ideologicamente alinhado ao anti-chavismo. Como resposta, o mandatário venezuelano acusou o Legislativo brasileiro de ser um “papagaio” dos interesses estadunidenses (Maisonave, 2007). As reações mais vocais à declaração chavista vieram tanto da base de apoio do governo (senadores do PMDB) como da oposição ao governo petista, sobretudo do DEM e do PSDB, conforme relato abaixo:

Em nota, o senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) disse que não adianta Chávez utilizar “um discurso atrasado”, com o “cacoete de insultar parlamentares” para forçar a aprovação do ingresso do seu país no Mercosul.

“Este não é o Parlamento da Venezuela, que ele conseguiu subjugar, eliminando toda e qualquer oposição. O Parlamento brasileiro é livre e soberano para votar quando e como entender melhor. E, a depender do PSDB, a Venezuela de Chávez não terá o ingresso aprovado. Há, para isso, razões legais, políticas, econômicas e éticas. Em marcha batida rumo a um regime ditatorial, o governo de Chávez não preenche o requisito da cláusula democrática do Mercosul”, argumenta Arthur Virgílio. (Agência Senado, 2007, s/p, grifos nossos)

Lula, por sua vez, não se manifestou sobre o que ocorria na Venezuela, seguindo a linha de sua política externa de não ingerência em assuntos domésticos. Mesmo com os constrangimentos políticos internos oriundos dessa crescente percepção de piora da democracia venezuelana, a diplomacia brasileira alçou o vizinho a um status de parceria estratégica, tendo sido o país com o maior número de instituições brasileiras em seu território, como: Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Polícia Federal (PF), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (Pedroso, 2015).

Em síntese, “surfando” o clima da onda rosa e da bonança econômica que acometia a América Latina, as primeiras presidências de Lula consolidaram o parceiro sul-americano como um país relevante em sua política externa. Embora houvesse desconfortos relativos ao processo chavista, o custo político interno ainda não era suficiente para anular a ênfase diplomática na América do Sul e na Venezuela. Tanto foi assim, que Lula conseguiu eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, sem grandes dificuldades.

Isso não significa que não houve questionamentos quanto à prioridade dada à América do Sul, bem como à suposta convivência do governo petista com o seu homólogo venezuelano. Como descreve Lopes (2013), a oposição a Lula acusou sua

³ Uma das mais simbólicas foi a construção do metrô de Caracas, cuja parte mais nova foi parcialmente executada pela Odebrecht e apoiada por desembolsos do BNDES, feitos para a exportação de serviços de empresas brasileiras no exterior (Barros et al., 2022).

⁴ Em editorial de 17 de setembro de 2009, a Folha de São Paulo criticava o presidente venezuelano por ter empreendido uma consulta popular que resultou na possibilidade de reeleição infinita.

⁵ Processo que se acelerou principalmente a partir de 2014, no governo Maduro. Ainda que com Chávez a Venezuela tenha começado a perder alguns traços democráticos e evidenciado tendências autoritárias existentes desde o início de seu governo, com Maduro o regime político do país sul-americano deixa de ser um regime híbrido (com características democráticas e autoritárias) no campo democrático para se tornar um regime híbrido no campo autoritário (Gombata; Cameron, 2021), como detalhado adiante.

política externa de partidização e de uma ideologização ainda maior que a ditadura militar. Essa visão, contudo, esteve em descompasso com a percepção geral do eleitorado brasileiro:

Dentre os muitos descompassos que existem entre os sentimentos da maioria da população e o que dizem a oposição e a grande imprensa, *um dos maiores acontece na avaliação da política externa do atual governo. Onde alguns só veem equívocos, ela enxerga, quase sempre, sucessos* (Coimbra, 2010 apud Lopes, 2013, p. 147, grifos nossos)

Ainda que se possa ponderar o quanto o eleitorado brasileiro, de fato, via como um grande êxito da diplomacia sob Lula a relação com a Venezuela, haja visto o relativo mal-estar em parte da sociedade brasileira sobre a figura de Chávez, fato é que essa discussão não parece ter sido suficiente para que a política externa fosse um tema central na campanha de 2010 e, menos ainda, para evitar a eleição de Dilma Rousseff.

Finalmente, dois fatores importantes a serem considerados sobre essa aproximação bilateral em Lula 1 e 2 são a afinidade ideológica entre os governos e a complementaridade comercial de seus mercados, o que proporcionou um ambiente mais favorável para os negócios, como mencionado anteriormente. Sobre o primeiro ponto, havia confluências quanto a uma visão crítica dos efeitos do neoliberalismo na América Latina e sobre as ações dos Estados Unidos na região consideradas imperialistas, ideias presentes no Foro de São Paulo. O Foro é uma organização internacional com forte protagonismo do Partido dos Trabalhadores, que reúne mais de cem agremiações políticas da região, na qual lideranças latino-americanas articulam ideias a partir dos princípios de democracia e autodeterminação; integração regional e soberania; anti-imperialismo e antineoliberalismo; unidade e solidariedade (Foro de São Paulo, 2020).

Entretanto, conforme ponderam Vigevari et al. (2008, p. 109): “algumas afinidades ideológicas, políticas e culturais não têm tido a força de mudar interesses estruturais”, sendo o peso dos fatores materiais essencial para a compreensão da proximidade entre Brasil e Venezuela nesse período. Com todas as contradições e polêmicas ressaltadas pela oposição a Lula, naquele contexto foi altamente favorável comercializar com o país liderado por Chávez, que ainda estava a (alguns) anos da crise multidimensional (econômica, política, social, migratória e humanitária) na qual seria mergulhado.

3. DE DILMA ROUSSEFF A TEMER: DO “AMORNAMENTO” AO ESFRIAMENTO DAS RELAÇÕES

A despeito de ter sido eleita como sucessora escolhida por Lula, Dilma Rousseff empreendeu uma política externa de mais baixo perfil que o padrinho político. A partir de 2011, o Brasil perdeu proatividade e protagonismo internacionais, tendo uma postura muito mais reativa frente aos movimentos globais e regionais, além de ter sido acometido mais duramente pelos reveses da crise econômica internacional (Saraiva, 2014; Jaeger, 2016; Silva, 2020).

No caso da América do Sul, a perspectiva de exercer uma liderança respeitosa, ou seja, a altivez, permaneceu. Entretanto, o aspecto ativo da diplomacia presidencial praticamente desapareceu e se circunscreveu à efetivação de acordos em âmbito multilateral, muitos em andamento durante as presidências de Lula ou cuja atenção se justificava pela presença obrigatória do Brasil dada sua importância regional (Nery, 2021). O período de Rousseff não foi frutífero em termos de novas iniciativas regionais⁶, tendo empreendido um ajuste significativo no paradigma de Estado logístico colocado em voga até então (Lopes; Faria, 2014; Jaeger, 2016).

As relações bilaterais com a Venezuela também foram afetadas, menos na esfera comercial, que continuou sendo positiva para os dois parceiros, e mais no âmbito político e diplomático. Não se pode desconsiderar que internamente Dilma Rousseff e Nicolás Maduro lidavam à época com desafios importantes, demonstrados pela piora do quadro econômico e pelo consequente aumento de manifestações populares de insatisfação, o que minou a capacidade de ambos os países em manter um perfil mais ativo nas relações internacionais (Pedroso, 2015; Nascimento, 2021).

Mesmo diante de maiores constrangimentos internos e externos, um dos atos mais relevantes da política externa brasileira no governo Rousseff foi justamente a entrada da Venezuela no Mercosul, em 2012. Na esteira do golpe sofrido pelo então presidente paraguaio Fernando Lugo e a consequente suspensão do país do bloco, dissolveu-se o último obstáculo à adesão da Venezuela: o Congresso do Paraguai. Isso só foi possível, no entanto, graças ao ativismo direto da presidente brasileira e de Marco Aurélio García, que seguiu como assessor especial para assuntos internacionais (Silva, 2020).

⁶ Nem mesmo as ações internacionais voltadas para desenvolvimento econômico, como as obras de infraestrutura, mantiveram o fôlego do período Lula, pois a despeito de continuarem na agenda brasileira, perderam investimentos, conforme mapeamento realizado por Jaeger (2016).

Em articulação regida pela presidente brasileira e Garcia, assim que o impeachment-relâmpago contra Lugo foi conflagrado, os demais membros do Mercosul foram convencidos sobre a necessidade de acionar a cláusula democrática contra o Paraguai. Dessa forma, o Brasil conseguiu, de maneira automática à suspensão paraguaia, concluir a incorporação venezuelana ao bloco. Se por um lado essa ação foi vista como um dos únicos pontos altos da diplomacia de Rousseff (Silva, 2020), por outro, houve interpretações de que essa situação foi mais uma de muitas no sentido de esvaziamento do poder decisório do Itamaraty e, por conseguinte, de sua substituição por uma agenda partidária e até complacente com Hugo Chávez (Lopes, 2013).

Motivada por esse episódio, bem como pela rápida piora das condições políticas, econômicas e sociais na Venezuela desde 2014, a oposição brasileira aproveitou a oportunidade para aumentar as críticas à política externa petista. Embora a diplomacia não tenha sido o principal tema na campanha eleitoral de 2014, Aécio Neves (principal opositor, candidato do PSDB) e outros atores políticos de direita subiram o tom ao acusar o Brasil de se aliar, “sem vantagens evidentes”, a países liderados por autocratas de esquerda como Cuba e Venezuela (Saraiva, 2014; Nascimento, 2021).

Imbuídos pela polarização que marcou o segundo mandato de Dilma Rousseff, já em 2015, senadores de oposição organizaram uma comitiva a Caracas para visitar políticos presos por liderarem protestos contra Nicolás Maduro. Contudo, foram impedidos de chegar a seu destino e tiveram seu veículo apedrejado. Neves e outras lideranças do PSDB, como o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado brasileiro, o senador Aloysio Nunes, utilizaram o episódio para reforçar críticas ao regime venezuelano e à política externa petista:

Não fomos à Venezuela armados. Não fomos atentar contra um presidente da República eleito. Fomos sim, cobrar aquilo que cobraremos até o dia das eleições: a transparência nas eleições que estão por vir. *A grave omissão do Brasil nesta questão foi suprida pela presença firme, corajosa e altaneira dos senadores* (Neves, 2015 apud Agência Senado, s/p, 2015, grifos nossos)

Quando do impeachment de Rousseff, em 2016, a chancelaria foi um dos setores de maior mudança engendrada por seu vice Michel Temer, colocada aos cuidados dos “tucanos” José Serra (2016) e Aloysio Nunes (2016-2018), sob o lema de inaugurar uma “nova política externa brasileira”. O governo peemedebista, alicerçado na cartilha “Uma ponte para o futuro”, pretendia retirar o caráter ideologizado da política exterior petista, aproximando o Brasil dos supostos benefícios da globalização, o que consequentemente implicaria em um distanciamento da prioridade dada à América do Sul (Miranda, 2019).

Com Temer, a postura do Brasil se tornou publicamente crítica a Nicolás Maduro, esgarçando as relações a ponto de Caracas expulsar o embaixador brasileiro como *persona non grata*, status que se estendeu até para o então encarregado de negócios (Jiménez, 2017). No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o chanceler Nunes explicitou o entendimento do Brasil quanto à falta de democracia na Venezuela em 2018, o que já havia se institucionalizado no ano anterior, quando por iniciativa brasileira invocou-se a cláusula democrática do Mercosul⁷ e o país, recém-aderido, foi suspenso do bloco comercial (Miranda, 2019, p. 133).

Segundo analistas que monitoram a situação democrática na Venezuela, as eleições legislativas de 2015 podem ser consideradas um ponto de inflexão no governo Maduro (Gombata; Cameron, 2021). Isso porque, apesar de a oposição obter 112 dos 167 assentos na Assembleia Nacional, o Tribunal Superior de Justiça (TSJ) impediu que quatro congressistas eleitos, sendo três da oposição, tomassem posse, alegando fraude no pleito em alguns Estados. Essa foi a primeira de uma série de ações que levaram ao enfraquecimento do Legislativo, aprofundado pela gradual passagem de atribuições do Congresso para a Suprema Corte, aliada ao governo de Maduro.

Com o pleito de 2015, em que a oposição venceu, mas manobras pós-eleições a impediram de ter maioria qualificada na Assembleia Nacional, a Venezuela passou de um regime híbrido no campo democrático para um regime híbrido no campo autoritário (Gombata, 2020). As críticas da comunidade internacional ganharam novo patamar em 2016, quando o governo venezuelano não permitiu a realização de referendo revogatório de meio de mandato, um instrumento de democracia direta previsto na Constituição de 1999 (Gombata; Cameron, 2021). Nos anos seguintes, Maduro avançou rumo à consolidação de um regime plenamente autoritário, com a conversão das eleições, em grande medida, em ferramenta de controle social, com beneficiários de programas sociais e funcionários públicos sob forte coação do governo Maduro (Gombata, 2017; Abbott; McCarthy, 2019).

Por conseguinte, o principal tema mobilizador da crítica internacional à Venezuela desde o controverso pleito de 2015 tem sido sua transição para um regime híbrido no campo autoritário. Adicionalmente a essa questão, a crise migratória

⁷ O Protocolo de Ushuaia prevê que todos os membros do Mercosul atendam a preceitos democráticos e (ironicamente) foi o mesmo dispositivo utilizado pelo Brasil para suspender o Paraguai e aprovar a entrada da Venezuela em 2012.

foi outro fator relevante para o distanciamento dos países, cujos efeitos repercutiram diretamente sobre toda a América Latina, particularmente na vizinhança mais próxima. Vale notar que esses acontecimentos coincidiram com o processo de esmaecimento da onda rosa e consequente ascensão de governos de direita e mais críticos ao chavismo na América do Sul. Diante desse quadro, o governo brasileiro incorporou-se às crescentes críticas da comunidade internacional e latino-americana ao regime de Maduro.

Com tais ingredientes à mesa, surgiu o Grupo de Lima⁸ em 2017, com o intuito de enquadrar o regime de Maduro por violações aos direitos humanos e escalada autoritária (Gombata, 2020; Watanabe, 2021). Ainda que não tenha liderado essa nova articulação, o Brasil fez coro às demais vozes, porém em uma posição bastante distinta da que tivera nas crises de 2002 e 2003, no âmbito do “Amigos da Venezuela”. Esse novo contexto era de irrelevância do Brasil no manejo da crise venezuelana, ou seja, a piora da situação venezuelana veio acompanhada da incapacidade brasileira (com Michel Temer, e, em menor medida, com Dilma Rousseff) de mediar e construir saídas pacíficas (Rossi, 2017; Watanabe, 2021).

Em retrospecto, o vai-e-vem político-diplomático do Brasil entre 2011 e 2018 quanto à Venezuela passou por: 1) continuidade de uma parceria estratégica; 2) a ascensão e queda de um novo modelo de relações bilaterais, baseado na internacionalização de agências governamentais para apoiar objetivos de política externa; e 3) uma brusca mudança de estratégia para lidar com uma crise regional.

A diminuição do ativismo internacional do Brasil, iniciado com Rousseff, e o agravamento da crise venezuelana alteraram substantivamente a presença brasileira na Venezuela, seja com o fechamento dos escritórios de órgãos governamentais a partir de 2014, retraindo-se às suas atividades domésticas, seja pela fuga do capital privado brasileiro pela insegurança jurídica de Caracas. Com Temer, o esfriamento das relações chegou ao campo diplomático, diante de uma perda gradual da capacidade do país em ser uma liderança regional, que se tornou ainda mais evidente com sua retirada unilateral da UNASUL e, mais pontualmente, na atuação tímida no Grupo de Lima (Miranda, 2019; Watanabe, 2021; Gombata, 2024).

O rompimento das relações diplomáticas com Caracas por parte do Brasil abriu mais espaço para que as potências extrarregionais, como China, Rússia e Estados Unidos, e os demais países médios extrarregionais (Turquia, Irã) e regionais (Colômbia, Peru) aumentassem a sua presença relativa na Venezuela. Da mesma forma, a opção pelo isolamento e o não diálogo com o regime venezuelano dificultou a posição do Brasil em se firmar como um negociador privilegiado em meio à crise venezuelana (Barros et al., 2022, p. 120).

4. EROSÃO E RUPTURA: A ASCENSÃO DE BOLSONARO À PRESIDÊNCIA

Entre 1994 e 2014, a política externa brasileira, ainda que fosse uma arena de disputas entre coalizões políticas domésticas, com diferentes visões sobre as prioridades de inserção do Brasil na arena internacional, foi quase sempre guiada mais por princípios de uma política de Estado do que de governo (Nery, 2021). Mesmo que a diplomacia presidencial tenha tido peso maior em diferentes momentos, o Brasil conseguiu manter certa neutralidade e distanciamento no cenário internacional (Preto, 2006). Era seguido, portanto, o princípio de não intervenção e respeito à soberania dos países, que por décadas marcou a diplomacia brasileira, seja durante a política externa independente (1961-1964) de João Goulart, seja na política externa ativa e altiva nos anos Lula (Cervo, 2008; Jaeger, 2016; Frenkel; Barceló, 2023).

A eleição de 2018, contudo, interrompeu essa relativa continuidade. A chegada de Jair Bolsonaro à presidência representou não apenas uma ruptura, mas um hiato importante na inserção do Brasil no sistema multilateral e um ponto de inflexão nas relações com a Venezuela. Além de isolar o país internacionalmente e subordinar seus interesses aos dos Estados Unidos, a política externa deixou de desempenhar um papel de estabilização na América do Sul (Rossi, 2017; Nery, 2021; Casarões, 2023).

A região havia se consolidado como prioridade da política externa brasileira no início dos anos 2000, no contexto da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, que posteriormente deu origem à UNASUL. Assim, no segundo mandato de FHC, nos governos Lula 1 e 2 e com Dilma Rousseff, as relações com países da América do Sul ganharam um caráter estratégico para o Brasil. No entanto, os governos Temer e Bolsonaro significaram uma mudança de rota significativa, e os parceiros outrora mais próximos foram os que mais sentiram o impacto.

No caso das relações com a Venezuela, após o “amornamento” com Rousseff, durante o governo Temer, houve uma regressão para um estágio de paralisia e, depois, forte deterioração. Essa situação foi alimentada pelas sucessivas manobras

⁸ Formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru (Watanabe, 2021).

do chavismo e da oposição venezuelana, que fizeram com que a Venezuela entrasse em um espiral de instabilidade, crise multi-dimensional e autoritarismo (Gombata, 2020). Serviu, portanto, como mais um elemento de crítica à política externa conduzida pelo PT entre 2003 e 2016, por parte dos grupos que chegaram ao poder pós-impeachment no Brasil (Casarões, 2023).

Em 2018, a vitória de Maduro na eleição presidencial foi vista como ilegítima por parte da comunidade internacional e líderes da América Latina, incluindo do Brasil. Na sua posse, no início de 2019, a Assembleia Nacional – de maioria opositora – declarou Maduro “usurpador” e anunciou um governo de transição. Quem liderou esse processo foi o deputado Juan Guaidó, que dias antes havia se declarado presidente interino do país⁹ (Watanabe, 2021). A escalada da crise venezuelana entrou no debate público no Brasil, cada vez mais polarizado em meio a escândalos de corrupção no âmbito da Operação Lava Jato. Na campanha eleitoral de 2018, por exemplo, o então candidato Jair Bolsonaro com frequência associava o PT a Maduro (Correa; Silva, 2023).

Quando chegou ao Palácio do Planalto, Bolsonaro se juntou ao grupo de países que passou a reconhecer Guaidó como presidente e adotou sanções unilaterais para impedir a entrada de altos funcionários do regime venezuelano. Em novembro de 2019, a Embaixada da Venezuela em Brasília foi ocupada durante 13 horas por partidários de Guaidó. Já em março de 2020, os diplomatas e funcionários nomeados por Maduro foram expulsos e tiveram menos de 48 horas para deixar o país. Assim, o Brasil passou a reconhecer e abrigar como chefe da missão diplomática da Venezuela a embaixadora María Teresa Belandria, ligada a Guaidó, o que acirrou ainda mais as tensões bilaterais (Watanabe, 2021).

O que se observou nesses anos, portanto, foi uma acelerada erosão e ruptura das relações. Diferentemente de períodos anteriores, entre 2016 e 2022, o governo brasileiro não se reuniu com Maduro ou com o chanceler venezuelano. O reconhecimento de Belandria como a embaixadora da Venezuela no Brasil foi acompanhado do esvaziamento da missão diplomática brasileira em Caracas e do fechamento da Embaixada brasileira no país, em 2020. Esse cenário resultou no bloqueio de todos os canais de diálogo entre os governos Maduro e Bolsonaro, no contexto de maior nível de afastamento da história das relações entre os dois países (Watanabe, 2021; Correa; Silva, 2023).

O afastamento de Brasil e Venezuela ocorreu sob um discurso do bolsonarismo que vinha da época da campanha eleitoral de suposta “desideologização” e “renovação” das relações exteriores (Watanabe, 2021; Correa; Silva, 2023). Depois de eleito, apesar da promessa de ruptura com a “velha política” e partidos tradicionais do Congresso brasileiro, Bolsonaro se viu diante da necessidade de moderar algumas opiniões em troca do apoio de forças políticas antes estabelecidas. Uma das exceções foi justamente no terreno de política externa, no qual o ex-presidente quebrou tradições e posições defendidas ao longo de décadas.

Nesse sentido, Lopes (2024) argumenta que a nova política externa de Bolsonaro decorreu de uma combinação de fatores cujo resultado se deu no desaparecimento do Itamaraty como principal formulador de política exterior, o que foi acompanhado pela ascensão de burocracias governamentais, partidos políticos e indivíduos, fazendo com que a inserção internacional brasileira fosse menos previsível. Um elemento adicional está relacionado à admiração pessoal do mandatário brasileiro a Donald Trump, naquele momento presidente dos Estados Unidos, o que também repercutiu na relação com a Venezuela.

Foi durante a administração trumpista que o regime de Maduro e o setor petrolífero passaram a ser sancionados pelo Departamento de Tesouro estadunidense. Dessa forma, o Brasil compunha, junto a outros atores internacionais, uma estratégia articulada de isolamento internacional da Venezuela, indo na contramão da tradição diplomática do país. Para Correa e Silva (2023, p. 3), a ruptura dessas relações poderia ser enquadrada dentro do que definem como “dissonância diplomática do governo Bolsonaro com uma política externa estabelecida anteriormente por duas décadas no subcontinente”, influenciada pela emergência de atores da nova direita radical na formulação de mudanças da política externa.

Barros et al. (2022, p. 6) argumentam que “o agravamento da crise venezuelana desorganizou a governança regional na América do Sul”, deixando a região mais vulnerável em um quadro de maior polarização interna. Os autores observam que os anos que compreendem os governos Temer e Bolsonaro marcaram uma redefinição estratégica e o aumento da pressão por uma mudança de regime na Venezuela. A atuação brasileira teve como eixos: isolar o país em organismos regionais, enfraquecer mecanismos recentes, como a UNASUL e a CELAC, e exercer pressão contra o regime de Maduro a partir de iniciativas regionais fragmentadas, como o Grupo de Lima.

⁹ Ainda não estão claras as condições que possibilitaram o movimento de Guaidó em 11 de janeiro de 2019. Fato é que o pronto apoio de atores como os Estados Unidos e a União Europeia acabou criando um governo duplo na Venezuela – o de Maduro, que controlava formalmente instituições e recursos no país, e o de Guaidó, que tinha o apoio de parte da comunidade internacional e acesso a ativos da Venezuela no exterior, como a refinaria Citgo, filial da estatal petrolífera PDVSA em Houston, nos Estados Unidos.

5. LULA 3: A REINserÇÃO DO BRASIL NA ARENA GLOBAL E O PROBLEMA DA VENEZUELA

Como mostrado aqui, desde o início do século XXI, as relações bilaterais passaram por momentos de alto engajamento, estagnação, rompimento e retomada. É possível dizer que entre 1999 e 2007 elas foram marcadas por uma construção de parceria estratégica. De 2008 a 2012, houve tentativa de cooperação ampla, com destaque para a internacionalização de agências brasileiras. O período seguinte, de 2013 a 2015, foi de retração da cooperação, evoluindo para o esgarçamento das relações bilaterais, entre 2016 e 2018, e rompimento completo, de 2019 a 2022 (Barros et al., 2022).

No recorte histórico de 2016 a 2022 (durante os governos Temer e Bolsonaro), o que se observa é um maior enfraquecimento das relações bilaterais, iniciada ainda no governo Dilma Rousseff. O arrefecimento da parceria abriu caminho para uma posterior radicalização, cujo ápice ocorreu com o rompimento dos laços diplomáticos entre os países. Tal afastamento vem sendo revertido desde 2023, com tentativa de reengajamento, especialmente por parte do Brasil (Casarões, 2023).

Passadas duas décadas de sua primeira eleição, Lula retornou à presidência brasileira com um cenário sul-americano bastante distinto. Ainda sob o chavismo, a liderança do país está a cargo de Nicolás Maduro, no poder desde 2013, quando venceu o pleito disputado e bastante acirrado com Henrique Capriles. Maduro recebeu uma Venezuela altamente polarizada, problemas econômicos estruturais não resolvidos e um país à beira de uma grave crise de soberania alimentar, com consequências que fizeram os (até então) bons resultados sociais do chavismo praticamente desaparecerem.

No cenário interno brasileiro, as eleições presidenciais de 2022 foram as mais polarizadas do país em mais de duas décadas (Barbosa, 2022). Embalada por uma dinâmica de polarização perniciosa (política e social) (McCoy; Somer, 2019) e retrocesso democrático (Haggard; Kaufman, 2021) em escala global, a disputa não simbolizou apenas a escolha entre Lula e Bolsonaro. Estiveram em jogo também a condução de políticas públicas, o direcionamento da política externa brasileira e o (re)posicionamento do Brasil na arena internacional.

Em um Brasil polarizado como nunca (Arvritzer; Rennó, 2021) as pressões no âmbito doméstico eram grandes, assim como as expectativas da comunidade internacional em relação ao Brasil. Nesse sentido, o retorno de Lula ao Palácio do Planalto era visto como sinônimo de reinserção do Brasil no sistema multilateral internacional, enquanto ator capaz de colaborar e se engajar na ação coletiva. No pacote de expectativas havia também chances de retomada do que havia sido a política externa ativa dos primeiros governos Lula, nos anos em que Amorim esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (Lima; Ives, 2014).

Embora se observe certa continuidade da política externa brasileira ao longo da história, sob o governo Lula surgiram características específicas. Em um mundo em reconfiguração no início do século, a diplomacia brasileira em Lula 1 e 2 foi marcada pela verticalização e pela horizontalização das relações exteriores com os outros países, simultaneamente. Além do tradicional eixo norte-sul, o Brasil passou a se voltar para vizinhos do sul global, nas relações sul-sul (Lopes, 2024).

A ênfase nessas relações fez com que na América Latina ocorresse um tipo de integração específica, denominada novo regionalismo. Na definição trazida por Lima (2013), o novo regionalismo no sul global seria pautado por outros interesses, além da agenda tradicional de política externa. Enquanto a integração pressupõe um espaço econômico integrado, com coordenação regional de políticas públicas, esse regionalismo “implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica”¹⁰ (Lima, 2013, p. 178).

Assim, em contraponto ao governo Bolsonaro, o que se esperava do terceiro mandato de Lula era o retorno do Brasil na condução desse regionalismo na região e com maior protagonismo. Soma-se a isso a dimensão pessoal do presidente Lula, que, na visão de analistas e acadêmicos (Frenkel; Barceló, 2023; Casarões, 2023; Lima; Ives, 2024; Lopes, 2024) anseia por se projetar internacionalmente como uma figura capaz de atuar como mediador em situações de crise. O tenso cenário da Venezuela se mostrou, portanto, uma oportunidade para congregarem ambos.

Decorrente de arrefecimento importante e ruptura, o estado das relações bilaterais com a Venezuela refletiram um cenário mais amplo da política externa brasileira, marcada por um hiato de quatro anos do Brasil na ordem multilateral¹¹ e por crescente isolamento (Ringe; Rennó, 2022). Nesse sentido, um dos principais pontos de expectativa e preocupação em relação ao novo governo foi justamente a sua diplomacia, uma vez que esse seria o canal pelo qual se daria o retorno do Brasil “ao mundo”.

¹⁰ A autora argumenta que, ao contrário de processos de integração mais tradicionais, esse regionalismo tem objetivos bem menos ambiciosos e envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais. Um exemplo disso poderia ser a Unasul, uma vez que abarca cooperação em infraestrutura, saúde e segurança, temas que vão além de áreas como comércio e defesa e exigem maior integração em vez de competição.

¹¹ Vale lembrar que no governo Bolsonaro o Brasil saiu de fóruns regionais como a Unasul e a CELAC. Contudo, diferentemente dos Estados Unidos com Donald Trump, não ameaçou sair de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) nem abandonou compromissos globais como o Acordo de Paris.

Se, portanto, Lula 3 fosse capaz de conduzir uma “pacificação dos autoritarismos de esquerda na América Latina – notadamente a Venezuela” (Casarões, 2023, s/p), isto é, um acordo efetivo entre o governo venezuelano e a oposição que levasse à realização de eleições justas e transparentes, tal logro poderia ser uma plataforma capaz de alavancar a posição do Brasil – e de seu presidente – como um ator de peso não apenas regional, mas também global. Não à toa, dentre as primeiras medidas de Lula após tomar posse, em 2023, foi a de restabelecer os laços rompidos com Caracas. O envio de uma missão e a posterior reabertura da Embaixada do Brasil e do consulado-geral em Caracas enviaram uma sinalização incontestável. Para Lopes (2024, p. 93):

A insistência do chefe de Estado do Brasil em servir de escudo para Nicolás Maduro é corolário de uma aposta em diplomacia. Lula crê possível a normalização da democracia venezuelana, oferecendo-se como facilitador do processo. Para tanto, precisa arrancar concessões de Maduro. No cálculo do negociador brasileiro, a oposição política venezuelana, ora prostrada, e líderes ocidentais engajados (como Joe Biden e Emmanuel Macron) não se oporiam ao movimento. A realização de eleições limpas na Venezuela seria um primeiro passo – e um passo decisivo – para o início da reconstrução do país amazônico-andino-caribenho.

Vale ressaltar que os temas que permeiam as relações bilaterais vão muito além da diplomacia e do protagonismo em arranjos sul-sul. Dizem respeito a mais de 2.000 quilômetros de fronteira compartilhada, a vinda de mais de 500 mil imigrantes venezuelanos para o território brasileiro desde o agravamento da crise, o resgate de uma relação comercial que por anos significou para o Brasil o maior superávit com países da América Latina (Barros et al., 2022), e o pagamento de uma dívida de cerca de US\$ 1 bilhão (Song; Yapur, 2024).

A retomada dessas relações, contudo, não tem sido linear. Desde o início de Lula 3, ela pode ser dividida em dois momentos. O primeiro, que vai de janeiro de 2023 a março de 2024, é caracterizado por um movimento de aproximação e defesa do regime Maduro pelo presidente Lula (Lopes, 2024). O segundo, que tem início no fim de março de 2024, evidencia um Brasil cauteloso e reticente em relação ao país vizinho. A primeira fase foi marcada pela rápida disposição do governo brasileiro em restaurar a missão diplomática na Venezuela, como dito anteriormente, reuniões de Maduro com Amorim, agora como assessor especial da presidência, e participação do Brasil em iniciativas para a solução da crise venezuelana, como a liderada em 2023 pelo presidente da Colômbia, Gustavo Petro.

Esse foi ainda, pode-se afirmar, um período de complacência e convivência do Brasil, em especial do presidente Lula, diante da disposição de baixa intensidade do governo Maduro em conduzir eleições livres e justas, apesar da assinatura do Acordo de Barbados¹² para a realização de eleições justas e transparentes na Venezuela. Lula minimizou as acusações de retrocesso democrático e autoritarismo, ao questionar afirmações de que não existe democracia na Venezuela, chegou a argumentar que democracia é um conceito relativo (Folha de S.Paulo, 2024).

Em outro episódio, Lula criticou diretamente a líder opositora María Corina Machado. Apesar de ter vencido as primárias da oposição em 2023, ela foi impedida de disputar as eleições presidenciais de julho de 2024, depois de a Controladoria Geral da República alegar irregularidades envolvendo declaração de seus bens¹³. Questionado sobre o impedimento, Lula afirmou que a opositora deveria “parar de chorar” e indicar outro candidato para disputar a eleição (Taddeo, 2024).

As afirmações renderam retaliações nos âmbitos doméstico e internacional. Além das críticas presentes no debate público, pesquisas de opinião mostraram que um dos momentos de pior desempenho de Lula é justamente quando o presidente se aproxima de Maduro ou se manifesta sobre a Venezuela (Estado de Minas, 2023). Mais do que um instrumento retórico, essas declarações colocaram em xeque a capacidade de o Brasil ser um ator de peso na arena internacional e suficientemente neutro para desempenhar um papel de mediador capaz de conduzir o país a um processo eleitoral transparente (Lima; Ives, 2024).

O segundo momento da retomada das relações Brasil-Venezuela tem sido marcado por mudança importante de posição do governo brasileiro diante das irregularidades eleitorais¹⁴ (Corrales, 2020) na Venezuela de Maduro. Após o impedimento de

¹² O acordo foi assinado em 17 de outubro de 2023 entre o governo venezuelano e correntes da oposição reunidas na Plataforma Unitária. O texto estabelece parâmetros para a realização das eleições presidenciais em 2024, resultados da mesa de diálogo entre governo e oposição mediada pela Noruega, com apoio de países como o Brasil e os Estados Unidos. Honrar compromissos desse acordo resultaria na suspensão das sanções americanas ao petróleo venezuelano, emitidas em 2019, conforme apontam Barros et al. (2022).

¹³ Machado já estava inabilitada eleitoralmente desde 2015, sob acusações de distintas irregularidades do período em que foi deputada da Assembleia Nacional (2011-2014), por um período de 15 anos. Essa sentença foi revista em 2023 e reconfirmada no contexto em que ela se apresentou como pré-candidata para as eleições presidenciais de 2024.

¹⁴ O conceito de irregularidade eleitoral vai além das violações eleitorais que acontecem no dia do pleito, podendo ocorrer antes ou depois da votação, segundo Corrales (2020). O autor argumenta que na Venezuela chavista a maior parte das irregularidades ocorre antes ou depois do dia da eleição.

Machado, em março de 2024, a ala da oposição venezuelana liderada por ela tentou lançar como candidata Corina Yoris para disputar o pleito com Maduro. Yoris, porém, teve problemas técnicos para se registrar na plataforma do Conselho Nacional Eleitoral (CNE) e não conseguiu formalizar sua candidatura.

De acordo com autoridades chavistas, Yoris teria tido problemas de ordem burocrática, uma vez que o partido de Machado, o *Vente Venezuela*, não estaria cadastrado no CNE e teria o acesso negado de forma deliberada pelo órgão eleitoral (*Assamblea Nacional*, 2024). Trata-se de uma distinção importante, pois Machado havia vencido as primárias no âmbito da *Plataforma Unitária*¹⁵, uma coalizão suprapartidária de oposição. Contudo, essa agremiação não havia apoiado o nome de sua substituta e decidiu incluir o nome de Manuel Rosales como candidato à presidência, por meio do partido *Un Nuevo Tiempo* (regularmente cadastrado no CNE).

O governo venezuelano e o CNE, contudo, não se pronunciaram pronta e oficialmente quanto ao impedimento do registro de Yoris, o que levantou suspeitas sobre a falta de transparência do processo eleitoral de 2024, que foi mais observado pela comunidade internacional do que os anteriores. Essas eleições foram objeto dos Acordos de Barbados, de dezembro de 2023, firmados entre governo e oposição e vinham sendo vistas como uma condição necessária para a Venezuela retornar ao sistema internacional.

Diante desse quadro, o episódio levou a críticas que marcaram um ponto de virada da posição do Brasil em relação à Venezuela. Ao citar a impossibilidade de Yoris registrar sua candidatura, o Itamaraty emitiu comunicado externando preocupação com o processo eleitoral da Venezuela (Brasil, 2024). O posicionamento mais assertivo do Ministério das Relações Exteriores quanto ao processo eleitoral na Venezuela levantou dúvidas sobre a ausência de um alinhamento entre Itamaraty e Palácio do Planalto. Mas dias depois ficaram nítidos tanto a existência do alinhamento entre a chancelaria e a presidência quanto o alerta do governo brasileiro às autoridades venezuelanas de que reagiria a um eventual bloqueio da candidata opositora (Coletta, 2024).

Do lado venezuelano veio o rompimento – por ora retórico – com o Brasil. Após a emissão do comunicado do Itamaraty, o governo da Venezuela afirmou que o texto parecia “ter sido ditado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos” e considerou que se tratou de “comentários carregados de profundo desconhecimento e ignorância sobre a realidade política na Venezuela” (Agência Brasil, 2024, s/p). A principal mensagem do governo Maduro parece ser a de que ou o Brasil está do lado da Venezuela de maneira incondicional ou está contra, afirma o analista Guilherme Casarões:

Quando o Brasil recebe a resposta da Venezuela, dizendo que o Itamaraty fez uma nota que mais parece ter sido redigida pelo Departamento de Estado americano, fica claro que ou o Brasil embarca no *modus operandi* do Maduro ou será tratado como adversário daqui para frente. (Casarões, 2024 apud Gombata, 2024, s/p)

Após a resposta da Venezuela, o próprio presidente brasileiro criticou o impedimento de Yoris, o que considerou “grave”, confirmando uma mudança de posição em relação ao aliado regional. Essa postura foi mantida, de certa forma, pelo Brasil. E, nesse sentido, a eleição presidencial de julho de 2024 vem se mostrando um teste importante para Lula 3.

Depois do impedimento de Yoris, a *Plataforma Unitária* escolheu como candidato o diplomata Edmundo González Urrutia. No dia da eleição, ainda com cerca de 80% das urnas apuradas, o CNE declarou Maduro vitorioso, com 5.150.092 votos (51,2%), e González, com 4.445.978 votos (44,2%). Em 2 de agosto, o CNE confirmou Maduro como o vencedor com 6.408.844 votos (51,95%), e González com 5.326.104 votos (43,18%), com base em 96,97% dos resultados apurados.

O pleito de julho foi marcado pelo retorno de poucas missões de observadores, como a do Carter Center, mas, ainda assim, a falta de relatórios de observadores em campo dificulta uma avaliação mais aprofundada sobre o processo eleitoral. Um dos documentos preliminares, do Painel de Especialistas das Nações Unidas, convidado pelo CNE a participar das eleições mesmo que não como observador eleitoral, lembra que os resultados da votação foram comunicados oralmente, mas o CNE não publicou “nenhum resultado (ou resultados discriminados por seção eleitoral) para apoiar seus anúncios”, conforme previsto nas regras eleitorais (UN, 2024).

O relatório afirma que a eleição de 28 de julho ocorreu em “um ambiente amplamente pacífico e foi logisticamente bem organizado” e que a transmissão eletrônica dos resultados funcionou regularmente no início, mas “foi abruptamente interrompida nas horas após o fechamento das seções eleitorais, sem nenhuma informação ou explicação fornecida aos candidatos ou ao painel” (UN, 2024, p. 2).

O CNE mencionou um ciberataque que teria afetado a transmissão e causado atraso na apuração das urnas. Contudo, cancelou três auditorias pós-eleitorais, incluindo uma sobre o sistema de comunicação que poderia ter esclarecido

¹⁵ Os partidos que compõem essa aliança são: *Acción Democrática*, *Un Nuevo Tiempo*, *La Causa Radical*, *Voluntad Popular*, *Primero Justicia*, *Movimiento por Venezuela*, *Comité de Organización Política Electoral Independiente*, *Convergencia*, *Encuentro Ciudadano*, *Proyecto Venezuela* e *FUTURO* (El Nacional, 2021).

a ocorrência de ataques à infraestrutura de transmissão. Um mês depois do pleito, o Tribunal Supremo de Justiça confirmou os resultados anunciados pelo CNE.

O Brasil e a Colômbia vêm pressionando autoridades eleitorais venezuelanas a divulgar dados desagregados de cada centro de votação. Amorim afirmou que o governo brasileiro não reconhecerá quaisquer resultados se as atas não forem divulgadas (Cunha, 2024). A postura difere da de países como os Estados Unidos, que reconheceram a vitória de González, ou China e Rússia, que reconhecem a reeleição de Maduro. Resta ver se a nova posição do Brasil aponta, de fato, para uma mudança no que vinha sendo observado desde o início de Lula 3.

6. O DESAFIO VENEZUELANO À DIPLOMACIA BRASILEIRA

Como apontamos ao longo deste artigo, a Venezuela tem se mostrado um desafio para o governo Lula 3 e a política externa brasileira. O país, pária no sistema internacional e mergulhado em crises múltiplas – econômica, social e política – encontra-se em um momento definidor: depende de eleições limpas, justas e transparentes, em um cenário no qual elas têm se convertido em expediente de controle social por parte do governo de Maduro (Abbott; McCarthy, 2019).

Algumas tentativas de mediação entre o governo chavista e a oposição venezuelana foram levadas adiante, mas sem sucesso substancial, como as lideradas pela Noruega e, mais recentemente, pela Colômbia. O Brasil, apostando em uma visão baseada na conjuntura do começo do século, vem sendo surpreendido por um cenário complexo de polarização profunda no país vizinho, em parte pela crise humanitária que vive, e prospectos pouco otimistas quanto à recuperação da democracia na Venezuela, especialmente pela via eleitoral, como as eleições de 2024 evidenciaram.

Soma-se a isso a campanha presidencial brasileira de 2022, marcada por intensa defesa de princípios da democracia liberal, contando com participação ativa de organizações da sociedade civil brasileiras no sentido de emitirem alertas em fóruns multilaterais sobre a escalada autoritária com Bolsonaro. Todo o processo de *advocacy* internacional em prol da democracia brasileira que, afinal, foi importante para a eleição de Lula em um cenário tão polarizador, destoa de suas posteriores declarações sobre o processo interno venezuelano, consideradas pouco incisivas quanto à piora dos requisitos democráticos no país vizinho.

A posição do Brasil diante das irregularidades observadas até agora parece ter se desenrolado de maneira diferente da inicialmente planejada no começo do terceiro mandato de Lula. Antes do pleito de julho havia dúvidas sobre como o governo brasileiro se posicionaria se houvesse indícios de violações. O que Lula e Amorim vêm mostrando até agora é uma disposição do governo para reverter a imagem do início de Lula 3 de convivência com abusos de poder por parte do chavismo, o que tem contribuído para colocar a Venezuela no topo do ranking de países que passam por retrocesso democrático. O governo brasileiro parece entender que mudar tal postura é importante não apenas para a imagem do Brasil enquanto ator capaz de mediação em situação de crise, como também imprimir novamente ao país uma política externa de caráter “neutro”, anteriormente marcada pela não ingerência em assuntos domésticos de terceiros. Tal postura seria importante também para reverter a escalada do autoritarismo no país vizinho, que recrudescer com as sanções dos Estados Unidos, em vez de diminuir.

As eleições de julho de 2024, portanto, podem se mostrar de forma definitiva como ponto de inflexão do apoio do Brasil à Venezuela, cujas primeiras pistas foram dadas pelo posicionamento mais assertivo do Itamaraty recentemente. Não está claro, contudo, se a nova posição do Brasil, caso se mantenha, inviabilizará um dos poucos canais de diálogo que restam com o regime chavista ou se contribuirá para maior isolamento da Venezuela, afastando-a ainda mais do sistema multilateral.

Tampouco é certo se Lula, por meio do desafio posto pela Venezuela, será capaz de projetar o Brasil como ator capaz de mediação na arena diplomática. Ao que tudo indica, o desafio venezuelano não se mostrou suficiente para que tal objetivo fosse atingido. Segue em aberto ainda o tom que terão as relações bilaterais nos próximos anos, assim como o perfil da política externa brasileira no futuro próximo e o nível de protagonismo do Brasil no sistema multilateral. Por ora, as eleições de 2024 no país vizinho frustram parte dos objetivos de política externa que Lula 3 buscava atingir. E mostram que uma saída para a complexa crise na qual a Venezuela se encontra hoje talvez seja mais difícil pela via diplomática do que o pensado anteriormente.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Jared; MCCARTHY, Michael. Grassroots participation in defense of dictatorship: Venezuela’s communal councils and the future of participatory democracy in Latin America. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 43, 2, pp: 95-116, 2019.

- AGÊNCIA BRASIL. **Venezuela critica comunicado do Itamaraty sobre eleições**. 26 Mar. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2024-03/venezuela-reclama-de-comunicado-do-itamaraty-sobre-eleicoes>>. Acesso em: 26/05/2024.
- AGÊNCIA SENADO. **Aécio Neves defende viagem de comitiva de senadores brasileiros à Venezuela**. Redação e da Rádio Senado, 23 Jun. 2007. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/23/aecio-neves-defendeu-as-razoes-da-viagem-da-comitiva-de-senadores-brasileiros-a-venezuela>>. Acesso em: 04/05/2024.
- AGÊNCIA SENADO. **Senadores reagem às novas críticas de Hugo Chávez ao Congresso**. Redação, 21 Set. 2007. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/09/21/senadores-reagem-as-novas-criticas-de-hugo-chavez-ao-congresso>>. Acesso em: 04/05/2024.
- ASSEMBLEA NACIONAL. **Diputado Jorge Rodríguez: Vente Venezuela jamás se inscribió ante el CNE**. Nota, Mar. 2024. Disponível em: <<https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/diputado-jorge-rodriguez-vente-venezuela-jamas-se-inscribio-ante-el-cne>>. Acesso em: 26/05/2024.
- AVRITZER, Leonardo; RENNO, Lucio. The Pandemic and the Crisis of Democracy in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 13, n. 3, pp. 442-457, 2021.
- BARBOSA, Rafael. Eleição de 2022 é a mais polarizada desde a redemocratização. *Poder 360*, 02 Ago. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/eleicao-de-2022-e-a-mais-polarizada-desde-a-redemocratizacao/>>. Acesso em: 26/05/2024.
- BARROS, Pedro S. et al. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e Implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Texto para discussão 2761. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Abr. 2022.
- BRASIL. Declaração do Grupo de Lima – Brasília, 8 de novembro de 2019. **Ministério das Relações Exteriores**, Nota à Imprensa Nº 282/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-do-grupo-de-lima-brasilia-8-de-novembro-de-2019>. Acesso em 04/05/2024.
- BRASIL. Processo eleitoral na Venezuela. **Ministério das Relações Exteriores**. Nota à Imprensa Nº 134/ 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/processo-eleitoral-na-venezuela>. Acesso em: 26/05/2024.
- BRASIL. Entrevista do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em ocasião da reunião com presidentes dos países da América do Sul. **Planalto, Presidência da República**. 31/05/2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevista-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-ocasio-da-reuniao-com-presidentes-dos-paises-da-america-do-sul>>. Acesso em 04/05/2023.
- CASARÕES, Guilherme. Desafios da política externa do terceiro mandato de Lula. *Interesse nacional* [online], v. 61, 2023. Disponível em: <<https://interessenacional.com.br/desafios-da-politica-externa-do-terceiro-mandato-de-lula/>>. Acesso em 04/05/2024.
- CERVO, Amado L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COLETTA, Ricardo Della. Governo Lula avisou chavistas que reagiria a bloqueio eleitoral de opositora na Venezuela. *Folha de S.Paulo*, 27 Mar. 2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/03/governo-lula-avisou-chavistas-que-reagiria-a-bloqueio-eleitoral-de-opositora-na-venezuela.shtml>>. Acesso em: 26/05/2024.
- CORRALES, Javier. Democratic Backsliding through Electoral Irregularities: The Case of Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, n. 109, pp.41–65, 2020.
- CORREA, Paulo G. P.; SILVA, Ivan H. de M. América do Sul no governo Bolsonaro (2019-2022). *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, São Carlos, v. 32, n. 3, 2023.
- CUNHA, Marcella. Amorim diz que Brasil não reconhecerá resultado das eleições na Venezuela se atas eleitorais não forem divulgadas. *Rádio Senado*. 15 Ago. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/08/15/amorim-diz-que-brasil-nao-reconhecera-resultado-das-eleicoes-na-venezuela-se-atas-eleitorais-nao-forem-divulgadas>> . Acesso em: 12/09/2024.
- EL NACIONAL. **Vuelve la tarjeta de la MUD: Plataforma Unitaria anuncia que participará en las elecciones del 21N**. Política. 31 Ago. 2021. Disponível em: <<https://www.elnacional.com/venezuela/vuelve-la-tarjeta-de-la-mud-plataforma-unitaria-anuncia-que-participara-en-las-elecciones-del-21n/>>. Acesso em 30/05/2024.
- ESTADO DE MINAS. **Genial/Quaest: 10% veem encontro de Lula com Maduro como ‘mais negativo’**. Política. 21 Jun. 2023. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/06/21/interna_politica,1510130/genial-quaest-10-veem-encontro-de-lula-com-maduro-como-mais-negativo.shtml#google_vignette>. Acesso em: 26/05/2024.
- FOLHA DE S.PAULO. **De ‘narrativa’ a ‘conceito relativo’ de democracia, Lula defendeu regime da Venezuela por anos**. 27 Mar. 2024, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/03/de-narrativa-a-conceito-relativo-de-democracia-lula-defendeu-regime-da-venezuela-por-anos.shtml>>. Acesso em: 26/05/2024.

- FOLHA DE S.PAULO. **Limites de Chávez**. Editorial. Opinião. 17 Set. 2009, p.2. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1702200901.htm>>. Acesso em: 26/05/2024.
- FORO DE SÃO PAULO. Sobre o Foro de São Paulo. Princípios. **Foro de São Paulo 2020**. Disponível em: <<https://forodesaopaulo.org/principios/>>. Acesso em 18/09/2024.
- FRENKEL, Alejandro; BARCELÓ, Nastasia. El tercer Lula y el retorno de América del Sur en la identidad internacional de Brasil. **Conjuntura Austral**, n. 14, v. 68, p. 24-39, 2023.
- GOMBATA, Marsílea. **The Evolution of a Hybrid Regime in Chavista Venezuela: Between Democracy and Authoritarianism**. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2020.
- GOMBATA, Marsílea; CAMERON, Maxwell A. Endogenous hybridity: regime change in Venezuela (1998-2020). **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 47, 2021, pp. 1-20.
- GOMBATA, Marsílea. Medo marca votação para Constituinte na Venezuela. **Valor Econômico**, 31 Jul. 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2017/07/31/medo-marca-votacao-para-constituente-na-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 26/05/2024
- GOMBATA, Marsílea. Reação de Maduro à nota do Itamaraty é recado ao Brasil, diz especialista. **Valor Econômico**, 27 Mar. 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/27/reao-de-maduro-nota-do-itamaraty-recado-ao-brasil-diz-especialista.ghtml>>. Acesso em: 29/05/2024.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. The Anatomy of Democratic Backsliding. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 4, Oct. 2021, pp. 24-41.
- JAEGER, Bruna C. **A Política Externa do Governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do paradigma logístico?** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2016.
- JIMENEZ, Carla. Maduro expulsa embaixador brasileiro da Venezuela e Brasil fala em “reciprocidade”. **El País, Internacional**. São Paulo, 24 Dez. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/23/internacional/1514056379_928452.html>. Acesso em 04/05/2024.
- LATINOBARÔMETRO. La Imagen de Hugo Chávez (1995-2011). **Latinobarómetro 1995-2011**, 2011. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em: 04/05/2024.
- LIMA, Maria R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, 2013, pp. 167-201.
- LIMA, Maria R. S.; IVES, Diogo. Líder global ou chefe de Estado? O dilema de Lula na condução de uma política externa transversal. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 28 Fev. 2024. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/dilema-lula-politica-externa-transversal/>>. Acesso em 04/05/2024.
- LOPES, Dawisson B. A diplomacia de macacão: a classe operária vai ao Itamaraty. **Insight Inteligência**, Ano XV, Edição 60, Jan./Fev./Mar. 2013, pp. 136-148.
- LOPES, Dawisson B. A política exterior do ano inaugural do governo Lula III. **CEBRI-Revista**, Seção Especial, Ano 3, n. 9, Jan./Mar. 2024, pp. 80-102.
- LOPES, Dawisson B.; FARIA, Carlos A. P. de. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2., n. 2, jul.-dez. 2014, p. 139-148.
- MAISSONAVE, Fabiano. Congresso brasileiro é papagaio, diz Chávez. **Folha de São Paulo, Mundo**, 01 junho 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0106200707.htm>>. Acesso em 04/05/2024.
- MCCOY, Jennifer; SOMER, Murat. Toward a theory of pernicious polarization and how it harms democracies: Comparative evidence and possible remedies. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, jan/ 2019.
- MIRANDA, Samir P. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, jul./set. 2019, pp. 126-138.
- MOLITERNO, Danilo. Ex-chanceler Celso Amorim é nomeado para chefiar assessoria especial do governo Lula. **CNN Brasil**, 05 Jan. 2023. Acesso em 03 Maio 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ex-chanceler-celso-amorim-e-nomeado-para-chefiar-assessoria-especial-do-governo-lula/>>.
- MOREIRA, Gabriel B. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012**. Petróleo, integração e relações com o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2018.
- NASCIMENTO, Jefferson L. M. **Neogolpismo no Brasil e na Venezuela: uma análise comparativa das correlações de “ameaças” e “escudos” dos governos de Dilma Rousseff e de Nicolás Maduro**. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Rio de Janeiro, 2021.
- NERY, Tiago. A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia. **Revista Princípios**, n. 160, Nov./2020-Fev./2021, pp. 88-111.

- PEDROSO, Carolina S. As relações Brasil-Venezuela: entre a rivalidade e a cooperação. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.4. n. 7, Jan.-Jun., 2015, pp. 143-164.
- PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2006.
- RINGE, Nils; RENNO, Lucio (Ed.). **Populists and the Pandemic. How populists around the world responded to Covid-19**. London: Routledge, 2022, v. 1, 320p
- ROSSI, Marina. Como o Brasil se tornou irrelevante na mediação da crise na Venezuela. **El País**, São Paulo, 18 Jul. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/10/politica/1499709178_300938.html#?rel=mas>. Acesso em 04/05/2024.
- SARAIVA, Miriam G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, Dez. 2014, pp. 25-35.
- SILVA, Douglas R. O Avião com Pouco Combustível: A Diplomacia de Dilma Rousseff na América do Sul (2011-2016). **Cadernos de Relações Internacionais / PUC-Rio**, Rio de Janeiro, v. 2, Nov. 2020, pp. 89-111.
- SONG, Zijia; YAPUR, Nicolle. Venezuela quer renegociar sua dívida, inclusive com o Brasil. **Bloomberg; Valor Econômico**, 24 Abr. 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2024/04/24/inadimplente-em-us-154-bilhoes-venezuela-se-mostra-disposta-a-reestruturar-divida.ghml>>. Acesso em 29/05/2024.
- TADDEO, Luciana. Maria Corina Machado responde a Lula: “Eu chorando? O senhor diz porque sou mulher?”. **CNN Brasil**, 06 Mar. 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/maria-corina-machado-responde-a-lula-eu-chorando-o-senhor-diz-porque-sou-mulher/>>. Acesso em: 26/05/2024.
- UN Panel of Experts – Venezuelan Presidential Elections 28 July 2024. “Interim Report.” Secretariat of the United Nations, (August 14, 2024). Disponível em: <https://news.un.org/en/sites/news.un.org/en/files/atoms/files/Interim_Report_PoE_Venezuela_090824.pdf>. Acesso em: 10/09/2024.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIGEVANI, Tullo et al. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis F. (Org.) **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP, 2008, pp. 83-116.
- WATANABE, Tatiane A. **A deterioração das relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela nos governos Temer e Bolsonaro (Maio 2016-2019)**. 8º Encontro da ABRI [anais eletrônicos], Virtual, 27 a 30 de Julho de 2021.

DA ARRECAÇÃO DE IMPOSTO À MOEDA FIDUCIÁRIA: O FINANCIAMENTO DA GUERRA SOB AS PERSPECTIVAS DAS FINANÇAS FUNCIONAIS E DA TEORIA MONETÁRIA MODERNA (MMT)

**From Taxation to Fiat Currency: War Financing from the Perspectives of
Functional Finance and Modern Monetary Theory (MMT)**

MARINA MORENO DE FARIAS | marina.farias@pepi.ie.ufrj.br |

Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional
da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ)

BRUNA COELHO JAEGER | brunacjaeger@gmail.com |

Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Economia Política
Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ)
e professora de Relações Internacionais no Centro Universitário LaSalle do
Rio de Janeiro (UniLaSalle-RJ)

Recebimento do Artigo: Março de 2024 **Aceite:** Novembro de 2024

RESUMO: Através de uma perspectiva MMTista de L. Randall Wray e da Teoria das Finanças Funcionais de Abba P. Lerner, este trabalho pretende demonstrar que o país que emite a moeda de referência internacional, os Estados Unidos da América, não sofre uma restrição orçamentária nem uma restrição externa. Ao emitir a moeda reserva do Sistema Monetário-Financeiro Internacional, os EUA podem ter maior capacidade de elevação de gastos mesmo sem aumentar sua arrecadação, emitindo moeda e usando tal dinheiro para financiar seu envolvimento em guerras extraterritoriais para proteger seus interesses estratégicos, como no caso da Ucrânia. Nesse sentido, argumenta-se que a restrição sofrida pelo país norte-americano é puramente política, não econômica, tendo em vista sua capacidade singular na economia internacional de emitir a moeda de referência internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Moeda; MMT; Estados Unidos; Financiamento; Guerra.

ABSTRACT: From the perspective of L. Randall Wray's Modern Monetary Theory (MMT) and Abba P. Lerner's Theory of Functional Finance, this paper aims to demonstrate that the country issuing the international reference currency—the United States of America—does not face a budgetary or external constraint. By issuing the reserve currency of the International Monetary-Financial System, the U.S. has a greater capacity to increase spending without necessarily increasing tax revenues, by creating money and using it to finance its involvement in extraterritorial wars to protect its strategic interests, as in the case of Ukraine. Therefore, it is argued that the constraint faced by the U.S. is purely political rather than economic, given its unique capacity in the international economy to issue the global reference currency.

KEYWORDS: Currency; MMT; United States; Financing; War

1. INTRODUÇÃO

*Anything we can actually do, we can afford.
(Keynes, 1942).*

O título deste artigo remete ao trabalho de Serrano (2002) sobre a hierarquia monetária do Sistema Monetário-Financeiro Internacional (SMFI): “Do ouro imóvel ao dólar flexível”. Naquele texto, o autor demonstra que o país que emite “moeda-chave” não tem restrição global de Balança de Pagamentos (BP), efetivamente agindo como banco central do mundo e ganhando o que Charles de Gaulle chamou de *privilège exorbitant*. Isso ocorreria primeiro em razão do estabelecimento do dólar como moeda de referência internacional nos Acordos pós-Segunda Guerra Mundial (Bretton Woods, ou BW) e posteriormente aprofundado com a desarticulação do Sistema BW em 1971 a partir do Choque Nixon.

No âmbito do padrão dólar-ouro, “[...] o país que emite a moeda-chave num padrão referido ao ouro de fato pode fechar o saldo de sua balança de pagamentos em sua própria moeda nacional.” (Serrano, 2002, p. 238). O autor segue:

O verdadeiro privilégio dos Estados Unidos no padrão ouro-dólar era idêntico ao da Inglaterra no padrão ouro-libra, ou seja, o país não tem restrição global de balança de pagamentos e, além disso, sua autoridade monetária determina unilateralmente a taxa de juros mundial. (Serrano, 2002, p. 248)

Serrano, no entanto, adverte que tal país não poderia manter déficits crônicos em Conta-Corrente (CC), nem promover uma desvalorização cambial contínua (dever-se-ia sempre buscar paridade do preço do ouro ao preço da moeda local). O contexto pós-1971, ou fim do padrão dólar-ouro e estabelecimento do dólar como *fiat currency* e *world's reserve currency* (moeda fiduciária de reserva internacional) estabelece radicalmente um novo ordenamento, na medida em que podemos observar a desvalorização do dólar iniciada em 1973 (Parboni *apud* Serrano, 2002, p. 250), bem como os déficits em conta-corrente (CC) há 40 anos - desde a década de 1980 - (FMI, 2021) e, ainda assim, a partir daquele momento, retoma sua hegemonia ao destituir o sistema dólar-ouro e tornar toda a economia mundial refém do dólar americano.

O argumento deste artigo é o de que, bem como a Revolução Financeira da Inglaterra produziu inovação dentro do SMFI para possibilitar o financiamento dos conflitos e guerras nas quais o país estava envolvido, também a posição do dólar americano na hierarquia do SMFI (possibilitada tanto pelo privilégio gerado no seio dos Acordos de BW, mas principalmente pelo seu aprofundamento em 1971) tem possibilitado o financiamento dos EUA em guerras extraterritoriais para proteger seus interesses estratégicos. A título de exemplo: o caso da Ucrânia, tanto no âmbito do financiamento *per se* (US\$75 bilhões de assistência para o país desde o início do conflito), quanto o que diz respeito à bomba-dólar¹ (Torres, 2022). Conforme explicita Torres (2019, p. 635):

O simples aumento da taxação não conseguia atender a esses quesitos na dimensão e no prazo necessários. O uso de outros mecanismos de financiamento, como a redução do conteúdo metálico das moedas e os empréstimos compulsórios havia, ao longo dos séculos anteriores, gerado impactos negativos sobre a economia, os financiadores privados e o crédito público. (Torres, 2019, p. 635)

A arrecadação de impostos dos cidadãos (*taxpayer money*), tanto pela lentidão do processo quanto pela impossibilidade de aumento expressivo suficiente no volume de valor recolhido, em outras palavras, não é a principal fonte de financiamento da guerra. Este trabalho pretende realizar um apanhado histórico sobre o financiamento da guerra, indo desde o processo de *debasement*² em economias não-monetárias, chegando ao caso singular dos Estados Unidos, dada a arquitetura monetária e financeira, de emissão de moeda nacional sem basicamente nenhuma restrição orçamentária - *budgetary constraint*, conforme explicita a *Modern Money Theory* (MMT).

Nesse sentido, a pergunta que guia esta pesquisa é “qual o papel da moeda fiduciária no século XXI, no âmbito do financiamento da guerra?”. A hipótese é a de que o país que emite a moeda de referência internacional - Estados Unidos - não sofre uma restrição orçamentária e nem externa e, portanto, tem uma capacidade extraordinária de financiamento da guerra e de seus instrumentos. Pretendemos abordar essas questões através da *Modern Money Theory* (MMT), através do conceito essencial de moeda cartal, entendendo que o Estado que emite sua própria moeda não precisa arrecadar antes de gastar, mas pode gastar creditando as reservas bancárias. Nesse modelo, o país não entra em situação de inadimplência (*default*), no que tange à dívida pública, na moeda que emite. Isso é especialmente verdade no caso dos EUA, que não precisam se alarmar com as operações de taxa de câmbio, tendo em vista que o dólar americano é a moeda reserva internacional.

¹ A bomba-dólar é o “principal artefato militar desenvolvido pelos EUA no século XXI [...] Trata-se de nova arma capaz de promover a ampla desconexão de um país do sistema financeiro internacional. Os EUA podem colocá-la em movimento sem precisar da cooperação de aliados, mobilizando para isso apenas algumas dezenas de funcionários de seu Departamento do Tesouro” (Torres Filho, 2022, s/p).

² O “debasement” da cunhagem é a prática de reduzir o valor “intrínseco” das moedas, especialmente quando utilizadas em conexão com dinheiro-mercadoria, como moedas de ouro ou prata, enquanto continuam em circulação com seu valor nominal. Diz-se que uma moeda está depreciada quando a quantidade de ouro, prata, cobre ou níquel na moeda é reduzida.

Este artigo está dividido em quatro seções, a contar desta introdução: a segunda seção pretende introduzir o conceito de moeda cartal e a restrição de sobrevivência; uma subseção (2.1) sobre a MMT; e uma segunda subseção (2.2) a respeito da Teoria das Finanças Funcionais. Já a terceira seção busca realizar um panorama histórico sobre o papel da revolução financeira e o surgimento da moeda fiduciária. Por fim, a quarta seção irá traçar uma conjuntura atual sobre os Estados Unidos, a hierarquia monetária e a ausência de restrições econômicas ao emissor da moeda de referência internacional.

2. MOEDA CARTAL E RESTRIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA

Alguns conceitos precisam ser mobilizados para a compreensão da hipótese aqui proposta. Primeiro, o de moeda Cartalista (Knapp, 1924), o conceito de Restrição de Sobrevivência (Minsky, 1992) e finalmente o marco da Teoria Monetária Moderna (MMT), que inclui contribuições da Teoria das Finanças Funcionais (TFF).

O conceito de moeda é tratado de maneira diferente, e diametralmente oposta, pelo pensamento ortodoxo/clássico e pelo pensamento heterodoxo, sendo a principal questão a da neutralidade - ou não - da moeda. A ortodoxia enxerga a moeda como neutra: um meio de pagamento dentro de uma sociedade complexa de mercado onde as trocas diretas dominam. Esse meio de pagamento é um meio de troca, possibilitado pelo fato de que a moeda possui uma característica inata, intrínseca, de valor, e que, portanto, serviria como *commodity* de troca.

Para teorias monetárias do *mainstream*, o dinheiro é apenas uma maneira de tornar o circuito do escambo mais eficiente (M-M). No escambo, dois indivíduos possuem bens específicos e desejam trocá-los no mesmo momento. No entanto, nem sempre essa convergência ocorre. A moeda apareceria como um equivalente geral, universalmente aceito, para servir enquanto meio de troca: “seria apenas uma mercadoria específica que se destacou das demais por características intrínsecas, como durabilidade, divisibilidade e transferibilidade” (Torres, 2022, p. 75). Em razão destas especificidades, torna-se meio de pagamento mais facilmente do que as outras mercadorias. Essa teoria vai ser defendida pelos clássicos como Aristóteles, Locke e Smith³.

Para este pensamento ortodoxo e clássico, o indivíduo é um ator totalmente racional e maximizador, que toma decisões financeiras coerentes e baseadas no autointeresse, sempre propenso à barganha. A existência desse *homo economicus*; ou, de indivíduos ideais que praticam comportamentos econômicos e financeiros que podem ser previstos, é cerne da teoria *mainstream*, que pretende a ciência econômica como exata e replicável. Essa idealização faz parte do que Polanyi (2012) chama de falácia economicista. Neste sistema, o cerne da economia política clássica, que leva em consideração as relações sociais e o conceito de excedente, esvai-se. O que dá lugar a isso é o individualismo metodológico e o conceito de escassez.

Nessa lógica, qualquer mercadoria, sendo aceita, tornar-se-ia meio de pagamento. As escolhas de tornar o dinheiro lastreado em ouro e prata, por exemplo, ocorreram em razão de sua especificidade e ubiquidade. A principal função da moeda para a ortodoxia é, então, ser neutra, atuar como meio de troca e, portanto, influir sobre os preços - Teoria Quantitativa da Moeda -, conforme Torres explicita (2022, p. 73): “o único impacto relevante do dinheiro na economia seria o efeito de uma mudança na sua quantidade sobre o nível geral de preços”. Graeber (2011), Martin (2016) e Kindleberger (2010), entre outros autores, levantam uma epistemologia crítica à teoria convencional da moeda. Para Graeber (2011), não há comprovação de que houve uma evolução do circuito do escambo para o circuito da mercadoria como forma natural, onde o *homo economicus* prevalece.

Para Martin (2016), autor de “*Money: an Unauthorized Biography*”, há evidências suficientes de que essa evolução não aconteceu. Kindleberger (2010, p. 21) também levanta que:

Os historiadores econômicos têm ocasionalmente sustentado que a evolução das relações econômicas se deu de uma economia natural ou de escambo para uma economia monetária e, por fim, para uma economia de crédito [...] acontece que isso está errado [...] O crédito era amplamente utilizado, embora talvez não muito desenvolvido, nos tempos medievais [...] e Braudel observou que os três estágios coexistiram bem nos tempos modernos. No final do século XIX [...] a economia internacional que operava nos portos e nos principais centros financeiros usava letras de câmbio - um instrumento de crédito - e liquidava saldos que não podiam ser compensados por letras em pagamentos de ouro e prata. (Braudel, 1977, tradução nossa)

³ No Capítulo IV - “Da origem e do uso do dinheiro” - em seu famoso livro “Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, Adam Smith, devido à sua convicção no individualismo metodológico, assume que o circuito de troca (M-M) produz naturalmente o circuito da mercadoria (M-D-M), gerando uma convergência em torno de um equivalente geral (unidade de conta). Aristóteles reiterou que “o dinheiro foi inventado para ser usado em trocas” (Meikle, 1995); John Locke também insistiu que o dinheiro servia como meio de troca e reserva de valor (Locke, 1696).

Os metalistas, também conhecidos como bulionistas, estão em oposição completa aos cartalistas, porque aconselhavam os Estados a possuírem maior quantidade de metais preciosos em seus cofres, já que entendiam a moeda como uma *commodity* que precisava ser lastreada em algo e possuir valor intrínseco. Para os cartalistas, a moeda é uma criatura da lei (Knapp, 1924), tem seu *face value* determinado pelo Estado, e a moeda exerce principalmente a função de unidade de conta, de onde derivam as funções de reserva de valor e de contrapartida de tributação. O papel de unidade de conta é ponto focal também no entendimento de moeda em Keynes, valendo-se - mas renovando - a perspectiva de Knapp, onde “a maior liquidez da moeda está relacionada não só com sua capacidade de pagar impostos, mas também ao fato de ser a unidade que denomina e paga dívidas” (Torres, 2019, p.7), expressa na ideia de moeda valuta, aquela em que o Estado realiza pagamentos e recebe liquidação de impostos/tributos.

Acima de tudo, ele desfruta, por definição e ao contrário de qualquer agente particular, da autoridade política. Portanto, a fiabilidade do crédito do soberano repousa não na nossa avaliação de sua capacidade de obter crédito no mercado, mas na força de sua autoridade e na disposição do soberano de utilizá-la para acumular crédito junto a seus súditos por meio da taxação. [...] Mais do que seu tamanho representativo no mercado, é o poder dominante do soberano fora do mercado que torna suas promessas de dívida tão eficazes como dinheiro [...] o poder político do soberano confere a suas obrigações um status que transcende tanto o enorme mercado estatal quanto o poder legal. Enquanto o Estado for considerado legítimo, seu dinheiro goza de confiança não apenas comercial ou legal, mas também ideológica e até espiritual. (Martin, 2016, p. 93)

Não obstante, o meio de pagamento pode mudar de acordo com o formato em que o Estado decide aceitar o meio de pagamento. O *face value*, se é - e é - definido pela autoridade central, demonstra oposição ao “valor intrínseco” definido pelos metalistas quanto ao caráter da moeda. Nesse sentido, Keynes (1935) adota, em “*A Treatise of Money*”, a visão de Knapp (1924), de que a moeda tem caráter estatal.

A moeda cartal é um tipo de moeda que não tem valor intrínseco, ou seja, o seu valor não é determinado pelo material com que é feita, como ouro ou prata. Em vez disso, o seu valor é derivado da confiança que as pessoas têm na sua aceitação como meio de troca. A moeda cartal é emitida por um banco central e tem curso legal, o que significa que é reconhecida pelo governo como um meio válido de pagamento. Embora a moeda cartal não possa ser convertida em um peso fixo de ouro ou prata, como acontece com a moeda representativa, ela é aceita na troca de bens e serviços porque as pessoas confiam que o banco central manterá o seu valor. Portanto, a teoria cartalista da moeda argumenta que a moeda tem uma natureza política e que o seu estabelecimento e uso ocorrem a partir de um ato de poder do Estado. Segundo essa teoria, o Estado escolhe a unidade de conta e o meio de pagamento, referenciado nesta unidade, que será utilizado para encerrar os débitos da economia (Aggio; Rocha, 2009).

Um outro ponto a se considerar é a atribuição de um perfil histórico à moeda, tanto em Knapp (1924) quanto em Keynes (1935). O estabelecimento da unidade de conta, dos meios de pagamento a serem aceitos, das taxas de conversão, do poder de compra, são todos frutos de contextos históricos e dependentes de aceitação jurídica. A própria existência e manutenção da moeda fiduciária revela este caráter cartal (Knapp, 1924), pois a moeda fiduciária nada mais é do que a moeda cujo lastro é a confiança no Estado soberano que a emite.

A definição, criação e utilização da moeda como meio de pagamento só pode ocorrer quando emitida por autoridade central dentro de um território definido, com sociedade organizada e onde o Estado se constitui enquanto aquele que detém o monopólio da violência. Essa autoridade central emite a unidade de conta na qual os cidadãos precisam liquidar a dívida que contraíram com o pagamento de tributos. Tributos estes, vale notar, que surgem para o financiamento da guerra. Só a autoridade central, detendo o monopólio da violência, pode proclamar a unidade de conta (moeda).

Não é possível haver um consenso natural em torno de um padrão monetário, pois todos gostariam de ter a capacidade de decidir qual seria esse padrão e de arbitrá-lo - um desejo comum a todos. No entanto, a decisão sobre quem define e controla a unidade monetária - que serve como representação de dívida e base para tributação - é determinada pelo poder e pelo monopólio da força. Em outras palavras, essa decisão cabe à autoridade central. Estabelecida a definição de moeda cartal, passemos à conceituação da restrição de sobrevivência. A ideia de restrição de sobrevivência aparece inicialmente em Minsky (1967; 1992; 2008) e é resgatada mais recentemente por Mehrling (1999; 2013); e estabelece que todos os agentes econômicos, salvo o Banco Central, sofrem uma restrição porque precisam operar liquidando suas dívidas em uma moeda que não emitem. A ideia de restrição externa, por exemplo, contida nas obras da CEPAL e do pensamento estruturalista latino-americano, utiliza a mesma lógica, ampliando o conceito para a Economia Internacional. Nessa escola de pensamento, o crescimento econômico é restrito pelo Balanço de Pagamentos (BP), porque as economias precisam operar em um circuito internacional - dada uma economia aberta - utilizando uma moeda que não emitem (dólar americano).

Dentro do contexto de restrição de sobrevivência financeira, a situação é definida em nível nacional. Existem dois tipos de agentes: os agentes não-emissores (ANE), que incluem indivíduos, empresas, bancos e famílias, e o agente emissor, que é o Estado moderno, representado pelo Banco Central. Os ANE não têm a capacidade de emitir moeda que possa ser usada para pagar dívidas, pois essa é uma prerrogativa do Estado - a moeda é cartal, ou seja, é emitida pelo governo. Portanto, os ANE precisam manter quantidades de moeda corrente em seus fluxos de caixa para poderem liquidar suas dívidas. Sobre isso, escrevem Torres Filho e Martins (2020, p.15)

Minsky introduziu em 1954, em sua tese de doutoramento, o conceito de *survival constraint* ou “restrição de sobrevivência” Trata-se de uma obrigação permanente, a que os agentes econômicos, à exceção do banco central, estão submetidos pelo Estado. Por essa norma, todos precisam a qualquer tempo realizar pagamentos na moeda imposta pelo poder público. (Torres Filho; Martins, 2020, p. 15)

Os agentes que não conseguem pagar suas dívidas enfrentam consequências severas. Para empresas e bancos, a falência é a punição. Embora possa haver casos em que o Estado intervenha para salvar essas instituições após a falência, isso não é garantido. Para as famílias, a incapacidade de pagar dívidas pode resultar na impossibilidade de manutenção da reprodução material da vida cotidiana:

Diante dessa imposição, as empresas, famílias, órgãos de governo e bancos não têm outra alternativa senão comandar a todo o momento uma soma de dinheiro, grande o suficiente, para fazer frente a seus gastos correntes. A obrigação de pagamento em moeda é um elemento central em uma economia moderna, pois é o instrumento que sustenta o valor das dívidas e, assim, o funcionamento do sistema capitalista. (Torres Filho; Martins, 2020, p. 15)

Nesse cenário, cabe levantar o conceito de preferência pela liquidez, que é uma parte da teoria keynesiana usada para explicar como as taxas de juros são formadas. Basicamente, a ideia é que os participantes do mercado tendem a preferir ativos que podem ser rapidamente convertidos em dinheiro e com baixo custo. Isso ocorre porque esses agentes econômicos “frequentemente assumem compromissos de pagamento sem ter o dinheiro em mãos” (Minsky, 1967, p. 3). Eles fazem porque “a expectativa é que o fluxo de caixa das operações seja grande o suficiente para cobrir o compromisso” (Minsky, 1967, p. 3).

2.1. Modern Money Theory e o Financiamento dos Gastos do Governo

O primeiro ponto de apoio da Teoria Monetária Moderna (MMT) é a moeda cartal, discutida na seção anterior. Nessa perspectiva, a moeda é vista como criatura do Estado, muito embora haja divergências dentro da MMT sobre a forma com que uma moeda é criada. A visão de Wray (1998) é a adotada neste trabalho. Para Wray, o dinheiro é uma criatura do Estado em razão da contrapartida da tributação. O dinheiro nasceria dos impostos. A criação de moeda só começaria, então, pelo gasto do governo (componente autônomo da demanda agregada), depois de ter sido estabelecida a unidade de conta.

Para Wray, um Estado moderno segue um “passo a passo” na criação de sua moeda soberana. Primeiro, cria essa unidade de conta, sobre a qual terá pleno controle. Depois, estabelece “obrigações compartilhadas”, às quais toda a sociedade é submetida, ou seja, os impostos. Nesse cenário, a moeda aparece como um sistema ordenador da sociedade, um mecanismo imposto aos súditos para que possam liquidar suas dívidas e fazer valer suas obrigações. “O Estado introduziria a moeda ao estabelecer o item que seria aceito como representante da unidade de conta outrora criada e que saldaria as obrigações” (Vilella, 2022, p. 47). O último “passo” a ser garantido é que o Estado não pode permitir que essa moeda seja convertida em algum outro item do qual ele não possua total controle.

Para entender que a moeda funciona como mecanismo ordenador da sociedade, deve-se compreender, portanto, que, como postulava a teoria Cartalista de Knapp, a moeda não advém da troca, mas da “promessa (um passivo) do Estado de aceitá-la como ‘redenção’ dos tributos impostos” (Vilella, 2022, p. 48). Essa obrigação é o que Minsky coloca como Restrição de Sobrevivência, já que, para liquidar a dívida contraída com as obrigações (tributos), o cidadão necessita da própria moeda estatal. No caso dos indivíduos, ficam restritos de saldar suas obrigações caso não tenham moeda estatal (a moeda de curso legal do país que habitam) e podem ser sancionados a nível de manutenção de suas vidas diárias (pagar por bens essenciais), perda de direitos e até prisão; e, no caso das empresas, podem ser levadas à falência.

O Estado, portanto, entra em primeiro lugar como a autoridade da lei que impõe o pagamento da coisa que corresponde ao nome ou descrição nos contratos. Mas ele entra em cena duplamente quando, além disso, reivindica o direito de determinar e declarar o que corresponde ao nome, e de variar sua declaração de

tempos em tempos - quando, isto é, quando, em outras palavras, ela reivindica o direito de reeditar o dicionário. Esse direito é reivindicado por todos os estados modernos e vem sendo reivindicado há pelo menos quatro mil anos. (Keynes, 1935, p. 4, tradução nossa)⁴

De acordo com Vilella (2022), a origem do termo *moderno* na Teoria do Dinheiro Moderno pode ser rastreada até um trecho específico do livro *"A Treatise on Money"* de John Maynard Keynes (1935). Nesse trecho, Keynes afirma que "Esse direito é reivindicado por todos os estados modernos e vem sendo reivindicado há pelo menos quatro mil anos". Aqui, Keynes está se referindo ao direito dos Estados de emitir sua própria moeda. A ironia, segundo Vilella, está no uso da palavra 'moderno' por Keynes, já que o direito de emitir moeda é uma prática antiga, existente há pelo menos quatro mil anos. É a partir dessa ironia que Wray, um dos principais teóricos da Teoria Monetária Moderna, deriva o uso da palavra 'Moderno'. No que tange ao processo concreto e real da criação e circulação da moeda, a MMT enxerga que o dinheiro é criado através dos gastos do governo⁵ e é destruído através do pagamento de impostos. A moeda é gerada pelo governo por meio do gasto, sendo creditada nas contas dos agentes bancários. Essa moeda circula na economia, facilitando as transações privadas e desempenhando os papéis de meio de troca, reserva de valor e unidade de conta durante toda a sua existência, até ser destruída na forma de impostos (Kelton; Wray, 2002). Os impostos, portanto, não podem vir antes do gasto, porque se o cidadão carece de moeda estatal para pagar tais impostos, essa moeda precisa ser emitida previamente. Nesse sentido, Wray (1998, p. 6) levanta que *"taxes derive money"* (impostos geram dinheiro), ou seja, a Teoria do Dinheiro Moderno estabelece que o dinheiro surge com a legitimidade do Estado de impor obrigações fiscais - tributárias.

Isso significa dizer que nenhum Estado soberano que impõe obrigações fiscais precisa arrecadar impostos antes de realizar os gastos, justamente porque o gasto é o mecanismo através do qual se cria a própria moeda estatal a ser utilizada como unidade de conta para o pagamento de tributos. O conceito de déficit do governo, portanto, é nada mais do que uma inversão da causalidade do processo econômico, onde um agente emissor precisaria supostamente arrecadar antes de gastar. "Qualquer Estado soberano que tenha a capacidade de impor obrigações fiscais inevitáveis poderá emitir moeda fiduciária [...] poderá fazer gastos deficitários, comprando bens e serviços e creditando as reservas bancárias. Ele nunca precisará tomar emprestado antes de poder gastar." (Wray, 2002, p. 10, tradução nossa).⁶

Vilella (2022, p. 49) relembra que, bem como estabelecido pelo princípio da demanda efetiva, de Keynes e Kalecki, "os gastos do governo gerarão a renda que será tributada no momento posterior", o que significa dizer que os gastos se dão por meio das operações de crédito (estipulada pelo governo), na conta dos agentes não-emissores (ANE) através dos bancos comerciais, e que, no momento da liquidação dos tributos, que ocorre por meio do débito em conta, essa moeda gerada pelo gasto é destruída (Kelton; Wray, 2002).

Em suma, a Teoria Monetária Moderna (MMT) compreende que um Estado moderno soberano não opera nas mesmas condições de um agente não-emissor (indivíduos, famílias, empresas, bancos comerciais). Agentes não-emissores precisam de fato da renda porque não emitem moeda que precisam utilizar para operar na economia, e também não destroem a moeda criada porque ninguém deve tributos a eles; somente o Estado opera sob essas condições. Se a moeda é cartal, o Estado cria dinheiro emitindo-a, os gastos do governo criam moeda (quando há demanda por moeda na economia), e destroem essa moeda na forma de arrecadação de impostos. Se a arrecadação de impostos é a destruição da moeda, há aí uma inversão da lógica clássica da causalidade do processo econômico. Não há, portanto, necessidade de arrecadar antes de gastar.

2.2. Finanças Funcionais

Para além da Moeda Cartal, a MMT conta com outros dois pilares teóricos, sendo o segundo a Teoria das Finanças Funcionais e o terceiro o Programa de Garantia de Empregos (PGE)⁷. Devido ao escopo deste trabalho, abordaremos apenas as

⁴ No original: "The State, therefore, comes in first of all as the authority of law which enforces the payment of the thing which corresponds to the name or description in the contract. But it comes in doubly when, in addition, it claims the right to determine and declare what thing corresponds to the name, and to vary its declaration from time to time—when, that is to say, it claims the right to re-edit the dictionary. This right is claimed by all modern States and has been so claimed for some four thousand years at least."

⁵ A variável G - gastos do Governo - é o único componente autônomo da demanda agregada, porque não necessita de renda pregressa disponível.

⁶ No original: "Any sovereign State that has the ability to impose mostly unavoidable tax liabilities will be able to issue a fiat money [...] will be able to deficit spend, purchasing goods and services by crediting bank reserves. It will never need to borrow before it can spend."

⁷ Para mais em PGE, ver Vilella, 2022.

Finanças Funcionais. A Teoria das Finanças Funcionais (TFF) é um arcabouço teórico pós-keynesiano de crítica às abordagens clássicas quanto às finanças públicas, representado principalmente pelo economista Abba P. Lerner.

Para a ortodoxia, a política fiscal possui um papel secundário e sua grande função seria a de estabilizar as políticas macroeconômicas para que a política monetária possa ser o principal instrumento do governo. Pode-se dizer também que a ortodoxia conduz a política econômica com base em regras, que *a posteriori* se tornam ordenamentos jurídicos. Ora, se a política econômica serve para resolver os desafios de seu tempo e manter a estabilidade macroeconômica, não faz sentido, para a heterodoxia, preconizar regras e leis fixas determinando a utilização de tal política. Cada questão que se coloca deve ser respondida através do arcabouço necessário para resolvê-la, independente da doutrina estabelecida como a tradicional.

A ideia central é que a política fiscal, seus gastos e impostos, seus empréstimos e amortizações de empréstimos, sua emissão de dinheiro novo e seu saque de dinheiro, devem ser empreendidos tendo em vista apenas os resultados dessas ações na economia e não qualquer doutrina tradicional estabelecida sobre o que é certo ou errado. Podemos chamar de Finanças Funcionais o princípio de julgar as medidas fiscais pela forma como elas atuam ou funcionam na economia. (Lerner, 1943, p. 38, tradução nossa)⁸

Para a escola pós-keynesiana, principalmente em Lerner (1943), a política fiscal (orçamentária) seria o grande instrumento de administração da demanda agregada. O próprio Keynes já legitimava o uso de déficits fiscais como uma alavanca de promoção do crescimento econômico. Para essa escola o que importa é o papel do gasto público como aquele que complementa a demanda efetiva. Principalmente em momentos em que os empresários diminuem seus investimentos, a política fiscal entra em cena como essencial: ao gastar, o governo leva o setor privado a gastar também. Isso não significa que o déficit fiscal seja sempre necessário, mas é uma política anticíclica que pode ser utilizada em últimas instâncias para ativar a demanda agregada. É nesse sentido que a TFF preconiza que qualquer instrumento de política econômica - fiscal ou monetária - deve ser utilizada com base em seus resultados econômicos, e nunca estabelecidas como regra geral através de dogmas e que no futuro venham a se tornar ordenamentos jurídicos, gerando entraves ao crescimento econômico.

Portanto, as Finanças Funcionais não dizem nada sobre qual deve ser o orçamento antes da análise econômica. Se for concluído que, em circunstâncias específicas, um orçamento equilibrado descreve o melhor meio para a prosperidade econômica, então mesmo um orçamento equilibrado não é inconsistente com uma abordagem funcional das finanças públicas. Portanto, a “finança saudável” só é inconsistente com as Finanças Funcionais se o orçamento equilibrado for visto como um fim em si mesmo, e não como um meio para atingir um fim. Se um orçamento equilibrado - ou um superávit, para reduzir a dívida nacional - for exigido, mesmo que se demonstre que ele tem consequências econômicas negativas (ou que é impossível), então isso não é Finanças Funcionais (é, na verdade, “finanças disfuncionais”). Da mesma forma, as Finanças Funcionais não estipulam que déficits maiores são “melhores” ou que déficits são “bons”, por si só; o que nos preocupa são os efeitos. (Forstater, 2006, p. 6, tradução nossa)⁹

A Teoria das Finanças Funcionais é fundamentada na rejeição de Lerner (1943) à noção de Finanças Saudáveis (“*Sound Finance*”), que defende que o governo deve equilibrar suas contas. Segundo Lerner, que é da escola pós-keynesiana, a economia não está em pleno emprego (como a ortodoxia supõe) e não tende a isso pelo lado da oferta. Portanto, o crescimento, segundo essa teoria, é impulsionado pela demanda. É o gasto autônomo do governo que influencia a demanda agregada. “[...] A teoria das Finanças Funcionais rejeita completamente as doutrinas tradicionais de ‘finanças saudáveis’ e o princípio de tentar equilibrar o orçamento em um ano solar” (Lerner, 1943, p. 41).¹⁰ São duas as leis que guiam as Finanças Funcionais: 1) a primeira responsabilidade do governo é “manter a taxa total de gastos no país com bens e serviços nem maior nem menor

⁸ No original: “The central idea is that fiscal policy, its spending and taxing, its borrowing and repayment of loans, its issue of new money and its withdrawal of money, should all be undertaken with an eye only to the results of these actions on the economy and not to any established traditional doctrine of what is sound or unsound. The principle of judging fiscal measures by the way they work or function in the economy we may call Functional Finance”.

⁹ No original: “Thus, Functional Finance does not say anything about what the budget should be prior to economic analysis. If it is concluded that under particular circumstances, a balanced budget describes the best means to economic prosperity, then even a balanced budget is not inconsistent with a functional approach to public finance. ‘Sound money’ is therefore only inconsistent with Functional Finance if the balanced budget is seen as an end in itself, rather than as a means to an end. If a balanced budget — or a surplus, to reduce the national debt — is insisted upon, even if it may be shown to have negative economic consequences (or be impossible), then this is not Functional Finance (it is, actually, ‘dysfunctional finance’). Likewise, Functional Finance does not stipulate that bigger deficits are ‘better’ or that deficits are ‘good’, in and of themselves; what concerns us are the effects.”

¹⁰ No original: “Functional Finance rejects completely the traditional doctrines of ‘sound finance’ and the principle of trying to balance the budget over a solar year”.

do que aquela taxa que, aos preços atuais, compraria todos os bens que é possível comprar [...] Se for permitido que o gasto total fique acima desse valor, haverá inflação, e se for permitido que fique abaixo disso, haverá desemprego” (Lerner, 1943, p. 39, tradução nossa).

Nesse caso, o governo pode aumentar o gasto ele próprio (emitindo mais moeda) ou reduzindo os tributos para que os cidadãos tenham mais renda disponível para gastar, e pode reduzir o gasto total gastando menos ele próprio (imprimindo menos moeda) ou aumentando os tributos para que os cidadãos tenham menos renda disponível para consumir¹¹. A segunda lei da TFF é que o governo deve tomar dinheiro emprestado somente se for desejável que o público tenha menos dinheiro e mais títulos públicos, pois esses são os efeitos do empréstimo. De acordo com Lerner (1943, p. 51): “Por outro lado, o governo deve emprestar dinheiro (ou pagar parte de sua dívida) somente se for desejável aumentar o dinheiro ou reduzir a quantidade de títulos públicos nas mãos do público”. Wray sintetiza os argumentos de Lerner para estabelecer a Teoria das Finanças Funcionais da seguinte maneira:

Finanças Funcionais [...] prescreve: primeiro o ajustamento do dispêndio total (por todos na economia, incluindo o governo) a fim de eliminar tanto o desemprego quanto a inflação, usando o dispêndio governamental quando o dispêndio total é muito baixo e a tributação quando o dispêndio total é muito alto; segundo, o ajustamento da quantidade de dinheiro e de títulos governamentais em poder do público, pela tomada de empréstimos ou pagamento de dívida, a fim de alcançar a taxa de juros que resulta no nível mais desejável de investimento; e, terceiro, a impressão, armazenamento ou destruição de moeda à medida que for necessário para implementar as duas primeiras partes do programa. (Lerner, 1943, p. 41, *apud* Wray, 2003, p. 96)

Retomando o argumento da seção de Moeda Cartal, onde compreendemos que assim como a criação de moeda é feita através do crédito das reservas bancárias determinada pelo governo, a arrecadação (tributação) é a etapa de destruição dessas moedas, fica nítido que a política fiscal impacta imediatamente as reservas bancárias. Se o fazem, impactam também as taxas de juros das operações interbancárias (Vilella, 2022). De acordo com Mosler e Fostater (2005), caso o governo apenas gaste, imprimindo moeda e creditando nas contas dos bancos, o nível de reservas do interbancário ficaria muito alto, o que levaria a uma queda nas taxas de juros.

Em razão disso, os Bancos Centrais costumam assumir compromissos mensais de manutenção de taxas básicas de juros. Para fazê-lo, utilizam operações de mercado aberto¹², visando temporariamente reduzir a liquidez criada pelos gastos, colocando a taxa de juros de volta ao patamar acordado pelo BC. “Evidencia-se que títulos públicos funcionam como instrumento de política monetária para controlar a liquidez do mercado interbancário de acordo com a meta da autoridade monetária e não para financiar os gastos” (Vilella, 2022, p. 50). Isso significa dizer que nem impostos e nem títulos de dívida pública são ferramentas ou recursos para financiar os gastos de um Estado moderno e, portanto, também implica dizer que esse governo não sofre restrições orçamentárias. Para o arcabouço da MMT, o necessário seria estimular o pleno emprego utilizando-se das capacidades existentes através do gasto público. O gasto seria então um meio e não um fim em si mesmo.

É a peculiaridade das finanças de um governo que emite moeda própria que permite que ele gaste sem se endividar (já que é este quem cria e destrói a moeda, não pode dever a si mesmo). O conceito de dívida governamental é uma pseudo-função utilizada para dar a ilusão de que o emissor de moeda “pegou emprestado” para financiar o gasto, quando na verdade, se o Estado emite a própria moeda, não precisa arrecadar dinheiro antes de gastar. Ou seja, não possui “renda” disponível, seu gasto é sempre autônomo. Mesmo os títulos públicos negociados em mercado aberto nada mais são do que também uma maneira de diminuir liquidez, mas nunca uma maneira de financiar os gastos públicos.

Compreendendo a autonomia do gasto governamental e a natureza da dívida pública, é necessário que nos voltemos então para uma análise histórica do sistema financeiro. Esta análise abordará desde a arrecadação de impostos até o surgimento da moeda fiduciária, proporcionando uma visão mais aprofundada de como esses conceitos se manifestam na prática.

¹¹ “Por esses meios, o gasto total pode ser mantido no nível necessário, onde será suficiente para comprar os bens que podem ser produzidos por todos os que querem trabalhar e, ainda assim, não o suficiente para causar inflação ao exigir (a preços atuais) mais do que pode ser produzido” (Lerner, 1943, p. 40, tradução nossa).

¹² O mercado aberto é onde o BC negocia títulos com os bancos comerciais.

3. DA ARRECAÇÃO DE IMPOSTO À MOEDA FIDUCIÁRIA - UM PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O PAPEL DA REVOLUÇÃO FINANCEIRA E O SURGIMENTO DA MOEDA FIDUCIÁRIA

Para entender o papel da moeda fiduciária no financiamento de guerras no contexto contemporâneo, é fundamental analisar a evolução do sistema monetário ao longo da história, desde suas origens. As primeiras formas de moeda surgiram na região da Lídia, atual Turquia, por volta do século VII a.C. No entanto, foi através da disseminação e popularização pelos gregos que as moedas ganharam destaque no mundo antigo. Antes disso, em períodos de crise na produção alimentícia, as sociedades recorriam à utilização de alimentos como meio de troca. O sistema monetário teve sua base em formas primitivas de troca, como o escambo, que predominava nas sociedades pré-históricas e antigas. No entanto, essa forma de troca apresentava limitações, uma vez que dependia da coincidência das necessidades de troca entre os participantes. Há cerca de 4 mil anos, os babilônios desenvolveram as primeiras formas de cédulas e estabeleceram um sistema semelhante aos bancos modernos (Martin, 2016). Essa evolução do sistema monetário, desde suas formas mais rudimentares até o surgimento de moedas fiduciárias, como as utilizadas atualmente, influenciou diretamente as práticas econômicas e financeiras das sociedades ao longo dos séculos. O desenvolvimento de meios de troca mais sofisticados e a instituição de sistemas bancários contribuíram para a facilitação das transações comerciais e para o financiamento de atividades econômicas, incluindo guerras e conflitos militares.

Com o passar do tempo, sociedades antigas buscaram alternativas para lidar com o problema da escassez de alimentos. Uma dessas alternativas foi o sal, que, além de ser utilizado para temperar e conservar alimentos, era facilmente transportável. Os romanos, reconhecendo sua utilidade, passaram a utilizá-lo como forma de pagamento, dando origem ao termo “salário”. À medida que as sociedades se desenvolviam e surgiam governos centralizados, tornou-se evidente a necessidade de um meio de troca mais eficiente. Nesse contexto, surgiram as primeiras formas de moeda, geralmente constituídas por metais preciosos como ouro e prata. Martin (2016) destaca que o valor das moedas metálicas jamais teve sua atribuição ligada ao conteúdo de valor dos metais preciosos, e sim, devido aos seus valores simbólicos de influência. Essas moedas eram cunhadas pelos governos, representavam poder, e eram utilizadas para facilitar as transações comerciais e o pagamento de impostos. As primeiras evidências de moedas fiduciárias surgiram na China durante a dinastia Song, entre os anos 960 e 1279, com a emissão das primeiras notas de papel como forma de moeda.

Felix Martin (2016) explora o conceito de *debasement*, que se refere ao processo pelo qual um governo reduz o valor de sua moeda ao diminuir o conteúdo de metal precioso em suas moedas. Ele analisa como o *debasement* foi historicamente empregado como uma ferramenta para manipular a economia e financiar as despesas governamentais, especialmente em momentos de guerra ou crise econômica. O autor destaca como essa prática afetou a confiança na moeda e gerou instabilidade econômica em várias épocas da história. Um exemplo significativo dessa prática ocorreu durante o Império Romano, quando os imperadores reduziram a qualidade do metal em suas moedas para financiar campanhas militares e outras despesas estatais. Esse processo resultou em uma queda no valor real das moedas e provocou instabilidade econômica no império. Na Europa medieval, o *debasement* também era comumente praticado pelos governantes, que reduziam o conteúdo de metal precioso em suas moedas para aumentar a oferta de dinheiro e financiar atividades militares. No período moderno, o *debasement* foi observado em diversas ocasiões, como durante as guerras napoleônicas e as duas guerras mundiais. Os governos utilizaram o *debasement* como uma estratégia para financiar os esforços de guerra, emitindo moedas com menor teor de metal precioso. Esse processo resultou em inflação e perda de poder de compra para os cidadãos, gerando distúrbios econômicos e sociais significativos (Martin, 2016; Resende, 2020).

Além disso, Martin (2016) explora a concepção de que o valor econômico de uma moeda é raramente determinado pelo seu conteúdo metálico, contrariando a suposição comum. Ele argumenta que o valor de uma moeda é mais fortemente influenciado pela confiança e aceitação das pessoas do que pelo seu valor intrínseco, evidenciando como esse princípio se manifesta ao longo da história monetária. O autor examina a evolução da moeda fiduciária e suas implicações para a economia contemporânea. Ele investiga como a moeda fiduciária, desprovida de valor intrínseco e sustentada apenas pela confiança no governo que a emite, emergiu como o principal meio de troca em diversas economias globais.

Martin (2016) destaca como a moeda fiduciária facilita o financiamento de políticas públicas e investimentos governamentais, conferindo ao governo que detém controle sobre ela uma ferramenta poderosa para estimular o crescimento econômico e gerenciar crises financeiras. Ao permitir que os governos emitam moeda sem lastro em metais preciosos, a moeda fiduciária oferece uma flexibilidade sem precedentes para a condução da política monetária e fiscal. Essa flexibilidade se revela crucial em momentos de instabilidade econômica, permitindo que os governos implementem medidas expansionistas para estimular a demanda agregada e promover a estabilidade financeira. Ao destacar o papel central da confiança na sustentação do valor das moedas fiduciárias, o autor sublinha a importância das instituições e políticas governamentais na manutenção da estabilidade monetária. Ele ressalta que, embora a moeda fiduciária ofereça vantagens significativas em termos de flexibilidade

e capacidade de intervenção estatal na economia, sua eficácia depende da confiança contínua dos agentes econômicos na solidez e na credibilidade das políticas monetárias e fiscais (Martin, 2016).

Antes do advento da moeda fiduciária, o financiamento de conflitos armados frequentemente se baseava em uma variedade de métodos, incluindo pilhagem e tributação. Os exércitos buscavam financiar suas campanhas por meio da pilhagem de territórios conquistados e da imposição de tributos sobre as populações derrotadas. No entanto, essas abordagens tendiam a gerar recursos limitados, resultando em um volume relativamente baixo de arrecadação. Para suprir suas necessidades financeiras, os governos muitas vezes se viam obrigados a recorrer a empréstimos de particulares ou de outras nações. Além disso, alianças políticas e militares frequentemente proporcionavam apoio financeiro mútuo entre os países envolvidos em conflitos (Martin, 2016).

Antes da adoção generalizada da moeda fiduciária, os esforços de guerra eram financiados principalmente por meio do endividamento e da emissão de papel-moeda não conversível. Esses gastos resultaram em consideráveis aumentos na massa monetária, como evidenciado pelo crescimento significativo do agregado M2¹³ nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial. De novembro de 1941 a agosto de 1945, o M2 registrou um aumento de 102%, refletindo o aumento substancial da liquidez na economia (Fahri, 2014).

A revolução financeira do século XX, caracterizada pela ampla adoção da moeda fiduciária, provocou uma transformação fundamental na economia global. Especialmente com o fim do Sistema Bretton Woods e do padrão dólar-ouro, a introdução da moeda fiduciária proporcionou uma maior flexibilidade na condução da política monetária, uma vez que os governos já não estavam mais vinculados ao valor do ouro ou de outros metais preciosos. Isso possibilitou uma expansão sem precedentes do crédito e do investimento, impulsionando o crescimento econômico das grandes potências (Martin, 2016; Tavares; Fiori, 2017).

A moeda fiduciária surge como um avanço em relação ao sistema monetário baseado em metais preciosos, caracterizando-se por não ter seu valor diretamente atrelado a um ativo físico, como ouro ou prata, mas sim à confiança e ao respaldo do governo emissor. Essa transição representa uma mudança significativa na concepção do financiamento governamental. Com a capacidade de emitir moeda desvinculada de reservas em metais preciosos, os governos adquirem maior autonomia para financiar suas operações, incluindo despesas militares e custos associados a conflitos armados. Conforme já debatido nas seções anteriores, a Teoria Monetária Moderna (MMT) atesta que um Estado que emite sua própria moeda não está sujeito às mesmas limitações enfrentadas por indivíduos ou empresas. De acordo com os preceitos da MMT, o Estado pode realizar gastos antes de arrecadar impostos, uma vez que possui a capacidade de criar moeda através do crédito às reservas bancárias. Adicionalmente, um Estado detentor do poder de emissão de sua própria moeda não pode, tecnicamente, declarar inadimplência em relação à dívida pública, uma vez que possui a capacidade de criar moeda para honrar seus compromissos financeiros (Villela, 2022).

No âmbito do debate sobre o financiamento governamental e as políticas de guerra, Metri (2018) apresenta uma análise crítica sobre o papel do Estado na emissão de moeda e na gestão das finanças públicas. Metri (2018) explora o conceito de “virtù econômico-monetária”, que diz respeito à capacidade do Estado de exercer controle sobre sua política monetária e fiscal para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, o Estado detém o poder de criar moeda e emitir dívida soberana como meios para financiar seus gastos e investimentos, sem estar sujeito às limitações impostas por um padrão-ouro ou pela necessidade de equilibrar estritamente o orçamento (Metri, 2018).

Metri (2010) examina a moeda não apenas como um instrumento econômico, mas também como uma expressão do poder político e territorial de uma autoridade soberana. O controle sobre a emissão e a circulação da moeda está intimamente ligado ao exercício do poder político territorial pelo Estado. Ao longo da história, os governos têm utilizado a moeda como uma ferramenta para exercer controle sobre suas populações, promover seus interesses econômicos e territoriais, e consolidar sua autoridade sobre um determinado território (Metri, 2010). O autor argumenta que as mudanças nos sistemas monetários ao longo do tempo refletem não apenas transformações econômicas, mas também mudanças nas estruturas de poder político e nas relações territoriais entre Estados e sociedades. Os eventos históricos e as experiências passadas exercem um impacto duradouro sobre os sistemas monetários atuais, influenciando as políticas econômicas, as relações internacionais e as dinâmicas de poder político em todo o mundo.

O sistema de Bretton Woods, estabelecido no período pós-Segunda Guerra Mundial, desempenhou um papel crucial na consolidação do dólar como moeda fiduciária preeminente em nível internacional. Nesse arranjo, o dólar dos Estados Unidos foi ancorado ao ouro, enquanto outras moedas eram vinculadas ao dólar, criando uma estrutura monetária global baseada em

¹³ O agregado M2, utilizado como indicador da oferta monetária em uma economia, abrange uma variedade de ativos financeiros altamente líquidos. Ele inclui moeda em circulação, depósitos à vista e ativos financeiros de alta liquidez que podem ser facilmente convertidos em dinheiro (Mishkin; Serletis, 2011).

regulamentos acordados internacionalmente. Contudo, essa ordem financeira enfrentou um colapso significativo no início da década de 1970, quando o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, tomou a decisão unilateral de suspender a convertibilidade do dólar em ouro. Esse movimento marcou o fim do padrão ouro e o início de um sistema de câmbio flutuante, onde as taxas de câmbio entre as moedas são determinadas pelo mercado. Este evento teve repercussões profundas no cenário financeiro global, alterando fundamentalmente as dinâmicas monetárias e as relações econômicas entre os países (Belluzzo, 2016).

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos emergiram como a principal potência econômica e militar do mundo, o que fortaleceu a posição do dólar como moeda dominante no sistema financeiro global. Essa ascensão dos Estados Unidos desempenhou um papel crucial na formação do Acordo de Bretton Woods em 1944, que teve como resultado a consolidação do dólar como a principal moeda de reserva internacional. Além disso, o acordo fixou as taxas de câmbio das principais moedas em relação ao dólar e estabeleceu o ouro como um ativo subjacente ao valor do dólar (Metri, 2015). Enquanto isso, a libra esterlina, que historicamente ocupava uma posição proeminente como uma das principais moedas de reserva, enfrentou uma série de desafios que levaram à sua perda de influência no cenário internacional. Esses desafios incluíram crises econômicas e políticas, como a descolonização britânica e a diminuição da influência geopolítica do Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial. Como resultado, o dólar se estabeleceu como a moeda dominante, enquanto a libra esterlina perdeu sua posição de destaque no sistema financeiro mundial (Metri, 2015).

Segundo as análises de Maria Conceição Tavares e José Luís Fiori (2017), a desintegração do sistema de Bretton Woods provocou repercussões substanciais no papel do dólar enquanto moeda fiduciária. Com a remoção do respaldo em ouro, o dólar evoluiu para uma moeda totalmente fiduciária, cujo valor passou a depender principalmente da confiança dos mercados e das políticas monetárias dos Estados Unidos. Este desdobramento resultou em uma maior instabilidade nas taxas de câmbio e uma incerteza ampliada nos mercados financeiros globais, pois as cotações de câmbio passaram a ser determinadas pelas forças do mercado, desprovidas de um ancoradouro fixo. Ademais, Tavares e Fiori (2017) destacam como o colapso de Bretton Woods facultou aos Estados Unidos um controle expandido sobre a política monetária internacional, instrumentalizando sua moeda como um instrumento de poder geopolítico e econômico. Mantendo o dólar como uma presença dominante no comércio global e nas reservas cambiais dos países, os Estados Unidos conseguiram preservar uma posição de supremacia financeira, consolidando seu domínio sobre a economia mundial, mesmo após a desestruturação do sistema que eles próprios haviam estabelecido.

No entanto, como será discutido na próxima seção, a ascensão de outras moedas, como o euro e o yuan chinês, juntamente com os esforços de desdolarização observados em alguns países, representam desafios ao predomínio do dólar no cenário financeiro global (Metri, 2020). Adicionalmente, a dependência excessiva do dólar por parte de outras nações pode resultar em vulnerabilidades e desequilíbrios econômicos, tais como déficits comerciais e acumulação exacerbada de dívidas denominadas em dólar. Apesar desses desafios consideráveis, os Estados Unidos conseguem manter sua supremacia no sistema monetário internacional devido à sua posição única como emissor e controlador da moeda de reserva global (Fiori, 2008).

Conforme já mencionado, em contraposição à concepção clássica sobre moeda, a Teoria Monetária Moderna argumenta que o controle sobre uma moeda fiduciária, respaldada unicamente pela confiança dos agentes econômicos, confere aos Estados Unidos a capacidade de realizar gastos quase *ad infinitum* - restringidos apenas pela capacidade de oferta da economia, podendo gerar certos perigos inflacionários¹⁴ - devido à sua capacidade exclusiva de emitir a moeda de referência global. Portanto, a próxima seção analisará como o país hegemônico no sistema financeiro internacional atua diante do contexto global, em um ambiente econômico onde não há restrições à utilização da moeda como um instrumento de poder e influência.

4. CONJUNTURA: ESTADOS UNIDOS, HIERARQUIA MONETÁRIA E A AUSÊNCIA DE RESTRIÇÕES ECONÔMICAS

No atual panorama econômico internacional, a relação entre os Estados Unidos e o sistema monetário global desempenha um papel de destaque, caracterizada por uma hierarquia monetária que confere ao dólar americano um status privilegiado como moeda de reserva dominante. Uma das facetas mais marcantes dessa dinâmica é a prática generalizada de muitos países em comprar títulos de dívida pública dos Estados Unidos, um fenômeno que reflete a percepção dos títulos do Tesouro dos EUA como um dos investimentos mais seguros do mundo. Essa confiança é fundamentada na estabilidade

¹⁴ Ver Kelton, 2020.

econômica dos Estados Unidos, o que leva muitos países a manterem uma proporção significativa de suas reservas em títulos do Tesouro dos EUA (Prasad, 2014).

Outro aspecto a considerar é a posição dos Estados Unidos como o principal devedor global. Essa condição de devedor em larga escala é em grande parte atribuída ao status do dólar americano como a moeda de reserva mundial, o que confere aos Estados Unidos a capacidade de tomar empréstimos a taxas de juros relativamente baixas. Essa realidade evidencia o paradoxo em que os Estados Unidos, enquanto principal devedor global, também detêm o privilégio de ter sua moeda como o principal ativo de reserva no cenário internacional (Tavares, 1985).

Além disso, a Teoria Monetária Moderna (MMT) oferece uma perspectiva distinta sobre essa dinâmica. A MMT argumenta que países que emitem sua própria moeda, como os Estados Unidos, não estão sujeitos às mesmas restrições financeiras tradicionais enfrentadas por outros países. Segundo essa teoria, os Estados Unidos podem financiar uma ampla gama de iniciativas, desde que tenham os recursos reais disponíveis, sem enfrentar as limitações impostas por restrições do Balanço de Pagamentos ou políticas cambiais. No entanto, essa abordagem contrasta significativamente com a realidade enfrentada por países como o Brasil e outros, que estão sujeitos a essas restrições e, portanto, devem lidar com políticas monetárias e cambiais mais tradicionais.

Metri (2004) aborda a influência dos Estados Unidos no sistema financeiro global, especialmente após o fim do padrão ouro e a transição para um sistema monetário baseado no dólar, conhecido como padrão monetário dólar-flexível. Neste sistema, o dólar dos Estados Unidos desempenha um papel central como moeda de reserva global e meio de troca dominante nas transações internacionais. Uma das principais questões que emergem desse contexto é a capacidade dos Estados Unidos de aproveitar sua posição como emissor da moeda de reserva mundial para exercer influência sobre a economia global e promover seus interesses nacionais. Isso é facilitado pelo fato de que a demanda por dólares permanece alta em todo o mundo, devido à sua aceitação generalizada em transações comerciais e financeiras, bem como em investimentos e reservas cambiais de muitos países.

Metri (2004) examina também como os Estados Unidos utilizam seu poder financeiro para sustentar seu déficit em conta corrente e financiar suas atividades domésticas e internacionais, incluindo gastos militares e intervenções em crises econômicas. A capacidade dos Estados Unidos de financiar seu déficit por meio da emissão de dólares é vista como uma vantagem única que lhes permite manter sua hegemonia financeira e exercer influência sobre a economia global. Além disso, o dólar serve como uma ferramenta de política externa dos Estados Unidos, permitindo-lhes impor sanções econômicas, influenciar as taxas de câmbio e moldar as políticas monetárias de outros países. Através do controle sobre o sistema financeiro global e o uso estratégico do dólar, os Estados Unidos são capazes de promover seus interesses geopolíticos e econômicos em escala global (Metri, 2004). Essa perspectiva encontra ressonância na noção de moeda como instrumento geopolítico, conforme visto em Tavares (1985).

O texto seminal “A Retomada da Hegemonia Norte-Americana”, por Maria da Conceição Tavares (1985), aborda a ascensão dos Estados Unidos como potência econômica e política dominante no cenário internacional. A autora examina o contexto histórico, as estratégias e os mecanismos que permitiram aos Estados Unidos recuperarem sua posição de liderança após um período de desafios e incertezas da década de 1970. Tavares analisa como os Estados Unidos, após períodos de turbulência econômica, conseguiram restabelecer sua hegemonia em várias esferas, incluindo economia, política e cultura. O papel do dólar americano como moeda de reserva mundial e meio de troca predominante nas transações internacionais permitiu aos Estados Unidos exercerem influência sobre a economia global através da moeda e dos gastos militares (Tavares, 1985). A autora também analisa as implicações da retomada da hegemonia americana para países em desenvolvimento no que se refere às restrições estabelecidas para mudança de *status quo* na nova ordem formada.

Nesse sentido, há também desafios e limitações nesse sistema, incluindo a dependência excessiva de outros países em relação ao dólar e os riscos de instabilidade financeira e desequilíbrios econômicos globais. A hegemonia financeira dos Estados Unidos no sistema dólar-flexível pode não ser sustentável a longo prazo e mudanças significativas no sistema financeiro internacional podem ser necessárias para garantir uma maior estabilidade e equidade econômica global, tal como as estratégias de desdolarização promovidas por países membros do bloco BRICS. Dessa forma, a posição do dólar como moeda de reserva mundial tem sido contestada por outras potências econômicas, como a China, que buscam diversificar suas reservas e reduzir sua dependência do dólar (Metri, 2020).

A conjuntura atual da atuação dos Estados Unidos é profundamente influenciada pelo poder do dólar como moeda fiduciária internacional. O dólar mantém sua posição como a principal moeda de reserva mundial e meio de troca predominante nas transações internacionais, conferindo aos Estados Unidos um papel central no sistema financeiro global. O status do dólar como moeda reserva mundial denota aos Estados Unidos uma série de vantagens econômicas e políticas significativas. Primeiramente, isso permite que os Estados Unidos financiem seus déficits orçamentários e comerciais de forma relativamente mais fácil e menos custosa, uma vez que o dólar é amplamente aceito e demandado em todo o mundo. Os investidores estrangeiros têm confiança na estabilidade da economia dos Estados Unidos e na solidez do dólar, o que torna os títulos do

Tesouro dos EUA uma opção de investimento considerada segura e atrativa (Kelton, 2020; Prasad, 2014). Mesmo com as crises financeiras no âmbito do próprio sistema dólar – como a de 2008 – o poder do dólar se retroalimenta em um sistema monetário flexível, visto que é considerado o ativo mais confiável em tempos de incertezas (Milan, 2012).

Além disso, o uso generalizado do dólar nas transações comerciais e financeiras internacionais confere aos Estados Unidos uma influência considerável sobre a política econômica global. O controle sobre a política monetária dos Estados Unidos permite que o país exerça uma influência significativa sobre as taxas de juros globais, o fluxo de capital e a estabilidade financeira mundial. Isso confere aos Estados Unidos uma capacidade única de promover seus interesses econômicos e geopolíticos em escala global (Fiori, 2008).

Além das vantagens econômicas e políticas que o status do dólar confere aos Estados Unidos, é importante destacar o papel do dólar como instrumento de poder geopolítico e influência internacional. O controle sobre a política monetária e a capacidade de emitir a moeda de reserva mundial permitem aos Estados Unidos exercerem pressão econômica sobre outros países, seja por meio de sanções financeiras, restrições ao acesso ao sistema financeiro global ou manipulação das taxas de câmbio (Prasad, 2014). Ademais, os Estados Unidos podem usar sua influência sobre as instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para promover seus interesses econômicos e geopolíticos. Outro aspecto importante é a relação entre o dólar e os preços das *commodities*, especialmente o petróleo. A maioria das transações de petróleo é denominada em dólar, o que significa que os países importadores de petróleo precisam manter reservas significativas de dólar para garantir o acesso contínuo ao petróleo. Isso confere aos Estados Unidos uma influência considerável sobre o mercado global de energia e permite que o país promova seus interesses geopolíticos no Oriente Médio e em outras regiões produtoras de petróleo (Oliveira, 2012).

O dólar como moeda de reserva mundial também permite aos Estados Unidos uma vantagem estratégica em termos de financiamento de sua dívida pública e de suas operações militares. Como a demanda por dólares é alta em todo o mundo, os Estados Unidos podem pedir emprestado a taxas de juros relativamente baixas, financiando assim suas despesas governamentais e militares. Isso proporciona aos Estados Unidos uma capacidade financeira única para sustentar suas operações militares. Não à toa, o presidente Joe Biden (2021-), em entrevista de 2023, afirmou, quando questionado sobre a capacidade financeira dos Estados Unidos em manter apoio a duas guerras (Ucrânia e o genocídio sendo cometido por Israel na Palestina), que “Somos os Estados Unidos da América, por Deus! A nação mais poderosa do mundo, não do mundo, mas da história do mundo”¹⁵.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente competição geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China tem levado a uma busca por alternativas ao dólar como meio de troca e reserva de valor. Tanto a Rússia quanto a China têm buscado diversificar suas reservas internacionais e reduzir sua dependência do dólar, promovendo o uso de suas próprias moedas em transações comerciais e financeiras internacionais (Metri, 2020). Uma das principais estratégias dos BRICS tem sido a promoção do uso de moedas nacionais em transações comerciais e financeiras entre os membros do grupo, reduzindo assim sua dependência do dólar. Isso inclui o estabelecimento de acordos de *swap* de moeda entre os bancos centrais dos países membros, permitindo que eles conduzam transações bilaterais em suas próprias moedas sem a necessidade de conversão para o dólar. Isso inclui também o aumento das compras de ouro, o investimento em ativos denominados em outras moedas, como o euro, o yuan chinês e o rublo russo, e o desenvolvimento de infraestrutura financeira regional, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (CRA).

Os planos de desdolarização dos BRICS visam promover a autonomia financeira e a soberania econômica dos países membros, reduzindo sua dependência do sistema financeiro liderado pelos Estados Unidos. Isso pode fortalecer sua posição negociadora nas relações internacionais e protegê-los contra potenciais sanções financeiras ou pressões externas (Pennaforte *et al*, 2022). No entanto, é importante ressaltar que os planos de desdolarização dos BRICS enfrentam desafios significativos. A liquidez e a profundidade dos mercados financeiros denominados em dólar continuam sendo um fator importante na decisão dos países membros de manter o dólar como parte de suas reservas internacionais (U.S. Congress, 2022). Além disso, a coordenação eficaz entre os países membros dos BRICS e a implementação de políticas de desdolarização coerentes representam desafios adicionais para o grupo.

¹⁵ No original: ““We’re the United States of America for God’s sake! The most powerful nation in the world, not in the world but in the history of the world””.

Os conflitos atuais, como a guerra na Ucrânia, estão intrinsecamente ligados ao poder geopolítico e econômico dos Estados Unidos, especialmente no que diz respeito ao papel do dólar como moeda fiduciária internacional. A competição pelo controle de recursos naturais, rotas comerciais e áreas estratégicas de influência pode ser exacerbada pela dinâmica do dólar como moeda de reserva mundial, uma vez que isso denota aos Estados Unidos uma posição privilegiada na economia global. Por outro lado, crises geopolíticas e conflitos regionais podem gerar volatilidade nos mercados financeiros e abalar a confiança dos investidores, afetando indiretamente o status do dólar como reserva de valor e meio de troca internacional.

Segundo a MMT, uma grande potência que emite sua própria moeda, como os Estados Unidos, não está restrita pelas mesmas limitações financeiras que um indivíduo ou empresa. Como o dólar é amplamente demandado em todo o mundo, os Estados Unidos podem emitir dívida em sua própria moeda com taxas de juros relativamente baixas, tornando o financiamento de suas operações, incluindo gastos militares, mais acessível e menos oneroso. Isso significa que os Estados Unidos têm uma maior capacidade de gastar, pois podem criar sua própria moeda através do crédito às reservas bancárias. Essa capacidade de gasto sem a necessidade imediata de arrecadação de receitas fiscais¹⁶, aliado ao fato de emitirem não uma moeda qualquer - mas a moeda reserva do SMFI - oferece aos Estados Unidos uma flexibilidade financeira considerável em relação ao financiamento de suas operações militares e políticas externas. No contexto da guerra na Ucrânia, os Estados Unidos têm utilizado sua capacidade de emitir moeda fiduciária para fornecer apoio financeiro e militar ao governo ucraniano ou a grupos aliados, desde o fornecimento de assistência militar direta, apoio logístico ou assistência financeira para custear as operações militares. Além disso, o dólar americano, como moeda de reserva mundial, facilita o financiamento de transações internacionais relacionadas ao conflito. A MMT sugere que os Estados Unidos têm uma capacidade única de mobilizar recursos financeiros para sustentar esforços militares sem depender de receitas fiscais ou da emissão de dívida em moeda estrangeira, o que permite que os Estados Unidos conduzam campanhas militares de longo prazo com menos restrições financeiras do que outros países.

Em fevereiro de 2024, foram anunciados maiores financiamentos à Ucrânia pelo Senado dos EUA e pela União Europeia. A Ucrânia tem sido um ponto focal de tensões geopolíticas entre os EUA e a Rússia, e o apoio financeiro direcionado a esse país está intrinsecamente ligado aos interesses estratégicos e políticos das potências globais. O Senado dos EUA revelou um acordo bipartidário sobre imigração e ajuda à Ucrânia, demonstrando o compromisso dos Estados Unidos em fornecer assistência econômica e militar ao país europeu na ordem de US\$ 60 bilhões adicionais, que se somam aos US\$ 75 bilhões já fornecidos desde o início do conflito em janeiro de 2022 (NBC News, 2024). Essa decisão reflete não apenas preocupações com a segurança e a estabilidade na região, mas também os interesses geopolíticos dos Estados Unidos em conter a influência russa na Ucrânia e fortalecer os laços com aliados europeus. Por sua vez, os membros da União Europeia concordaram em fornecer uma ajuda financeira substancial de 50 bilhões de euros à Ucrânia, destacando o apoio conjunto do bloco europeu ao país em meio à crise (Euronews, 2024).

A correlação entre o financiamento à Ucrânia e a Teoria Monetária Moderna pode ser analisada considerando o papel dos Estados Unidos como o principal financiador dessa assistência. No entanto, é importante ressaltar que essa capacidade de gasto ilimitado está sujeita a considerações econômicas, políticas e estratégicas mais amplas. O financiamento contínuo de operações militares e assistência externa pode ter implicações de longo prazo na estabilidade econômica dos Estados Unidos, especialmente se não estiverem alinhadas com objetivos estratégicos de longo prazo ou se gerarem pressões inflacionárias significativas. Além disso, a dependência da Ucrânia do financiamento externo ressalta a vulnerabilidade do país a flutuações nos mercados financeiros globais e à influência política de seus parceiros financiadores. Isso destaca a complexidade das relações internacionais e a interconexão entre poder econômico, estratégico e geopolítico no cenário internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AGGIO, Gustavo. ROCHA, Marco (2009). Dois Momentos para a Teoria Cartalist da Moeda De Knapp a Goodhart. *Revista Economia*, Brasília (DF), v. 10, n. 1, jan/abr 2009.

¹⁶ É importante lembrar que a MMT considera a arrecadação de impostos como uma maneira de diminuir a oferta de moeda disponível (liquidez) na economia e não causar choques de demanda, sendo a destruição da moeda já gerada pelo gasto público ao ser emitida, e não como arrecadação prévia necessária para se realizarem tais gastos - nomeadamente emissão de base monetária.

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”*. Revista Economia e Sociedade, São Paulo, 4(1), 11-20, 2016.
- BRAUDEL, Fernand. *Le Temps du Monde*. Paris: Armand Colin, 1977.
- EURONEWS. EU leaders approve €50 billion deal for Ukraine after Viktor Orbán lifts his veto. Published on Feb 1, 2024.
- FAHRI, Maryse (2014). Revelações da crise: moeda fiduciária e as relações Tesouro/Banco Central. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 3 (136), pp. 396-412.
- FIORI, José Luís. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- FORSTATER, Mathew. LERNER, Abba Ptachya (1903-1982). Working Paper No. 52. Center for Full Employment and Price Stability. April 2006.
- FORSTATER, Mathew. “Functional finance and full employment: lessons from Lerner for today”. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 272, 1999.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, World Economic Outlook, Current account balance U.S. dollars, 2021. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/BCA@WE0/USA>>. Acesso em: 11/07/2025.
- GRAEBER, David. *Debt: The first 5000 years*. Brooklyn, NY: Melville House Publishing, 2011.
- KELTON [BELL], S; WRAY, L.R. Fiscal effects on reserves and the independence of the Fed. *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol.25, n.2, pp.263-271, 2002.
- KELTON, Stephanie. (2020). The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy. PublicAffairs
- KEYNES, J. Maynard. *A treatise on Money*. Edimburgo: R&R Clark Limited, 1935.
- KINDLEBERGER, Charles. *A Financial History of Western Europe*. Routledge, 2010.
- KNAPP, Georg F. *The State Theory of Money*. London: Macmillan & Company Limited, 1924.
- LERNER, A.P. Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, vol.10, pp.38-51, 1943.
- LOCKE, John. *Further Considerations Concerning Raising the Value of Money* (1696). In: Locke, J. The Works of John Locke in Nine Volumes. London, Rivington, 12th ed., 1824.
- MARTIN, Felix. *Dinheiro: Uma biografia não autorizada*. Portfolio-Penguin, São Paulo, 2016.
- MEDEIROS, Carlos A.; SERRANO, Franklin. “Padrões monetários internacionais e crescimento”. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999, pp. 449-489.
- MEHRLING, P. (1999) “The vision of Hyman P. Minsky”. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 39: 129–158.
- MEHRLING, P. (2013) “The Inherent Hierarchy of Money.” In: Taylor, L.; Rezai L.; Michl, T. (Eds.) *Social Fairness and Economics: Economic Essays in the Spirit of Duncan Foley*. New York: Routledge, 394-404.
- MEIKLE, Scott (1995). *Aristotle’s economic thought*. Oxford Clarendon Press.
- METRI, Mauricio (2004). O poder financeiro dos Estados Unidos no padrão monetário dólar-flexível. In: Anais do ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, IX, 2004, São Paulo. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/52571295/Artigo_Metri_-_SEP2004.pdf> Acesso em: 01/02/2024
- METRI, Mauricio (2010). A Relação Constitutiva entre Poder Político Territorial e Moeda: Implicações para a análise histórica sobre questões monetárias. *Anais do XXIV Simpósio Nacional de História - ANPUH*. São Paulo.
- METRI, Maurício (2015). O papel da moeda fiduciária e o financiamento do gasto público: uma análise a partir da teoria monetária moderna. Texto para Discussão, n. 2009. Brasília: IPEA.
- METRI, Mauricio (2018). A Virtù Econômico-Monetária. *Revista de Economia Política*, vol. 38, nº 3 (152), pp. 510-525.
- METRI, Mauricio (2020). Geopolítica e diplomacia monetária: o sistema dólar de tributação global e as iniciativas de desdolarização da economia internacional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 719-736.
- MILAN, Marcelo. *A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais; v.1, n.1, Jan-Jun de 2012, p. 133-148.
- MINSKY, H.P (1967) “Financial intermediation in the money and capital markets”. In: Pontecorvo, G., Shay, R.P.; Hart, A.G. (Eds.) *Issues in Banking and Monetary Analysis*. New -York: Holt, Rinehart and Winston, 33–56.
- MINSKY, H.P. (1992) “The Financial Instability Hypothesis”. Levy Economics Institute Working Paper, 74.
- MINSKY, H.P. (2008) *Stabilizing an Unstable Economy*. New York: McGraw Hill.
- MOSLER, W. FORSTATER, M. The Natural Rate of Interest is Zero. *Journal of Economic Issues*, vol.39, n.2, pp.535-542, 2005.
- NBC News. ‘Incredibly stark’: Biden aides give lawmakers a grim assessment of Ukraine without more aid. Jan. 20, 2024.
- OLIVEIRA, Lucas Kerr de. *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- PENNAFORTE, Charles; BONES, Nairana; CAMARGO FILHO, Homero. Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS: alternativa ao poder financeiro ocidental? *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Vol.13, 2022.

- PRASAD, Eswar. (2014). *The Dollar Trap: How the US Dollar Tightened Its Grip on Global Finance*. Princeton University Press.
- POLANYI, K., *A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2012. (parte I)
- RESENDE, André Lara. *Consenso e Contrassenso: Por uma Economia Não Dogmática*. 1a ed. São Paulo: Portfolio-Penguin 2020.
- SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002.
- TAVARES, Maria da C. *A retomada da hegemonia americana*. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr.-jun. 1985.
- TAVARES, M.C; FIORI, J.L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Editora Vozes, [1997] 2017.
- TORRES FILHO, Ernani. Poder Monetário Estrutural: do padrão ouro ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 621-639, setembro-dezembro 2019
- TORRES FILHO, Ernani. *Sanções monetárias contra a Rússia mudam o cenário geopolítico: a bomba dólar e a desglobalização*. Texto para discussão, IE - UFRJ Discussion Paper, 2022. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2022/TD_IE_011_2022_TORRES%20FILHO.pdf>. Acesso em: 01/02/2024.
- TORRES FILHO, Ernani. CARTA CAPITAL. *A bomba dólar: sanções monetárias e desglobalização da Rússia*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-da-economia-contemporanea/a-bomba-dolar-sancoes-monetarias-e-desglobalizacao-da-russia/>>. Acesso em: 01/02/2024.
- TORRES FILHO, Ernani. MARTINS, Norberto. *Regulação Financeira em Minsky: Restrição de Sobrevivência, Instabilidade Financeira e Regulação Dinâmica*. Texto para discussão, IE - UFRJ Discussion Paper, 2020. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2020/TD_IE_004_2020_TORRES%20FILHO_MARTINS.pdf>. Acesso em: 01/02/2024.
- U.S. Congress. *The U.S. Dollar as the World's Dominant Reserve Currency*. Congressional Research Service, 2022.
- VILELLA, Caio. Pontos e Contrapontos sobre a Teoria do Dinheiro Moderno no âmbito doméstico e internacional. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. 62/janeiro de 2022.
- WRAY, L Randall. Seigniorage or Sovereignty? *Revista Economia e Sociedade*, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), vol. 19, pages 1-19, January, 2003.
- WRAY, L.R. *Understanding modern money*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

O PROGRAMA ESPACIAL DA CHINA EM SUA PRIMEIRA FASE, 1956-1970**China's Space Program in Its First Phase, 1956-1970****PEDRO ANTONIO VIEIRA** |pavieira60@gmail.com |

Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1995). Possui pós-doutorado em Economia Política do Sistema-Mundo, pela Universidade de Maryland (Departamento de Sociologia, 2009). É professor do Programa de Pós-Graduação em Relações internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Recebimento do Artigo: Julho de 2024 **Aceite:** Janeiro de 2025

Resumo: O objetivo deste artigo é revisitar a história dos primeiros quinze anos (1956-70) do programa espacial chinês para extrair dessa história elementos que ajudam explicar porque e como a China – então um país relativamente pobre e tecnologicamente atrasado – lançou em 1960 seu primeiro míssil e em 1970 o primeiro satélite, tornando-se o quinto país a dispor de capacidades próprias para fazê-lo. Esses elementos são os seguintes: a) priorização da área espacial por parte do Estado; b) capacidade do Estado para criar e realizar os projetos na área espacial e para gerar as capacidades científico-tecnológicas, organizativas, produtivas e administrativas necessárias para executar os projetos; c) continuidade das principais lideranças políticas e científicas. Ao serem mantidos, aperfeiçoados e atualizados esses elementos levaram a China a realizar o primeiro voo espacial tripulado em 2003 e a aterrissagem no lado escuro da lua em 2024

Palavras-Chave: China; Defesa; Espaço; míssil; satélite.

Abstract: The objective of this article is to revisit the history of the first fifteen years (1956-70) of the Chinese space program to extract the elements that help to explain why and how China – then a relatively poor and technologically weak country – managed to launch in 1960 its first missile and, in 1970 its first satellite, becoming the fifth country to have its own capabilities to do so. These elements are the following: (a) prioritization of the spatial area by the State; (b) State capacity to create and carry out projects in the space area and to generate the scientific-technological, organizational, productive and administrative capabilities necessary to execute the projects; and (c) continuity of the main political and scientific leadership. By maintaining, improving and updating these elements, China achieved the first manned spaceflight in 2003 and the landing on the dark side of the moon in 2024.

Keywords: China; Defense; Space; missile; satellite.

*O que os americanos fazem nós chineses também podemos fazer.
Os chineses não são piores que os americanos.*

Tsien Hsue Chen
(Chang, 1995, p. 220)

A história dos programas dos mísseis balísticos da China demonstra o potencial e a determinação deste país. Na mente chinesa, esses programas estão ligados à independência, à defesa e à capacidade de entrar no sistema internacional como igual (...) Trinta anos atrás o destino do país estava em grande parte determinado pelo que outros faziam; até mesmo seus amigos tinham uma atitude paternalista em relação a ela. Os programas de armas estratégicas mudaram tudo isso.

(Lewis; Di, 1992)

1. INTRODUÇÃO

Embora, já em 1945 os alemães tivessem lançado seus foguetes V-2 sobre a Inglaterra (Caldicott; Eisendrath, 2007), a disputa pelo controle do espaço exterior se tornou aberta após a URSS lançar o Sputnik em 04.10.1957. Segundo Walker (1994), apesar da URSS dizer que o Sputnik era sua contribuição ao Ano Mundial da Geofísica da ONU, o Ocidente não viu dessa forma porque não esqueceu que Kruschew tinha anunciado antes que a URSS desenvolvera o primeiro míssil balístico intercontinental,¹ anúncio que foi interpretado como uma ameaça, e fez os EUA se sentirem expostos a um inimigo tecnologicamente mais avançado. A comoção que a sensação de inferioridade gerou na sociedade norte-americana foi de tal ordem que provocou em 1958 a Lei de Educação para a Defesa Nacional, que destinou dois bilhões de dólares para “impedir os russos de vencerem a corrida pelos cérebros” (Walker, 1994, p. 117). A desfasagem balística foi bem explorada por John Kennedy na vitoriosa corrida à Casa Branca em 1960 (Gelber, 2012). No campo espacial, os EUA responderam lançando em 1958 “seus próprios satélites, embora eles não fossem tão grandes ou impressionantes como os [satélites] russos, *mas a corrida espacial tinha começado*”² (Caldicott; Eisendrath, 2007, p. vii, grifos nossos), levando a Guerra Fria para o espaço exterior, como fica patente nas palavras de um assessor do então senador Lyndon Johnson: “os russos deixaram a terra e teve início a corrida pelo controle do universo” (Walker, 1994, p. 144). A vantagem soviética durou até 1961, quando a URSS lançou uma nave tripulada. No mesmo ano, afirma McDougall (1985, p. 20), o Presidente “Kennedy propôs que os EUA enviassem um homem à lua antes do final da década”. Também em 1961, os EUA enviaram ao espaço seu primeiro astronauta, John Glen. URSS e EUA se alternavam na dianteira da corrida espacial até que em 20.07.1969, como destacam Caldicott; Eisendrath (2007, p. 4), “depois de um programa extremamente caro, a superioridade dos EUA foi confirmada quando os astronautas Neil A. Armstrong e Edwin E. Aldren Jr. pousaram na lua”.

A competição interestatal se encarregou de fazer vários outros Estados – de acordo com suas capacidades e objetivos estratégicos – ingressarem na corrida espacial. Um desses estados foi a República Popular da China, que em 1956 aprovou o “Plano de Longo prazo para o Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, 1956-1967”, o qual propunha, segundo Chen (1999, p. 65), que “no prazo de 12 anos a China deveria desenvolver tecnologia efetiva de mísseis e propulsão a jato”, além da energia atômica e computadores (Harvey, 2019). Portanto, um ano antes do lançamento do Sputnik, a China estava entrando na corrida espacial, talvez, como afirmam Lewis e Di (1992, p. 7), acatando a sugestão dos assessores soviéticos para incluir a tecnologia dos mísseis no plano de C&T acima mencionado. Merece ser destacado que, no caso da China, desde o início até o final dos anos 1980 o desenvolvimento de mísseis e o programa espacial estavam totalmente interligados, seja por razões orçamentárias ou porque um programa espacial depende de capacidade de lançamento, que é dada por mísseis de longo alcance (Chen, 1999).

Diversos autores trataram com detalhes da história do programa espacial da China ou particularmente dos mísseis (Charadeshkar *et al.*, 2007; Lewis; Di, 1992; Chang, 1995; Chen, 1999; Harvey, 2004; 2019; Charadeshkar, 2021; Kulacki; Lewis, 2009). Sem pretensão de fazer qualquer correção ou adição ao trabalho desses autores, nosso objetivo neste artigo é extrair da história por eles contada os elementos que possam explicar *porque e como* a China – então um país relativamente pobre e tecnologicamente atrasado – conseguiu lançar em 1960 seu primeiro míssil e em 1970 o primeiro satélite, tornando-se o quinto país a dispor de capacidades próprias para fazê-lo.³ Pensamos que nos quinze anos (1956-70) que enfocamos aqui podem ser identificados aqueles elementos que ao serem mantidos, aperfeiçoados e atualizados levaram a China a realizar o primeiro voo espacial tripulado de 2003 e a aterrissagem no lado escuro da lua em 2024. Esses elementos são os seguintes: a) priorização da área espacial por parte do Estado; b) capacidade do Estado para criar e realizar os projetos na área espacial e para gerar as capacidades científico-tecnológicas, organizativas, produtivas e administrativas necessárias para executar os projetos; c) continuidade das principais lideranças políticas e científicas.

Quanto à metodologia, vamos reconstruir em traços bastante gerais a história do programa espacial chinês – mais especificamente a produção de mísseis e do primeiro satélite – no período 1956-70, e no decorrer dessa reconstrução vamos expondo evidências das três causas antes mencionadas.

Nossa exposição está organizada na seguinte sequência. Na seção II buscamos destacar as motivações de Defesa como o principal estímulo ao desenvolvimento da tecnologia dos mísseis, assim como foi para a bomba atômica (Lewis; Litai, 1988). Nessa seção sobressai a guerra da Coreia como o momento da percepção do atraso tecnológico chinês e do papel decisivo da

¹ Chamado R-7 ou Semyorka (“Número 7”), esse míssil foi pela primeira vez testado com sucesso em 21/8/57 (Logsdon, 2015).

² McDougall (1985) explica porque os EUA foram surpreendidos e como o governo reagiu ao impacto da superioridade científico-tecnológica da URSS evidenciada pelo lançamento do Sputnik.

³ Os outros dois, além de URSS e EUA eram Alemanha e Inglaterra.

tecnologia no resultado de um confronto. Na seção III iniciamos a descrição do programa espacial desde seu início em 1956, a criação da 5ª. Academia que seria a Instituição responsável pelo Programa, e seu fortalecimento organizacional e financeiro. Nessa seção também mencionamos a criação, em 1958, da Comissão de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional (CCTDN). Na seção IV resumimos os quatro anos (1956-1960) do apoio soviético, consubstanciado no envio de técnicos, de amostras de mísseis, de conhecimento científico-técnico, de materiais e de equipamentos e que, embora encerrado um tanto abruptamente, já tinha levado o programa a um nível de desenvolvimento a partir do qual os chineses poderiam prosseguir com seus próprios meios. A seção V trata dos questionamentos feitos ao Programa de mísseis e da decisão de continuá-lo, do lançamento em 05.11.1960 do primeiro míssil construído na China, o Dong Fang I (DF-I), e das dificuldades encontradas – e superadas através da prática da ciência e da tecnologia autossuficientes – para fabricar mísseis de maior alcance. Também será abordado o plano só parcialmente realizado de lançar quatro versões de mísseis entre 1965 e 1972, passando pelo lançamento do primeiro míssil com ogiva nuclear em 1966. A seção VI trata do desenvolvimento do primeiro satélite, o Dong Fang Hong I, lançado em abril de 1970, e que se desviou das finalidades científicas iniciais para se tornar um meio de reafirmação internacional do Estado chinês. Em todo caso, a fabricação do satélite exigiu superar inúmeros obstáculos científico-tecnológicos através da prática do princípio da autossuficiência. Seguem-se as Conclusões, onde fazemos um breve apanhado das evidências apresentadas ao longo do artigo em favor da hipótese das três causas do sucesso do programa espacial chinês no período 1956-70.

2. A PREPARAÇÃO PARA A GUERRA

Não parece exagerado afirmar que a preocupação com a defesa – contra inimigos internos, os contrarrevolucionários, e contra os inimigos externos, os países capitalistas, orientava praticamente todas as ações do Estado chinês pós 1949. Em abril de 1956, no discurso “Sobre as dez principais relações”, Mao abordou o vínculo entre crescimento econômico e defesa. Afirmou que a defesa é indispensável e após insistir na necessidade de dispor da bomba atômica porque “os inimigos ainda estão por aí, e estamos sendo intimidados e cercados por eles”, insistiu na necessidade de “*fortalecer nossa defesa nacional, e para esse propósito devemos, antes de tudo, fortalecer nosso trabalho na construção econômica*” (Zedong, 1956, grifos nossos).

Ou seja, defesa e crescimento econômico eram vistos como processos inseparáveis. Por isso e por sua própria natureza, o Programa Espacial chinês foi sempre comandado pelos militares, no que a China se alinhava ao que acontecia nos EUA e na URSS.⁴ Talvez a especificidade chinesa na questão da defesa seja que “no século XX, todos os líderes chineses, desde Sun Yat-Sen, Chiang Kai-Shek e Mao Zedong até Deng Xiaoping e Jiang Zemin, partilharam uma profunda amargura pela humilhação da China [e] decidiram apagar a humilhação e recolocar a China em seu legítimo lugar como grande potência” (Zhao, 2000, p. 4).

Um primeiro passo nessa direção foi dado, de acordo com Gelber (2012, p. 375), com “a Guerra da Coreia e a nova aliança sino-soviética, [que] conferiram à China, pela primeira vez na história moderna, um grande papel no cenário mais amplo internacional”. Na década de 1950, essa missão comum a todos os líderes chineses tinha ainda que ser cumprida em um contexto geopolítico especialmente adverso, porque os EUA lideravam o mundo capitalista na tentativa de sufocar a experiência socialista chinesa, seja através do embargo econômico, seja apoiando Chiang Kai-Shek, instalado em Taiwan e que pretendia retomar o poder na China continental.

Tudo isso justificava que a defesa fosse uma prioridade absoluta e se confundisse com a consolidação do novo Estado criado pelo PCC, e que por volta de 1956 tinha se consolidado em termos institucionais e políticos sobre todo o território da China continental, constituindo-se “no primeiro estado nacional coerente desde a queda do Império Qing [em 1911]” (Walder, 2015, p. 123). O núcleo deste estado era o próprio PCC, um partido militarizado forjado na guerra revolucionária, o que fazia com que uma mentalidade militar prevalecesse nos mais altos quadros da vida política chinesa.

Por conseguinte, os objetivos de defesa nunca foram para segundo plano, como também nunca foi o objetivo de uma China poderosa e respeitada no sistema interestatal. Contudo, na metade da década de 1950 a própria sobrevivência da República Popular da China (RPC) não parecia garantida. Ao enfrentar os EUA na guerra da Coreia a China conheceu os armamentos modernos e também a ameaça de um ataque nuclear, o que voltou a acontecer na crise do estreito de Taiwan em 1954.⁵

⁴ Os programas espaciais em ambos os Estados (EUA e URSS) começaram como programas militares e os primeiros lançamentos de satélites foram considerados definidores de status de poder militar (Cunningham, 2009, p. 77).

⁵ Essa crise se estendeu para 1955 e em janeiro desse ano o Presidente Eisenhower pediu, e o Congresso aprovou, uma autorização para usar a força necessária na defesa de Taiwan. Contudo, em 23 de abril de 1955, na Conferência de Bandung, Zhou Enlai declarou que a China não queria guerra com os EUA, encerrando a crise (Chang, 1990).

Neste contexto, observam Lewis; Litai (1988, p. 10, grifos nossos), “*para sobreviver no mundo moderno, a China teria que ter armas modernas*”.

A guerra da Coreia terminou em 1953 e, como costumam fazer os Estados nacionais, a China começou a se preparar para o próximo conflito. Esta guerra convenceu os militares chineses de que eles precisavam se atualizar tecnologicamente, o que, na segunda metade dos anos 1950, significava dispor da bomba atômica e dos mísseis balísticos. Portanto, as motivações e urgência dessas armas visavam objetivos mais práticos do que apenas elevar a autoestima do povo chinês e o prestígio e influência internacional da China, como defende Harding (2013). A esse respeito, Cunningham (2009) observa que *status* é sempre mencionado como uma das principais motivações dos programas espaciais e no caso da China, nesta primeira fase, essa explicação talvez se aplique ao primeiro satélite, como veremos mais adiante.

3. A CRIAÇÃO DA 5ª. ACADEMIA E MAIS RECURSOS PARA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Se, como vimos, as altas autoridades chinesas necessitavam de armas avançadas, a oportunidade para criá-las surgiu quando, em 17 de fevereiro 1956, o Dr. Tsien Hsue-shen,⁶ que tinha voltado para a China em 1955 depois de passar 20 anos nos EUA, enviou ao Comitê Central do Partido Comunista o documento “Opinião sobre o estabelecimento da Indústria Aeronáutica de Defesa Nacional da China”, que incluía orientações técnicas sobre a tecnologia de mísseis e foguetes.

A urgência de dispor de armamentos modernos estimulou as altas autoridades chinesas a abraçarem as ideias de Tsien de modo que, em março de 1956, o Conselho de Estado aprovou o já mencionado “Plano de Longo prazo para o Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, 1956-1967”, de cuja elaboração participaram 600 cientistas e tecnólogos (Chen, 1999). No mesmo mês foram tomadas diversas decisões organizativas, entre elas a criação da Comissão da Indústria da Aviação (CIA), que deveria implementar o Plano. O primeiro diretor da CIA foi o Marechal Nie Rongzhen, Vice-Presidente do Conselho de Estado, quem, visando à produção de mísseis, propôs a criação de uma organização científica e outra administrativa. Dentro do Ministério da Defesa foram então criados o 5º. Bureau e a 5ª. Academia, a qual se tornaria a instituição-chave no desenvolvimento do programa espacial chinês.⁷ É importante recordar que em 1956, época em que todas estas decisões foram tomadas, a China dispunha “apenas da tecnologia necessária para produzir carros, [caminhões] e bicicletas decentes” (Chang, 1995, p. 209).

Segundo Harvey (2004), inicialmente foram alocados 156 estudantes de graduação para trabalhar sob a direção do Dr. Tsien Hsue Chen. Chen (1999) informa que em 1956, quarenta e dois cientistas foram incorporados à 5ª. Academia, a maioria dos quais tinha se formado na Europa e nos EUA nas várias áreas ligadas à indústria espacial (física espacial, automação, desenho de satélites, mísseis etc.). Este é um aspecto que merece ser destacado. Se na indústria Metalmeccânica a China estava defasada, ao mesmo tempo ela contava com um seleto grupo de cientistas treinados nos mais avançados centros do exterior.⁸ E neste momento já realizara feitos científicos-tecnológicos notáveis como a implantação de uma indústria química moderna e a publicação, em 1934, por Hou Tê-Pang, empresário e cientista, do livro *Manufacture of Soda with Special Reference to Ammonia Process*, que se tornou um clássico na área (Reardon-Anderson, 1986). No campo da física, em 1932 foi fundada a Associação Chinesa de Física, com 70 membros, e que no ano seguinte lançou a Revista Chinesa de Física, que por cerca de vinte anos publicou artigos dos cientistas dos seis centros de física existentes na China (Lewis; Litai, 1988). Esses exemplos sugerem que a China dispunha de um enorme potencial de recursos humanos científico-tecnológicos à espera de serem aproveitados e ou formados, o que foi feito pelo programa espacial.

Para o início dos trabalhos da 5ª. Academia, o governo alocou 3.710.000 yuans, equivalentes a 1.484.000 dólares americanos na cotação da época. A prioridade atribuída aos mísseis se concretizava no aumento dos recursos para Ciência e Tecnologia, cujo financiamento passou de US\$ 15 milhões em 1955 para quase US\$ 100 milhões em 1956. Em 1957, o orçamento da Academia Chinesa de Ciências (ACC) superou em três vezes o de 1953, com uma parte relevante sendo destinada à compra de literatura científica ocidental (Lewis; Litai, 1988, p. 42). De acordo com Chen (1999), em novembro de 1956, dez laboratórios de pesquisa foram construídos dentro da 5ª. Academia, a saber: Desenho geral; Aerodinâmica; Resistência estrutural;

⁶ Também é comum a grafia Qian Xuesen. Para detalhes da vida do Dr. Tsien, ver a biografia dele escrita por Chang (1996)

⁷ Harvey (2004, p. 22) diz que o Comitê Central do PCC, presidido por Mao Zedong, criou essa Academia em 8/10/56, que, segundo este autor, é oficialmente considerado na China o dia do nascimento do programa espacial.

⁸ Além do Dr. Tsien, Lewis e Litai (1988, p.44) destacam Qian Sanqiang e a esposa, He Zehui, que estudaram física nuclear no Instituto Curie (Paris) e ainda Peng Huanwu, que estudou em Edimburgo com o prêmio Nobel Max Born.

Motores; Propulsão; Sistemas de Controle; Componentes de Controle; Radio; Tecnologia de Computação; Física Tecnológica. Em 1957, a organização da 5ª. Academia ganhou vários escritórios específicos: gestão de construção; de especialistas; planejamento; pessoal; político (Chen, 1999). A mesma autora (1999) relata outras importantes ações empreendidas em 1958 para tornar realidade a decisão do Estado chinês de dominar a tecnologia espacial: Em 30 de setembro, foi implantada uma unidade montadora de mísseis no Ministério da Primeira Indústria da Maquinaria.⁹ Em 17 de outubro foram despachados para Pequim os seis mísseis R-2 adquiridos na Rússia e nesse mesmo mês, outra decisão administrativa decisiva foi tomada: a criação da Comissão de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional (CCTDN) que incorporou a Comissão da Indústria de Aviação. Nie Rongzhen foi designado seu diretor. E numa demonstração da relevância do programa espacial chinês, que neste momento já tinha o que mostrar, em outubro de 1958, Mao Zedong, Liu Shaoqi, Zhou Enlai e Nie Rongzhen, ou seja, as mais altas autoridades do Estado chinês, compareceram a uma exposição dos primeiros desenvolvimentos da ciência e da tecnologia espaciais (Chen, 1999).

Segundo Chandrashekar *et al* (2007, p. 7), entre 1956 e 1960 mais de 3000 engenheiros passaram a trabalhar na Academia. De acordo com Chen (1999, p. 134), por volta de 1959, “o programa de mísseis chinês assumiu a maioria das características de um programa completo”, o que em muito se deveu ao apoio soviético, que será tratado na próxima seção.

4. OS QUATRO ANOS DO APOIO SOVIÉTICO (1956-60)

O primeiro passo do 5º. Bureau para pôr em prática a proposta do Marechal Nie sobre os mísseis foi submeter ao PCC o documento “*A Request for Assistance from the Soviet Union for Research, Production and Operation of a Missile System*”, que solicitava o apoio soviético em todas as fases da produção de um míssil, além de pedir amostras de mísseis, desenhos técnicos, componentes e assessores técnicos. Em 17.08.1956, essa solicitação foi submetida aos soviéticos que responderam afirmativamente em setembro, o que “marca o início da ajuda soviética ao programa” (Chen, 1999, p. 128), ampliando o apoio militar iniciado na guerra da Coreia (Lewis; Litai, 1988). Com esse gesto, a URSS “passou de um apoiador relutante a um “irmão mais velho” e a política externa da China saiu da fase de “ênfasis a autossuficiência” e “depende de nosso próprio poder organizacional” (como Mao declarou em 1945), para entrar, segundo Schmalzer (2014, p. 81) na fase de “se inclinar para um lado”, isto é, para a URSS. Para Lewis e Litai (1988), ao aceitar a ajuda soviética, Mao estava sendo realista. Reconhecia o despreparo chinês no referente às armas estratégicas e abria mão momentaneamente da preferência pela autossuficiência, colocando-se numa posição de dependência, mas isso como um meio para superar mais rapidamente as deficiências tecnológicas e chegar à independência.

Ao mesmo tempo que respondeu afirmativamente ao pedido de ajuda, a URSS se propôs a receber 50 estudantes a serem formados na área de foguetes e a disponibilizar amostras do míssil R-2. No fim de 1956, a URSS enviou quinze especialistas em mísseis e duas amostras do míssil R-1, que foram entregues em uma cerimônia realizada em Pequim no dia 29 dezembro de 1956 (Chen, 1999, p. 231). Para reforçar a cooperação, China e URSS assinaram, em julho de 1957, o Novo Acordo Técnico de Defesa, 1957-1958,¹⁰ no qual os soviéticos se comprometem a dar apoio técnico em mísseis e aviação.

Em 24 dezembro desse mesmo ano desembarcou na China um batalhão de mísseis do exército soviético, trazendo dois foguetes R-2 e os equipamentos de lançamento correspondentes (Lewis; Di, 1992; Chang, 1995), o que deu aos chineses a oportunidade de trabalhar com a tecnologia de foguetes atualizada e por isso, diz Chang (1995, p. 214), esse foi o “verdadeiro início do desenvolvimento dos mísseis chineses”, com o que concordam Lewis e Di (1992). O apoio soviético continuou em 1958, com mais de 10 mil exemplares de desenhos e documentos técnicos sobre produção, teste e lançamento dos mísseis R-2, dos quais a 5ª. Academia comprou mais dois.

Segundo Chang (1995, p.214, grifos nossos), para acelerar a transferência de tecnologia, entre “abril de 1958 e abril de 1959, o Exército Popular de Libertação (EPL) da China transferiu *mais de três mil (!) profissionais técnicos e quadros de outras agências para apoiar Tsien na 5ª. Academia, junto com trezentos especialistas em engenharia vindos da indústria*”. Os soviéticos também assessoraram na construção de uma unidade de montagem de mísseis e na instalação de mais dois

⁹ “[Na China] o sistema industrial geral é composto por vários ministérios de construção de máquinas identificados por números” (Lewis; Litai, 1988, p. 48).

¹⁰ Assinado antes da visita de Mao a Moscou programada para novembro desse mesmo ano, esse acordo, visto por Kulacki e Lewis (2009, p. 5) como um gesto de Khrushchev para agradar a Mao, foi um dos seis acordos sobre ciência, indústria e programas de armas que China e URSS assinaram entre 1955 e 1958.

institutos, que começaram a funcionar em janeiro de 1958. Chen (1999) não deixa claro, mas os técnicos soviéticos também devem ter assessorado na construção da primeira base de lançamento que começou a ser erguida em Jiuquan, no deserto de Gobi, norte da China (Chen, 1999). Mais doze unidades do míssil R-2 foram compradas da URSS e recebidas entre 1958 e 1959 e no verão de 1960 foi concluída uma ligação ferroviária entre Pequim e a base de lançamento de Jiuquan, localidades separadas por 1.528 km (Charadeshkar, 2007, p. 7).

Em 1959, alguns dos eventos listados por Chen (1999, p. 235) merecem destaque porque reforçam a cooperação científico-técnica com a URSS: 1) Um novo acordo foi assinado em 24 de fevereiro prevendo assistência técnica para a produção dos seguintes mísseis: o terra-mar C-2, o mar-mar II-15 e submarino P-IIIM; 2) Em 31 de março, a 5ª. Academia designou Liang Souye como engenheiro-chefe do Projeto 1059, cujo objetivo era lançar a versão chinesa do foguete alemão copiado pelos soviéticos, o que era sinal do avanço no domínio da tecnologia dos mísseis através da prática de engenharia reversa.

O crescente apoio soviético, mais o comprometimento das altas autoridades e o progresso na assimilação dos conhecimentos e técnicas de construção de foguetes produziu um clima de otimismo quanto à possibilidade de a China construir mísseis de qualidade em um prazo relativamente curto. Os engenheiros envolvidos afirmaram tempos depois que à época eles estavam decididos a trabalhar dia e noite e comer e dormir no trabalho para alcançar a meta de produzir um míssil (Chen, 1999).

Contudo, o otimismo foi abalado quando em junho de 1959 o Comitê Central do PC Soviético comunicou a seu homólogo chinês que suspenderia por dois anos seu apoio aos projetos de armas estratégicas (Lewis; Litai, 1988). Para nossos propósitos não interessa aprofundar nos motivos desta atitude, bastando apenas lembrar que este foi mais um episódio no processo de desentendimentos entre os dois países, principalmente após Nikita Khrushchev ter denunciado, em 1956, os crimes de Stálin (que Mao considerava o herdeiro de Lênin) e também ter criticado o Grande Salto Adiante,¹¹ que pode ser visto como um movimento de Mao para se afastar do modelo de socialismo soviético. Para além da rivalidade ideológica, também pesava na ampliação das tensões sino-soviéticas a proximidade geográfica, que nas relações entre Grandes Potências é um dos fatores decisivos para a percepção de ameaça (Walt, 1987). Como observa Spencer (1995, p. 550), todos esses desentendimentos eram parte de uma “história entrelaçada de amizade e desconfiança”, que desembocou em 1969 nos confrontos militares na fronteira e na aproximação da China com os EUA a partir de 1971.¹²

Já prenunciando o rompimento, nos últimos meses de 1959 muitos especialistas soviéticos importantes solicitaram licença para visitar suas famílias e nunca mais voltaram (Lewis; Litai, 1988). Relembrando esses acontecimentos, Nie Rongzhen registou que já no início de 1960 “Moscou tinha se recusado a fornecer dados técnicos em projetos-chave, matérias-primas, desenhos e cálculos técnicos”; e que além de não oferecer um apoio confiável, os soviéticos queriam “manter um considerável *gap* entre a URSS e a China na pesquisa científica para o desenvolvimento de novos tipos de armas e equipamentos militares” (Rongzhen, *apud* Lewis; Litai, 1988, p. 72). De acordo com os mesmos autores, em 16 de julho os soviéticos comunicaram que entre 28 deste mesmo mês e 1º de setembro retirariam da China 1.390 assessores. De fato, em 12 de agosto os últimos especialistas russos que apoiavam os programas estratégicos da China voltaram para casa (Lewis; Litai, 1988).

Embora tenha acontecido antes do desejado – a China ainda não dominava completamente as técnicas para a produção de mísseis – o fim do apoio soviético obrigou os chineses a retomarem a prática da autossuficiência no desenvolvimento dos mísseis – e da bomba atômica – afinal essas duas armas eram desenvolvidas em paralelo. E como veremos em seguida, foi o que aconteceu. Aplicando aos mísseis a periodização de Lewis e Litai (1988) para a fabricação da bomba atômica,¹³ poderíamos dizer que em setembro de 1960 encerra-se a fase da dependência iniciada em 1956 e tem início a segunda fase, de autossuficiência, que será descrita em seguida.

5. RETORNO FORÇADO À AUTOSSUFICIÊNCIA

Para Schmalzer (2014, p. 77), “o isolamento relativo [da China] durante certos períodos da Guerra Fria intensificou a ênfase na ciência autossuficiente”. E foi exatamente por empurrar a China para tal isolamento que o rompimento com a URSS

¹¹ Lançado em maio de 1958, o Grande Salto Adiante compreendia um conjunto de medidas para acelerar o desenvolvimento econômico da China e fazê-la superar a Inglaterra em quinze anos.

¹² Segundo Ali (2005), em 1969 as autoridades chinesas consideravam mais provável uma guerra com a URSS do que com o EUA e se tornaram mais propensas a aceitar uma aproximação com esse último país, o que também era desejado por Richard Nixon, que iniciara seu mandato em janeiro de 1969.

¹³ No caso da bomba nuclear, a primeira fase, de dependência (em relação à URSS) foi de 1955 a 1959. Os anos 1959 e 1960 seriam de interdependência, e daí em diante, a fase de independência ou autossuficiência (Lewis; Litai, 1988).

deu início, segundo esse autor, à segunda onda da ciência e tecnologia autossuficientes, que os comunistas tinham começado a praticar durante a guerra revolucionária para superar a desvantagem em termos de armamentos e meios de subsistência. Foi neste contexto, argumenta Schmalzer (2014, p. 79), que as lideranças...

determinaram que o único caminho seguro residia no desenvolvimento de recursos nativos - materiais, metodológicos e humanos - para satisfazer necessidades econômicas e militares imediatas. No 'berço' revolucionário de Yan'an, o compromisso com a autossuficiência, a ciência aplicada, os métodos nativos e a mobilização de massas entrelaçaram-se em formas que perdurariam por toda a era Mao (1949 – 1976).

A aplicação da C&T autossuficientes aos mísseis foi em parte facilitada porque no momento em que a URSS rompeu unilateralmente o acordo de cooperação, "a construção da versão chinesa dos mísseis R-2 entrava na sua última fase" (Zhongyang, 2007, p. 167) e a esta altura, observa Chen (1999, p. 149), "os chineses já tinham uma boa noção de como funcionavam os foguetes soviéticos (...) [tinham aprendido] a conduzir um esforço sério de pesquisa [e] seriam capazes de usar o conhecimento acumulado para criar seus próprios foguetes originais". Não obstante, a interrupção do apoio soviético, os avanços tecnológicos alcançados pelos EUA e pela URSS e o isolamento "deixaram a China crescentemente insegura quanto a seu futuro político" (Chang, 1995, p. 217). Ao mesmo tempo, as dificuldades criadas pelo Grande Salto Adiante (1958-61) afetaram o programa espacial, cuja continuidade começou a ser questionada, inclusive dentro do núcleo dirigente (Yang, 2010). O programa de mísseis foi discutido em uma conferência de defesa realizada em julho de 1961 e a decisão majoritária foi de continuá-lo, apesar de todas as penúrias econômicas criadas pelo Grande Salto (Chen, 1999). Segundo Chen (1999, p.72), no dia 14 de agosto de 1960 (dois dias pós a partida dos últimos técnicos soviéticos), o Mal. Nie promoveu uma reunião na 5ª. Academia e definiu o caminho a ser seguido: "*Fomos forçados a subir o monte Liang.¹⁴ Temos que fazer as coisas por nós mesmos. Não podemos depender dos outros. Depositamos nossas esperanças em vocês, nossos especialistas em mísseis*". E para assegurar que isso de fato acontecesse, o General Liu Yalou, comandante da Força Aérea foi colocado na direção da 5ª. Academia e o subcomandante na vice direção, ficando o Dr. Tsien como segundo vice-diretor. Portanto, a 5ª. Academia se tornou ainda mais militarizada (Chen, 1999).

Como sabemos, o rompimento com a URSS iria ser duradouro e a partir de então Mao e o alto comando do PCC passaram a considerar a possibilidade de um conflito aberto com os soviéticos. Essa avaliação aumentou a urgência de dispor de armas de dissuasão, o que talvez explique porque em 30.09.1960 a Comissão Militar Central decidiu que "os programas nuclear e de mísseis teriam alta prioridade e o *segundo teria prioridade máxima*" (Chen, 1999, p. 73, grifos nossos). Sustentando essa decisão, informa Chang (1995, p. 218), "a liderança chinesa alocou enormes quantidades de recursos humanos e financeiros para a indústria de armas nucleares, provocando um crescimento explosivo na 5ª. Academia".

A importância dos mísseis e da bomba atômica era tal que o ministro das relações exteriores, Chen Yi Jokingly, chegou a dizer que essas armas deviam ser desenvolvidas mesmo se faltasse dinheiro para os chineses se vestirem, pois ele precisava da retaguarda delas para formular a política externa (Chen, 1999, p. 74).

A aprendizagem sobre o funcionamento dos foguetes russos, disse a autora um pouco antes, se deveu ao Mal. Nie Rongzhen, que impôs a diretriz de avançar passo a passo no domínio da tecnologia soviética, sem pular etapas, o que significava copiar o míssil R-2. Essa diretriz foi implementada em 1959, quando alguns cientistas pensavam que podiam produzir um míssil sem necessidade de imitar a tecnologia soviética (Chang, 1995). E aqui deve ser ressaltada a relevância desse Marechal, que garantiu a organização necessária para os cientistas realizarem seu trabalho. Segundo Chang (1995, p. 215), "quatorze fabricantes e 1400 unidades de trabalho estavam envolvidas na cópia dos motores do R-2".

Além da retirada soviética, o programa de mísseis teve que enfrentar as turbulências internas. Os engenheiros e cientistas foram protegidos das campanhas de reeducação promovidas no âmbito dos movimentos das 100 flores,¹⁵ mas o mesmo não aconteceu durante o Grande Salto Adiante. Foi nesse contexto que Mao determinou que a China desenvolvesse satélites, o que, se fosse feito, observa Chen (1999) reduziria os recursos das áreas de lançamento de foguetes e no longo prazo prejudicaria muito o programa espacial e de mísseis. Por sorte, em janeiro de 1959 o secretário geral Deng Xiaoping determinou à Academia de Ciências priorizar o desenvolvimento de mísseis militares, ou seja, o projeto 1059.

¹⁴ Ao avaliar o programa de armas estratégicas que ele liderou, Nie afirmou que "a política de autossuficiência foi não só correta, mas vital" (*apud* Lewis; Litai, 1988, p. 237), porque basear o processo em tecnologia externa teria atrasado o processo e deixado a China sujeita a manipulações externas. Ele mesmo disse a seus subordinados nos anos 50s que é impossível a qualquer país oferecer a outros suas mais avançadas tecnologias, o que se tornou um princípio da política chinesa de Defesa.

¹⁵ Campanha lançada por Mao em fevereiro de 1957 estimulando o que hoje conhecemos como liberdade de expressão. A quantidade, variedade e profundidade da crítica surpreendeu o líder que reagiu em junho com a campanha antidireitista, que acusou os críticos de reacionários e contrarrevolucionários e estes foram denunciados, perderam os empregos, enviados para fazendas coletivas, presos ou executados (Walder, 2015, p. 9).

Para driblar a falta de recursos financeiros e humanos, a Academia de Ciências da China (ACC) se juntou com a cidade de Shanghai, que tinha uma forte base industrial e capacidade financeira, o que levou à criação do Instituto de Eletrônica e Mecânica de Shanghai em novembro de 1958, que reuniu cientistas, engenheiros, trabalhadores e pessoal administrativo de várias instituições. Esse Instituto desenvolveu um pequeno foguete para sondar a atmosfera, o T-5, que foi fabricado em 1958 e que não passou nos testes. Em outubro de 1959, a equipe então decidiu construir um foguete menor e mais simples, o T-7M, que foi lançado em 19.02.1960. Chang (1995, p. 217) afirma que “apesar dos equipamentos primitivos, o lançamento foi um sucesso e o modelo do T-7M subiu oito quilômetros”. Segundo Kulacki e Lewis (2009, p. 8), o T-7M “...foi o primeiro foguete de combustível líquido concebido a nível nacional pela China (...) sendo até hoje considerado o primeiro passo no longo caminho da China para colocar um satélite no espaço”.

No mesmo ano, foi lançado o T-7, uma versão mais avançada do T-7M, que pesava 1.138 kg, tinha uma carga útil de 25 kg e atingia a altitude de 60 km. Carregava equipamentos que mediam a pressão, densidade e temperatura da atmosfera, bem com a velocidade e a direção do vento (Harvey, 2004, p. 30), tendo sido “o pioneiro da primeira geração de foguetes chineses de sondagem” (Chang, 1995, p. 217). Segundo Harvey (2004, p. 43), “o T-7 e sua versão aperfeiçoada, o T-7A, foram usados muitas vezes na década de 1960 em missões meteorológicas, geofísicas, biológicas, desenvolvimento tecnológico e experimentos biomédicos com animais e plantas”.

A base para o lançamento foi construída também em dois anos (1958-60) pelo EPL com ajuda inicial soviética, de modo que em setembro de 1960 foi lançado um foguete R-2 fornecido pela URSS. Menos de três meses após a partida dos técnicos soviéticos, em 5 de novembro de 1960, foi lançado o foguete Dong Feng I (ou Vento do Leste), que foi “o primeiro foguete realmente fabricado na China” e no mesmo mês houve mais dois lançamentos. Mesmo sendo um R-2 soviético, e, portanto, ainda muito parecido ao A-4 alemão,¹⁶ com o Dong Feng I, a “China entrou na corrida espacial” (Harvey, 2004, p. 34).

No ano seguinte, alguns mísseis com armamento convencional foram entregues ao EPL para treinamento (Lewis; Di, 1992). Para revidar o esperado ataque nuclear era necessário dispor de míssil balístico intercontinental (ICBM, em inglês) e para tanto, em 14.11.61, Tsien formou um grupo para criar essa arma com um alcance de 10.000 km, que foi denominada DF-3. Contudo, devido às dificuldades econômicas e ao Grande Salto, o projeto foi abandonado em 1963, (Lewis; Di, 1992).

Em 21.03.1962 foi lançado o Dong Feng 2, desenhado e produzido na China, com alcance de 1.500 km, podendo, portanto, atingir o Japão, mas o lançamento foi um fracasso devido a falhas técnicas que só foram superadas dois anos depois. Sobre o processo de corrigir os defeitos, Tsien costumava dizer algo como “o que os americanos fazem nós chineses também podemos fazer. Os chineses não são piores que os americanos” (Chang, 1995, p. 220). Além de expressar o parâmetro pelo qual Tsien se guiava e que impunha aos projetos em que trabalhava, essa afirmação revela também que os chineses se consideravam tão capazes como o povo da nação mais poderosa do mundo.

Deve ser destacado que apesar de a China estar atravessando um período de restrições econômicas, Harvey (2004, p. 38) afirma que “os recursos fluíam para a produção de foguetes e tecnologias associadas (p. ex., computadores)”, de tal maneira que entre 1962 e 1964 foram construídas instalações para testes de motores, túneis de vento, torre para testes de vibração, câmaras de vácuo e motores a combustível sólido. A relevância da tecnologia de foguetes para o Estado chinês e sua natureza militar ficam patentes no pedido do Presidente Liu Shaoqi para que todos os esforços ficassem sob a tutela do Comitê Central do PCC, o que de fato aconteceu (Harvey, 2004).

Constatamos assim que mesmo durante a grande crise alimentar de 1960, que matou milhares de chineses, Mao e Chou Enlai “mantiveram as construções de grande porte relacionadas às instalações espaciais” (Chen, 1999, p. 78), o que revela a determinação e a capacidade do Estado para impor suas prioridades ao restante da sociedade.

De acordo com Harvey (2019, p. 47) “Dong Feng (vento leste) se tornou o nome dos mísseis que formaram a frota de mísseis (Dong Feng 1, 2, 3 etc.) e quatro anos depois [1964], a China construiu a bomba atômica para eles transportarem”. Nesse mesmo ano ocorreram diversos lançamentos exitosos: em maio, o míssil terra-terra de médio alcance subiu sem acidente. Em 29 de junho, foi lançada uma versão aperfeiçoada do DF-2 que tinha sido lançado sem sucesso em 1962, agora com um alcance pouco menor, 1.050 quilômetros, mas suficiente para atingir o Japão. Em novembro foi lançado com sucesso o DF-2A, uma versão aperfeiçoada do DF-2 contendo já um “sistema interno de orientação por computador” (Harvey, 2004, p. 38). A partir da detonação da bomba nuclear, os mísseis foram sendo desenvolvidos para carregar ogivas nucleares e essas adaptadas à capacidade dos mísseis. Quando o peso das ogivas foi reduzido, o míssil DF-2A (alcance 1.250 km e capacidade carga de 1.500 kg) foi usado para o primeiro lançamento de uma ogiva de 1.290 kg, o que ocorreu em 17.10.1966.¹⁷ Quando o míssil

¹⁶ Segundo Harvey (2004, p. 34), a Alemanha lançou o A-4 em 3/10/42, foi copiada pelos EUA em 1946 e pela URSS em 1947. Ou seja, a China foi o quarto país que se iniciou na tecnologia dos foguetes.

¹⁷ O míssil foi instalado no nordeste da China de onde podia alcançar a base norte-americana no Japão, além de outras cidades deste país (Lewis; Litai, 1988, p. 212).

atingiu o solo, a bomba explodiu com 12 quilotons de força (Chang, 1995; Harvey, 2004). Em suas memórias, o Marechal Nie Rongzhen relata como reagiu a esse acontecimento: “Eu estava orgulhoso do nosso país, que por muito tempo estava atrasado, mas agora tinha as suas próprias armas sofisticadas” (citado em Lewis; Litai, 1988, p. 238).

Daí em diante o esforço seria direcionado para executar o “Plano para desenvolver Quatro Programas de Mísseis em Oito anos, 1965-1972”, que previa o lançamento de quatro versões do Dong Feng (II, III, IV e V), cada um pensado para atingir um alvo imaginário: DF-2, Japão; DF-3, base americana nas Filipinas; DF-4, base americana na ilha de Guam, no Pacífico; DF-5, um ICBM, atingiria os EUA (Lewis; Litai, 1988). Vejamos algumas informações sobre cada uma dessas versões, que, salvo o DF-3, foram desenvolvidas com grande atraso em relação ao previsto no Plano. O DF-3, com alcance de 2.500 km e podendo atingir a base americana nas Filipinas, foi lançado com sucesso em 26.12.1966 e posto em operação em maio de 1971. Continuou sendo aperfeiçoado e em 1988 uma versão atualizada foi vendida para a Arábia Saudita. Em março de 1969¹⁸ houve confrontos armados entre soldados chineses e russos nas margens do rio Ussuri no nordeste da China, o que levou a Comissão Militar a ordenar que, logo após seu primeiro voo em janeiro de 1970, o alcance do DF-4 fosse aumentado para 4.500 km e assim atingir Moscou a partir da base de Da Qaidan, na província de Qinghai, onde teria sido instalado em 1971 (Lewis; Di, 1992). Harvey (2004) diz que o DF-4 foi estacionado em Harbin, capital da Manchúria. O DF-5 voaria por 12.000 km e chegaria ao território estadunidense. A necessidade de novas tecnologias e materiais provocou atrasos, de modo que esse míssil foi testado em distâncias menores nos anos 1970s (Lewis; Litai, 1988) e somente em 18.05.1980 alcançou 9.079 km, feito que mereceu uma comemoração no Grande Salão do Povo. Ainda que oito anos após o previsto no Plano de 1965, a China finalmente dispunha de um ICBM (Chen, 1999, p. 193).

Em que pese todos esses avanços, talvez como um efeito colateral indesejável do isolamento, que impediu o acesso às tecnologias ocidentais mais avançadas e que forçava a prática da ciência e tecnologia autossuficientes, na década de 1980, observa Cheng (2006), os mísseis chineses estavam defasados em relação aos concorrentes ocidentais. De acordo com Cheng (2006), as ogivas mais eficientes eram pesadas, só podiam ser transportadas por grandes mísseis balísticos ou aeronaves e equivaliam às norte-americanas da década de 1950.

6. O LANÇAMENTO DO PRIMEIRO SATÉLITE

Em 17 de maio de 1958, impactado pelo que viu na URSS na área de foguetes e pelo lançamento de um satélite de 1,5 tonelada (Sputnik 3) dois dias antes, Mao Zedong declarou que a “China também devia lançar satélites”, o que fez a 5a. Academia se reunir e incumbir o Dr. Tsien de realizar a vontade de Mao. O projeto foi batizado como 581, mas sua execução foi obstruída pelo Grande Salto Adiante, lançado pelo próprio Mao em janeiro. Ao mesmo tempo, o irrealismo do Grande Salto também contaminou o líder do Projeto 581, o Dr. Tsien, quem propôs a meta inalcançável de lançar um satélite no décimo aniversário da revolução comunista, em outubro de 1959, ou seja, apenas 15 meses depois da tomada de decisão (Kulacki; Lewis, 2009).

Em outubro de 1958, quatro cientistas da ACC - Zhao Jiuzhang, Yang Jiahui, Qian Ji, e Wei Yiqing – foram a Moscou com o objetivo de conhecer instalações e mesmo ver algum satélite. Nada disso foi permitido a ainda tiveram que ouvir uma palestra-sermão sobre as dificuldades dessa empreitada e aconselhados a dela desistir (Kulacki; Lewis, 2009, p. 7). No início dos anos 60s, os cientistas que defendiam o programa de satélites se concentravam “na ACC civil, com seus limitados recursos, equipamentos e pessoal” (Kulacki; Lewis, 2009, p. 9), ou seja, sem o apoio das altas autoridades, provavelmente porque, como vimos antes, as prioridades eram a bomba atômica e os mísseis. Esse ambiente adverso mudou quando o míssil balístico de médio alcance, o DF-2, foi lançado em 29.06.1964. Presente ao lançamento, Zhao Jiuzhang¹⁹ sugeriu ao primeiro-ministro Zhou Enlai juntar o programa de mísseis balísticos com o do satélite e assim “matar dois pássaros com uma pedra”. (Kulacki; Lewis, 2009, p. 9) A ideia foi acatada e em janeiro de 1965 o Comitê Central do PCC autorizou Tsien Hsue Shen a trabalhar na construção de satélites artificiais. Em julho ele submeteu às autoridades o documento “A proposal on the pland and programme of development work of our artificial satélites”, aprovado por Zhou Enlai e pelo Comitê Central em agosto.

¹⁸ Neste ano a China já estava fazendo política externa com suas conquistas espaciais, por exemplo, quando forneceu à Albânia quarenta e oito mísseis tácticos Bandeira Vermelha 2, além de equipamentos de terra (Chen, 1999, p. 103).

¹⁹ Junto com Tsien Hsue Shen e Wang Xiji, é considerado por Kulacki e Lewis (2009) um dos fundadores do programa espacial chinês. Durante a Revolução Cultural, Zhao não suportou os ataques físicos e morais dos guardas vermelhos e se suicidou (Harvey, 2019, p. 49).

Era um plano de longo prazo e o satélite devia ser mais avançado tecnologicamente e durar mais que os já lançados pela URSS e pelos EUA.

Em perspectiva, observam Kulacki e Lewis (2009, p. 22), a ênfase na política indicava dificuldades futuras na concretização do projeto, que recebeu o código 651. (Harvey, 2004) O satélite teria objetivos científicos (portar equipamentos de observação da terra, meteorológicos e de comunicação) e de propaganda da RPC. Segundo Chandrashekar (2021, p. 8), no início de 1966 foi criada dentro da ACC a Academia de Satélites e em maio a Comissão que incluía Tsien decidiu que o nome do satélite seria Dong Fang Hong (O Leste é vermelho) e que o veículo lançador se chamaria Chang Zheng (Longa Marcha).

As divisões internas causadas pela Revolução Cultural (iniciada justamente em 1966) atrasaram o desenvolvimento e redefiniram os objetivos do primeiro satélite, que foi consideravelmente simplificado (Yang, 2010). Foi abandonada a meta de ele ser superior aos da URSS e dos EUA e foram priorizadas a rapidez e a propaganda, deixando este satélite de ser o primeiro passo de um projeto de longo prazo (Kulacki; Lewis, 2009). Importante registrar que essas influências negativas da Revolução Cultural ocorreram mesmo estando o projeto do satélite sob a proteção do Exército. Por outro lado, a Comissão Militar Central criou a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial, que em maio de 1968 submeteu à CCTDN o “Plano Decenal para Desenvolver um Programa de Satélite e *Voo Tripulado*” (Chen, 1999, p. 179, grifos nossos), o que dá uma ideia das pretensões do Estado chinês.

O satélite exigia um lançador, cuja construção representava um desafio semelhante ao do próprio satélite e talvez por isso o caminho escolhido foi o aperfeiçoamento do míssil de médio alcance DF-4 (Harvey, 2004). Para que o DF-4 tivesse a potência requerida seriam necessárias novas ligas, como titânio e novos materiais como plástico reforçado com fibra de vidro, aço de alta resistência, bem como novas formas de soldagem. Os motores também teriam que ser aperfeiçoados para operar na altitude. Novos sistemas de direcionamento foram criados e eram superiores aos soviéticos e se equiparavam aos norte-americanos da metade dos anos 60. Na parte elétrica, as válvulas foram substituídas por transistores de fabricação chinesa, os quais, entretanto, não eram de alta qualidade. O desenvolvimento do combustível sólido descrito por Harvey (2004) nos parece um caso exemplar da capacidade chinesa de superar as adversidades.

Esta seria a primeira vez que eles produziram combustível sólido e teriam que começar do zero, sem qualquer ajuda, ou seja, teriam que praticar a ciência e a tecnologia autossuficientes. Precisariam inovar, ousar e persistir para resolver os problemas. O combustível sólido foi desenvolvido com os métodos que já conhecemos: uma instituição foi contratada para desenvolver o novo combustível, a tecnologia estrangeira foi pesquisada, uma conferência foi realizada e dentro da 5ª. Academia foi criado o Instituto de Pesquisa de Motores de Foguete de Combustível Sólido, que em pouco tempo desenvolveu, produziu e testou o combustível (Harvey, 2004). Contudo, em 06.12.1962, um desastre matou quatro pessoas e mostrou que o produto não era confiável. Em 1964, uma nova Conferência foi realizada para resolver as deficiências, mais recursos foram alocados, até que no segundo semestre de 1965 “seis motores foram acionados com sucesso” (Harvey, 2004, p. 54).

Em 1968, no primeiro teste do terceiro estágio, o motor explodiu assim que foi acionado. Em agosto do mesmo ano, dois testes foram bem-sucedidos. Uma nova área para testar o motor, que foi declarada prioridade nacional em 1965, ficou pronta em 1967. Quando os testes começaram em 1969, para desestimular os guardas vermelhos a invadirem as instalações, Zhou Enlai qualificou os testes como prioridade nacional e sua obstrução um ato antipatriótico. Finalmente, no dia 24 de abril de 1970, às 9:35 da noite, o Longa Marcha I foi lançado carregando o satélite Dong Fang Hong (O Leste é Vermelho) e tudo ocorreu como previsto. O terceiro estágio foi acionado a 600 km de altura e às 9:48 a equipe de controle informou que “o satélite e o foguete se separaram e o satélite entrou em órbita”. Onze minutos depois, o hino “o Leste é Vermelho” se ouvia alto e claro da terra (Harvey, 2004, p. 57).

Segundo Harvey, o Dong Fang Hong foi o satélite mais pesado lançado por qualquer país até então e com ele a China se tornou a quinta nação a realizar esta façanha.²⁰ Entretanto, esse feito não foi a pedra fundamental de um programa espacial robusto porque a política se sobrepôs à tecnologia até na escolha do dia do lançamento. Contra a vontade dos técnicos que queriam esperar um dia com mais visibilidade, Zhou Enlai impôs o dia 24/4, véspera de uma reunião que ele teria com os líderes do Laos, Camboja, Vietnam do Sul e Vietnam do Norte (Kulacki; Lewis, 2009, p. 14). Este aspecto político do Dong Feng Hong é também ressaltado por Yang (2010, p. 14): “ele (o satélite) sobreviveu à revolução cultural, mas se tornou um satélite político, com contribuições técnicas muito limitadas”. Em que pese esta avaliação, a autora não deixa de ter uma visão positiva desta realização:

Mao's dream—a strong China demonstrating its capability in the space arena—came into being. Furthermore, China after all was the first among less-developed countries to launch its own satellite, thereby exhibiting definite military capability. So, one should not dismiss the achievement and influence of the first Chinese satellite” (Yang, 2010, p. 14, grifos nossos).

²⁰ Os outros foram: URSS (out./1957); EUA (jan./1958); França (nov./1965); Japão (fev./1970); Inglaterra (out./1971); Índia (jul./1980); Israel (set./1988).

De acordo com Harvey (2019), no comunicado à imprensa sobre o lançamento do DFH-1, Zhou Enlai mandou inserir a seguinte frase: “Fizemos isso através de nossos próprios esforços, sem ajuda”, o que “era verdade”, acrescenta Harvey (2019, p.50), “pois na época a China estava isolada de grande parte do resto do mundo em ciência, tecnologia e até mesmo em diplomacia”.

Um ano depois, mais precisamente, em 03.03.1971, foi lançado o segundo satélite, o Shin Jian levando instrumentos que enviaram dados científicos até o satélite desaparecer na atmosfera em 1979 (Harvey, 2004). Um novo lançamento só ocorreu em 1975. A concretização dos planos saídos da Conferência 651 de produzir satélite de observação da terra, de comunicação e meteorológicos, só se daria nos anos 1990 (Kulacki; Lewis, 2009).

7. CONCLUSÕES

Neste artigo, revisitamos os quinze primeiros anos da história do programa espacial chinês com dois objetivos em mente: 1) recordar os principais momentos do processo que culminou no desenvolvimento da tecnologia dos mísseis e no lançamento do primeiro satélite; 2) reunir evidências a favor da hipótese de que essas realizações podem ser explicadas pelos seguintes fatores: a) priorização da área espacial por parte do Estado; b) capacidade do Estado para criar e realizar os projetos na área espacial e para gerar as capacidades científico-tecnológicas, organizativas, produtivas e administrativas necessárias para executar os projetos; c) continuidade nas principais lideranças políticas e científicas. A seguir, vamos destacar algumas das evidências apresentadas para cada um desses fatores.

Como vimos, a guerra da Coreia expôs o atraso tecnológico chinês o que, obviamente, debilitava a capacidade de defesa do país. Por esta razão, o programa espacial e de armas estratégicas (mísseis e bomba atômica, não estudada aqui), foi uma prioridade desde seu início, em 1956. Prioridade que foi reafirmada tanto em momentos de dificuldades econômicas e tecnológicas, quanto de turbulência política na sociedade como um todo e no interior do próprio núcleo dirigente. De fato, logo após a saída dos assessores soviéticos em 1960 a Comissão Militar Central decidiu que os programas nuclear e de mísseis seriam priorizados e que este último seria prioridade máxima. A primazia do programa de mísseis – como também o da bomba atômica – foi mantida inclusive durante a grande crise alimentar de 1960, que matou milhares de chineses, o que também mostra a determinação e a capacidade do Estado para impor suas decisões ao restante da sociedade.

Embora a defesa do próprio Estado chinês – e da sociedade socialista em construção – pareçam ser os objetivos mais imediatos do programa espacial, não devem ser minimizadas as pretensões desse Estado de se colocar em pé de igualdade com EUA e URSS, o que, principalmente para Mao Zedong, exigia desenvolver as capacidades científico-tecnológicas civis e militares correspondentes a este status, como a bomba atômica (produzida em 1964), os mísseis e os satélites. No âmbito espacial, duas expressões dessa ambição foram o plano decenal para desenvolver satélites e *voos espaciais tripulados*, que em 1968 a recém-criada Academia Chinesa de Tecnologia Espacial submeteu à Comissão de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional, e o fato de o primeiro satélite, lançado em 24.04.1970, ter se tornado quase que exclusivamente uma demonstração das capacidades científico-tecnológicas chinesas.

Em 1956 o Estado comandado pelo PCC tinha consolidado seu poder sobre o território chinês, e seu núcleo dirigente – formado na guerra revolucionária – dispunha de ampla liberdade para tomar e implementar decisões, tratasse elas da participação em uma guerra, da política externa, da política industrial ou do próprio financiamento do Estado. No caso do Programa espacial, vimos que à medida que foi se viabilizando e se tornando prioridade máxima devido às ameaças externas, recebeu os recursos necessários mesmo em momentos de grandes dificuldades para o povo chinês, o que só foi possível porque internamente o poder do Estado era quase absoluto.

Associado a esse privilégio, merece ser destacada a habilidade para tomar e implementar decisões, o que no caso do Programa Espacial se deve em parte ao fato de ele ter sido criado dentro do Ministério da Defesa e, portanto, com uma hierarquia muito bem definida. Dentro desse Ministério, em 1956 foram concebidas uma organização administrativa (o 5º. Bureau) e outra de desenvolvimento tecnológico, a 5ª. Academia. Esta última centralizou tudo o que se relacionava aos mísseis até janeiro de 1965, quando foi absorvida pelo novo 7º. Ministério, este subordinado à Comissão de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional, criada em 1958. E já em novembro de 1956, dez laboratórios de pesquisa foram instalados dentro da 5ª. Academia. Portanto, pelo menos no papel, em 1956 a China tinha um conjunto de órgãos trabalhando no programa de produção de mísseis.

A mesma capacidade para decidir e implementar decisões pode ser vista na elaboração, em 1956, do “Plano de Longo prazo para o Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, 1956-1967”. A habilidade do Estado para gerar os recursos científico-tecnológicos fica comprovada no sucesso em conseguir o apoio científico-técnico da URSS, que durou quatro anos (1956-60) e na arregimentação de cientistas formados em centros de excelência no exterior, o que possibilitou o acesso

imediatamente a conhecimentos, equipamentos e práticas de pesquisa e produtivas desconhecidas na China. No mesmo sentido, as autoridades chinesas souberam oferecer a estes cientistas e técnicos condições mínimas de pesquisa e produção, como comprovado pelo aumento do quadro de pessoal do programa de mísseis, ao qual foram adicionados 3000 engenheiros entre 1956 e 1960 e pela criação, ainda em 1956, dos dez laboratórios acima mencionados.

No aspecto organizativo, o Estado chinês também se revelou ativo, e sob a liderança do Marechal Nie Zonghen foi modificando e adaptando a organização às crescentes necessidades do programa espacial. Alguns exemplos dessa adaptação: em 1958, foram criadas a Comissão de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional e o Instituto de Eletrônica e Mecânica de Shangai; em 1964 foi instituído o Ministério da Sétima Indústria de Máquinas ao qual se subordinaria todo o programa de mísseis; em 1968 foi constituída a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial.

No que toca às capacidades produtivas, se em 1956 a indústria chinesa apenas fabricava bicicletas e automóveis de qualidade duvidosa, em 1970 estava produzindo mísseis relativamente sofisticados e satélites, dois produtos que exigiam conhecimento e práticas científico-técnicas de fronteira. Ainda que de forma preliminar, apontamos evidências da contribuição do programa espacial ao avanço científico-tecnológico-industrial do país. Isto se deveu, em grande medida, à necessidade de praticar a ciência e a tecnologia autossuficientes, prática que, por sua vez, foi uma resposta ao isolamento quase total resultante do fim do apoio soviético em 1960, o qual levou a Comissão Militar Central a criar uma base produtiva para a fabricação de mísseis. Implantada em grande parte no interior do país, onde as instalações estariam mais protegidas de ataques externos, essa base produtiva contava no fim da década de 1970 com cerca de 250 mil trabalhadores, distribuídos por fábricas, institutos técnicos e instalações de teste espalhadas por todo o país. As fábricas eram especializadas em eletrônica, produtos químicos, ótica, semicondutores e outros produtos tecnologicamente sofisticados.

Sobre a continuidade das principais lideranças políticas e científicas, e dado o limite deste trabalho, cabe apenas dizer que Zhou Enlai, o Marechal Nie Rongzhan e o cientista Tsien Xsue Shen, foram três figuras-chave no programa espacial chinês. Eles permaneceram em seus postos durante os quinze anos abordados neste artigo e estiveram envolvidos e comprometidos com o Programa Espacial desde seu início, o que, do ponto de vista operacional, deu a este programa a continuidade e a estabilidade necessárias para superar os inúmeros obstáculos orçamentários, políticos e científico-técnicos.

REFERÊNCIAS

- ALI, S. Mahmud. **US-China Cold War Collaboration, 1971–1989**. London e New York: Routledge, 2005.
- CALDICOTT, Helen; EISENDRATH, Craig. **War in heaven: the arms race in outer space**. New York: The New Press, 2007.
- CHANDRASHEKAR, S.; GUPTA, Sonika; NAGAPPA, Rajaram; KUMAR, Arvind. **An Assessment of China's Ballistic and Cruise Missiles**. Bangalore: National Institute of Advanced Studies, 2007.
- CHANDRASHEKAR, S. **China's Space Programme: From the era of Mao Zedong to Xi Jinping**. Singapore: Springer, 2022.
- CHANG, Gordon H. **Friends and Enemies - The United States, China, and the Soviet Union, 1948-1972**. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- CHANG, Iris. **Thread of Silkworm**. New York: BasicBooks, 1995.
- CHEN, Yanping. **China's Space Activities, Policy and Organization 1956-1986**. 1999. Tese. Columbian School of Arts and Sciences of The George Washington University, 1999.
- CHENG, Ta-Chen. The Evolution of China's Strategic Nuclear Weapons. **Defense & Security Analysis**, v. 22, n. 3, p. 241-260, 2006.
- CUNNINGHAM, Fiona. The Stellar Status Symbol: True Motives for China's Manned Space Program. **China Security**, v. 5, n. 3, p. 73-88, 2009.
- GELBER, Harry. G. **O Dragão e os demônios estrangeiros – A China e o Mundo de 1100 A.C. aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Record, 2012.
- HARDING, Robert C. **Space Policy in Developing Countries: The search for security and development on the final frontier**. New York: Routledge, 2013.
- HARVEY, Brian. **China's Space Program-From Conception to Manned Spaceflight**. London: Springer, 2004.
- HARVEY, Brian. **China in Space: The Great Leap Forward**. 2ª. ed. Switzerland: Springer, 2019.
- KULACKI, Gregory; LEWIS, Jeffrey. G. **A Place for One's Mat: China's Space Program, 1956-2003**. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 2009.
- LEWIS, John Wilson; LITAI, Xue. **China builds de bomb**. Stanford: Stanford University Press, 1988.

- LEWIS, John Wilson; DI, Hua. China's Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals. *International Security*, v. 17, n. 2, p. 5-40, 1992.
- LOGSDON, John M. R-7. *Encyclopedia Britannica*, 2015. Disponível em: <https://www.britannica.com/technology/R-7>. Acesso em 07 de junho de 2024.
- MCDUGALL, Walter A. Sputnik, the space race, and the Cold War. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v. 41, n. 5, p. 20-25, 1985. DOI: <https://doi.org/10.1080/00963402.1985.11455962>
- REARDON-ANDERSON, James. Chemical Industry in China, 1860-1949. *Osiris*, v. 2, p.177-224, 1986.
- SCHMALZER, Sigrid. Self-Reliant Science: The Impact of the Cold War on Science in Socialist China. In: ORESKES, Naomi; KRIGER, John (Eds). *Science and Technology in the Global Cold War*. Cambridge: MIT Press, 2014. DOI: <https://doi.org/10.7551/mitpress/10179.003.0005>
- SPENCER, Jonathan D. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ZHAO, Suisheng. Chinese Nationalism and Its International Orientations. *Political Science Quarterly*, v. 115, n. 1, p.1-33, 2000.
- WALDER, Andrew G. *China Under Mao – A Revolution Derailed*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- WALKER, Martin. *The Cold War*. Vintage, 1994.
- WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- YANG, Zhang. The Cold War, Space Exploration, and the Sino-US Relationship, 1956-1970. *ACDIS Occasional Paper*. Champaign: University of Illinois at Urbana-Champaign, 2010.
- ZEDONG, Mao. *On the on the ten major relationships*. 1956. Disponível em: https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-5/mswv5_51.htm. Consultado em: 07 de junho de 2024.
- ZHONGYANG, Zheng. The origins and development of China's manned spaceflight programme. *Space Policy*, v. 23, n. 3, p. 167–171, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2007.06.018>

Bioceanic Routes in South America and possible impacts on Brazilian Maritime Security and Defense

Rotas Bioceânicas na América do Sul e possíveis impactos na Segurança e Defesa Marítima do Brasil

IGOR CANDIDO DE OLIVEIRA | igor.candidoliveira@gmail.com |

PhD candidate in the Maritime Studies Graduate Program at the Brazilian Navy War College (PPGEM-EGN), master's degree in International Political Economy from the Federal University of Rio de Janeiro, bachelor's degree in International Relations from Faculdades Integradas Rio Branco, and bachelor's degree in Public Policy Management from the University of São Paulo

Data de recebimento: Julho de 2024 Aceite: Setembro de 2025

ABSTRACT: This article analyzes possible impacts and opportunities with the construction of bioceanic routes or corridors in South America, i.e. logistical infrastructure projects that aim to connect the coasts of the Atlantic Ocean and the Pacific Ocean, making it possible to transport cargo port-to-port by land. This shows how Brazil could overcome its relatively unfavorable logistical position in the South Atlantic in the current scenario of trade flows increasingly focused on the Asia/Pacific axis. An analysis is made of the main export and import logistics flows and maritime routes in the central region of South America and, in addition, the study considers whether Brazilian ports would lose out in terms of cargo volume if there were the possibility of using railroads, highways and waterways linked to Pacific ports in other countries. Finally, the article discusses how the bioceanic routes could contribute to the processes of regional integration and deepening, economic development and the formation of a South American "common market".

Keywords: bioceanic routes; maritime and port logistics; transportation infrastructure.

RESUMO: Este artigo analisa possíveis impactos e oportunidades com a construção de rotas ou corredores bioceânicos na América do Sul, ou seja, projetos de infraestrutura logística que visam conectar as costas do Oceano Atlântico e do Oceano Pacífico, possibilitando o transporte de cargas porto a porto por via terrestre. Isso demonstra como o Brasil poderia superar sua posição logística relativamente desfavorável no Atlântico Sul no atual cenário de fluxos comerciais cada vez mais focados no eixo Ásia/Pacífico. São analisados os principais fluxos logísticos de exportação e importação e as rotas marítimas na região central da América do Sul e, adicionalmente, o estudo considera se os portos brasileiros perderiam em termos de volume de carga caso houvesse a possibilidade de utilizar ferrovias, rodovias e hidrovias interligadas a portos do Pacífico em outros países. Por fim, o artigo discute como as rotas bioceânicas poderiam contribuir para os processos de integração e aprofundamento regional, desenvolvimento econômico e formação de um "mercado comum" sul-americano.

Palavras-chave: rotas bioceânicas; logística marítima e portuária; infraestrutura de transportes.

1. INTRODUCTION

Access to the sea is an object of desire intrinsic to the expansive nature of the nation state. The existence of a seacoast is a possibility of territorial relief for states that are sometimes surrounded by land borders with other states. Having access

to the sea and the possibility of using military or civil navigation expands the possibilities for a state's political relations and economic exchanges. However, in many situations, it is not enough just to have a seacoast, but it is also necessary for a state to have a good seacoast so that there are no threats to its freedom of navigation, in the sense that it is important that there are no closed seas that freeze, limited passages, straits and channels that restrict its access to the oceans.

Thus, from this perspective, it can be concluded that states that have a coastline have an advantage over those that don't, and states that control maritime access passages have an advantage over those that rely exclusively on using these accesses to reach the sea. As a logical consequence, island states have a strategic advantage, both because of their geographical isolation, which facilitates defense, and because of their free maritime access, which prevents navigation. And states with coastlines on more than one ocean also enjoy better navigational possibilities, having a choice of oceanic routes to choose from, and the ability to transpose their territory via land-based means that make it possible to interconnect different oceans, moving goods and people from one side to the other.

Admiral Ilques Barbosa Júnior, speaking specifically of Brazil's ocean political space, says that it represents "Survival" and "Prosperity"

Survival" because through the sea we receive the products and services that are vital for strengthening national power and, consequently, for neutralizing the strategic vulnerabilities that have the greatest impact on national security and defense, and "Prosperity" because it is from the sea that we send the products needed to obtain the financial resources that are fundamental for national development. (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 223)

Looking back in an anachronistic way, some historical examples can indicate how the conditions of access to the sea have contributed to shaping the position of power and the projection of each nation state. In the case of Russia (imperial, Soviet and federative), maritime access has always been difficult: via the Baltic Sea, it can be blocked by a dozen potentially hostile states before it reaches the open ocean, likewise via the Black Sea, the Aegean, the Mediterranean, the Strait of Gibraltar or the Suez Canal, The Arctic Ocean is blocked by constant freezing, the Bering Strait could potentially be blocked by the United States, and its far eastern coastline in the Sea of Japan could be blocked by the state that names it. This is a limiting factor in Russia's grand strategy, which has favored its enemies, especially those that cannot be reached by land, such as the United Kingdom and the United States.

On the other hand, the United States, the largest military and economic power in the international system, has a vast land territory with two long coastlines that are unobstructed and free of potential threats to the two most strategic oceans on the globe. Its process of development and formation as a power is associated with the creation of its own merchant navy, which is active on its coast, and above all with territorial expansion to the West, expanding a dense network of rail, waterway and road infrastructure. It should be noted that only the Gulf of Mexico is a possible blockade point for the United States, as access to its interior is limited by the Florida and Yucatan peninsulas, with the island of Cuba and the Bahamas at its entrance, geographical positions that were successfully used by the Union against the Confederates during the naval blockade of the American Civil War. Spain and Mexico, both states defeated in wars by the United States, had difficulties in maritime transit in the Gulf, as their enemy in those circumstances had a better ability to control the waters at the entrance of the Gulf and the Caribbean, breaking their lines of communication.

England, and later the United Kingdom, managed to beat the Netherlands in naval wars and in the competition for sea freight in European trade, mainly because of the unfavorable geographical position of the Netherlands, which was blocked by its adversary in the English Channel and the North Sea, while the British were able to maintain operations from their eastern ports with greater tranquility, even in times of war and privateering. Also in constant disputes with the British, France fared better than the Dutch, managing to establish itself as a naval and colonial potential for longer, having - in addition to a much larger territory and population - the favorable characteristic of its "bioceanic" coastline with access to both the Atlantic and the Mediterranean. However, it faced the same obstacle of the blockade of the English Channel, but also British control of the Strait of Gibraltar, which was strategic for limiting access to the Atlantic by European Mediterranean fleets. Spain has coastal characteristics and has faced strategic constraints similar to those of France.

China, on the other hand, has characteristics that are to some extent like Russia's, because - despite having an extensive coastline with good bays and port areas - it encounters several points of naval military blockade by potentially hostile states in its maritime surroundings, making its identification and ability to respond to external threats by sea top of its grand strategy. More so given the historical background of the "century of humiliation", which was consolidated by the occupation of European colonizers who managed to conquer Chinese coastal territories using mainly maritime means and naval superiority.

On the South American continent, it can be seen that no national state has large territorial portions with bioceanic coastlines, with the exception of Colombia, which has a strategic maritime geography. Not surprisingly, it has historically been

the state most influenced by the United States in South America, and the latter even acted to secure Panama's independence and its dismemberment from Colombia, thus facilitating control of the isthmus and canal that enable the bioceanic maritime passage and the movement of military and merchant fleets from East to West, and vice versa. Chile also has bioceanic access in the extreme south of its territory through the Strait of Magellan, but in an inhospitable region, sparsely populated and far from population and economic centers, characterizing it more as a passageway than a maritime hub like the Panama Canal.

Brazil is a state that has accumulated a rare and advantageous maritime conditioning, since it has a land territory of continental proportions and a long seacoast free of geographical formations that would make it possible to block it, and without other states in its immediate maritime surroundings that could represent potential direct threats or competition. Its territory is shaped like a triangle, one of whose points (the Northeastern Salient) juts out into the sea, characteristics that can only be compared to India and South Africa. Its main disadvantage is that, despite having 47.7% of the area of South America, its maritime coastline does not access the largest and most economically important ocean on the globe, the Pacific.

2. THE WORLD ECONOMY MOVING TOWARDS THE ASIA-PACIFIC AXIS AND BRAZIL'S MARITIME DILEMMA

The political and economic importance of the seas and oceans changes and the main flows and gravitational centers have a dynamic that is reconfigured throughout history. The Mediterranean Sea was at the center of the world economy described by Fernand Braudel, whose various civilizations and empires of antiquity established different maritime routes and strategies, making it the "center of the world" for several centuries. In the period of discovery and colonization, technological innovations in maritime navigation and shipbuilding enabled European states to dominate the Atlantic Ocean and overseas territories, establishing intense triangular trade routes in a myriad of interconnected ports in America, Africa and the European metropolises. European maritime expeditions towards Asia initially took the Indian Ocean as their route, and the Pacific gradually became established as a viable route after the colonization of the west coast of Spanish America.

The North Atlantic was at its height of importance in the post-Industrial Revolution, associating the rise of the United States as an emerging economic power with trade with Europe, but with the conquest of California, the construction of the Panama Canal, Asian decolonization and the end of the Second World War, the centrality of maritime logistics began to migrate more intensely to the Pacific, and although it is still one of the most intense and important maritime routes, the North Atlantic has lost relative importance compared to the Pacific route.

The consolidation of Japan among the largest economies in the second half of the 20th century and the strengthening of trade relations between Asian countries (mainly China, South Korea and Taiwan, in addition to Japan) put North Atlantic maritime flows on the back burner and established the North America-Pacific-Asia route as the major maritime route for foreign trade logistics in the 21st century. China's rapid rise to become the world's largest economy enshrines this reorientation of maritime flows, which - with East Asia being the new economic epicenter of the world - poses major logistical challenges for those states on the opposite side of the world, like Brazil.

The map below, centered on the Pacific Ocean, shows the main international maritime transport routes. The stronger the red color, the greater the intensity of trade flows. It can be seen that despite the great distances covered by the Pacific routes, this route connects the two most dynamic economic hubs in the world: the west coast of the United States (also involving Canada, Mexico and the Panama Canal) and, on the other side, China (involving Japan, South Korea, Taiwan and the Strait of Malacca).

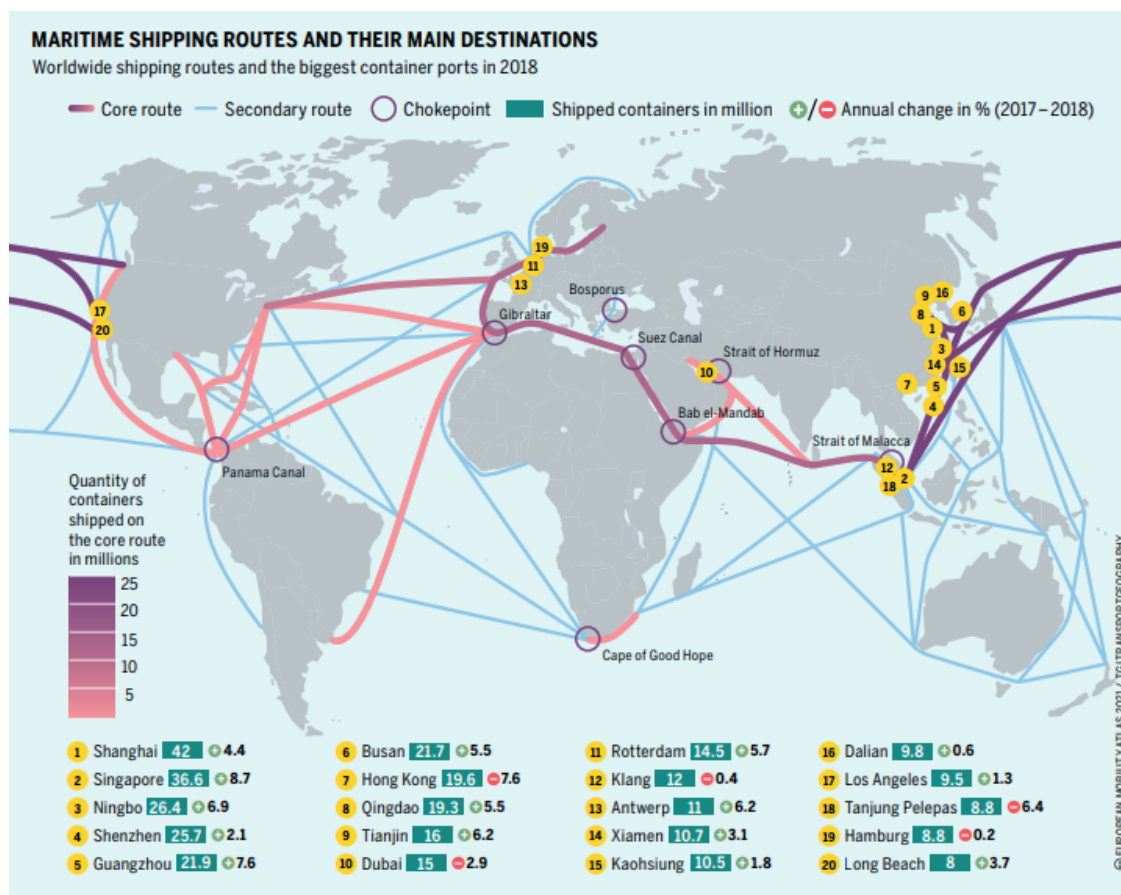


Figure 1 - MARITIME NAVIGATION ROUTES AND THEIR MAIN DESTINATIONS: World maritime routes and the largest container ports in 2018 (Heinrich-Böll-Stiftung, 2021). Available at: <https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-07/EUMobilityatlas2021_2ndedition_FINAL_WEB.pdf>. Accessed on March 30, 2023.

The European Mobility Atlas map also shows the location of the 20 largest container destination ports in the world, listed in the table below. It shows that of the 20 largest ports in the world, 9 are in China, and 7 of the 10 largest are also in China. If we consider the ports in East/Southeast Asia, 14 of the 20 largest ports are in this part of the ocean.

1	Shanghai	China	11	Rotterdam	Netherlands
2	Singapore	Singapore	12	Klang	Malaysia
3	Ningbo	China	13	Antwerp	Belgium
4	Shenzhen	China	14	Xiamen	China
5	Guangzhou	China	15	Kaohsiung	Taiwan
6	Busan	Coreia do Sul	16	Dalian	China
7	Hong Kong	China	17	Los Angeles	USA
8	Qingdao	China	18	Tanjung Pelepas	Malaysia
9	Tianjin	China	19	Hamburg	Germany
10	Dubai	UAE	20	Long Beach	USA

Table 1 - List of the 20 largest ports in the world in terms of container throughput. Own elaboration, based on data from the European Mobility Atlas, 2021.

By analyzing import, export and main trading partner data in the Observatory of Economic Complexity (OEC) system, we find empirical evidence of the dominance of the Pacific in the current maritime scenario, and the fact that China is already South America's largest trading partner as a whole. And, looking at each country individually, it is already the largest trading partner for Brazil, Uruguay and Venezuela on the Atlantic side, and Chile and Peru on the Pacific. The only reason China isn't also Argentina's biggest trading partner is because Brazil still holds (in 2021) that position. In the northern part of South America, the United States (which considers this region its strategic surroundings, the "Greater Caribbean") is still the largest trading partner of Colombia, Ecuador and Guyana (OEC, 2022).

South American countries' biggest trading partners in 2021

OEC - 2021		Exports				Imports			
		1st		2nd		1st		2nd	
1	Brazil	China	30,60%	USA	10,50%	China	23,90%	EUA	17,40%
2	Argentina	Brazil	16,30%	China	8,64%	China	20,90%	Brazil	19,70%
3	Chile	China	38,10%	USA	15,70%	China	30,90%	EUA	17,80%
4	Colombia	USA	27,50%	China	8,67%	China	25,40%	EUA	24,50%
5	Peru	China	31,20%	USA	13,10%	China	29,40%	EUA	19,90%
6	Ecuador	USA	23,80%	China	14,80%	China	23,80%	EUA	20,70%
7	Venezuela	China	26,30%	Turkey	14,10%	China	31,00%	EUA	22,00%
8	Uruguay	China	28,80%	Brazil	16,50%	China	19,80%	Brazil	17,80%
9	Bolivia	India	16,40%	Brazil	12,80%	Brazil	19,60%	China	19,20%
10	Paraguay	Brazil	33,10%	Argentina	24,60%	China	29,50%	Brazil	23,37%
11	Guyana	USA	39,70%	Singapura	14,30%	Singapore	33,20%	EUA	18,50%
12	Suriname	Switzerland	51,10%	UAE	22,20%	EUA	19,00%	China	16,10%

Table 2 - South America's main trading partners in 2021. Own elaboration, based on data from the Observatory of Economic Complexity. Available at: <<https://oec.world/>>. Accessed on March 30, 2023.

The scenario for 2021, when compared to 20 years ago in the table below, in 2001, demonstrates how quickly South America's trade relations have changed. It is clear that the continent now has China as its main economic partner, to the detriment of the USA, which remains an important partner, in second place. It should also be noted that despite also losing positions, Brazil remains the third largest economic partner of South American countries.

South American countries' biggest trading partners in 2001

OEC - 2001		Exports				Imports			
		1º		2º		1º		2º	
1	Brazil	USA	24,6%	Argentina	8,0%	USA	24,9%	Argentina	10,0%
2	Argentina	Brazil	21,3%	USA	11,3%	Brazil	25,0%	USA	20,0%
3	Chile	USA	18,6%	Japan	12,1%	USA	19,8%	Argentina	17,1%
4	Colombia	USA	42,9%	Venezuela	12,7%	USA	34,9%	Venezuela	6,7%
5	Peru	USA	24,5%	UK	13,0%	USA	24,1%	Chile	8,2%
6	Ecuador	USA	33,7%	Colombia	6,4%	USA	25,8%	Colombia	11,7%
7	Venezuela	USA	55,3%	Neth. Antilles	5,4%	USA	33,1%	Colombia	8,9%
8	Uruguay	Brazil	20,3%	Argentina	13,5%	Argentina	20,3%	Brazil	17,1%
9	Bolivia	Brazil	21,7%	USA	12,6%	Brazil	18,7%	Argentina	18,7%
10	Paraguay	Brazil	53,6%	Argentina	11,8%	Brazil	25,5%	Argentina	23,8%
11	Guyana	USA	28,6%	Canada	22,5%	USA	29,7%	Trinidad and T.	17,9%
12	Suriname	USA	25,7%	Norway	17,8%	USA	27,8%	Trinidad and Tobago	22,1%

Table 3 - South America's main trading partners in 2001. Own elaboration, based on data from the Observatory of Economic Complexity. Available at: <<https://oec.world/>>. Accessed on March 30, 2023.

It is noteworthy that in the two South American countries without access to the sea, Bolivia and Paraguay, China is less important as a trading partner compared to the other countries, especially in terms of exports. Based on this finding, we can construct a hypothesis – to be verified – that the lack of maritime access and port infrastructure in these countries leaves them more economically distant from the largest buyer of products sold by South American countries.

As well as being one of the main trading partners in South America, Brazil has a surplus trade balance with all the countries on its continent. And even though it is the largest economy in Latin and South America, its participation in international trade is small, at around 1% of total world exports and imports.

It is therefore clear that the quest for economic growth and development and greater international integration of the South American states is a common and long-standing objective in the region, the path to which necessarily involves deepening regional integration in order to expand the common economic territory and intertwine national markets in a balanced way, with gains in scale and productive complementarities.

However, for this to happen, there needs to be a material infrastructure base to physically connect the states on a continent where logistical flows have always been characteristic of economies that export abroad (from South America) and proportionally establish few regional trade exchanges.

Brazil is currently heading towards a maritime dilemma: at the same time as its territorial expansion, economic interests and maritime institutional efforts are projected eastwards into the exclusive economic zone (EEZ) in the Atlantic Ocean, the world is increasingly turning westwards, in the opposite direction, towards the Pacific Ocean. It is striking that the functioning of South America's international regional integration bodies seems to reflect this movement, as if each side of the continent were uncoordinatedly splitting into at least three parts, each turning its back on its neighbors and focusing its gaze on its ocean and beyond. The emptying and/or cooling of South American forums, such as the Union of South American Nations (UNASUR) and the Southern Common Market (Mercosur), contrasts with the expansion and emergence of forums with a new logic and objective, which seek to integrate only a few countries in the Americas with Asia, and make explicit in their names the Ocean they consider strategic, such as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), the Trans-Pacific Partnership (TPP), and the Pacific Alliance.

It's only fair to make a parenthesis to point out that South America's low level of integration is due to a few non-trivial factors. Firstly, the demographic density of South America is only around 20 inhabitants/square kilometer, while Asia has around 100 and Europe 73 inhabitants/square kilometer, resulting in large portions of "population voids".

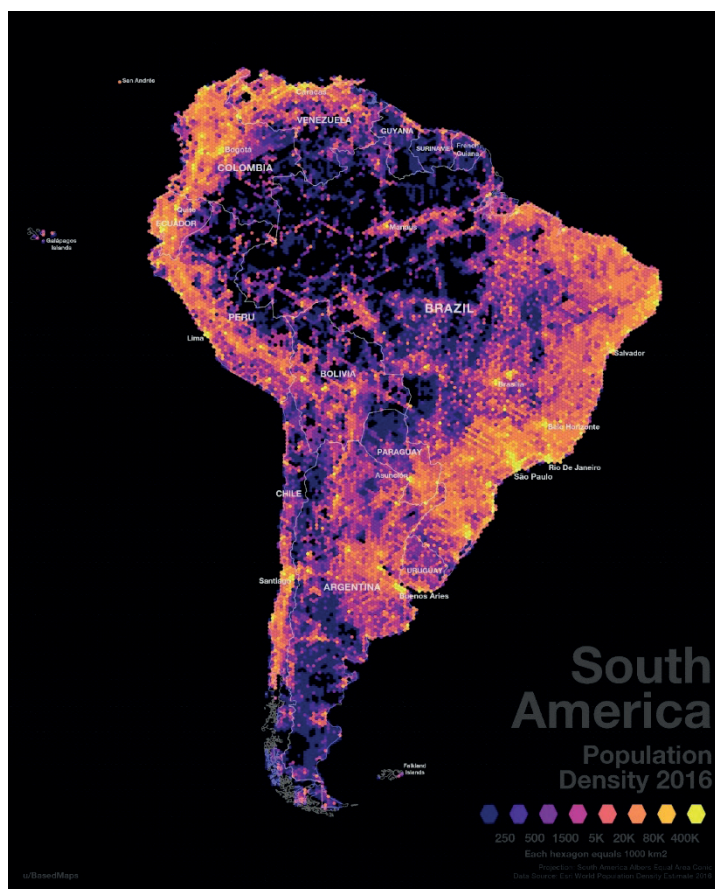


Figure 2 - Population density map of South America in 2016. Available at: <https://www.reddit.com/r/MapPorn/comments/im8izn/south_america_population_density_2016/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter> Accessed on March 30, 2023.

Secondly, the colonial occupation of the Iberian empires prioritized settlements in coastal territories, both because of the geographical difficulty of moving inland, and because of the military control associated with naval power as the mainstay of their domains and the range of artillery used by their ships. The establishment of towns and cities far from the coast was discouraged or even forbidden in the colonies, because in the event of attacks by indigenous people, revolts by independentists or enslaved people, for example, their navies would have no counter-attack capacity and would be forced to carry out landing operations, increasing the vulnerability of the troops and rendering useless the firepower of the ships, which were veritable floating fortresses with hundreds of artillery pieces.

Thirdly, the topography, as geographical accidents discouraged the colonizers from moving away from the sea. These include the Andes mountain range, an almost insurmountable natural barrier that spreads mountain ranges and high-altitude deserts throughout the western part of South America, isolating the Pacific coast from the rest; the Amazon, a dense, rainy and floodable forest that occupies almost 40% of South American territory and is an immense region that is difficult to populate and cross. Added together, the Amazon and Andes plus Patagonia, the Pantanal and the Brazilian semi-arid, which are regions where the construction of transport and integration infrastructures tends to be more difficult and costly, add up to 70% of the continent's area.

These characteristics practically blocked inland occupation in the north of the continent and slowed it down in the center and south. Furthermore, it is important to remember that the two most central states in South America, Bolivia and Paraguay, were defeated in wars that ruined their economies, lost important parts of their territories, reduced their economically active populations, and further compromised the development of the central continental region, such as in the Paraguayan War (1864-1870), the War of the Pacific (1879-1883), and even fighting each other in the most lethal war in South America in the 20th century, the Chaco War (1932-1935).

However, the central South American region is experiencing a new moment of international stabilization and economic prosperity, mainly driven by agricultural, mining and hydrocarbon production, which is geared towards exports. From the founding of Brasília (1960) to the inauguration of the Itaipu binational hydroelectric plant (1984), there has been an expansion of an infrastructure, logistics and services network that has accelerated the process of occupying the interior. The application of technologies to fertilize the cerrado soil, characterized by its acidity and poverty of minerals, made it possible for the agricultural frontier to advance towards the West. (SENADO, 2022) The Midwest region of Brazil received migratory fronts of producers from the South and Southeast, contributing to the settlement, even crossing the border, with the significant immigration of Brazilian producers to the border region with Paraguay.

In the 21st century, the Brazilian Midwest is emerging as one of the main focuses of economic growth due to the production and export of soybeans, the main product on the Brazilian export list. China alone bought 79% of Brazil's soybeans in 2019 (BUENO, 2022), and around 70% of Brazil's soybean production area is concentrated in the three Midwestern states of Mato Grosso, Goiás and Mato Grosso do Sul. (COMPRERURAL, 2020) The middle of South America has become the epicenter of a new primary export economic cycle, and both soybeans and other products from there mostly go to Asia, being shipped through Brazilian ports in the Atlantic, mainly through a few ports in the Southeast such as the Port of Santos, the Port of Rio Grande and the Port of Paranaguá, which together account for 67.5% of Brazilian soybean shipments, according to the Strategic Territorial Intelligence System of Brazilian Agricultural Macroeconomy (2022).

3. THE NEW TRANSPORT INFRASTRUCTURES IN SEARCH OF THE PACIFIC

All developed economic territories are characterized by a common reality: they have a tangle of overlapping and interconnected networks of various types of infrastructure. Whether in the European Union, the United States, China or Japan, for example, there are dense networks of roads, railroads, waterways, pipelines, canals, ports, airports, power stations, power generation equipment and plants and transmission networks, submarine cables, telecommunications towers and systems, satellites, radars, lighting, water treatment and supply networks and basic sanitation, solid waste treatment, among many others.

The market - a theoretical abstraction that represents a complex system of economic interactions - exists under this material base of interconnected infrastructure networks, and its functioning is conditioned by the way the population is established and distributed over it. And the way this network is organized, and whether or not it is balanced, affects the quality of its functioning. If this infrastructure network, even if it is cut up by national borders and geographical accidents, operates as an integrated and dynamic system, the faster and more standardized its connections, the better the reach of its offers and the greater the chances of its demands being met in its circuit. In other words, a well-developed market necessarily requires good infrastructure.

In practice, this would mean, for example, a hypothetical producer located in country/state "A" being able to offer their product/service more easily, quickly and cheaply in country/state "B" due to new connections that have been made as a result of investments in building infrastructure, especially logistics, which have given demand and supply, which previously did not meet, the opportunity to do so. Thus, the deepening of the market is directly favored by the expansion of the infrastructure network.

Each country in South America has its own network of transport infrastructure and specific needs for expanding and improving them, however, for the purpose of this chapter, the specific type of transport infrastructure chosen is that which is capable of connecting two different oceans, in the case of South America, the interoceanic road and rail corridors between the Pacific and Atlantic.

There isn't just one route that connects the oceans in South America. Since the beginning, before European colonization, there have been routes such as Peabiru path, which connected the coasts of the states of São Paulo and Santa Catarina to Cusco (Inca Empire) via trails and rivers, and to the coast of Peru, passing through Asunción in Paraguay. And over the last few decades different proposals for interoceanic routes have emerged, each with a different route, layout and mode of transport. Some of these proposals were just ideas, others became projects and had more in-depth studies, but none of them actually came to fruition due to different contexts and reasons.

The Brazil-Peru Transcontinental Railroad, "a project that has existed since 2008, but only in 2015 did it gain more space in the political discussion" (FARIA and GOMES, 2017) was a railroad of around 5.000 km proposed by the Chinese company China Railway Eryuan Engineering Group (Creec). The railroad would originally start at the port of Açu, in Rio de Janeiro, pass through Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia and Acre until it reached the Peruvian border, crossing the Amazon and the Andes to the Pacific port of Bayovar. Its route through national territory would connect "the soybean and ore hubs to a

network that would make it possible to transport production across both oceans, depending on which market it was exported to” (VALEC apud FARIA and GOMES, 2017). Even though some feasibility studies had been carried out, after a series of questions about route variants, environmental impacts, which stretches would be started first and the financing model, the project was discarded in 2018.

Another project, this one led by Bolivia, which wanted to avoid being excluded from an interoceanic link, was the Central Bioceanic Railway Corridor (CFBC). Its route would connect São Paulo, Campo Grande, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Ilo, Matarani-Arica-Iquique. The project gained greater visibility in 2017 and could be financed by a Chinese bank. One of the alleged advantages of the proposal was that most of the railroad sections would already be in place, requiring the reconstruction of old sections and the construction of new ones. The project was not canceled, but alternative proposals articulated by neighboring countries with projects that do not pass through Bolivian territory gained more strength (FERREIRA, 2019), and the internal political instability in Bolivia in 2019 ended up contributing to putting the CFBC on the back burner.

To the south of the continent, the Paranaguá-Antofagasta Railway is another project that has been reappearing sporadically in the public debate. The interoceanic railroad would pass through the state of Paraná, in Brazil, and through Paraguay and Argentina, ending in Chile. A study carried out by the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) in 2011 compared the possibilities of interoceanic rail routes and concluded that it is the priority project to make the rail connection that “[...] could be appropriated by both primary-export interests and those that revolve around industrialization and adding productive value.” (OLIVEIRA, 2011)



Figure 3 - Map of the Antofagasta-Paranaguá railroad route. Available at: <<https://viatrolebus.com.br/2020/05/3-projetos-de-ferrovias-na-america-do-sul-que-ligariam-o-atlantico-e-o-pacifico/corredor-bioceanico-web/>>. Accessed on March 30, 2023.

This proposal has the advantage of already having most of the route ready, with only a new stretch of railroad to be built between Cascavel and Resistencia. In 2022, the ACIFI (Commercial and Business Association of Foz do Iguaçu), sponsored by Itaipu Binacional, held the International Forum on Sustainable Multimodal Logistics - Capricorn Bioceanic Corridor, with the aim of developing joint actions between the countries of the region and promoting logistics projects and investments. The forum brought together representatives from Brazil, Paraguay, Argentina and Chile and working groups were formed to further study the project, which also has the support of the Mercosur Parliament (Parlasur). However, despite the project's great potential, there are still no clear definitions about investments, financing, execution and deadlines for the start of construction and operations (PREZEPIORSKI, 2023).

Finally, there is an interoceanic railroad project between Buenos Aires in Argentina and Santiago in Chile. The project would revive the old Ferrocarril Trasandino Los Andes-Mendoza, a railroad that connected the two countries between 1910 and 1984 (LOBO, 2020).

All of these rail projects would require billion-dollar investments in the construction of entire new stretches of railroad and the refurbishment or reactivation of existing stretches that are underused or abandoned. Investments would also be needed to standardize the track gauge, modernize the rails, change the sleepers, and build and expand marshalling yards. Despite the high initial investments, rail options would have an advantage over road in terms of their ability to transport large volumes of cargo, with lower operating costs per ton transported, lower pollutant emissions and greater safety for cargo and carriers.

There are currently road connections, so it is possible, for example, for a vehicle to leave Santos, pass through Campo Grande and reach Antofagasta. However, the journey is difficult because a significant part of the roads - especially in the Paraguayan Chaco and the Argentine and Chilean Andes - are unpaved and impassable for heavy vehicles, and there is still no border bridge linking Porto Murtinho, in Mato Grosso do Sul, to Porto Carmelo Peralta in Paraguay, making it necessary to turn south via Ponta Porã and Concepción, which is almost 300 km longer than a route with the bridge.

The work by Padula and Barros (2021) presents and evaluates the projects of a series of works listed mainly through the portfolios of the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA), which aim to create connection routes between the state of Mato Grosso do Sul and the Pacific Ocean. In general, the road projects are more advanced than the rail projects, one of which is a highway linking Brazil (through Mato Grosso do Sul), Paraguay, Argentina and Chile, and the other, a highway linking Brazil (through Mato Grosso do Sul), Paraguay, Bolivia and Chile.

In both road options, most of the routes from the Atlantic to the Pacific already exist, but there are several intermediate stretches that need to be built or improved, making for a more direct latitudinal highway between the two oceans. The countries involved in these road routes are carrying out work to make it feasible, and it should be an available reality in the next few years. In the case of the road route between Santos and Antofagasta, some of the work on the project has already been completed, others are underway or have not yet begun. The government of Mato Grosso do Sul has made political and institutional efforts to promote the route. In 2022, the 1st Forum "The Integration of the Municipalities of the Bioceanic Corridor" was held in the Legislative Assembly of Mato Grosso do Sul, with various thematic panels and the participation of representatives and experts from all the countries involved.

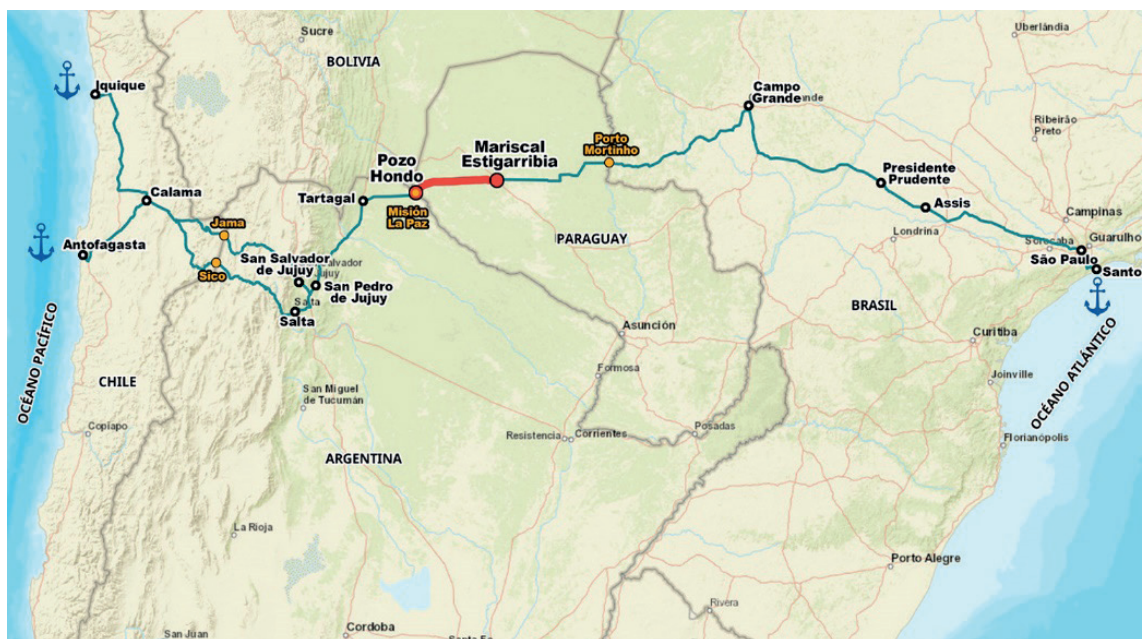


Figure 4 - Map of the road route of the Antofagasta/Iquique-Santos interoceanic corridor. The highlighted section refers to the project to improve and pave the PY-15 road, Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo section, which is already underway, for US\$354, financed by FONPLATA. FONPLATA, 2020. Available at: <<https://www.fonplata.org/pt/noticias/21-12-2020/paraguai-fonplata-financia-projeto-chave-para-concretizacao-do-corredor-bioceanico-regional>>. Accessed on March 30, 2023.

In addition to land transport, there are several other projects to improve the navigability of the waterways in the River Plate Basin, including dredging, the construction of locks, and the expansion or construction of river ports and terminals. There is great potential to expand the length and capacity of the waterways for intra-regional transportation in the River Plate Basin,

and their current importance lies mainly in the possibilities of intensifying multimodality, since transshipment terminals from the waterway to the rail and road modes create a large integrated logistics network that tends to increase the supply of freight, the possibilities of routes, and efficiency with greater use of return freight. Since Brazil occupies a large portion of this central area, it can benefit not only from access to the Pacific, but also from expanding its economic territory inland.

The working groups that are still active from the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA) projects consider all the projects in an articulated manner, promoting the creation of an interconnected, multimodal infrastructure network, like the one mentioned above. Thus, it is clear that the interoceanic route projects are not isolated interconnections that merely cross the territory from one side to the other but are axes that are part of a large regional integration infrastructure network. Several benefits could be highlighted.

[...] in a continent where countries have historically had their economies and national territories disjointed from each other and turned outwards, with a poor infrastructure system for intra-regional interconnections, the parallel bioceanic routes, by crossing the territories of different countries, would promote integration between their economies and markets, being a favorable agent for integration and increasing intra-regional trade between the countries involved. It could even promote integration and better national territorial occupation in the countries involved, which still lack infrastructure. (PADULA e BARROS, 2021, p. 62)

Thus, despite the recent cooling and lack of coordination between South America's international cooperation bodies, integration processes have advanced "from below", pragmatically encouraged by regional and national governments, and promoted by associations of local producers and exporters, with different financing and execution arrangements. The moves towards completing the projects indicate that infrastructure integration has advanced regardless of the support and attention of South American international forums, mainly due to the simple fact that exporters and importers are looking forward to have lower freight costs for their products, and local populations are demanding better infrastructure from their representatives because they know that this will affect the performance of the local economy and their capacity for mobility. "We can then see advantages in terms of costs, which would be even greater if waiting times in Santos, traffic jams, storage, etc. were taken into account" (PADULA and BARROS, 2021, p. 33).

Still about advantages in terms of transportation costs and time.

[...] The Brazilian state-owned company Empresa de Planejamento e Logística (EPL), which participates in the meetings of the Bioceanic Corridor, has carried out a series of studies on the positive impacts of the corridor, in terms of trade flows and cost reductions, considering transportation mostly by containers and focusing on products chosen from the existing trade flows of the Central-West and Northern regions of Brazil. Potential products for export from Brazil were: meat, processed and chilled foods, cellulose, cars, trucks and buses, footwear and clothing. For imports, it identified: electronic products, fertilizers, salt, fish, dairy products, processed foods, and wines and olive oils. The Corridor's potential connection markets mainly cover Asia, Oceania and the West Coast of the Americas (including North America) (PADULA and BARROS, 2021, p. 63)

4. CONSIDERATIONS AND PERSPECTIVES ON INTEGRATION IN SOUTH AMERICA AND MARITIME SECURITY AND DEFENSE

The operation of the interoceanic routes will have an impact on cargo handling at Brazilian ports since they come into operation. It is possible to draw a hypothetical future scenario in which there are one or more interoceanic routes in South America, and that these establish themselves as better and cheaper alternatives for Brazilian exporters and importers.

So, on the one hand, the use of ports in the Pacific will mean a detour of cargo from Brazilian ports. This situation, in a pessimistic scenario, could represent a logistical relief by reducing the overload of the main Brazilian ports, if there is no investment in infrastructure. But in general, it represents the emptying of these ports, and the consequent income it adds, and the emergence of competition that could become very relevant considering the change in the trade axis to the Pacific.

On the other hand, the routes could increase regional integration with a more efficient South American infrastructure, boosting trade between countries and potentially generating simpler regulations for trade facilitation and the creation of dry ports. In this case, regional development is favored, integrating Central South America with the Oceans, creating logistical alternatives and lowering costs.

In both situations, in addition to the directly related economic and social issues, security and defense issues take on new contours. In terms of public security, the opening up of new trade routes brings with it a whole range of crimes and transgressions that try to take advantage of the logistical infrastructure to reach their markets, in much the same way as happens with undertakings that are backed by legality and ethics.

The authorities must therefore be attentive to these developments so that, with the emergence of new transport infrastructures, security infrastructures are also created. The states involved must therefore promote the development of border posts suitable for customs control, migration, health issues and federal police posts. A reactive stance in this case may find criminal structures already established, requiring more intense repressive actions to restore full order. In the case of a proactive stance, developments tend to be smoother, without major impacts.

In the case of the Defense of Maritime Lines of Communication (LCM), we will also have to think about how to guarantee the security of the country's trade when the ports responsible for part of the trade will be in Pacific waters. Will the Navy have the capacity to defend the LCM in the Pacific? Will this be part of its strategy or, due to limited resources, will it stick to national ports and the waters of the Blue Amazon? Will there be a need to rethink new agreements with Chile, Peru and Ecuador in terms of cooperation between navies?

Issues like these, if dealt with in advance, can allow alternatives to be considered before a possible problem arises, cooperation and solutions to be maximized by taking advantage of the development of the interoceanic routes, and public bodies to work together on solutions that will benefit society as a whole, preventing opportunistic ventures that could benefit a few interested parties to the detriment of the national development of the countries involved.

In terms of the Brazilian Merchant Navy, the shift of Brazilian trade to foreign ports could have a very negative impact if solutions are not found for this possible change in maritime traffic, or it will be necessary to assess how the bioceanic routes could help Brazil consolidate itself as a true integrating maritime platform in the South Atlantic, where there is potential for a large and modern Brazilian Merchant Navy, together with a system of ports, to expand as the necessary transport infrastructure to expand economic relations with all the countries in its strategic surroundings, mainly on the west coast of Africa and Latin America, areas that have great potential for growth and the formation of a regional maritime market, and which are little explored and neglected by the large oligopolies of current shipowners (mainly European and Asian companies) who establish few or no routes between these countries and concentrate a high degree of control over the determination of routes, shipping conditions, deadlines and pricing of services, and place the owners of South American cargoes in a submissive and dependent position.

[...] Brazil, by failing to give adequate priority to maritime activities, failing to develop a naval force and a strong merchant navy, has increased the difficulties for its development and, consequently, for the full fulfillment of national well-being. On the other hand, [...] control of the seas has, throughout history, been a decisive factor in all wars. [...] This argument stems from the understanding that “whoever controls the exchange controls the wealth and whoever controls the wealth controls the world”. (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 210)

Another important issue in the “Knowledge Age” is how logistics control systems and information-sharing protocols will be integrated with the new routes. Currently, the effort to integrate Brazilian agencies and share ship information is quite considerable, with a view to increasing control over cargo, maritime security, and national defense. Considering a possible new reality of international cargo transportation through dry borders, would current controls be maintained unchanged, or would there be a need to expand and improve these capabilities? Would there be land-based e-navigation? Cybercrime cannot be left out of this issue.

It is therefore necessary to assess how Brazil can adapt and make investments both to meet the logistical needs of export and import flows, and to improve national transport systems, especially waterway, cabotage and long-haul navigation, using national vessels and crews, especially prioritizing the Brazilian naval industrial complex. Because “the strengthening of the port system, modal systems, with increasing integration of waterways into robust logistical matrices indicate that we are implementing oceanopolitical concepts in national development” (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 231).

A relevant issue that uses logistics as a tool is the shift of the Axis of Power from the Atlantic to the Pacific and the possible economic and political disputes resulting from the disputes between the US and China. This situation is much broader than the issue of transoceanic routes, but they can play a fundamental role in providing Brazil with logistical alternatives. Contrary to what some people think, these alternatives appear as opportunities to expand national power and negotiating capacity. However, if they are not strategically thought out, they can become weaknesses to be exploited by parties opposed to their interests. In this second case, one of the worst weaknesses is the lack of public policies and strategies for the sector.

5. FINAL REMARKS

History shows that maritime trade and its routes evolve according to the demands of societies and the world's centers of power. Nowadays, the Pacific Ocean is seen as the main environment for trade by sea as a result of the growth of Southeast Asia and, above all, China.

On the other hand, the growth of Brazilian agribusiness and the development of the Midwest has led to the search for more efficient and less costly transportation solutions to move cargo to China. Associated with this, the region's development demands greater trade flows and as is well known and seen, these flows come from the sea. These demands put pressure on the Brazilian port sector to be more efficient and to look for alternatives in Pacific ports. This economic and social pressure is reviving old South American integration projects, and their realization seems to be inevitable; it remains to be seen how soon it will happen and which of the initiatives will be most successful.

The various consequences of making the transoceanic routes a reality can be exploited as opportunities if the public authorities take initiatives, or they can become problems to be solved if nothing is done. This chapter has been too short to highlight all these aspects, but we have been able to draw attention to some of the economic, customs, health, regulatory, public security, and defense issues that need to be addressed in the debates and initiatives on the subject.

Economic and maritime issues will be strongly affected. The emptying of ports and the evasion of revenue is a possibility, but on the other hand, "competition from the Pacific" can generate improvements with increased efficiency and maritime infrastructure to meet the growing volume of trade. And the role of the Merchant Navy in this context should not be forgotten.

Security and defense issues in a world that is undergoing intense transformation must be carefully considered and considered when drawing up strategies, with the need for the state to position itself so that the alternatives created are not exploited as weaknesses by antagonistic entities and can be used as opportunities by governments and society. The inclusion of the issue in oceanopolitics and geopolitics is rich for promoting strategies for the positioning of the state in relation to these initiatives, cooperation, and integration in South America.

Finally, the situations presented in this chapter provide a few warnings about a subject that calls for an articulating state, promoting debates and integration policies with both national and international public and private entities, especially South America's neighbors. A proactive stance could generate synergy between those involved, increasing efficiency, and generating social and economic development for all.

REFERENCES

- BARBOSA JUNIOR, I. *Oceanopolítica: conceitos fundamentais* [Oceanopolitics: fundamental concepts] (cap.9). In: BARBOSA JUNIOR, I. e MORE, R. F. (org.). *Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2012.
- BNDES. *Corredor Bioceânico Ferroviário: Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio* [Bioceanic Rail Corridor: Technical studies on the Capricorn Axis]. Relatório Consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.
- EMBRAPA TERRITORIAL. *Sistema de Inteligência Territorial Estratégica da Macrologística Agropecuária brasileira* [Strategic Territorial Intelligence System for Brazilian Agricultural Macrology] (SITE-MLog). Campinas, 2020. Disponível em: <www.embrapa.br/macrologistica>. Acesso em: jul. 2022
- EPL – Empresa de Planejamento e Logística S.A. *Estudo de custos do Corredor Bioceânico*. [Cost study of the Bioceanic Corridor] In: CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO. 8., 2019, Campo Grande. Reunião [...], 2019.
- BUENO, S. *Saiba mais sobre a exportação de soja*. [Learn more about soy exports] Fazcomex. 2022. Disponível em: <<https://www.fazcomex.com.br/comex/exportacao-de-soja/>>. Acesso em: jul. 2022.
- COMPRERURAL. *Top 4 Estados Produzem 87,5% da área de soja brasileira*. [Top 4 states produce 87.5% of Brazil's soybean area] CompreRural, portal de conteúdo rural. 2020. Disponível em: <<https://www.comprerural.com/top-4-estados-produzem-875-da-area-de-soja-brasileira/>>. Acesso em: jul. 2022.
- IIRSA. *Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana*. [South American Regional Infrastructure Integration Initiative] Disponível em: <www.iirsa.org>. Acesso em: jul. 2022.
- LOPES, H. S.; LLORCA, R. P.; LIMA, R. S. *Análise da logística de exportação da soja do centro-oeste brasileiro a partir da expansão do canal do Panamá*. [Analysis of the logistics of soybean exports from the Brazilian Midwest based on the expansion of the Panama Canal] XXXII Congresso da ANPET. Gramado, 2018.

- PADULA, R. e BARROS, P. S. *O Mato Grosso do Sul e a Projeção Continental do Brasil: Corredores Bioceânicos e Obras de Infraestrutura*. [Mato Grosso do Sul and Brazil's Continental Projection: Bioceanic Corridors and Infrastructure Works] Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 55-90. janeiro/abril. 2021.
- PADULA, R. *Da IIRSA ao COSIPLAN: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança*. [From IIRSA to COSIPLAN: infrastructure integration in South America in the 2000s and its prospects for change] In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. [Brazil and the new dimensions of regional integration] Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 291-352.
- SENADO. *Brasília foi marco para expansão da fronteira agrícola*. [Brasília was a milestone in the expansion of the agricultural frontier] Brasília 60 anos. Agência Senado, Senado Federal. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/05/brasilia-foi-um-marco-para-a-expansao-da-fronteira-agricola>>. Acesso em: jul. 2022.
- TRAVASSOS, Mario. *Projeção Continental do Brasil*. [Continental Projection of Brazil] Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1938.
- WITS. *World Integrated Trade Solution. Country Analysis, View country's export or import to other countries, or view Products exported or imported by the country*. Banco Mundial, 2022. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/visualization/country-analysis-visualization.html>>. Acesso em: jul. 2022.